

# Crédoc Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie

# CONSOMMATION ET MODES DE VIE

Chroniques du Crédoc

ISSN 0295-9976

N° 27 — Mars 1988

## L'insertion professionnelle des jeunes

### Les politiques nationales sur le terrain

Résultat d'une enquête dans quatre zones d'emploi  
en restructuration industrielle

*Elisabeth Pascaud et Bernard Simonin*

**L**es politiques d'aide à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi ont été renforcées ces dernières années pour que l'insuffisance des emplois disponibles n'entraîne pas une exclusion durable des demandeurs d'emploi les plus fragiles. Mais la multiplication des priorités affichées pour des publics « concurrents » (licenciés économiques, chômeurs de longue durée, jeunes ayant une qualification insuffisante, femmes isolées, etc.) risque d'affaiblir les résultats bénéfiques attendus de chacune des mesures et de provoquer toutes sortes d'effets pervers. Conscients de ces dangers, les pouvoirs publics ont privilégié deux solutions :

— une participation accrue des partenaires sociaux (syndicats et patronat) à la définition et à la gestion financière des dispositifs d'insertion, et la promotion des politiques locales de formation et d'emploi.  
— l'étude menée par le Crédoc dans quatre zones d'emploi (cf. encadré) met en évidence l'intérêt mais aussi les limites actuelles des réponses locales à la crise à partir de l'exemple de la mise en œuvre des mesures récentes en faveur de l'emploi des jeunes.

#### **DES ATTITUDES LOCALES NOUVELLES FACE A LA CRISE DE L'EMPLOI**

Dans les bassins étudiés par le Crédoc, la crise de l'emploi n'est pas due aux fermetures des plus grandes entreprises comme dans certains bassins sidérurgiques ou miniers. Elle est plutôt le fait d'industries développant plus que jamais des stratégies offensives pour combler des retards de productivité ou conserver un léger avantage sur des marchés en faible expansion. Cela les conduit à des réductions d'effectifs qui, dans ces zones éloignées des métropoles régionales, ne sont pas compensées par le tertiaire ni par de nouvelles activités industrielles.

#### **Le local mise sur son propre dynamisme...**

Le début de la crise a généralement été marqué par une attitude très défensive des acteurs locaux pour infléchir des décisions des instances politiques nationales et des groupes ayant des implantations locales. Il s'agissait d'obtenir des réductions d'effectifs aussi faibles que possible accompagnées d'avantages exceptionnels pour permettre l'implantation rapide d'ac-

tivités de remplacement. Les désillusions ayant été nombreuses, il est devenu petit à petit évident que les difficultés d'emploi seraient durables et qu'il fallait se réorienter vers des objectifs à moyen ou long terme, aux effets immédiats relativement modestes et dont la réussite dépendrait avant tout du dynamisme local plus que des décisions nationales.

D'où, aujourd'hui, la coexistence de deux catégories d'actions :

— dans le domaine économique, l'objectif est de dynamiser le tissu des PME-PMI par des initiatives locales très diverses (centre d'aide à la création d'entreprises ; financement d'audits auprès des PME pour les conseiller dans leurs stratégies de développement, etc). On cherche également à créer des pôles technologiques reconnus à l'extérieur en s'appuyant sur la modernisation d'activités traditionnelles de la zone.

— dans le domaine social, l'objectif est d'abord d'aplanir les problèmes aigus nés des licenciements économiques en utilisant au mieux les moyens exceptionnels accordés par l'Etat, soit sur des critères géographiques (pôles de conversion) soit sur une base sectorielle (construction navale par exemple) ; mais on se mobilise aussi pour renforcer les appareils de for-

### Une étude sur quatre zones d'emploi

L'étude a été réalisée en 1986 et 1987 dans quatre zones d'emploi : celles de Lannion, de Roanne, de Saint-Nazaire et de la Vallée de la Meuse dans les Ardennes. Ce sont des bassins aux caractéristiques différentes mais tous quatre touchés par des restructurations industrielles. Le tissu économique est dominé par quelques grandes entreprises à Saint-Nazaire et à Lannion et plutôt constitué de PME à Roanne et dans les Ardennes avec, à chaque fois, une spécialité dominante. Les niveaux de formation initiale, les qualifications des emplois et les taux de chômage sont assez dispersés d'une zone à l'autre.

