

Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner

Romain Aeberhardt, Laure Crusson, Patrick Pommier*

Depuis plus de trente ans, le taux de chômage des jeunes est supérieur à 15 % et il a régulièrement franchi les 20 %. Face à ce constat, des mesures de politique de l'emploi se sont succédé pour favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi. La palette des interventions recouvre les contrats subventionnés par l'État et autres formes de baisse du coût du travail, spécifiques aux jeunes ou non, les formations en alternance, les parcours individualisés d'accompagnement vers l'emploi. Les dispositifs comportant un fort contenu en formation, ainsi que les formules créant les conditions d'un accompagnement des jeunes au long de leur phase d'insertion dans la vie professionnelle, ont pris une importance croissante depuis le courant des années 1990. Fin 2010, 24 % des emplois occupés par des jeunes de moins de 26 ans bénéficient d'une aide de l'État, soit 665 000 emplois ; à cette même date, 274 000 jeunes peu qualifiés sont accompagnés par les missions locales dans leur recherche d'emploi durable. Les évaluations de l'effet de ces mesures montrent généralement qu'elles ont un impact positif quand leur contenu en formation est suffisamment important et lorsqu'elles permettent d'acquérir une réelle expérience.

Depuis plus de trente ans, face au constat de chômage des jeunes élevé et persistant, les mesures de politique de l'emploi se sont succédé pour favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi. Elles empruntent essentiellement deux voies : réduire le coût du travail pour les employeurs pour compenser le déficit d'expérience professionnelle des jeunes, accroître leur qualification pour améliorer leurs chances d'accès à l'emploi. En complément de ces dispositifs, l'accompagnement individualisé dans la recherche d'emploi est monté en puissance depuis les années 1990.

Si de nombreuses mesures ont été mises en place spécifiquement pour les jeunes, ces derniers ont aussi constitué un des publics, ciblé prioritairement et de manière explicite ou non, de dispositifs plus généraux, tels des contrats aidés visant à favoriser l'insertion sur le marché du travail de personnes de tous âges. La part des jeunes dans ces dispositifs généraux a fortement varié, au gré notamment des conditions réglementaires d'accès, elles-mêmes parfois liées aux évolutions des dispositifs spécifiquement consacrés aux jeunes, et selon les inflexions des priorités des politiques d'emploi.

Fin 2010, 24 % des emplois occupés par les jeunes de moins de 26 ans bénéficient d'une aide de l'État, soit 665 000 emplois, contre 4 % pour l'ensemble des actifs occupés (*figure 1*). Cette part s'élevait à 11 % en 1980, 20 % en 1990, 30 % en 2000 (*figure 2*). Les années de crise 1992-1993 représentent une inflexion dans le déploiement des mesures d'aide à l'emploi, en particulier pour les jeunes : la proportion d'emplois aidés au sein des emplois occupés par des jeunes de moins de 26 ans sera toujours supérieure à 25 % jusqu'en 2008. Au sein de ces emplois aidés, les contrats mettant en œuvre une alternance entre périodes d'emploi et de formation prédominent.

* Romain Aeberhardt, Laure Crusson, Patrick Pommier, Dares.

L'émergence de la question de l'insertion des jeunes : répondre à la montée du chômage à la fin des années 1970

La prise de conscience de la nécessité d'interventions publiques sur le marché de l'emploi et, dans ce cadre, d'une spécificité de la population jeune, est étroitement corrélée aux indicateurs que renvoie ce marché. Suite au premier choc pétrolier, le niveau du chômage s'accroît de façon inquiétante. Parallèlement, la singularité de la situation des jeunes se manifeste par la permanence d'un taux de chômage significativement plus élevé qu'au sein des autres classes d'âge, écart qui ne fera que s'amplifier avec la massification du phénomène (figure 3). En 1975, le taux de chômage (au sens du BIT) des 15-64 ans est de 3,5 % de la population active, mais il atteint 7,1 % parmi les 15-24 ans (325 000 jeunes). Il ne cesse ensuite de croître jusqu'au milieu

1. Les jeunes de moins de 26 ans dans les mesures d'aide à l'emploi

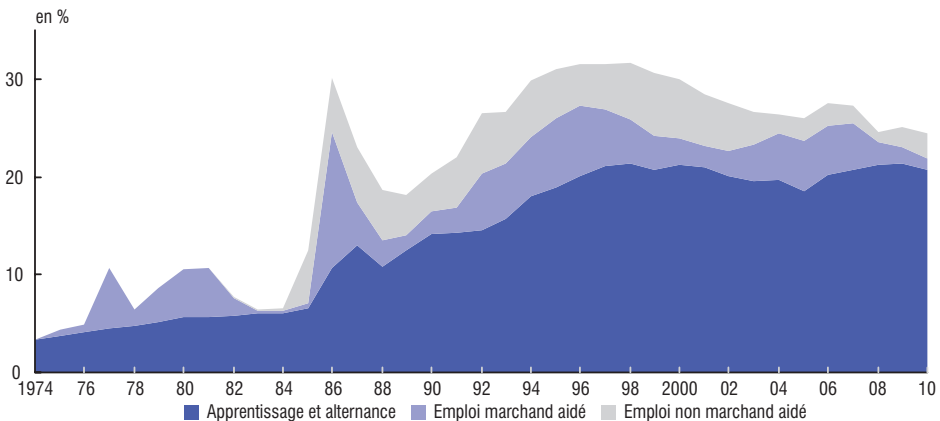
	effectifs au 31 décembre, en milliers									
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Alternance	442	463	579	517	549	590	599	572	565	
Apprentissage	225	287	359	378	401	418	421	418	414	
Contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation	216	176	220	64	4	0	0	0	0	
Contrats de professionnalisation	0	0	0	76	145	173	179	154	150	
Emploi marchand hors alternance	74	171	77	141	136	137	66	42	31	
Contrats initiative emploi (CUI-CIE et CIE)	0	29	36	25	17	2	8	38	30	
Contrats jeunes en entreprise (CJE/SEJE)	0	0	0	116	119	135	58	4	1	
Autres mesures	74	143	41	0	0	0	0	0	0	
Emploi non marchand	120	123	163	66	65	51	30	56	69	
Contrats emploi-solidarité	120	116	36	3	0	0	0	0	0	
Emplois-jeunes	0	0	118	16	6	1	0	0	0	
Contrats emploi-consolidé	0	7	10	3	1	0	0	0	0	
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE et CAE)	0	0	0	42	54	46	27	53	69	
Contrats d'avenir	0	0	0	1	4	4	3	3	0	
Ensemble	636	758	820	724	750	778	696	670	665	
Part des emplois aidés parmi les emplois occupés par des jeunes (en %)	20,3	31,0	30,0	26,0	27,6	27,3	24,6	25,1	24,4	
Part des emplois aidés dans l'ensemble de l'emploi total (en %)	3,8	6,6	6,5	4,7	4,7	4,3	3,7	3,7	3,6	

Champ : France métropolitaine.

Note : hors abattement temps partiel, Accre et insertion par l'activité économique.

Sources : Dares (mesures pour l'emploi) ; Insee, enquêtes Emploi, calculs Dares (emplois occupés par des jeunes).

2. Part des emplois aidés parmi les emplois occupés par des jeunes, selon la catégorie de mesure

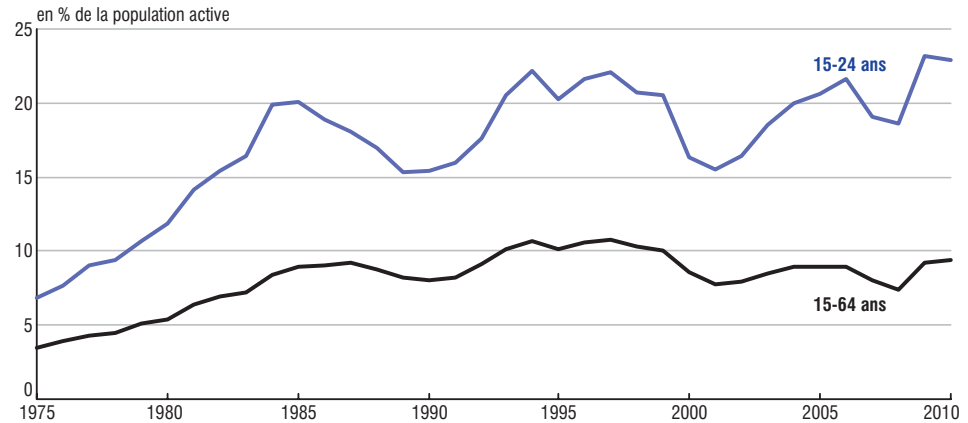


Champ : France métropolitaine, jeunes de moins de 26 ans.

Sources : Dares (mesures pour l'emploi) ; Insee, enquêtes Emploi, calculs Dares (emplois occupés par des jeunes).

des années 1980 où il dépasse les 20 % (plus de 850 000 jeunes). Ce chômage des jeunes pèse lourdement sur la situation du marché du travail, et sur l'appréciation portée par l'opinion et les pouvoirs publics : la proportion de jeunes (15-24 ans) parmi l'ensemble des chômeurs se maintient entre 41 % et 42 % du total entre 1975 et 1984.

