

 **SÉMINAIRE**
 **POLITIQUES DE L'EMPLOI**
 Interactions de l'économie et du juridique

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS

Séance du 5 mars 2024

« Développer l'emploi des jeunes »

Co-présidé par :

- **Jean-Emmanuel Ray**, Professeur émérite à l'université Paris I – Panthéon-Sorbonne
- **Gilbert Cette**, Président du Conseil d'orientation des retraites, Professeur d'économie à la Néoma Business School

Intervenants :

- **Jérémy Havelin**, Chercheur en économie à Théma, CY Cergy Paris Université et Chercheur associé à la chaire sécurisation des parcours professionnels
- **Bertrand Martinot**, Économiste et directeur du conseil en formation et développement des compétences de Siaci Saint Honoré, expert associé sur l'apprentissage, l'emploi et la formation professionnelle à l'Institut Montaigne
- **Veerle Miranda**, Économiste Sénior à la Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE
- **Franck Petit**, Professeur de droit à l'Université Aix-Marseille, co-directeur du Master Droit des relations du travail et de la protection sociale

Gilbert Cette a ouvert le séminaire en soulignant l'importance de l'emploi des jeunes, qui contribue au faible niveau de PIB par habitant en France comparée à d'autres pays européens.

Le faible niveau de PIB par habitant en France renforce les difficultés à financer les réformes structurelles, la transition climatique et le désendettement public. Cette situation est

attribuée à un écart de taux d'emploi, notamment chez les seniors, les peu qualifiés et les jeunes. À titre illustratif, en 2022, le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans en France est significativement inférieur à celui de pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas (35 % en France contre plus de 50 % en Allemagne et plus de 75 % au Pays-Bas).

Malgré une augmentation au fil des années, le taux d'emploi des jeunes français reste inférieur à la

moyenne de l'OCDE, avec une proportion notable de jeunes "Ni en Emploi, ni en Études, ni en Formation" (NEETs). Ces NEETs représentent une part non négligeable de la population jeune (12 % des 15 à 29 ans et 19 % chez les 24 à 29 ans). Il y a donc une vraie préoccupation de l'emploi des jeunes, et en particulier des NEETs.

1. **Quelle place pour les jeunes dans l'emploi, quels dispositifs d'insertion pour les plus éloignés ?**

Veerle Miranda a présenté une analyse comparative des indicateurs de l'emploi des jeunes en France par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans en France (35 %) se situe en dessous de la moyenne de l'OCDE (42 %), tandis que celui des 25 à 29 ans dépasse légèrement cette moyenne, suggérant une tendance à l'éducation prolongée en France. Le taux de chômage des jeunes reste élevé en France, dépassant la moyenne de l'OCDE pour toutes les tranches d'âge (15 à 24 ans et 25 à 29 ans). Ce constat est le reflet d'un taux de chômage de l'ensemble de la population plus élevé en France que dans la moyenne de l'OCDE, mais également de difficultés persistantes d'intégration des jeunes sur le marché du travail.

Les études économiques montrent par ailleurs qu'une expérience d'emploi pendant les études favorise la transition sur le marché du travail. Or, en France, le pourcentage d'étudiants en emploi est légèrement inférieur à la moyenne l'OCDE. Selon V. Miranda, des efforts peuvent être réalisés dans ce domaine, tout en étant attentif à ce que l'emploi n'altère pas le temps consacré aux études. En outre, l'emploi temporaire est particulièrement répandu en France chez les jeunes, ce qui peut faciliter leur entrée sur le marché du travail mais risque d'un autre côté d'accroître l'instabilité de leur carrière professionnelle si ces contrats perdurent.

En France la part des NEETs est comparable à la moyenne de l'OCDE. Toutefois, parmi cette population, une proportion plus importante est en

recherche d'emploi (chômeurs) par rapport à la moyenne de l'OCDE (où une proportion plus importante est inactive), ce qui constitue un point positif pour l'insertion de ces jeunes sur le marché du travail. De plus, en France, plus de la moitié des jeunes chômeurs de 15 à 24 ans sont inscrits au service public de l'emploi, permettant un point de contact avec cette population.

Enfin, malgré un taux de pauvreté global plus faible en France, le taux de pauvreté des jeunes en France est plus élevé que celui des plus âgés, contrairement à la moyenne de l'OCDE.

Jérémy Havelin a mis en avant les disparités dans l'insertion professionnelle des jeunes en France, selon le niveau et le type de formation, la spécialisation et la qualité de l'établissement.