L'analyse a mobilisé de nombreuses statistiques traitées par le Crédoc ou mises à sa disposition par les services des Ministères et de l'A.N.P.E.

Elle s'est appuyée sur de multiples entretiens avec les responsables des services locaux de l'emploi, de l'Education nationale, des organismes consulaires, des collectivités locales, des organisations professionnelles et des organismes de formation professionnelle. Cette étude qui avait débuté par un premier rapport sur la rénovation des enseignements technologiques se poursuit actuellement avec l'examen des politiques de formation des adultes, de l'insertion professionnelle des femmes et des actions en faveur des chômeurs de longue durée.

mation initiale et continue de haut niveau en liaison avec les perspectives de développement.

... mais appréhende assez mal les nouveaux mécanismes du chômage.

Ces stratégies ont au moins deux conséquences positives :

— bien que très critiqués, les plans de conversion et de pré-retraite appliqués dans les entreprises ont permis de limiter le nombre de licenciés économiques inscrits à l'A.N.P.E. Ainsi, entre 1985 et 1987, le nombre des chômeurs inscrits suite à un licenciement économique diminue de 8 % dans nos bassins d'emploi malgré des réductions d'effectifs importantes dans l'industrie.

— les jeunes et les adultes les plus diplômés continuent à trouver assez facilement du travail, sur place ou à l'extérieur de la zone.

Au total, la structure du chômage n'est pas le simple reflet de la crise de l'emploi industriel. Comme presque partout, la plupart des inscrits à l'A.N.P.E. sont victimes plutôt de la précarité de l'emploi que des licenciements économiques. Conscients des difficultés dans l'industrie, les actifs peu qualifiés et les entrants sur le marché du travail s'orientent massivement vers les métiers du tertiaire, ce qui crée dans ce secteur des déséquilibres entre l'offre et la demande de travail tout aussi forts, sinon plus, que dans les autres activités.

Or ces aspects fondamentaux du chômage sont souvent mal perçus par les responsables locaux d'abord mobilisés par les projets susceptibles de valoriser la zone (création d'activités de pointe, formations de haut niveau...) ou par les problèmes d'emploi risquant de déboucher sur les conflits sociaux. Aussi, il paraît indispensable que les instances nationales continuent à définir des programmes d'insertion ambitieux en faveur de publics nombreux (jeunes, personnes non qualifiées, chômeurs de longue durée...) mais assez marginalisés par rapport aux logiques économiques et sociales qui dominent localement.

## LA SYNTHÈSE DES BESOINS DES ENTREPRISES EST DIFFICILE A FAIRE

### Une grande dispersion des embauches

L'emploi des jeunes et l'impact des mesures en faveur de leur insertion professionnelle dépendent beaucoup, bien évidemment, de la situation locale du marché du travail. Le trait dominant dans les flux d'embauche est certainement l'absence d'entreprises recrutant de façon durable et régulière un nombre important de jeunes. Les grandes entreprises ne sont donc plus capables d'orienter, comme par le passé, la définition des besoins locaux en qualification.

Dans les établissements de 50 salariés et plus on constate bien une forte concentration des entrées autour de quelques entreprises de taille moyenne n'appartenant pas aux secteurs industriels dominants. Mais il s'agit d'entreprises qui gèrent les fluctuations de leurs besoins de main-d'œuvre peu qualifiée à l'aide de contrats de très courte durée. Elles ne favorisent donc pas réellement l'insertion professionnelle. Pour le reste, les recrutements annuels de jeunes actifs se limitent à quelques unités par entreprise et le rôle des petits établissements s'avère primordial (cf. tableau I).