3. Taux de chômage au sens du BIT depuis 1975



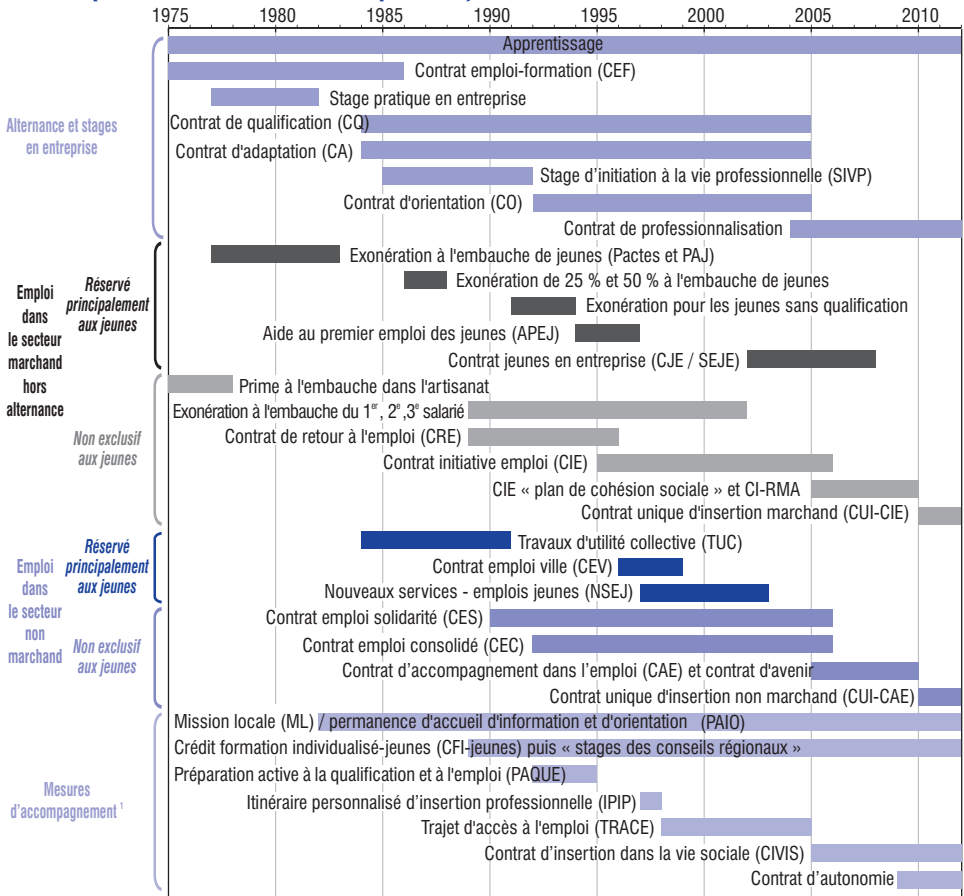
Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes âgées de 15 à 64 ans.

Source : Insee, séries longues du marché du travail.

Les Pactes nationaux pour l'emploi des jeunes, actes fondateurs

Début 1975, le contrat d'apprentissage constitue le seul dispositif avec un contrat de travail ou un statut atypique visant à favoriser l'insertion des jeunes (*figure 4*), en ménageant un « sas » entre leur scolarité au sens strict et leur entrée pleine et entière dans la vie active. En juin 1975, la crise économique suscite quelques mesures pour l'emploi des jeunes, dont, à titre expérimental, la création des contrats emploi-formation inspirés de l'apprentissage. Les déséquilibres économiques s'accroissant, les gouvernements Barre successifs développent les interventions sur le marché du travail, ce qui se concrétise par l'adoption de trois « Pactes nationaux pour l'emploi des jeunes » consécutifs couvrant la période de juillet 1977 à mai 1981 [Bez et alii, 1980]. Le premier Pacte se décline suivant deux axes qui seront des lignes de force permanentes de la politique de l'emploi en faveur des jeunes dans les décennies suivantes. D'une part, réduire le coût relatif de la main-d'œuvre de moins de 25 ans qui se présente sur le marché du travail, de façon à compenser aux yeux des employeurs le déficit d'expérience dont pâtissent les débutants ; ainsi sont introduites des exonérations de charges sociales pour les embauches de jeunes sur des contrats de 6 mois au moins. D'autre part, améliorer la formation de ces derniers, notamment *via* des emplois aménagés : c'est le sens de la pérennisation des contrats emploi-formation, de l'institution des stages pratiques en entreprise, ou de l'incitation à l'embauche d'apprentis (*via* des exonérations de charges sociales, ce qui place cette mesure au confluent des deux logiques déployées). Les Pactes suivants modulent à la marge les dispositifs, en termes d'intensité de l'intervention ou de définition du public cible, mais sans en changer la philosophie. Ainsi, dès les premières années de mise en place de politiques d'emploi des jeunes, la coexistence entre mesures de réduction du coût du travail et de promotion de la qualification couplée à l'occupation d'un emploi structure l'intervention de l'État. Elles se verront bientôt complétées par des mesures consistant à susciter directement la création d'emploi dans les activités non marchandes.

4. Principales mesures d'aide à l'emploi des jeunes



1. Les mesures d'accompagnement ne sont pas en elles-mêmes des contrats de travail ; elles peuvent mobiliser les autres mesures existantes dont les contrats d'aide à l'emploi.

Note : seules les périodes d'entrée en dispositif sont reportées ici ; les dispositifs peuvent rester actifs au-delà de ces périodes en raison de la durée des contrats. Les exonérations mentionnées correspondent à des exonérations de cotisations sociales.

Source : Dares.

Dans le secteur marchand : des mesures de réduction relative du coût du travail

Les interventions de l'État afin de rendre la main-d'œuvre jeune attractive sur le marché du travail en minimisant son coût sont nombreuses des années 1975 à 1995, et relativement éphémères, comme si les pouvoirs publics tâtonnaient à la recherche du dispositif à la fois fédérateur et adapté aux différents types de publics et d'employeurs. Si les mesures générales d'allègement du coût du travail, notamment peu qualifié, sont de nature à soutenir l'emploi des catégories concernées, l'effet des dispositifs ciblés sur des publics spécifiques dépend du type d'emploi subventionné. Ainsi, dans le secteur marchand, les mesures ciblées pâtissent d'effets d'aubaine (les personnes auraient été embauchées même en l'absence de subvention) et de substitution (des personnes de profils différents auraient été embauchées sinon), contrairement aux subventions d'emplois publics et associatifs. Du point de vue du décideur public menant une politique contra-cyclique, leurs effets à court terme sur les créations d'emploi et la baisse du chômage paraissent plus limités.

Dès la fin 1977, 167 000 jeunes sont en emploi sous le régime d'une exonération à 100 % des charges patronales de sécurité sociale dans le cadre du Pacte national pour l'emploi des jeunes. Les Pactes suivants sont moins « généreux » et le nombre d'emplois concernés baisse en conséquence. Les années 1980 voient se succéder différentes formules, notamment au gré des alternances politiques ou des retournements conjoncturels. En 1986 et 1987, le Plan d'urgence en faveur de l'embauche des jeunes introduit des exonérations graduées de 25 % ou 50 % des cotisations patronales : elles concernent 426 000 emplois de jeunes fin 1986. Dans le même esprit, « l'Exo-jeunes » (octobre 1991-octobre 1993) est réservée aux employeurs embauchant des jeunes de moins de 26 ans sans qualification. L'Aide au premier emploi des jeunes (APEJ) prend le relais, sous forme de prime mensuelle à l'embauche d'un jeune non diplômé¹ octroyée pour 9 mois : introduite en avril 1994, réformée en août 1995, cette mesure est supprimée un an plus tard. C'est qu'entre-temps, la création du contrat initiative emploi (CIE) vient fédérer les incitations à l'embauche de publics jugés éloignés de l'emploi : il permet initialement de cumuler exonérations de charges sociales et subvention à l'embauche d'une des multiples catégories de main-d'œuvre visées, dont les jeunes non diplômés. Au total, les jeunes représentent plus de 20 % des contrats signés les premières années, et leur effectif en CIE culmine à 89 000 fin 1997². Le CIE très ambitieux par le montant et la durée (2 ans) de l'aide à l'emploi, et l'ampleur du public cible, fait ensuite l'objet de « recentrages sur les publics les plus en difficulté », afin d'en minimiser le coût. La proportion de jeunes diminue jusqu'à 8 % en 2002, année de l'introduction du contrat jeunes en entreprises (cf. *infra*) qui leur est réservé. Avec la mise en place du CIE version Plan de cohésion sociale en 2005, les publics cibles sont désormais définis au niveau régional, même si des instructions ministérielles fixent les grandes lignes ; le déploiement des nouveaux contrats est au départ fortement orienté vers les jeunes, puis se destine de plus en plus aux chômeurs de longue durée ou seniors, jusqu'en 2007.

Le contrat jeunes en entreprises (CJE ou SEJE pour « Soutien à l'emploi des jeunes en entreprises ») est quant à lui créé en juillet 2002. L'État verse pendant 3 ans une prime mensuelle aux entreprises du secteur marchand qui embauchent des jeunes peu qualifiés en CDI, à temps

Encadré 1

Les niveaux de formation

- Niveau I et II : diplômés des premier et deuxième cycles de l'enseignement supérieur (licence universitaire ou davantage), d'une école de commerce ou d'ingénieur.
- Niveau III : diplômés d'une formation de niveau bac+2 : premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG, BTS...), de formations du secteur de la santé, paramédical, social.
- Niveau IV : sorties de terminale ou d'un niveau équivalent avec ou sans baccalauréat, de l'enseignement supérieur sans diplôme, de classes préparatoires sans avoir réussi à intégrer une école de commerce ou d'ingénieur.
- Niveau V : sorties à l'issue de la dernière année de CAP ou BEP (avec ou sans diplôme) ou d'une classe de seconde ou de première.
- Niveau V bis : sorties du système éducatif avant la dernière année de CAP ou de BEP, après une classe de troisième générale ou une classe de quatrième ou de troisième d'enseignement non général.
- Niveau VI : sorties du système éducatif avant une classe de troisième générale ou avant une classe de quatrième non générale.