Toutes choses égales par ailleurs, l'obtention d'un diplôme augmente entre 10 et 20 points de pourcentage (pp) les chances d'être en emploi. L'effet moyen du diplôme sur le taux d'emploi mis en avant par la littérature économique est de 9 pp, dont deux tiers seraient liés à un effet « capital humain¹ » et le reste à un effet « signal du diplôme² ».

Le mode d'obtention du diplôme a également un effet sur l'insertion sur le marché du travail. Ainsi, l'obtention d'un CAP ou d'un Bac Pro en alternance augmente les chances d'être en emploi de 5 pp par rapport à une formation équivalente par voie scolaire. L'effet positif de l'apprentissage en CAP serait surtout expliqué par la rétention en entreprise de formation. À diplôme comparable, des disparités d'insertion existent en outre entre filières de formation et établissements, attribuées aux profils des élèves, à la qualité de la formation et au dynamisme des zones d'emploi.

Face à ces constats, J. Havelin a préconisé de déléguer le pilotage de l'offre éducative aux proviseurs et aux équipes pédagogiques (cf. rapport de la Cour des Comptes, 2023) et de développer de données administratives au niveau des spécialités au sein de chaque établissement.

¹ L'accumulation de connaissances pendant les études qui se traduit par des compétences valorisées par les entreprises.

² La capacité qu'ont les jeunes à signaler aux recruteurs qu'ils ont suivi un parcours exigeant, indépendamment des connaissances acquises.

Franck Petit a présenté un panorama détaillé des dispositifs d'insertion pour les jeunes éloignés de l'emploi.

Franck Petit a souligné l'importance du contrat d'apprentissage dans l'accompagnement socio-professionnel des jeunes. Cependant, ce contrat s'adresse généralement aux jeunes en formation et non aux NEETs, plus éloignés de l'emploi. Pour offrir une solution à cette population, différents dispositifs ont été envisagés ou déployés, allant des contrats emplois-jeunes en 1997, contrats première embauche en 2006, emplois d'avenir en 2012... aux dispositifs d'aide sociale, tels que le contrat jeune majeur en 1974 et la garantie jeune entre 2013 et 2022.

Depuis 2022, c'est le contrat d'engagement jeune qui est privilégié comme outil ciblant les jeunes ni étudiants ni en formation et qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable. Ce contrat se distingue notamment par son objectif d'accompagner le jeune vers l'autonomie professionnelle à travers un parcours individualisé comprenant un accompagnement collectif, des mises en situation en entreprise et un suivi individuel avec une aide financière. F. Petit a également mis en lumière les récentes évolutions législatives visant à renforcer l'encadrement et l'effectivité de ce dispositif, notamment en intégrant les bénéficiaires dans une dynamique de retour à l'emploi similaire à celle des chômeurs indemnisés et des bénéficiaires du RSA.

Le second dispositif ciblant les jeunes est le service civique, qui concerne environ 80 000 jeunes par an pour des missions d'intérêt général. Contrairement au contrat d'engagement jeune, le service civique met l'accent sur la motivation du jeune à s'engager pour une cause d'intérêt général, indépendamment de son niveau de formation ou de son parcours professionnel. Les missions proposées doivent permettre d'assurer la mixité sociale des volontaires et de développer leurs compétences tout en contribuant à la société. Enfin, le service civique comporte des particularités juridiques,

notamment en termes de statut, de tâches confiées et d'encadrement par la structure d'accueil.

2. Comment attirer et maintenir durablement les jeunes dans l'emploi ?

Franck Petit a présenté les dispositifs de protection des jeunes.

En premier lieu, F. Petit a rappelé que les jeunes bénéficiaient des dispositions de droit commun, même s'ils sont embauchés dans le cadre de contrats aidés. En particulier, ils sont couverts par le principe d'égalité constitutionnel qui oblige l'employeur à accorder aux jeunes salariés tous les droits individuels et collectifs prévus par le Code du travail, à quelques exceptions près liées à l'ancienneté dans l'entreprise (pour la formation ou l'entretien professionnel par exemple).

Les mineurs font quant à eux l'objet de dispositions spécifiques, en matière de type d'activité et de temps de travail par exemple.