**Tableau I. — Répartition des embauches de jeunes sur les contrats de travail d'au moins trois mois selon la taille et le secteur d'activité des établissements.**

(répartition en pourcentage sur plus de 6000 jeunes recrutés hors administration)

Période du 1.5.1986 au 31.12.1986

(4 zones d'observation)

	moins de 50 salariés	50 salariés et plus	Total
Agriculture	1,7	—	1,7
Industrie	19,0	13,0	32,0
Bâtiment, Génie Civil et agricole	11,1	1,4	12,5
Tertiaire	41,5	12,3	53,8
Total	73,3	26,7	100,0

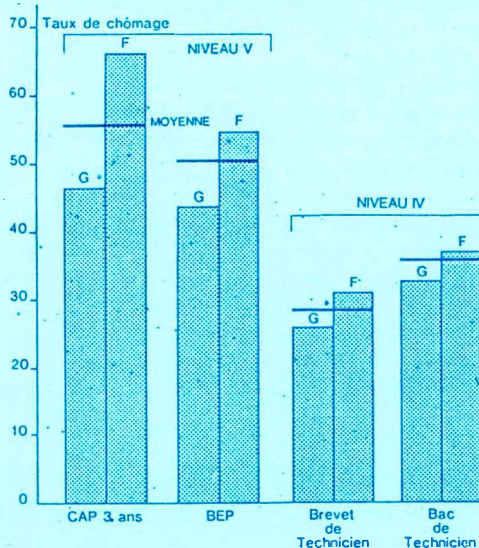
Source : Enquête Crédoc

### Une défiance trop globale vis-à-vis des BEP et des CAP

Pour orienter la formation des jeunes vers les qualifications dont ont besoin les entreprises, de nombreux groupes de travail réunissent l'Education nationale, le Service public de l'Emploi et les représentants des milieux économiques. L'unanimité est fréquemment obtenue quant à l'intérêt de certaines formations de haut niveau mais, en général, aucune conclusion claire ne se dégage pour les spécialités de niveau CAP ou BEP. Finalement, on en vient presque à considérer que tout diplôme inférieur au baccalauréat ou même au BTS est générateur de difficultés d'insertion. Cette opinion n'est pas sans fondement si l'on en juge par les taux de chômage des jeunes sortant du système scolaire sans diplôme universitaire (cf. graphique 1). Mais elle a un gros inconvénient pour la mise en place des politiques d'aide à l'insertion professionnelle : celui de rejeter dans la catégorie des « jeunes ayant une qualification insuffisante ou inadaptée » plus de 70 % des actifs de moins de 26 ans, qui

ne sont pas titulaires du baccalauréat. Or si ceux-ci représentent encore une nette majorité des embauches, on connaît très mal le rôle réel du diplôme dans le choix de l'employeur. Il est donc difficile d'orienter les formations de niveau inférieur au baccalauréat vers les créneaux reconnus localement comme porteurs.

**Graphique I**  
**Taux de chômage après une année terminale de formation technique de niveau V ou IV, sortants 1985, situation au 1<sup>er</sup> février 1986**



Source : Enquête Ministère de l'Education Nationale - CEREO.

## MESURES POUR LES JEUNES : UN BILAN MITIGE

C'est dans ce contexte qu'a été lancée depuis quelques années une série de mesures pour de très nombreux jeunes : stages de formation en alternance, travaux d'utilité collective (TUC) et, plus récemment, contrats de qualification, contrats d'adaptation, stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP). Les textes réglementaires définissent précisément les conditions de fonctionnement de ces mesures mais accordent souvent une autonomie réelle aux responsables locaux dans la définition des publics à privilégier. La régularisation harmonieuse entre les diverses formules et les choix judicieux des publics doivent donc résulter d'une bonne coordination locale entre les employeurs et les représentants de l'Etat, de l'A.N.P.E. ou des organismes paritaires gérant les fonds consacrés à la formation.

On sait que l'objectif principal assigné à ces mesures - une baisse du nombre des jeunes demandeurs d'emploi - a été atteint. Les résultats qualitatifs sont plus ambigus. Les abus parfois constatés avec le développement des TUC et des SIVP sont bien connus : quelques entreprises utilisent ces formules pour faire des économies sur des emplois permanents. Mais il existe d'autres phénomènes préoccupants et rarement soulignés.