Les jeunes dits « sans qualification » sont les jeunes de niveaux VI ou V bis. Les jeunes dits « peu ou pas qualifiés » sont les jeunes de niveau VI, V bis ou V sans diplôme. Les jeunes dits « peu ou pas diplômés » sont les jeunes de niveau VI, V bis ou V.

1. Niveau VI ou V bis de qualification (encadré 1).

2. Des personnes de moins de 26 ans peuvent signer un CIE à plusieurs titres : s'ils sont dépourvus de diplôme, mais aussi en tant que demandeurs d'emploi de longue durée.

plein ou à temps partiel. Cette prime est cumulable avec les « allègements Fillon » des charges patronales sur les bas et moyens salaires (*encadré 2*). À l'origine, le contrat concerne les 16-22 ans sans diplôme ou de niveau inférieur au baccalauréat. Avec le Plan de cohésion sociale, le dispositif est « recentré » sur les jeunes les moins qualifiés. En 2006, la loi sur l'égalité des chances élargit au contraire l'accès à tous les jeunes de 16 à 25 ans de niveau de formation inférieur au baccalauréat, aux jeunes résidant en ZUS, accompagnés en CIVIS ou demandeurs d'emploi, mais réduit à 2 ans la durée de la subvention. Fin 2007, alors que le nombre de SEJE atteint 135 000, le programme est supprimé.

Les objectifs du SEJE sont alors intégrés par le CIE, qui accueille à nouveau une plus forte proportion de jeunes (36 % en 2008, et même 50 % en 2009 dans le cadre du Plan d'urgence pour l'emploi des jeunes), ce qui met fin pour l'heure à la logique de spécialisation des dispositifs selon les publics. Cette rationalisation est accentuée par le Contrat unique d'insertion (CUI) qui, dans sa version dédiée au secteur marchand, reprend le nom de CIE.

Des emplois fortement subventionnés par l'État dans les activités non marchandes : des TUC aux emplois jeunes

Une façon d'insérer rapidement des personnes dans l'emploi est de subventionner de façon massive des emplois dits « d'utilité collective » dans des collectivités territoriales et le monde associatif. Les arguments qui sous-tendent ces formules sont de plusieurs ordres : disposer d'un levier plus direct pour stimuler les embauches, au bénéfice de publics « ciblés » selon les priorités de la politique de l'emploi (et ainsi faire baisser le chômage, dont le « traitement social » passe par ce type de mesure) ; contrecarrer la perte de capital humain induite par le chômage de longue durée tout en permettant aux personnes concernées de percevoir un revenu (qui éventuellement se substitue à une allocation chômage) ; satisfaire des besoins par la fourniture de services d'intérêt collectif. Les jeunes inaugurent cette formule – qui a déjà connu quelques expériences d'ampleur anecdotique – puisque les Travaux d'utilité collective (TUC) créés en 1984 leur sont réservés. Initialement proposés aux 16-21 ans, les TUC sont étendus aux 21-25 ans demandeurs d'emploi de longue durée dès 1985 [Villalard, 1985]. Les « tucistes », comme on les surnomme rapidement, sont « affectés » (il ne s'agit pas de contrat de travail) à un employeur public ou associatif, en général pour une durée de 3 à 12 mois. Ils ont paradoxalement le statut de stagiaires de la formation professionnelle alors qu'ils ne suivent pas obligatoirement de formation, mais travaillent 20 heures par semaine, en échange

Encadré 2

Les mesures générales de baisse du coût du travail

Outre les dispositifs spécifiques ciblés sur les jeunes ou les personnes sans emploi ayant des difficultés d'accès à l'emploi, des politiques plus globales peuvent également avoir un effet sur l'emploi des jeunes. En particulier, les allègements généraux de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires, mis en place en France depuis 1993 et étendus par la suite, visent à favoriser l'emploi des travailleurs non qualifiés en réduisant le coût du travail associé (l'allègement est maximal au niveau du Smic et dans la formule actuelle dégressif jusqu'à 1,6 Smic). Ces allègements s'appliquent à l'ensemble des salariés répondant au critère, et pas aux embauches nouvelles,

contrairement aux autres mesures décrites dans cet article. L'abattement temps partiel, qui s'appliquait de 1992 à fin 2002, offrait quant à lui une exonération partielle de charges sociales pour toute embauche à temps partiel, sans limitation de durée ; en 1999, 43 % des nouvelles exonérations concernaient des jeunes. Différents travaux ont mis en évidence un impact positif sur l'emploi peu qualifié des allègements généraux sur les bas salaires, qui concernent en 2010 environ 10 millions de salariés. En revanche, leur effet sur l'emploi des jeunes n'a pas fait l'objet d'études spécifiques. Ces mesures générales et leurs évaluations ne sont pas développées ici.

d'une indemnité sensiblement inférieure à une rémunération au Smic³. Dès 1985, leur effectif avoisine les 200 000, il ne se replie qu'en 1989 en raison d'un moindre engagement en matière d'aides à l'emploi : le taux de chômage des jeunes est revenu à moins de 16 % avec l'amélioration de la situation économique, et surtout le nombre de jeunes à la recherche d'un emploi a été presque divisé par deux entre le milieu et la fin des années 1980, en partie sous l'effet mécanique de l'allongement de la scolarité, qui diffère l'entrée dans la vie active.

En 1990, les TUC sont supplantés par une mesure phare des années 1990 : les contrats emploi solidarité (CES). Dans l'esprit des contrats aidés du secteur non marchand, il s'agit d'emplois fortement subventionnés par l'État (de 65 % à 100 % selon les cas et les périodes) dans les collectivités locales, entreprises publiques et associations, censés répondre à des besoins non satisfaits, ne se substituant pas à des emplois publics et ne concurrençant pas le secteur marchand ; ce sont des emplois à temps partiel, 20 heures par semaine, et à durée déterminée. Mais contrairement aux formules préexistantes, en particulier les TUC, la rémunération horaire est au minimum égale au Smic car il s'agit d'emplois assortis d'un contrat de travail, certes dérogatoire au droit commun, mais qui confère un réel statut de salarié aux signataires. Surtout, les CES ne sont plus réservés aux jeunes, mais concernent différents publics « éloignés de l'emploi », dont les chômeurs de longue durée (demandeurs d'emploi ayant plus d'un an d'inscription à l'ANPE) de tous âges, qui deviennent une priorité des politiques sociales et de l'emploi au tournant des années 1990⁴. Les moins de 26 ans représentent toutefois une part significative des CES (de l'ordre d'un tiers des contrats signés au milieu des années 1990, lorsque le dispositif est à l'apogée de ses recrutements) ; leur nombre, qui culmine à 169 000 dès la fin 1992, n'atteindra cependant jamais celui des TUC.

En 1992, les contrats emplois consolidés (CEC) sont par ailleurs créés dans le sillage des CES : certaines personnes ayant achevé leur CES peuvent sous certaines conditions signer un CEC, contrat d'un an, renouvelable jusqu'à quatre fois, soit une durée d'emploi qui peut atteindre cinq ans au total ; la durée du travail hebdomadaire est de 30 heures au moins et peut correspondre à un temps plein. Moins diffusés que les CES, les CEC sont censés répondre à des situations de très faible employabilité des personnes, et concernent logiquement peu les jeunes (15 % des entrants en 1996, 6 % en 2004). Néanmoins des contrats emploi ville (CEV) fonctionnant sur le modèle des CEC sont proposés aux 18-26 ans résidant dans les quartiers que l'on qualifie désormais de « sensibles », entre 1996 et 1998.

En 1997, les emplois-jeunes (ou NSEJ pour « Nouveaux Services Emplois Jeunes ») sont créés à l'intention des moins de 26 ans, ainsi que des demandeurs d'emploi de 26 à 30 ans non indemnisables ou handicapés. Il s'agit de contrats à durée indéterminée ou déterminée de 60 mois, généralement à temps plein, qui peuvent être signés par les établissements scolaires, la police nationale, les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations. Ces emplois se veulent vecteurs de « nouveaux services » s'adressant à une demande latente, non révélée ou non solvable. La rémunération des jeunes est partiellement prise en charge par l'État, à hauteur de 80 % du Smic, ce qui doit permettre de révéler cette demande en la solvabilisant durant cinq ans, avec la nécessité (pour l'employeur du secteur associatif) de donner des gages de pérennisation de l'activité. Contrairement à la plupart des mesures, dont le CES, qui mettent l'accent sur les jeunes très peu qualifiés, les NSEJ recrutent à un niveau en moyenne plus élevé : ainsi, parmi les entrants de 1997 à fin 2000, 40 % avaient un niveau de formation au moins égal à bac+2. De fait, la structure par qualification des jeunes qui sont au chômage a évolué depuis le recrutement des premiers TUC : du fait de l'élévation du niveau scolaire des entrants dans la vie active, les jeunes de niveaux VI et Vbis représentent 40 % des jeunes

3. Indemnité TUC de 1200 francs en 1985. Un emploi de 20 heures hebdomadaires rémunéré au Smic correspondrait à un salaire brut de 2 078 francs, avec un Smic horaire brut de 24 francs environ. L'organisme d'accueil peut cependant verser une « indemnité représentative de frais » de 500 francs par mois.

4. Signalons dans ce contexte la mise en place du revenu minimum d'insertion début 1989, dont le bénéfice n'est pas octroyé avant l'âge de 25 ans.

chômeurs en 1997, contre 60 % au début des années 1980. Avec les emplois-jeunes, l'État fait le choix de financer l'emploi et pas l'embauche, puisque plusieurs jeunes peuvent se succéder sur un même emploi. À partir de la fin 2002, on ne peut plus recruter en emploi-jeune (sauf pour remplacer un jeune démissionnaire sur un poste existant) ; l'alternance politique de 2002 se traduit en effet par le choix de développer plutôt les mesures du secteur marchand (création du SEJE). À la mi-2002, 210 000 personnes occupent un emploi-jeune, dont 110 000 ont moins de 26 ans⁵.

Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et le contrat d'avenir créés par le Plan de cohésion sociale de 2005 perpétuent les emplois aidés non marchands. La proportion du coût du travail prise en charge par l'État est modulée selon les priorités : de fait en 2005, elle est de 90 % du Smic pour les CAE signés par des personnes de moins de 26 ans, contre 83 % en moyenne pour l'ensemble des publics. Ainsi, de 2005 à 2009, environ un tiers des entrants en CAE ont moins de 26 ans, contre 14 % en 2004 dans les dispositifs précédents (CES et CEC). La part des jeunes embauchés en contrat d'avenir, destiné aux bénéficiaires de minima sociaux, est quant à elle restée faible tout au long de la vie du dispositif (2005-2009) : entre 6 et 8 %.

Depuis 2010, dans le cadre du contrat unique d'insertion, le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) reste le seul emploi aidé dans le secteur non marchand. Comme le CES, il a vocation à couvrir tous les publics cibles de la politique de l'emploi ; en 2010, 29 % des entrants ont moins de 26 ans. 66 000 jeunes occupent un CAE fin 2010.

Employer pour qualifier : une préoccupation précoce, des solutions diverses

Les Pactes attestent de l'ancienneté du diagnostic relatif à une insuffisante qualification des jeunes entrant dans la vie active ; d'où le fait que des mesures d'accès à l'emploi intègrent une ambition de formation. Pour ce faire, deux voies ont été empruntées⁶ : d'une part, celle du contrat de travail assorti d'obligation de formation, inspiré de l'apprentissage et qui prévaut dans l'alternance, où la personne occupe un emploi dont elle s'absente pour suivre une formation à caractère diplômant ou certifiant ; d'autre part, celle du placement en entreprise de personnes sous statut de stagiaire de la formation professionnelle, qui occupent un poste de travail sans suivre obligatoirement une formation en bonne et due forme.

C'est cette deuxième voie qu'emprunte le Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), mis en œuvre à partir de 1985 dans les entreprises du secteur marchand : les stages durent de 3 à 6 mois, les titulaires perçoivent de 17 % à 27 % du Smic, plus une prime de l'État fonction de leur âge. Le nombre de SIVP atteint 100 000 en 1987 puis décroît régulièrement. De nombreuses critiques sont formulées à l'encontre du caractère très dérogatoire du statut qui en fait des CDD très peu coûteux pour l'employeur, ainsi que de la pauvreté du contenu en formation, dans un contexte où la notion de précarisation de l'emploi émerge dans le débat économique et social. Le SIVP est supprimé en 1991, pour faire place au contrat d'orientation qui relève du régime de l'alternance.

Apprentissage et alternance se distinguent radicalement des stages en entreprise par le contenu en formation, sur le modèle de l'apprentissage qui implique nécessairement de mener en parallèle une scolarité conduisant à un diplôme ou titre professionnel, et l'occupation d'un emploi dont les conditions sont aménagées. L'apprentissage, qui existe depuis les années 1920, est défini sous sa forme actuelle par la loi sur la formation professionnelle du

5. Compte tenu du fait que les emplois-jeunes peuvent être occupés pendant cinq ans, et que de plus certains entrants ont plus de 26 ans, une proportion significative des bénéficiaires en cours de contrat a 26 ans ou plus.

6. On exclut ici les stages de formation proprement dits, où la personne suit une formation sans occuper un poste de travail à titre principal, même s'ils ont pour objectif d'accroître les compétences et peuvent déboucher sur une qualification reconnue. Depuis 1993, ces stages sont mis en œuvre pour l'essentiel par les Régions.

16 juillet 1971 [Abriac, Rathelot et Sanchez, 2009]. Il vise à développer la qualification des jeunes tout en favorisant l'adéquation entre les besoins de recrutement des entreprises et les compétences de la main-d'œuvre. La composante formation relève de la formation initiale.

Le contrat emploi-formation (CEF) introduit en 1975 et amplifié par les Pactes s'inspire du cadre de l'apprentissage en le complétant. Le jeune signataire est un salarié titulaire d'un contrat de travail de 6 mois au moins. L'obligation de formation est conséquente : de 120 à 500 heures pour les contrats de 6 mois, de 500 à 1200 pour les contrats de 12 mois. Les types de formation vont de l'adaptation à un poste de travail, à des formations diplômantes [Goupil et Trimouille, 1982]. Pérennisé par le Plan avenir jeune d'août 1981, le contrat emploi-formation est supplanté par l'instauration des contrats en alternance. Ces derniers sont issus de l'accord national interprofessionnel d'octobre 1983, repris par la loi de février 1984, créant les contrats de qualification et les contrats d'adaptation. Tout comme le CEF, ces mesures étendent la logique de l'apprentissage, plutôt usité dans le monde artisanal, aux secteurs industriels et tertiaires. Comme pour les apprentis, la rémunération est exprimée en dixième du Smic et varie en fonction de l'âge du bénéficiaire. En 1986, le Plan d'urgence en faveur de l'embauche des jeunes marque l'essor de ces contrats en y associant des exonérations de cotisations sociales : 182 000 contrats sont en cours fin 1987, dont les quatre cinquièmes en adaptation. Les réformes successives stimulent par la suite davantage les embauches en contrats de qualification et le très confidentiel contrat d'orientation vient compléter les dispositifs d'alternance (*cf. supra*). L'audience de ces mesures ne se dément pas : en 1989, le nombre d'emplois en alternance ou en apprentissage dépasse 400 000, puis 500 000 en 1997 et 580 000 en 2001. Cette montée en régime dans les années 1990 incombe d'ailleurs en grande partie à l'apprentissage : à compter de 1987, il est possible de préparer des diplômes supérieurs au CAP, et la loi quinquennale de 1993 stimule les embauches ; l'essentiel de la croissance du nombre d'apprentis repose désormais sur le développement des formations de niveau IV et plus dans le cadre de ce contrat⁷. Assorti de bons taux d'insertion dans l'emploi à la sortie, l'apprentissage continue à être vivement encouragé par les pouvoirs publics, tout comme l'alternance en général.

Fin 2004, le contrat de professionnalisation se substitue aux trois contrats en alternance préexistants, toujours en réponse à un accord interprofessionnel⁸. Le nombre de jeunes de moins de 26 ans en apprentissage ou professionnalisation avoisine 600 000 en 2010.

L'accompagnement des jeunes vers l'emploi, une idée qui suit son chemin

Au-delà des contrats de travail bénéficiant d'aides de l'État, un nouvel objet apparaît dans le paysage au cours des années 1980, « l'accompagnement ». En 1981, Bertrand Schwartz remet au gouvernement Mauroy un rapport sur l'entrée des jeunes dans la vie active. Ce rapport constate que les mesures prises jusqu'alors pour les jeunes sont de nature conjoncturelle alors que l'inadéquation entre les qualifications acquises à l'école et le contexte technologique est un problème structurel. Il questionne aussi la capacité des structures existantes à répondre au problème d'insertion des jeunes. En réponse à ce rapport, les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) sont créées en 1982 avec une volonté de décentraliser les questions d'insertion. Elles ont vocation à proposer aux jeunes de 16 à 25 ans des guichets uniques, à même de résoudre les difficultés d'insertion tant professionnelles que sociales [Mas, 2006]. L'idée

7. Voir encadré 1 pour la définition des niveaux de formation.

8. L'ANI du 5 décembre 2003, repris par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, a confié aux branches professionnelles la responsabilité de définir leur politique en matière de qualifications professionnelles et de fixer les modalités de mise en œuvre du contrat de professionnalisation, afin de mieux adapter la formation aux besoins identifiés.

sous-jacente est que les difficultés d'insertion dans l'emploi peuvent s'expliquer pour partie par des freins à l'emploi tels que les problèmes de mobilité, de santé, de logement. Au cours des années 1980, le réseau des missions locales et des PAIO se renforce et se pérennise. En 1994, 900 000 jeunes ont eu un contact avec une de ces structures, dont 400 000 en premier accueil. En 2009, 1 268 000 jeunes ont été en contact avec une mission locale, 515 000 y ont été accueillis pour la première fois [Bonnevialle, 2011].

Une fois le principe d'un accompagnement global posé, la notion de « parcours » apparaît en 1989 avec le programme Crédit Formation Individualisé (CFI) -Jeunes, destiné aux jeunes demandeurs d'emploi sans qualification. Plusieurs étapes s'inspirant des pratiques développées dans les missions locales doivent permettre aux jeunes sortis de formation initiale sans diplôme d'obtenir une qualification : l'élaboration d'un projet professionnel, une phase de pré-qualification puis une phase de qualification [Jeger et Osbert, 1994]. En 5 ans, de 1989 à 1994, environ 600 000 jeunes entrent en CFI. Partant du constat d'une inadéquation de ce programme aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, qui ne maîtrisent pas les savoirs de base, le programme Préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE) est créé en 1992. Environ 75 000 jeunes entrent en PAQUE sur la période 1992-1994. Ce dispositif, coûteux, est abandonné dès 1994.

Dans la même lignée, le dispositif expérimental IPIP (Itinéraire Personnalisé d'Insertion Professionnelle) est mis en place en 1997. Il vise un accompagnement individualisé des jeunes vers l'emploi pour une durée maximale de 18 mois. L'évaluation du programme est décevante : les abandons en cours de dispositif sont nombreux et le taux d'accès à l'emploi faible. Avec cette expérimentation, trois points clés serviront d'enseignement pour les dispositifs d'accompagnement futurs : la nécessité d'un référent unique, le besoin d'alterner des entretiens individuels et collectifs et la mise en place de partenariats entre les institutions.