Enfin, F. Petit a abordé la question de la protection contre la discrimination en raison de l'âge. Il a souligné que les jeunes sont confrontés à des stéréotypes sur le marché du travail qui peuvent entraver leur recrutement³, mais qu'ils bénéficient de la protection contre les discriminations prévue par la loi (art. L.1132-1 et suivants du Code du travail). Cependant, cette protection reste limitée : si la discrimination s'observe avant l'embauche, l'éventuelle action en justice se traduira, si elle aboutit, par l'octroi de dommages et intérêts puisqu'aucun juge ne peut obliger un employeur à embaucher une personne.

Bertrand Martinot a ensuite évoqué les changements institutionnels qui ont placé les entreprises au cœur de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi.

Les évolutions des politiques publiques ont conditionné la vision des entreprises vis-à-vis des jeunes, avec trois changements majeurs. En premier lieu, des évolutions du fonctionnement des missions locales, qui sont désormais plus orientées vers les entreprises. En parallèle, les entreprises

³ Une enquête du Défenseur des droits et de l'OIT (2021) a montré que plus d'un jeune sur trois estime avoir vécu une

situation de discrimination dans sa recherche d'emploi ou au cours de sa carrière.

développent de plus en plus les stages et sont sollicitées par les missions locales et le service publique de l'emploi. Enfin, le développement de l'apprentissage et l'évolution de ses modalités a bouleversé la vision des jeunes pour les entreprises. En parallèle, la réforme des lycées professionnels vise également à renforcer la professionnalisation des jeunes.

Par ailleurs, selon Bertrand Martinot, la pénurie de main-d'œuvre a poussé les entreprises à revoir leurs pratiques de recrutement et de fidélisation.

L'apprentissage est au cœur des stratégies de formation des jeunes et d'embauche des entreprises. Cela se traduit par le développement d'accords collectifs incluant notamment des objectifs chiffrés en matière d'alternance. Cependant, les CFA d'entreprises n'ont pas été aussi répandus que prévu, la plupart des entreprises préférant négocier des classes dédiées auprès de CFA existants.

3. Comment accompagner plus efficacement les jeunes dans l'emploi ?

Veerle Miranda a présenté des exemples de politiques publiques en faveur des jeunes en Belgique et au Danemark.

La générosité des prestations pour les jeunes chômeurs diffère considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre. En France, en Espagne et aux Pays-Bas, il existe un traitement différencié dans le versement des aides selon l'âge, contrairement à la majeure partie des pays de l'OCDE où l'écart de revenu net entre un chômeur de 20 ans et de 30 ans est très faible.

En Belgique, les jeunes demandeurs d'emploi sont incités, grâce à une allocation d'insertion, à s'inscrire auprès du service public de l'emploi dès la fin de leur éducation. Bien qu'ils n'aient pas droit à une allocation chômage, ils bénéficient d'une période d'insertion d'un an pendant laquelle ils reçoivent un accompagnement individuel et collectif pour faciliter leur transition vers l'emploi. Cette approche vise à éviter une période d'attente

durant laquelle les jeunes pourraient perdre leur motivation et leur lien avec le marché du travail.

Au Danemark, les jeunes peuvent également s'inscrire immédiatement après leur diplôme auprès du service public de l'emploi et bénéficier d'un accompagnement. Le bénéfice de l'allocation chômage est fonction des heures travaillées, ce qui incite les jeunes à travailler, même partiellement. En contrepartie, le Danemark a une politique publique de l'emploi très stricte, conditionnant les aides financières à la recherche active d'emploi.

Ces deux approches mettent en évidence l'importance d'un accompagnement actif aux jeunes dès la fin de leur éducation pour favoriser leur insertion professionnelle. De plus, l'utilisation de systèmes de profilage, grâce à l'intelligence artificielle, permettrait de cibler les jeunes avec le risque de chômage de long terme le plus élevé et rendre les dépenses publiques plus efficaces.

Jérémy Hervelin a mis en avant le rôle des enseignants et des conseillers d'orientation dans l'insertion professionnelle des jeunes.

Une question essentielle est de savoir si les jeunes cherchent à entrer dans des diplômes offrant de bonnes perspectives d'emploi. Une légère corrélation positive semble exister entre le nombre de demandes formulées pour un diplôme et le taux d'emploi après son obtention, mais le manque d'informations précises sur les débouchés professionnels associés à certains diplômes pourrait expliquer ce résultat.

