



Sortons du piège des mesures ciblées sur les jeunes

B.T. et S.D.

Le problème de l'insertion des jeunes sur le marché du travail a fait l'objet d'abondants commentaires à l'occasion du débat sur le CPE. Mais un constat s'impose au-delà de l'échec du gouvernement : celui d'un échec plus général des principaux dispositifs de la politique de l'emploi destinés aux jeunes depuis plus de vingt ans. Cet échec tient pour une grande part au fait que ce problème a été mal posé. Pour sortir de cette impasse, il faut aujourd'hui formuler un nouveau diagnostic, sans quoi nos propositions manqueront de cohérence. C'est en tout cas sur cette base que la sécurisation des parcours professionnels ainsi que d'autres pistes possibles doivent prendre tout leur sens.

Le problème de « l'emploi des jeunes » : un problème mal posé

Face au taux de chômage élevé des 18-25 ans (22% des jeunes actifs), le réflexe politique mécanique de ces vingt dernières années a été d'en déduire qu'il fallait mettre en œuvre des mesures spécifiques, ciblées sur les catégories d'âge. Nos politiques de l'emploi ont donc souvent reposé sur un préalable : le ciblage des actions sur les jeunes.

Cependant, nous sommes fondés à croire que le ciblage sur les catégories d'âge n'est pas la solution.

En effet, concentrer l'effort sur les « jeunes », c'est d'abord le cibler sur une catégorie très hétérogène qui va des diplômés des grandes écoles aux jeunes sortis sans diplôme du système de formation initiale. C'est là une des principales critiques qui a été adressée aux « emplois-jeunes » : celle d'avoir profité aussi à des jeunes qui ne connaissaient pas de problèmes particuliers d'insertion sur le marché du travail. Nous ne pouvons l'ignorer.

D'autre part, le recours aux mêmes instruments mais ciblés sur des publics incompatibles (par exemple : une incitation proposée à une entreprise pour embaucher un jeune et une autre pour les seniors) **a pour effet de neutraliser les mesures entre elles.** Ainsi, en plus des effets d'aubaine pour les employeurs, ces mesures ont donc un coût élevé pour les finances publiques qui s'accompagne d'un risque de neutralisation et donc d'inefficacité.

Enfin, **les mesures ciblées sur les classes d'âge ont tendu à modifier l'ordre des « files d'attente » consécutives à un chômage de masse durable, au détriment des plus fragiles.**

Plus largement, au-delà de ces effets indésirables, ces politiques reposent sur une approche contestable qui permet d'expliquer leur relative inefficacité. **Il n'y a en effet aucune évidence à déduire du taux de chômage particulièrement élevé des jeunes que ce problème nécessite un traitement spécifique à cette catégorie.**

En revanche, une lecture plus pertinente de la situation doit nous conduire à affirmer **qu'il n'y a pas tant un problème de l'emploi des jeunes qu'un problème général d'emploi dû à un déficit de croissance et aux dysfonctionnements de notre marché du travail, surtout aux extrémités des carrières. Ces problèmes affectent particulièrement**

les plus vulnérables. C'est bien ce diagnostic que nous devons préférer à celui qui est à la base des politiques de l'emploi depuis plus de vingt ans.

Le gouvernement est de nouveau tombé dans le piège du ciblage, ne tombons pas dans celui qui consisterait à lui opposer une « alternative » sur le même terrain. Une véritable alternative pour l'emploi ne doit pas en effet nous conduire à proposer de nouvelles mesures ciblées, renouant ainsi avec les remèdes du passé, mais à proposer un autre diagnostic.

Comment, dès lors, pallier les dysfonctionnements, les problèmes d'insertion et de transition professionnelle qui caractérisent notre marché du travail, sans pour autant introduire une flexibilité sans contrepartie dont même les effets économiques sont incertains ? Il s'agit de proposer un nouveau compromis sur la base de la sécurisation des parcours professionnels et d'une amélioration de nos systèmes de formation initiale et continue mais aussi d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La sécurisation des parcours professionnels et la réforme de nos systèmes de formation et d'accompagnement des chômeurs doivent être au cœur d'un projet global

L'action sur la formation initiale et continue, sur la sécurisation des parcours professionnels et sur l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi doit être un levier essentiel d'une nouvelle politique plus globale qui, **en fluidifiant l'insertion et les transitions professionnelles, aux moments clés de la vie active, va améliorer la situation des plus fragiles** alors que les politiques ciblées « enfermaient » souvent leurs bénéficiaires dans des « trappes à contrats ciblés ».