En 1998, le programme TRACE (Trajet d'ACCès à l'Emploi) est créé par la loi de lutte contre les exclusions. C'est la première mesure d'accompagnement individualisé vers l'emploi à grande échelle qui cible uniquement les jeunes (de moins de 26 ans sans qualification ou cumulant des freins sociaux, familiaux et personnels). Avec la fixation d'objectifs chiffrés en termes de baisse du chômage des jeunes au niveau européen, le suivi individualisé des demandeurs d'emploi est en effet présenté comme l'un des moyens de réduire le chômage de longue durée. Le programme TRACE est consolidé avec la deuxième loi de lutte contre les exclusions de 2002, les moyens alloués aux missions locales sont renforcés et le programme est élargi. Au total, 320 000 jeunes auront bénéficié du programme TRACE avant son terme en 2003.

Dès 2005, avec la loi de programmation pour la cohésion sociale, il est remplacé par le programme CIVIS (Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale). Mis en œuvre par le réseau des missions locales, le CIVIS s'adresse au même public que le programme TRACE, à savoir des jeunes de 16 à 25 ans révolus qui rencontrent des difficultés particulières d'insertion professionnelle. Il concerne les jeunes de niveau de qualification inférieur ou équivalent au bac général, technologique ou professionnel ou des jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi au minimum 12 mois au cours des 18 derniers mois. Il vise à accompagner vers « l'emploi durable » (CDI ou CDD de plus de six mois, hors contrats aidés du secteur non marchand). Le CIVIS est un dispositif de grande ampleur : entre avril 2005 et décembre 2010, 1 060 000 jeunes en ont bénéficié, 796 000 jeunes sont sortis du dispositif dont 268 000 pour accéder à un emploi durable. Fin 2010, 274 000 jeunes étaient présents dans le programme.

En juillet 2008, dans le cadre du Plan espoir banlieues, le contrat d'autonomie est mis en place à titre expérimental dans des zones couvertes par un contrat de cohésion sociale (CUCS) dans 35 départements. Destiné aux jeunes peu qualifiés et en difficulté d'accès à l'emploi, il vise à l'origine les jeunes non suivis par le service public de l'emploi (non inscrits à Pôle emploi ou non suivis dans une mission locale), afin d'assurer une complémentarité avec le CIVIS.

Dans ces différents programmes, l'accompagnement est généralement d'une durée limitée (18 mois puis 24 dans le cadre de TRACE, un an renouvelable pour le CIVIS⁹, 6 mois renouvelables pour le contrat d'autonomie). Le suivi personnalisé et régulier par un conseiller « référent » est la règle : les entretiens sont mensuels en CIVIS, hebdomadaires en contrat d'autonomie. Les missions locales peuvent mobiliser l'ensemble des mesures existantes à destination des jeunes : formation (de la remise à niveau aux formations qualifiantes), stages en entreprise, contrats de travail aidés ou non aidés du secteur marchand. Lors des périodes d'emploi ou de formation, que ce soit en CIVIS ou en contrat d'autonomie, les contacts avec le référent sont maintenus.

Une évolution dans le choix des structures en charge de l'accompagnement

À qui confier l'accompagnement des jeunes en difficultés d'insertion ? Dans le cadre de PAQUE, les missions locales sont chargées d'orienter les jeunes vers le programme, mais ce sont des prestataires, des organismes de formation, qui les accueillent et organisent le parcours individualisé. TRACE donne un rôle prépondérant aux missions locales et aux PAIO. Des opérateurs externes (organismes de formation, d'insertion professionnelle, foyers de jeunes travailleurs ou équipes de prévention) peuvent intervenir « là où les missions locales et les PAIO ne sont pas immédiatement en situation d'assurer l'accompagnement et le suivi de l'ensemble des jeunes pouvant en bénéficier » (circulaire du 1^{er} juillet 1998). Lors de la mise en place du programme TRACE, il était prévu que la part des opérateurs externes s'amenuise progressivement au profit de celle des missions locales. Après 2001 et avec l'élargissement du public visé, le recours à ces opérateurs s'accroît néanmoins pour assurer l'accompagnement des nouveaux entrants.

À partir de 2005, le CIVIS devient le programme phare des missions locales et le recours aux opérateurs externes est exclu. Mais la question revient en force dans le débat public à la fin des années 2000. À partir de 2007, le recours à des opérateurs privés de placement se développe pour les demandeurs d'emploi « adultes » à l'initiative de l'Unédic puis de Pôle emploi. Pour les jeunes, l'accompagnement en contrat d'autonomie est réalisé par des opérateurs essentiellement privés sélectionnés par le ministère de l'Emploi. Dans une logique de marché, ils sont rémunérés en fonction de leurs performances en termes d'entrées en contrat et surtout de placement dans l'emploi ou la formation [Crusson, 2011].

Une aide financière pour accéder à l'autonomie

Ces programmes restent en revanche modestes quant au soutien financier à l'autonomie accordé aux jeunes. Jusqu'en 2002, le programme TRACE ne prévoyait pas d'allocation. Les périodes de non emploi étaient couvertes ponctuellement par les Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) gérés par les conseils généraux. En 2001, une bourse d'accès à l'emploi (BAE) est mise en place à titre expérimental pour les périodes où les jeunes ne disposent pas d'autres revenus. Les titulaires majeurs d'un CIVIS peuvent quant à eux bénéficier d'une allocation versée pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni autre allocation.

Dans le contrat d'autonomie, une bourse forfaitaire mensuelle est versée aux signataires pendant la phase de recherche d'emploi ou de formation. À l'inverse des précédentes aides, cette bourse ne dépend ni de la situation du jeune ni de celle de ses parents. Elle peut en

9. Sauf pour le CIVIS « renforcé » destiné aux jeunes les plus en difficulté et les moins qualifiés, qui est renouvelable autant de fois que nécessaire jusqu'au 26^e anniversaire.

revanche être suspendue pendant les missions courtes en emploi rémunéré ou en cas d'absence aux rendez-vous. Lancée début 2011, l'expérimentation d'un « revenu contractualisé d'autonomie » destiné à 5 500 jeunes renforce cette logique (un revenu est garanti pendant deux ans). L'objectif de cette expérimentation est de mesurer les effets de ce soutien sur les parcours d'insertion des jeunes.

Évaluer les effets des politiques actives d'emploi : une question plus complexe qu'il n'y paraît

La succession et la multiplication des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes conduisent inévitablement à se poser la question de l'évaluation de leurs effets, sur l'emploi et les salaires futurs par exemple. Les recherches conduites dans les années 1990 et 2000 ont permis d'aboutir à un certain consensus sur l'efficacité des politiques actives d'emploi. Les dispositifs ont rarement été évalués de manière spécifique, mais des résultats par grande catégorie de dispositifs semblent tout de même émerger. Il en ressort que les contrats aidés et les programmes de formation ont un impact positif quand ils permettent d'acquérir une réelle expérience.

On appelle « impact », ou « effet net », d'un dispositif, la différence entre les situations d'un jeune dans deux cas : dans le premier il aurait bénéficié du dispositif et dans l'autre il n'en aurait pas bénéficié. Évaluer un tel impact serait simple s'il était possible d'observer et de comparer ces deux situations hypothétiques. Malheureusement, il n'y a toujours qu'une seule des deux situations qui est observée, l'autre situation étant qualifiée de « contrefactuelle ». On ne peut donc pas évaluer directement l'effet d'un dispositif jeune par jeune de cette manière. Que peut-on faire pour contourner cette difficulté ?

Comparer les jeunes ayant bénéficié d'un dispositif à ceux qui n'en ont pas bénéficié ne permet en général pas de déterminer l'impact de ce dispositif. En effet, les jeunes bénéficiaires sont en général différents des jeunes non bénéficiaires (sauf dans le cas « idéal » où les jeunes ont été affectés de manière aléatoire au dispositif à évaluer). Ces différences peuvent se manifester de manière objective, suivant des caractéristiques dites « observables » : il peut exister des différences d'âge, de niveau d'éducation, d'expérience professionnelle, de durée de chômage, etc. Mais elles peuvent également être moins nettes pour un observateur extérieur (caractéristiques « inobservables ») : il peut s'agir de différences de motivation, de capacité à se projeter dans l'avenir, d'une valorisation plus ou moins grande du court terme par rapport au long terme, etc. Mais surtout, la participation ou non à un dispositif est en général le résultat d'un choix rationnel. Ce choix peut émaner du jeune lui-même ou d'autres personnes qui l'encadrent, le conseillent ou l'orientent dans ses démarches d'emploi et de formation. Par conséquent toute comparaison sans précaution du devenir des jeunes qui bénéficient du dispositif par rapport au devenir de ceux qui n'en bénéficient pas ne pourra en aucun cas correspondre à une mesure de l'impact de ce dispositif. En pratique, il ne s'agit pas d'un simple problème de précision plus ou moins grande ; le risque peut aller jusqu'à attribuer à tort un effet positif (ou négatif) au dispositif étudié.

Toute la difficulté des évaluations d'impact des politiques publiques tient à la prise en compte de ces « biais de sélection ». En dehors du cadre des expérimentations contrôlées (*encadré 3*), il s'agit alors d'utiliser des outils statistiques pour rendre comparables *a posteriori* les jeunes qui ont bénéficié du programme et ceux qui n'en ont pas bénéficié. Les méthodes utilisées dépendent des données disponibles et nécessitent des hypothèses plus ou moins vraisemblables afin de construire les situations « contrefactuelles ». Ainsi, depuis le début des années 1990, la Dares a fait un effort particulier pour suivre le parcours d'individus dont certains ont bénéficié des politiques actives d'emploi (groupe qualifié de « groupe traité ») et d'autres, aussi proches que possibles en termes de caractéristiques observables (« groupe témoin »), n'en ont pas bénéficié [Charpail, Klein et Zilberman, 2005 et Even et Klein, 2007].

