

POLITIQUES PUBLIQUES D'EMPLOI DES JEUNES, DES INSTRUMENTS AMBIVALENTS

Jean-François Paulin

Maître de conférences en droit privé

Directeur de l'Institut de Formation Syndicale de Lyon (Lyon 2)

Qui est jeune, en droit ?

- Absence de définition de la catégorie « jeune »
 - Obligation de scolarisation jusqu'à l'âge **de 16 ans révolus** (ord. n°59-45 du 6 janv. 1959)
 - Code du travail - dispositions applicables aux jeunes travailleurs : jeunes de moins de 18 ans (Article L3161-1) - conditions de travail.
 - Des règles particulières au titre des politiques d'emploi en faveur des jeunes
 - Droit à l'accompagnement : Tout jeune de 16 à 25 ans révolus (Article L5131-3)
 - Contrat emploi-jeune : de 18 à 25 ans révolus (article L5134-1)
 - Contrat d'apprentissage : 16 ans au moins à 25 ans au début de l'apprentissage (Article L6222-1)
 - Contrat de professionnalisation : 16 à 25 ans révolus (Article L6325-1)

Commentaire :

Il convient de souligner que les enquêtes statistiques définissent les jeunes soit comme les 15-24 ans (plus de 15 ans et moins de 25 ans), soit comme les 15-29 ans (plus de 15 ans et moins de 30 ans). Les chiffres présentés dans le présent rapport prennent l'une ou l'autre définition. Il serait appréciable que toutes les enquêtes concernant l'emploi des jeunes présentent une ventilation de leurs résultats par tranche d'âge (15-19, 20-24, 25-29), la situation des jeunes sur le marché du travail étant assez différente pour chacune des catégories (Rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi, fév. 2011).

Fondement des PPE

- Droit à l'emploi (Art. 5 préambule de la Constitution du 27 oct. 1946 – bloc de constitutionnalité)
 - Objectif d'intérêt général → « politiques publiques » d'emploi (PPE)
 - Des pratiques, notamment associatives, antérieures à l'action publique
 - PPE => dispositions prises par l'**État** en vue d'atteindre ou de maintenir un équilibre satisfaisant de l'emploi, en facilitant le placement des travailleurs et en favorisant la formation ou la reconversion de ceux qui ne trouvent pas d'emploi
 - La législation est un élément de structuration du marché du travail
 - Délégation aux **acteurs sociaux** (organisations patronales et syndicats de salariés) par la voie de la négociation collective :
 - Accord national interprofessionnel du 7 juillet 2011 relatif à l'alternance et aux stages
 - Charte des stages (les organisations syndicales de salariés n'y ont pas participé)
 - Depuis le premier choc pétrolier (1973), chaque gouvernement, ou presque, a proposé un plan d'action en direction des jeunes

Commentaire :

Pratiques de recrutement des entreprises : choix d'une flexibilité externe ; recrutement de surdiplômés ; peu de diversifications (mêmes viviers territoriaux, de formations)

Le sous-emploi des jeunes en France

- Un phénomène durable depuis plus de 30 ans
 - Un taux de chômage des jeunes souvent supérieur de 5 points par rapport au taux de chômage de la population active.
 - **Mais**, la situation des jeunes en France doit être relativisée,
 - Aussi bien par rapport à d'autres pays (source OCDE 2009)
 - Que par rapport à d'autres catégories spécialement les actifs les plus âgés – originalité du contrat de génération (art. L5121-9)
 - En tenant compte, enfin, de la conjoncture.
- Selon un rapport du CESE (2008), depuis 1970, près de 80 mesures auraient été mises en œuvre pour des durées toujours très limitées dans le temps.