### Les jeunes des bassins d'emploi les plus éprouvés restent en marge

La plupart de ces formules reposent sur les initiatives d'employeurs désireux d'embaucher ou de prendre en stage des jeunes en contrepartie d'avantages financiers. Mais, malgré de réels efforts de concertation au niveau local, cette politique n'est pas très efficace dans les zones d'emploi où le tissu économique et social n'est plus assez dense et dynamique pour recruter et former un nombre suffisant de jeunes. On en

**Tableau II. - Les principales mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes<sup>1</sup>**

	Statut du jeune, rémunération	nombre de bénéficiaires
Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP). Durée de 3 à 6 mois.	Stagiaire de la formation professionnelle. % du SMIC payé par l'employeur + forfait payé par l'Etat. Varie suivant l'âge du jeune.	Dépend des entreprises. Pas de limitation prévue. Les SIVP ne doivent pas remplacer les emplois normaux. 277.768 en 1986-87 <sup>2</sup> .
Contrat de qualification. Durée déterminée d'au moins 6 mois.	Salarié. % du SMIC varie suivant l'âge du jeune et l'ancienneté du contrat.	Dépend des entreprises et des fonds disponibles. Pas de limitation prévue. 31.718.
Contrat d'adaptation. Durée d'au moins 6 mois.	Salarié. 80 % du salaire minimum conventionnel, au moins le SMIC.	idem. 298.182
Travaux d'utilité collective (TUC). Durée de 3 mois à 1 an avec prolongation possible.	Stagiaire de la formation professionnelle. 1250 F payé par l'Etat + 500 F d'indemnité (au plus).	Dépend de la mobilisation des associations, collectivités locales, etc. Pas de limitation prévue. 357.253
Stages 16-18 ans et 18-25 ans. Durée variable.	Stagiaire de la formation professionnelle. Rémunération versée par l'Etat.	Enveloppe nationale répartie par région. Puis quota par département. 70.481

1. Au moment de notre enquête (second semestre 1986 et début 1987) il existait aussi des possibilités nombreuses d'exonération totale ou partielle des charges sociales en cas de recrutement d'un jeune pour une durée d'au moins trois mois qui ont été redéfinies depuis.

2. Il s'agit du nombre des entrées en stage au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 1986 au 30 juin 1987 pour la France entière. Source Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi.

## POUR EN SAVOIR PLUS

arrive alors à une situation paradoxale où un jeune sans emploi stable a moins de chances de bénéficier d'un complément de formation facilitant son insertion s'il réside dans une zone où se conjuguent faiblesse du système scolaire et manque de dynamisme économique.

Ce constat milite en faveur d'un effort exceptionnel en matière de formation scolaire dans ce type de bassin, seul à même d'amener à terme une réelle diminution du chômage des jeunes (c'est ce qui a été fait parfois avec les crédits attribués aux pôles de conversion). Mais il justifie aussi à notre sens le maintien et l'amélioration des stages de formation pour les 16-25 ans, pourtant décriés à cause de leurs faibles taux de placement. Avec ces formules, il peut en effet y avoir des politiques de répartition géographique des stages très volontaristes et favorisant les bassins qui en ont le plus besoin.

### Un manque d'objectifs locaux sur l'emploi des jeunes

L'intensité du recours à chacune des mesures et les caractéristiques des bénéficiaires semblent d'abord dépendre des besoins des employeurs dans les secteurs d'activité dominants et non de la spécificité des problèmes d'insertion professionnelle.

Ainsi des bassins où la plupart des jeunes chômeurs avaient une première qualification ont assez peu utilisé en 1986 les contrats d'adaptation, mesure qui est pourtant destinée à ce type de public, et ont privilégié les SIVP parce que l'hôtellerie-restauration et le tertiaire saisonnier étaient les principaux employeurs et préféraient de beaucoup cette dernière formule. Face à des employeurs cherchant très légitimement à maximiser le ratio productivité du jeune/coût du recrutement, les services locaux de l'emploi ne disposent pas toujours des atouts nécessaires pour mobiliser l'ensemble des partenaires autour de quelques objectifs d'insertion reconnus comme prioritaires.

### Les jeunes les moins qualifiés n'ont pas été les principaux bénéficiaires des mesures assurant la meilleure insertion

L'amélioration de la situation des jeunes connaissant les plus grosses difficultés d'insertion professionnelle n'est souvent pas évidente.