Un nouvel éclairage sur l'évaluation des politiques actives d'emploi : les expérimentations contrôlées

Relativement peu d'évaluations d'impact ont été publiées ces dernières années en comparaison de la production des années 1990. L'intérêt pour l'évaluation des politiques publiques n'a pas pour autant diminué. Au contraire, les études précédentes ont déjà permis de constituer un certain corpus de connaissances et les efforts plus récents ont plutôt porté sur la mise en place d'expérimentations contrôlées afin, entre autres, d'apporter des éléments de preuve encore plus convaincants sur certains points, ou d'évaluer des dispositifs nouveaux, qui n'ont pas encore été déployés à grande échelle (*figure*). Ces expérimentations « contrôlées » consistent à désigner de manière aléatoire, parmi un groupe de jeunes éligibles à une certaine mesure de politique publique, ceux qui en bénéficieront, puis de les comparer quelques mois ou années plus tard à ceux qui étaient éligibles mais n'en ont pas bénéficié. Elles nécessitent cependant la mise en œuvre de protocoles très rigoureux et donc une logistique assez pesante. Comme beaucoup de démarches évaluatives, elles ne donnent des résultats qu'après plusieurs années compte tenu du recul nécessaire.

Même si ces expérimentations permettent de supprimer totalement les biais de sélection et à ce titre sont parfois présentées comme l'approche idéale en termes d'évaluation des politiques publiques, elles ont également leurs limites et ne peuvent se substituer systématiquement aux autres modes d'évaluation. On ne peut pas toujours tout évaluer par des expérimentations avec un groupe dit « traité » et un groupe dit « témoin » constitués par tirage au sort. Par exemple, les dispositifs expérimentaux concernent parfois très peu de jeunes. On manque alors de « puissance » pour toute analyse quantitative, c'est-à-dire que les effectifs seraient de toute façon trop faibles pour pouvoir conclure d'un point de vue statistique que les écarts observés relèvent du dispositif et non pas du hasard. Par ailleurs, évaluer

Synthèse de quelques évaluations par expérimentation contrôlée spécifiquement orientées vers les jeunes

Dispositifs	Description / Questions soulevées
« Jeunes diplômés »	Confier les jeunes diplômés demandeurs d'emploi à des opérateurs privés de placement améliore-t-il leur situation sur le marché du travail ? Oui, légèrement mais à court terme seulement. Les politiques actives d'emploi ont-elles des effets négatifs sur les non bénéficiaires (effets de « file d'attente ») ? Les éventuels effets de file d'attente ne remettent pas en cause l'effet positif global du dispositif.
« Pass' Accompagnement »	Soutien financier et tutorat pour les jeunes de 18 à 25 ans. L'expérimentation a lieu dans le Bas-Rhin. En cours.
« AFIJ »	Rebond pour les étudiants « décrocheurs » de l'enseignement supérieur. Le programme inclut tutorat, aide à la recherche d'emploi et lien vers l'apprentissage. En cours.
« Créa-Jeunes »	Programme créé par l'ADIE : aide à la création d'entreprise pour les jeunes de 18 à 30 ans issus de quartiers défavorisés. En cours.
« Accompagnement renforcé des jeunes en recherche d'apprentissage »	Promotion de l'apprentissage et sécurisation des parcours des jeunes apprentis en Corrèze. En cours.
Extension de : « Accompagnement renforcé des jeunes en recherche d'apprentissage »	Extension de l'expérimentation précédente à d'autres régions françaises. En cours.
« DEPAR »	Dispositif expérimental de plateforme pour une alternance réussie. Programme visant à sécuriser l'orientation vers l'alternance et à prévenir les ruptures. En cours.
« Groupement de créateurs »	Programme d'aide à la création d'entreprise destiné aux jeunes. En cours.
« Revenu Contractualisé d'Autonomie »	Modification du CIVIS afin de garantir un certain revenu aux jeunes pendant deux ans. En cours.

Note : quasiment toutes les études mentionnées sont en cours de réalisation. Les études retenues ont en commun un protocole expérimental rigoureux avec affectation aléatoire dans le dispositif et un groupe de contrôle de taille suffisante.

Encadré 3 (suite)

un dispositif qui n'est pas encore en régime de croisière n'est pas toujours pertinent. Si le contenu du programme n'est pas très bien défini pour les acteurs locaux, on ne sait alors pas ce que l'on est en train d'évaluer. À l'inverse, les expérimentations contrôlées sur des dispositifs déjà en place nécessitent que le nombre de places disponibles soit suffisamment restreint, de telle sorte qu'il soit éthiquement acceptable de choisir de manière aléatoire les jeunes qui participent parmi ceux qui sont éligibles au dispositif. Enfin, les méthodes expérimentales nécessitent une attention particulière dans la mise en place des protocoles afin de limiter le risque que le cadre expérimental ait une influence sur le comportement des groupes étudiés.

Un exemple : l'expérimentation « jeunes diplômés »

Entre mi-2007 et fin 2008 a été expérimentée une prestation d'insertion dans l'emploi de jeunes ayant validé un diplôme de niveau bac+2 minimum et fortement touchés par le chômage, par des opérateurs privés de placement [Crépon, Duflo, Gurgand, Rathelot et Zamora, 2011]. L'expérimentation avait deux buts principaux. D'une part, il s'agissait de mesurer l'efficacité comparée d'un accompagnement renforcé par des opérateurs privés de placement (OPP) et de l'accompagnement de droit commun, en termes d'insertion dans l'emploi durable. D'autre part, l'expérimentation devait permettre de tester l'existence d'éventuels effets dits de « file d'attente », c'est-à-dire de voir si les jeunes suivis par les OPP trouvaient un emploi au détriment des autres jeunes éligibles.

Un tirage au sort sur les listes de jeunes demandeurs d'emploi de Pôle emploi a permis d'orienter 10 000 jeunes vers des OPP tandis que les autres jeunes continuaient à bénéficier des mesures de « droit commun ». Les deux groupes de jeunes ont fait l'objet d'une enquête en quatre vagues : 8, 12, 16 et 20 mois après le tirage au sort.

Au bout de 8 mois, l'accès à l'emploi durable, et plus précisément à des CDD de 6 mois ou plus, apparaît légèrement supérieur pour les jeunes suivis par les OPP. En revanche, cet avantage disparaît à partir de 12 mois.

Pour mesurer les éventuels effets de file d'attente, la mise en place d'un protocole particulier a été nécessaire, dans lequel le nombre de jeunes suivis par des OPP dans chaque bassin d'emploi était lui-même aléatoire. L'effet global positif obtenu sur l'emploi des jeunes (traités et témoins) dans les zones où tous les jeunes ont été orientés vers les OPP, témoigne que l'effet positif des OPP ne peut être imputable à un simple échange dans la file d'attente au profit des jeunes du groupe traité. En effet, dans le cas contraire (pur effet de déplacement), l'effet global sur l'ensemble des jeunes aurait été nul.

Même si l'on peut objecter que les comparaisons issues de ces données ne permettent pas de pleinement prendre en compte toutes les différences inobservables qui expliquent notamment que seules certaines personnes participent aux programmes mis en place parmi toutes celles qui y sont éligibles, ces comparaisons représentent néanmoins une nette amélioration par rapport à de « simples » comparaisons de taux de sortie entre les dispositifs.

Les évaluations d'impact ne sont pas systématiques

La réalisation d'évaluations d'impact au sens strict est exigeante : en données, en compétences, en temps, etc. Aussi n'en dispose-t-on pas de manière systématique. Pour autant, les différents programmes font l'objet *a minima* d'un suivi statistique, préalable indispensable à l'évaluation. Ainsi, des analyses ont été menées pour la plupart des dispositifs sur les trajectoires des bénéficiaires, leurs conditions de passage dans ce dispositif, ou son utilisation par les employeurs, par le biais d'enquêtes ou grâce à l'exploitation de sources administratives. Les enquêtes de la Dares ont par exemple montré que les jeunes embauchés en emploi-jeune dans une collectivité locale, un établissement public ou une association étaient pour les trois quarts d'entre eux en emploi à la sortie du programme et

qu'un an et demi plus tard, 85 % des jeunes travaillaient et 72 % étaient en CDI [Casaux, 2006]. Par ailleurs, six jeunes sur dix avaient profité de leur emploi-jeune pour préparer un diplôme ou un concours. Si les jeunes estimaient en grande majorité que le programme permettait d'acquérir une expérience professionnelle, technique et relationnelle, certains regrettaient un manque de formation ou jugeaient leur salaire trop faible. L'insertion ultérieure dans l'emploi apparaissait d'ailleurs positivement corrélée avec le fait d'avoir suivi une formation [Bouygard et Gélot, 2002]. Ce résultat est observé plus généralement pour les contrats aidés, qu'ils soient ou non destinés aux jeunes, comme le montre l'enquête en continu auprès des sortants de contrats aidés du Plan de cohésion sociale, qui permet notamment de disposer de taux d'insertion dans l'emploi et dans l'emploi durable six mois après la sortie de contrat aidé [Fendrich, 2010]. Les enquêtes de 2000 (portant sur les entreprises utilisatrices de contrats de qualification ou d'autres mesures d'aide à l'emploi) et de 2007 (auprès des employeurs utilisateurs de contrats aidés) ont quant à elles permis d'analyser les motivations des employeurs pour recourir à ces dispositifs, ainsi que les causes et taux de ruptures précoces de contrats. Les sources administratives, comme les conventions individuelles d'embauche en contrat aidé, permettent de décrire les entrants, leurs employeurs et leurs contrats. Lorsqu'elles sont suffisamment riches, elles permettent même de décrire finement l'accompagnement dont les jeunes ont bénéficié et leurs trajectoires. C'est le cas de l'application Parcours 3, utilisée par les missions locales pour gérer les dossiers des jeunes suivis, notamment en CIVIS. Les approches qualitatives permettent également d'éclairer des dimensions supplémentaires, notamment pour comprendre le fonctionnement d'un dispositif ou sa mise en œuvre sur le terrain.