S'il convient de maintenir certains dispositifs ciblés sur les personnes en grande difficulté ou les incitations fiscales destinées aux entreprises sur la base d'autres critères que celui de l'âge, **l'abandon des dispositifs ciblés sur les catégories d'âge peut être envisagé. Cette clarification dans l'empilement des dispositifs serait l'occasion d'un redéploiement important de la dépense d'emploi au profit du financement de la sécurisation des parcours professionnels.**

Dans ce cadre, la modulation de l'impôt sur les sociétés en fonction du pourcentage de jeunes présents dans l'entreprise ne paraît non seulement pas nécessaire mais aussi potentiellement source d'effets pervers.

En revanche, la modulation de l'impôt sur les sociétés en fonction du nombre de jeunes présents dans l'entreprise serait peu efficace et aurait des effets pervers

Cette mesure serait très coûteuse et renouerait avec les travers habituels des politiques ciblées (effets d'aubaine, de substitution, stigmatisation, neutralisation des instruments entre eux). Nous avons à juste titre critiqué le CPE pour le risque d'effet d'aubaine et de substitution qu'il comportait. En proposant la modulation de l'impôt sur les sociétés en fonction du nombre de jeunes présents dans l'entreprise, nous courons le même risque.

Il est effectivement à craindre que les jeunes les plus vulnérables et les salariés plus âgés soient écartés au profit des jeunes les « mieux équipés » pour s'insérer sur le marché du travail, la mesure étant ciblée sur un public par définition très hétérogène.

D'autre part, certains secteurs (comme l'audit externe), où la part de jeunes est très élevée, bénéficieraient très largement d'une telle mesure. Cet effet serait d'autant plus

regrettable qu'il s'agit d'un secteur où les jeunes sont très diplômés et ne rencontrent donc pas de problèmes d'insertion sur le marché du travail. **Il est certes possible de concevoir la mise en place d'une modulation prenant en compte les spécificités des secteurs mais un tel mécanisme aboutirait à une nouvelle « usine à gaz »** qui ne ferait qu'ajouter à la complexité des différents dispositifs existants de la politique de l'emploi.

Enfin, une politique globale de l'emploi peut reposer sur d'autres pistes de réflexion

Tout d'abord, la lutte contre le problème des effets de seuil consécutifs au retour à l'activité peut orienter la réflexion vers les propositions formulées dans le cadre du rapport Hirsch, *La nouvelle équation sociale, au possible nous sommes tenus*. La mise en œuvre d'un dispositif unique (intitulé « revenu de solidarité active » dans le rapport), dans lequel seraient fondus la PPE, l'ASS et le RMI, permettrait de verser aux individus qui reprennent une activité une prestation modulée de façon à lutter contre les effets de seuils et le phénomène des travailleurs pauvres. Un tel mécanisme serait plus efficace que la prime pour l'emploi – malgré ses récents aménagements – et mérite ainsi réflexion.

Nous ne pouvons non plus faire l'économie d'une réflexion sur le droit du travail. S'il apparaît que la flexibilisation sans contrepartie en terme de protection ne peut être la solution au problème du chômage, il est clair que la complexité du droit du travail pose plusieurs problèmes. Elle pose d'abord un **problème d'affichage** : notre droit apparaît rigide alors que du fait de sa complexité, il peut être largement contourné dans de nombreux domaines (notamment sur les seuils en matière de licenciement collectif : certaines entreprises n'ont pas hésité à mettre en œuvre des plans de licenciements « à la découpe » pour contourner les seuils qui déterminent l'obligation d'élaborer un plan social). Elle pose aussi un **problème d'insécurité juridique** – que le CPE aurait probablement aggravé – pour les usagers du droit du travail alors que le débat politique se focalise très souvent sur le degré de protection de l'emploi, négligeant cet aspect important dans les arbitrages économiques. La sécurité juridique est peut-être en effet un paramètre au moins aussi important que le degré de protection de l'emploi.