Par ailleurs, une étude américaine⁴ montre que les enseignants joueraient un rôle important dans la réussite des élèves : une valeur ajoutée des enseignants (mesurée comme la différence entre le score observé des étudiants aux examens et le score attendu) élevée est associée à une meilleure situation sur le marché du travail des élèves, en termes de revenus et de taux d'emploi. Cependant, les compétences ou méthodes d'enseignement favorisant une forte valeur ajoutée ne sont pas clairement définies.

⁴ Chetty et al. (2014), « Measuring the Impacts of Teachers II : Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood », *American Economic Review*.

Les conseillers d'orientation peuvent également influencer la réussite des élèves. Selon une étude réalisée aux Etats-Unis⁵, une forte valeur ajoutée des conseillers favoriserait la réussite au baccalauréat et la poursuite et la réussite en études supérieures, et cet impact serait principalement le fruit d'une meilleure orientation tout au long de l'année scolaire. En France, une étude récente⁶ montre que les conseillers en insertion professionnelle des missions locales ont un impact positif sur l'insertion des jeunes dans l'emploi.

Fort de ces constats, J. Hervelin a recommandé de favoriser la collaboration et l'échange d'informations entre ces différents acteurs. De manière plus globale, le chômage des jeunes est souvent le reflet amplifié du chômage de la population générale. Les politiques d'accompagnement ou d'éducation peuvent contribuer à rapprocher le taux de chômage des jeunes de celui de la population, mais l'insertion professionnelle des jeunes reste fondamentalement déterminée par le fonctionnement du marché du travail, suggérant d'agir sur les fondamentaux du marché (salaires, contrats de travail, accords de branche, etc).

Bertrand Martinot s'est ensuite questionné sur les manières d'encourager les entreprises à investir davantage dans les jeunes.

Il a d'abord souligné que les entreprises sont déjà incitées économiquement à embaucher des jeunes en raison de la pénurie de main-d'œuvre, et qu'il convient de ne pas recréer des dispositifs s'étant avérés peu efficaces, comme les contrats aidés non-marchands ou les contrats de génération.

Pour attirer les jeunes, les entreprises pourraient s'impliquer davantage dans les mécanismes de découverte des métiers et les stages, et dans la lutte contre les biais à l'orientation, en particulier pour les jeunes filles, à travers des actions coordonnées avec les lycées et les régions.

Concernant la fidélisation des jeunes, B. Martinot a mis en avant trois attentes spécifiques des jeunes : la flexibilité des horaires, l'autonomie dans le temps

de travail et les tâches confiées (avec d'importantes velléités d'indépendance et d'entrepreneuriat), ainsi qu'une sensibilité aux enjeux de responsabilité sociale des entreprises. Il a également souligné que la fidélisation des jeunes passe principalement par des pratiques managériales intelligentes et un traitement équitable.

Jean-Emmanuel Ray a conclu le séminaire en insistant sur la nécessité d'innover dans un environnement éducatif marqué par la technologie. Il a mis en lumière les attentes des jeunes générations, et appelé à une approche inclusive nécessitée par l'évolution du travail.

Il a partagé ses inquiétudes en tant qu'enseignant, soulignant les défis posés par l'emploi des jeunes et la formation initiale, dès le collège. Il a évoqué l'évolution de l'environnement éducatif, marqué par l'usage des technologies et des réseaux sociaux, ainsi que la nécessité d'innover : mais en évitant le dualisme habituel homme/machine. L'IA peut ainsi être un excellent complément de l'enseignant à condition d'être utilisée à bon escient.

Ensuite, il a abordé la question de la flexibilité au travail, soulignant que les jeunes générations recherchent un équilibre entre vie professionnelle et personnelle, ainsi que des marges de manœuvre au sein du salariat. Ces revendications sont aujourd'hui très largement partagées, surtout après l'adoption d'un télétravail massif. Il a également remis en question les perceptions négatives souvent associées à la jeunesse.

Il a conclu en mettant en avant les opportunités offertes par l'évolution rapide du monde du travail, notamment en termes de créativité et de réactivité grâce aux avancées technologiques telles que l'intelligence artificielle. Il a souligné la nécessité pour les entreprises de se préparer à ces changements et d'adopter une approche plus flexible pour répondre aux besoins des jeunes travailleurs.

⁵ Mulherm, Christine, (2024), « Beyond Teachers : Estimating Individual Guidance Counselors' Effects on Educational Attainment », *American Economic Review*.

⁶ Hervelin J., Villedieu P., « Caseworkers and Unemployed Youths », *Draft*.