Traitement social et assouplissement des règles

- Des dispositifs quasiment tous dérogatoires au droit commun allant de l'exclusion totale du champ du droit du travail à l'inclusion avec des droits modulés.
- Constat :
 - Instrumentalisation de la règle de droit (retirer des jeunes des effectifs des demandeurs d'emploi ?)
 - Instabilité et illisibilité des dispositifs → efficacité ? (Rapport très critique de la Cour des comptes – 2013)
- Des situations opposées
 - Les stages : un travail sans contrat de travail
 - Les contrats de travail de type particulier : un travail finalisé

1. LE TRAVAIL SANS CONTRAT DE TRAVAIL

Trois temps :

1. Depuis 1975 : des stages « Granet » aux TUC. A partir de 1989, exclusion, au titre des politiques publiques, du travail sans contrat de travail.
2. Mais, développement des stages étudiant
3. Réglementation de ces stages depuis 2006

Une situation ambivalente

- Le stage n'est plus utilisé, pour les jeunes, en tant qu'instrument d'insertion professionnelle au titre des politiques publiques.
 - Existente cependant les **stages de la formation professionnelle** (chômeurs y compris les jeunes)
 - Les **stages étudiants** se sont fortement développés.
 - La pratique est ancienne – écoles d'ingénieurs, désormais répandue notamment dans l'enseignement supérieur à la faveur de la « professionnalisation » des études.
 - Par exemple, stage intégré aux études de 8 semaines pour les Diplômes Universitaires de Technologie
- **Objectif** : assurer la transition des jeunes vers le marché du travail en excluant pourtant le stagiaire du domaine du droit du travail...
 - La qualité de stagiaire devrait être évaluée à sa distance avec la situation d'un salarié

Cantonnement en marge du salariat...

- Les règles organisant le statut du stagiaire sont insérées dans le Code de l'éducation (déjà 4 réformes législatives depuis 2006). Elles ont pour finalités de :
 - « **Mettre fin aux conventions de stages de complaisance** » (art. 10 ANI 2011 et loi Fioraso du 24 juillet 2013)
 - Assurer la **protection sociale de l'étudiant stagiaire** - application de la législation « Accident du travail »
- Seuls les stages intégrés à un cursus pédagogique sont licites
- Le stage doit faire l'objet entre l'établissement d'enseignement, l'entreprise et le stagiaire, d'une convention particulière de stage
- La durée maximale du stage est, sauf dérogation, de 6 mois.
- Le stage ne peut avoir pour objet l'exécution d'une tâche régulière correspondant à un poste de travail permanent de l'entreprise (C. éduc., art. L. 612-8). Délai de carence entre les conventions lorsque les stagiaires occupent un même « poste »

Mais s'en rapprochant

- Selon la Cour de cassation, **le stage conduit à l'accomplissement de tâches professionnelles sous l'autorité de l'entreprise d'accueil** (Soc. 17 oct. 2000, n°98-40986)
- Une mission sans obligation de formation
- Indemnisation obligatoire pour tout stage d'une durée supérieure à 2 mois – 12,5% du plafond SS
- Bénéfice pour le stagiaire des activités sociales et culturelles servies par le comité d'entreprise
- Le stage et le contrat de travail conclu subséquemment tendent à former une relation de travail
 - Reprise d'ancienneté acquise au titre du stage
 - Déduction de la moitié de la durée du stage sur une éventuelle période d'essai

Questionnements

- Le stage un instrument adapté selon l'opinion dominante
 - Commission européenne : propositions pour un cadre de qualité pour les stages, 2012.
 - La ministre de l'Enseignement Supérieur souhaite inciter les universités à développer les stages...
- Mais,
 - Quel est l'objet du stage ? Ni instrument d'insertion ni de qualification professionnelle
 - Professionnalisation et **travail gratuit** en entreprise – quelle est la cause de la gratification sinon le travail ?
 - Les tâches professionnelles accomplies par l'étudiant stagiaire lui profitent-elles ou bien est-ce l'entreprise qui profite des compétences professionnelles de l'étudiant stagiaire ?