De plus, certains dispositifs sont relativement proches de ceux qui ont fait l'objet d'une évaluation d'impact, ce qui permet tout de même d'avoir une idée de leurs effets dans la limite de la ressemblance entre les dispositifs. C'est par exemple le cas pour le contrat d'orientation qui a remplacé le SIVP à partir de 1992, le contrat de professionnalisation qui a remplacé les autres contrats d'alternance à partir de 2004 ou encore le CAE (puis CUI-CAE) qui a remplacé le CES à partir de 2005.

Un relatif consensus sur l'importance de la formation dans l'efficacité des dispositifs...

Les politiques actives d'emploi des jeunes ont fait l'objet de nombreux travaux d'études dans les années 1990 et 2000 (*figure 5*). Ces travaux ont abouti à un certain consensus en termes de résultats généraux [Fougère, Kramarz et Magnac, 2000 et Fougère, 2007]. Les travaux d'évaluation d'impact n'ont souvent pas étudié chaque dispositif spécifiquement en raison de leur foisonnement. Ils distinguent en général les dispositifs suivant deux dimensions : contrats aidés vs. programmes de formation et d'alternance d'une part, secteur marchand vs. non marchand d'autre part. Suivant les données disponibles, les situations sur le marché du travail sont étudiées soit de manière ponctuelle (une ou plusieurs observations), soit sous forme de suites continues de séquences de situations professionnelles (CDI, CDD, dispositif d'aide à l'emploi, chômage). Les méthodes mises en œuvre sont alors très différentes mais les résultats sont globalement concordants : seuls les programmes ayant un réel contenu en termes de formation semblent avoir des effets moyens bénéfiques sur l'accès à l'emploi.

Les études concernant l'apprentissage mettent pour la plupart en évidence un effet positif sur l'accès à l'emploi quand on compare ses bénéficiaires aux lycéens professionnels qui ont préparé des diplômes équivalents [Sollogoub et Ulrich, 1999 ; Bonnal, Fleury et Rochard, 1999 ; Simmonet et Ulrich, 2000 et Abriac, Rathelot et Sanchez, 2009]. Ces effets positifs

5. Synthèse des études d'évaluation d'impact par type de dispositif

Dispositif étudié, auteurs, source et indicateurs retenus	Résultats
Apprentissage versus lycée professionnel	
<i>Sollogoub M., Ulrich V. (1999)</i> <i>Enquête Cheminement professionnel (Céreq, 1993)</i> Part du temps en emploi pendant la période d'insertion couverte par l'enquête (4 ans et demi) et salaire à la date de l'enquête	Effet positif de l'apprentissage sur l'emploi mais négatif sur les salaires
<i>Bonnal L., Fleury L. et Rochard M.B. (1999)</i> <i>Enquêtes IVA et IPA, 1990 et 1994 (rectorat, région Centre)</i> Situation professionnelle 7 mois après la fin de la formation	Effet positif de l'apprentissage sur l'accès à l'emploi stable (CDI vs CDD et intérim). En cas de non emploi, les apprentis sont plus souvent au chômage et les lycéens suivent plus souvent d'autres formations en alternance
<i>Simmonet V. et Ulrich V. (2000)</i> <i>Enquête Jeunes et carrières (Insee, 1997)</i> Taux d'emploi, taux d'emploi à plein temps et salaire horaire en 1997 ; salaire horaire du premier emploi de plus de 6 mois	Les apprentis sont plus souvent en emploi et moins souvent à temps partiel, mais leurs salaires ne sont pas significativement différents
<i>Bonnal L., Mendes S. et Sofer C. (2003)</i> <i>Panel Mesures jeunes (Céreq, 1989-1990)</i> Taux d'emploi immédiatement après la fin de la formation	Effet positif de l'apprentissage sur l'accès à l'emploi, surtout chez les hommes
<i>Abriac D., Rathelot R. et Sanchez R. (2009)</i> <i>Enquête Génération 2004 (Céreq)</i> Taux d'emploi et salaire 3 ans après la sortie de la formation initiale	Effet positif de l'apprentissage sur l'emploi et aussi sur les salaires (faible mais significatif pour les salaires)
Stages de la formation professionnelle, travaux d'utilité collective (TUC), stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), autres stages rémunérés versus non-emploi	
<i>Magnac T. (1997, 2000)</i> <i>Enquête Emploi</i> Situation professionnelle à intervalles réguliers pour calculer la facilité d'entrer dans un état par rapport à la stabilité dans l'état	Pas d'effet significatif des contrats aidés (TUC, SIVP et autres stages mêlés) pour retrouver un emploi stable (mais pas d'effets nets négatifs comme pourraient le laisser penser les effets bruts)
SIVP, contrats de qualification (CQ), contrats d'adaptation (CA) (+ quelques apprentis) versus TUC et stages 16-25	
<i>Bonnal L., Fougère D. et Sérandon A. (1997)</i> <i>Enquête Suivi des chômeurs (1986-1988)</i> Suite de séquences de situations professionnelles (CDI, CDD, non-emploi, etc.) pour simuler des probabilités de passage d'un état à un autre et des probabilités de chômage de longue durée	Effet positif de l'alternance, effet nul voire négatif des emplois aidés du secteur non marchand. Mise en évidence d'une certaine hétérogénéité entre diplômés et non diplômés
CQ, CA (+ quelques apprentis) versus SIVP versus TUC versus stages 16-25	
<i>Brodady T., Crépon B. et Fougère D. (2001)</i> <i>Enquête Suivi des chômeurs (1986-1988)</i> Suite de séquences de situations professionnelles (CDI, CDD, non-emploi, etc.) pour simuler des probabilités d'être en emploi à différentes dates après la fin du programme et pour simuler le nombre de mois en emploi au cours des 6 mois après la fin du programme	Idem précédent et mise en avant d'une hétérogénéité des effets suivant la probabilité de participer au programme
TUC versus SIVP versus stages 16-25	
<i>Brodady T. (2007)</i> <i>Enquête Suivi des chômeurs (1986-1988)</i> Suite de séquences de situations professionnelles (CDI, CDD, non-emploi, etc.) pour simuler des probabilités d'être en emploi 6 mois après la fin du programme	Effet positif des TUC sur l'entrée en emploi au sens large (mais effet prépondérant sur les CDI) pour les plus éloignés de l'emploi, effet positif des SIVP en moyenne plus grand mais en réalité concentré sur ceux qui avaient le plus d'expérience
CIE versus CES versus non-emploi	
<i>Even K. et Klein T. (2007)</i> <i>Panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi (Dares, 1999)</i> Taux d'emploi à différentes dates et augmentation du niveau de vie en 5 ans (environ suivant les cohortes)	Effet positif du CIE, pas d'effet pour le CES. Plus d'effet quand les contrats sont plus longs
Mesures jeunes en général versus non-emploi	
<i>Havet N. (2006)</i> <i>Enquête Jeunes et carrières (1997)</i> Situation professionnelle à intervalles réguliers pour calculer des coefficients de transition d'un état à un autre	Effet général positif pour les hommes mais pas pour les femmes
<i>Pénard T. et Sollogoub M. (1995)</i> <i>Génération 1986 (Céreq)</i> Durée en emploi suivant le statut d'embauche du jeune	Effet plutôt positif des mesures jeunes sur le maintien en emploi pour ceux qui restent dans l'entreprise d'accueil et effet plutôt négatif sur le retour en emploi pour ceux qui la quittent

Note : les études retenues ont cherché à prendre en compte, autant que possible, les biais de sélection et l'hétérogénéité inobservée.

semblent concerner plus les hommes que les femmes [Bonnal, Mendes et Sofer, 2003]. En ce qui concerne les salaires, l'effet est faible dans tous les cas. Il semble positif et significatif dans l'étude la plus récente, non significatif, voire négatif dans les travaux plus anciens. À titre illustratif, Abriac, Rathelot et Sanchez (2009) trouvent une augmentation de 6,5 points de la probabilité d'être en emploi et un gain salarial de 2,9 % trois ans après la sortie de la formation initiale.

Les autres contrats de formation en alternance du secteur marchand (contrat de qualification, d'adaptation, d'orientation, SIVP) ont également un impact positif pourvu qu'ils permettent d'accumuler une certaine expérience, et plus ils sont longs plus leur impact est fort [Bonnal, Fougère, Sérandon, 1997 et Brodaty, Crépon, Fougère, 2001].

Contrairement aux dispositifs précédents, les contrats aidés du secteur non marchand sont très pauvres en formation, même si les récentes évolutions institutionnelles ont visé à la renforcer. Les évaluations disponibles montrent qu'ils sont en moyenne inefficaces voire négatifs. En tenant compte des effets individuels inobservés, l'insertion en CDI n'est pas significativement plus fréquente après une période dans l'un de ces contrats qu'après une période de chômage [Magnac, 1997, 2000]. Si l'on considère les jeunes pris dans leur ensemble, une certaine hiérarchie semble se dessiner pour ce qui est des transitions du chômage vers les CDI : les SIVP semblent être plus efficaces que les contrats d'alternance, tandis que les TUC semblent être les moins efficaces [Brodaty, Crépon et Fougère, 2001].