Alors que les sorties précoces du système scolaire sont de moins en moins fréquentes, le nombre de jeunes demandeurs d'emploi sans qualification diminue peu entre le 3<sup>e</sup> trimestre 1985 et le 3<sup>e</sup> trimestre 1987 (-5,4 % contre -6,6 % pour les jeunes ayant au moins achevé un CAP). Les stages de formation 16-25 ans continuent à les accueillir en priorité mais les autres formules d'insertion, où le choix du jeune dépend d'un employeur, leur sont bien moins ouvertes. Ainsi, l'étude du Crédoc permet de conclure qu'un jeune demandeur d'emploi sans diplôme embauché par une entreprise l'an dernier avait beaucoup moins de chances de bénéficier d'un contrat d'adaptation ou de qualification lui assurant une formation complémentaire que n'en avait un bachelier ou un diplômé du supérieur (cf. tableau III).

Cet article résume quelques aspects du rapport du Crédoc : « *La Crise de L'emploi dans des zones en restructuration Industrielle : impact des politiques de formation et d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes* ». L'étude a été financée par le Commissariat Général du Plan, le Service des Etudes et de la Statistique du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi et l'Agence Nationale pour l'Emploi. Le rapport est disponible au Crédoc (Prix 250 francs TTC plus 15 F de port) ainsi qu'une annexe comportant des résultats détaillés pour chacune des 4 zones étudiées et des analyses méthodologiques sur les sources statistiques utilisées (Prix 200 francs TTC plus 15 F de port).

Par ailleurs, un article tiré de ce rapport est paru dans le numéro 34 de décembre 1987 de la revue « Travail et Emploi » (Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi).

Ce résultat n'est pas surprenant. Les contrats de qualification destinés aux jeunes peu formés ont eu un succès limité car le dispositif de stage est assez contraignant pour l'entreprise. Les contrats d'adaptation étaient par contre très avantageux au moment du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes du fait de l'exonération de 100 % des charges sociales et ils étaient devenus, sur nos zones, le mode de recrutement de loin le plus fréquent pour les embauches d'au moins six mois. Mais les jeunes non diplômés se voyaient souvent offrir un contrat inférieur à six mois, durée minimale pour pouvoir prétendre à un contrat d'adaptation et manquaient généralement de la première qualification théoriquement nécessaire pour ce type de contrat.

Face à une évolution très rapide des politiques visant à améliorer l'insertion professionnelle des jeunes, les instances locales ne disposent pas encore de tous les moyens nécessaires à la mise en place d'une action cohérente. Il ne s'agit pas pour autant de revenir à une concentration plus grande des décisions au niveau de l'Etat, mais plutôt de substituer à des objectifs quantitatifs pour chacune des mesures un petit nombre de priorités d'insertion approuvées par l'ensemble des partenaires et définies en fonction des caractéristiques locales du marché du travail. Il faut aussi développer des instruments d'évaluation qui, sans être très complexes, ne s'arrêtent pas au comptage du nombre des bénéficiaires. Des actions de formation à l'analyse de l'emploi pour les agents des services de l'Etat et des collectivités locales sont certainement indispensables mais on peut sans doute aller plus loin et favoriser cette nouvelle logique par une globalisation progressive des enveloppes financières fournies à chaque entité géographique pour sa politique d'aide à l'insertion.

**Tableau III - Répartition des contrats de travail obtenus par les jeunes inscrits à l'A.N.P.E. suivant leur niveau de formation.**

(répartition en pourcentage sur plus de 6000 jeunes recrutés hors administration)

Période du 1.5.1986 au 31.12.1986

4 zones d'observation

	Contrat d'adaptation ou de qualification	contrat de droit commun d'une durée d'au moins 6 mois	contrat de droit commun d'une durée de 3 à 5 mois	Total
Bac + 2 et plus	48	34	18	100
Baccalauréat	46	24	30	100
CAP - BEP	37	24	39	100
3 <sup>e</sup> - 5 <sup>e</sup> - CPPN	30	27	43	100
Total	37	25	38	100

Source : Enquête Crédoc.