2. CONTRATS DE TRAVAIL DE TYPE PARTICULIER

Ces dispositifs s'ordonnent autour de la figure du contrat de travail sans unité juridique pourtant mais avec des traits communs.

La loi distingue les contrats aidés – contrats d'insertion - des contrats « en alternance » relevant de la formation professionnelle

La technique de la dérogation semble délaissée avec le contrat de génération

- Ces contrats ne forment pas une catégorie homogène, au contraire. À chaque situation particulière semble correspondre un contrat de type particulier. Mais ces contrats ont des traits communs.
- Sous l'appellation contrat de type particulier, on regroupera :
 - **Les contrats de travail aidés relevant des dispositifs en faveur de l'emploi (Cinquième partie du Code du travail)**
 - Le contrat de génération (art. L5121-6) – **aides au maintien et à la sauvegarde de l'emploi**
 - Le contrat emploi-jeune (art. L5134-1), le contrat d'avenir (art. L5134-110) – **« contrats aidés »**
 - **Les contrats de travail de type particulier relevant de la formation professionnelle tout au long de la vie (Sixième partie du Code du travail)**
 - Le contrat d'apprentissage (art. L6221-1), les contrats de professionnalisation (art. L6325-1) – **« contrats de formation »**

Les gouvernements successifs ont créé, parallèlement aux stages, des contrats de travail de type particulier (contrat emploi-formation dès 1975).
A partir de 1989, les pouvoirs publics reviennent à la forme du contrat de travail.
Rationalisation des dispositifs depuis 1998.
Création d'un Contrat Unique d'Insertion (CUI).

Dispositifs retenus

- Contrat Emploi Jeune – CEJ (1997)
- Emploi d'avenir – EA (2012)
- Contrat de génération – CG (2013)
- Contrat d'apprentissage – CAP (1971)
- Contrat de professionnalisation – CP (2008)

- Remarques
 - Les contrats aidés ne sont plus un instrument majeur de la politique de l'emploi depuis l'année 2000 (800 000 avant, 265 000 en 2008)
 - Les crédits sont passés de 3,47 Md€ en 2010 à un peu moins de 2,15 Md€ en 2011 avec des reliquats ! (Rapport Cour des comptes 2012)

Le Contrat Unique d'Insertion (2008)

support des contrats aidés

	Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi	Contrat d'Insertion dans l'Emploi
Employeur	Secteur non marchand <ul style="list-style-type: none"> - Collectivités territoriales - Etablissements publics - Associations 	Secteur Marchand <ul style="list-style-type: none"> - Entreprises de droit privé
Aides à l'insertion versée par l'État (modulée selon l'entreprise et dans tous les cas plafonnée) Désignation d'un référent		
Contrat de travail	CDI ou CDD (6 à 60 mois) Temps plein ou partiel (20h min)	
Obligations particulières	Actions d'accompagnement professionnel et <u>obligatoirement</u> actions de formation	Actions d'accompagnement et <u>facultativement</u> actions de formation
Tutorat	Obligatoire	
Conditions de travail	Droit commun - Smic applicable	
Suspension et rupture du contrat	Possibilité de suspendre le contrat pour embauche Modalités spécifiques selon type de contrat	

La loi du 26 octobre 2012 citée en référence et le décret du 31 octobre 2012 pris pour son application. Afin de permettre la dématérialisation de la prescription des CUI, ces textes ont supprimé la convention tripartite, remplacée par une procédure administrative d'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle.