Ces effets moyens cachent cependant une certaine hétérogénéité suivant les caractéristiques des jeunes. Pour les jeunes hommes diplômés, les SIVP semblent être les seuls à avoir un effet positif alors que l'impact des contrats de qualification et d'adaptation semble nul et celui des TUC négatif. Pour les jeunes sans diplôme, les contrats d'alternance passeraient devant les SIVP en termes d'impact tandis que les TUC resteraient les moins efficaces, mais avec un impact nul au lieu d'être négatif [Bonnal, Fougère et Sérandon, 1997]. Mais le diplôme n'est peut-être pas la dimension la plus déterminante. Dans le cas des TUC et SIVP, l'éloignement vis-à-vis de l'emploi serait un critère beaucoup plus discriminant (nombre de mois de chômage avant l'entrée en dispositif, expérience professionnelle antérieure, âge) [Brodaty, 2007]. Les jeunes les plus proches de l'emploi concentreraient à la fois l'effet positif du SIVP, et celui, négatif, des contrats aidés du secteur non marchand. Dans ce cas pourrait dominer l'effet d'un « stigma négatif » auprès des employeurs, pour les jeunes qui seraient passés par ces dispositifs. Les contrats aidés du secteur non marchand semblent au contraire avoir un effet positif sur les plus jeunes, disposant de l'expérience professionnelle initiale la plus faible, au chômage depuis plus longtemps et donc les plus éloignés de l'emploi *a priori*. Malgré leur faible contenu en termes de formation, ces dispositifs contribueraient à replacer ces jeunes dans une dynamique de participation au marché du travail. Ce résultat positif se distingue cependant de ce qui a pu être obtenu dans les autres études évoquées ici et qui semblent plutôt s'accorder sur un effet nul voire négatif de ces contrats. En tout état de cause, même si leur impact sur l'insertion dans l'emploi ne semble pas toujours déterminant, ces dispositifs ont également un rôle social, notamment en assurant un certain revenu à leurs bénéficiaires et en leur permettant de se sentir utiles et de reprendre confiance [Fendrich, 2010].

En ce qui concerne les différences entre hommes et femmes, les résultats ne sont pas toujours concordants. Certaines données et méthodes laissent penser que l'effet des situations passées sur le marché du travail serait moins important pour les femmes que pour les hommes, ce qui signifierait que les mesures d'insertion auraient un effet plus importants pour ces derniers [Magnac, 1997, 2000 et Havet, 2006]. Au contraire, d'autres études semblent indiquer que ces différences d'effets par sexe seraient non significatives voire plutôt en faveur des femmes [Brodaty, 2007].

... mais des questions qui restent en suspens

Les évaluations d'impact ont souvent été critiquées en raison du manque de diversité des indicateurs sur lesquels elles se fondent. En fait, si l'on veut à la fois que ces derniers soient simples et permettent de comparer les évaluations entre elles, on est souvent amené à privilégier une mesure d'impact en termes de taux de retour à l'emploi (à un horizon qui peut varier d'une étude à l'autre). Par ailleurs, les données utilisées, qu'elles proviennent d'enquêtes ou de sources administratives, ne permettent que rarement d'effectuer des analyses à un niveau fin. Même avec des enquêtes très détaillées et de grands échantillons, il est souvent impossible de tenir compte de tous les éléments qualitatifs qui interviennent dans un dispositif (contextes locaux, etc.), ou bien encore d'évaluer l'impact sur des sous-populations suffisamment fines pour bien mesurer pour quels publics précisément les programmes sont efficaces.

Il reste donc des perspectives pour améliorer la connaissance des dispositifs de politique active d'emploi des jeunes. Apporter un éclairage sur des publics plus ciblés, étudier les mécanismes de sélection (qui bénéficie des programmes et pourquoi), étendre les différents indicateurs utilisés pour mesurer l'impact des programmes et dépasser la seule dimension du retour à l'emploi, étudier l'articulation des dispositifs entre eux (les effets « cumulés » des dispositifs), étudier les comportements de demande de la part des entreprises (notamment pour l'apprentissage), étudier les effets de « déplacement » (l'éventuel effet positif d'une mesure pour ses bénéficiaires se fait-il au détriment d'une autre catégorie de jeunes, la mesure ne conduisant qu'à un changement d'ordre dans la file d'attente), etc.

Enfin, la plupart des résultats évoqués ici ont été obtenus grâce à des données datant du milieu des années 1980 ou des années 1990, donc relativement anciennes. Ils semblent confirmés, au moins d'un point de vue qualitatif, par les études récentes, et conservent indéniablement une certaine valeur structurelle. Cependant, d'un point de vue quantitatif, les impacts mesurés restent liés au contexte conjoncturel ainsi qu'aux contours précis des dispositifs. ■

Pour en savoir plus

Abriac D., Rathelot R. et Sanchez R., « L'apprentissage, entre formation et insertion professionnelle », *Insee Références Formations et emploi*, 2009.

Bez G., Koepp P., Paté F. et Tardieu M., « Les pactes nationaux pour l'emploi des jeunes », *Travail et emploi* n° 4, Dares, avril 1980.

Bonnal L., Fleury L. et Rochard M. B., « L'insertion professionnelle des apprentis et des lycéens professionnels : des emplois proches des formations suivies », *Économie et Statistique* n° 323, Insee, 1999.

Bonnal L., Fougère D. et Sérandon A., « Evaluating the Impact of French Public Employment Policies on Individual Labour Market Histories », *The Review of Economic Studies*, vol. 64, 1997.

Bonnal L., Mendes S. et Sofer C., « Comparaison de l'accès au premier emploi des apprentis et des lycéens », *Annales d'économie et de statistique* n° 70, Adres, 2003.

Bonnevalle L., « L'activité des missions locales et PAIO en 2009 : forte hausse des premiers accueils sous l'effet de la crise », *Dares Analyses* n° 026, mars 2011.

Bouygard F. et Gélout D., « Nouveaux services-emplois jeunes : regard à mi-parcours », *Cahier Travail et Emploi*, La documentation française, 2002.

Brodady T., « La politique active de l'emploi en faveur des jeunes : les dispositifs ont-ils touché leur cible ? », *Annales d'économie et de statistique* n° 85, Adres, 2007.

Brodady T., Crépon B. et Fougère D., « Using Kernel Matching Estimators to Evaluate Alternative youth Employment Programs : Evidence from France 1986-1988 », in *Econometric Evaluations of Labour Market Policies*, Lechner M. et Pfeiffer F. (éds), Heidelberg, Physica Verlag, 2001.

Casaux S., « Que sont devenus les emplois-jeunes des collectivités locales, établissements publics et associations ? », *Premières Synthèses* n° 44.1, Dares, novembre 2006.

Charpail C., Klein T. et Zilberman S., « Évaluation des politiques d'emploi : la deuxième génération des panels des bénéficiaires », *Document d'études* n° 95, Dares, février 2005.

Crépon C., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R. et Zamora P., « Confier les jeunes diplômés demandeurs d'emploi à des opérateurs privés de placement : les enseignements d'une évaluation », *Dares Analyses*, à paraître.

Crusson L., « Le contrat d'autonomie : mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires », *Dares Analyses* n° 013, février 2011.

Even K. et Klein T., « Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife », *Économie et Statistique* n° 408-409, Insee, 2007.

Fendrich Y., « L'insertion professionnelle des personnes sorties de contrat aidé en 2008 : un accès à l'emploi relativement peu affecté par la dégradation de la conjoncture », *Dares Analyses* n° 078, novembre 2010.

Fougère D., Kramarz F. et Magnac T., « Youth Employment Policies in France », *European Economic Review*, n° 44, 2000.

Goupil M.-A. et Trimouille F., « Le Contrat emploi-formation en 1980 : un processus de sélection et d'adaptation de la main-d'œuvre âgée de 16 à 26 ans », *Travail et emploi* n° 13, Dares, juillet 1982.

Havet N., « L'insertion professionnelle des jeunes et mesures publiques : des trajectoires différenciées entre hommes et femmes », *Annales d'économie et de statistique* n° 81, Adres, 2006.

Jeger F. et Osbert G., « Bilan du crédit formation individualisé 1989-1993 », *Cahier Travail et Emploi*, Dares, décembre 1994.

Magnac T., « Les stages et l'insertion professionnelle des jeunes : une évaluation statistique », *Économie et Statistique* n° 304-305, Insee, 1997.

Magnac T., « Subsidised training and youth employment : distinguishing unobserved heterogeneity from state dependence in labour market histories », *The Economic Journal*, 110, 2000.

Mas S., « Sur les traces de TRACE : bilan d'un programme d'accompagnement de jeunes en difficulté », Dares, HC2006.01, 2006.

Minni C. et Pommier P., « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010 », *Dares Analyses* n° 039, mai 2011.

Pénard T. et Sollogoub M., « les politiques françaises d'emploi en faveur des jeunes », *Revue économique*, vol. 46, n° 3, 1995.

Rémy V., « Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs », *Document d'études* n° 101, Dares, juillet 2005.

Simmonet V. et Ulrich V., « La formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail : l'efficacité du contrat d'apprentissage », *Économie et Statistique* n° 337-338, Insee, 2000.

Sollogoub M. et Ulrich V., « Les jeunes en apprentissage ou en lycée professionnel. Une mesure quantitative et qualitative de leur insertion sur le marché du travail », *Économie et Statistique* n° 323, Insee, 1999.

Villalard J., « Les TUC : dans quels organismes, pour quels travaux ? », *Travail et emploi* n° 26, Dares, décembre 1985.

Dares, « 40 ans de politiques de l'emploi », *La Documentation Française*, Paris, 1996.