Cette demande d'aide comporte les mentions prévues à l'article R. 5134-17 du code du travail

Particularisme des instruments

- **Ciblés** : quant aux personnes et aux employeurs et quant aux activités visées
- **Aidés** : inciter à l'embauche notamment en abaissant le coût du travail. L'aide est la contrepartie de l'accompagnement et de la formation
 - **Exclusion du décompte de l'effectif** (conformité de l'art. L1111-3 du Code du travail ?)
 - **Subventions, exonérations de charges sociales patronales et ou avantages fiscaux** (dont salaire inférieur au Smic)
- **Contrôlés** externes et internes
- **Dérogatoires** au « droit commun » du contrat de travail mais à forte impérativité
 - Des dispositifs « fermés »
 - Actes supports ou autorisations préalables à la conclusion des contrats de travail
 - Peu de singularisation contractuelle
 - Règles particulières : nature du contrat, obligations spécifiques et rupture

Emploi d'avenir et contrat de génération, de nouveaux modèles ?

- EA et CG : arrêt de la « dislocation » du droit du travail
 - Renouement avec le paradigme de l'emploi **CDI à temps plein**
 - Le CDD est l'exception
- Emploi d'avenir
 - **Obligation d'actions de formation** en vue de l'acquisition d'une qualification ou d'une compétence → aide à l'insertion professionnelle alors qu'elle n'est que facultative pour le CUI CIE du secteur marchand
 - Suivi personnalisé – social si nécessaire – par PE ou Mission Locale et tutorat (par un salarié de l'entreprise)
 - Contrôle (vérification de l'engagement et adaptation si nécessaire) et sanction (fin de l'aide et remboursement)
- Contrat de génération (CDI) – gestion des âges
 - Binôme jeune – sénior avec transmission des savoirs et des compétences
 - Aides ou sanctions selon taille de l'entreprise (± 300 salariés)

Conclusion

- La politique de l'emploi reste une compétence de l'État, mais
 - Multiplicité des intervenants et désengagement de l'État
 - La diversité des dispositifs peut faire douter d'une politique d'emploi cohérente
 - Des objectifs souvent incantatoires : « *S'inscrire dans une stratégie de croissance et de compétitivité pourvoyeuse d'emploi* », « *améliorer le fonctionnement du marché du travail* »
 - On peut tenter de retrouver une rationalisation mais guère de principe juridique directeur.
- Problème ne se cantonne pas à l'emploi,
 - Peu d'embauches même lorsque l'employeur a des difficultés pour recruter sur des compétences particulières
 - Les jeunes ayant le plus de difficulté d'emploi sont ceux dont la formation initiale est insuffisante ou « inadaptée » selon les critères des entreprises et ceux victimes de discriminations (sexe, origine)
 - Une surreprésentation des jeunes dans les contrats spéciaux (CDD et contrat de mission – intérim)
- Il est plus généralement celui de l'insertion sociale des jeunes

L'orientation est un ensemble de services visant à aider tous les citoyens, quel que soit leur âge, à prendre des décisions conscientes en matière d'éducation, de formation et de profession et de gérer leur carrière à toutes les étapes de leur vie.

A nuancer selon les secteurs d'activités cependant.

Bibliographie indicative

- CESE, Catherine Dumont, *25 ans de politiques d'insertion des jeunes, quel bilan ?*, 2008 (cliquer [ici](#) pour télécharger le rapport)
- HIRSCH Martin, *Livre vert*, Commission sur la politique de la jeunesse, Haut commissariat à la jeunesse, 2009 (cliquer [ici](#) pour télécharger le rapport)
- OCDE, *Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes*, 2009 (cliquer [ici](#) pour télécharger le résumé)
- Conseil d'Orientation pour l'Emploi, *Diagnostic sur l'emploi des jeunes*, fév. 2011 (cliquer [ici](#) pour télécharger le diagnostic)
- ANDRH, *Emploi des jeunes – dialogue social*, propositions 2011 (cliquer [ici](#) pour télécharger les propositions de l'ANDRH)
- Communication de la Cour des comptes à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, *Les contrats aides dans la politique de l'emploi*, 2011 (cliquez [ici](#))
- CESE, J.-B. Prévost, *L'emploi des jeunes*, sept. 2012 (cliquer [ici](#) pour télécharger le document)