

---

---

## Présentation et synthèse

---

Florence Lefresne \*

*Le numéro 17 de la Revue de l'IREs est entièrement consacré à la publication des travaux de la première phase d'un programme de recherche en cours, avec l'appui de la DIJ<sup>1</sup> et en coopération avec le CEREQ<sup>2</sup>. Réunissant un ensemble de chercheurs de six pays européens (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède), une quinzaine de représentants de diverses administrations et centres de recherche français, ainsi que les conseillers techniques auprès de l'IREs des organisations syndicales, un premier séminaire s'est tenu les 21, 22 et 23 novembre 1994, suivi d'un colloque sur le thème « stratégie des acteurs, construction des normes et genèse des dispositifs » (cf. encadré).*

*Il ne s'agit pas ici de rendre compte de façon exhaustive des débats soulevés par ce premier séminaire mais de tenter d'en apprécier, à l'aune de la problématique initiale, les principaux acquis à la fois sur le plan des contenus et de la méthodologie mise en œuvre. Ayant limité la comparaison à six pays d'Europe occidentale relativement proches sur le plan économique, technologique et culturel, nous observons des différences particulièrement sensibles quant aux solutions retenues. Ces dernières ne se réduisent pas à la nature des instruments déployés, elles renvoient à la façon même de poser le problème de l'accès à l'emploi des jeunes dans chacun des pays. De ce point de vue, l'exercice invite, a posteriori, à manipuler avec précaution un certain nombre de notions et de termes supposés communs au départ. Enfin,*

---

1. Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes.

2. Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications.

\* IRES, France.

il permet de souligner les limites de la démarche adoptée dans cette première phase justifiant ainsi la seconde étape du programme de recherche.

Cette introduction se nourrit d'une réflexion et d'un travail collectifs menés dans le cadre du séminaire à partir des rapports nationaux proposés par les experts des six pays<sup>3</sup> et du cadrage statistique exploitant les données Eurostat, élaboré par le CEREQ.

- Equipes des six pays :
  - **Lea Battistoni**, Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), Rome.
  - **Yves Bourdet, Inga Persson**, Université de LUND, Suède.
  - **Lorenzo Cachon**, Universidad Complutense, Madrid.
  - **David Ashton, Alison Balchin, Alan Felstead**, Centre for Labour Market Studies, Leicester.
  - **Beate Kraus**, Max Planck Institut für Bildungsforschung, Berlin.
  - **Annie Boudier, Michèle Mansuy, Patrick Werquin**, Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ), Marseille.
  - **Jacques Freyssinet, Florence Lefresne**, IRES.
- Le séminaire a regroupé :
  - Les experts nationaux.
  - Les conseillers techniques auprès de l'IRES des organisations syndicales.
  - Des représentants de la DIJ, la DARES et la Délégation à la Formation Professionnelle.
  - Des chercheurs du CEE, du CNRS (LASMAS, GREE), de l'Université de Paris X, de l'ISERES.
  - Un expert de l'OCDE.

\*

La remise en question des processus d'insertion professionnelle des jeunes dans la plupart des pays d'Europe occidentale donne lieu depuis une vingtaine d'années à une production abondante et diversifiée de travaux statistiques, enquêtes de suivi des jeunes, présentation et évaluation des dispositifs, tentatives de conceptualisation. Mais la difficulté méthodologique majeure relative à la comparaison internationale tient au fait que les données produites et les interprétations qui en sont faites doivent être appréhendées dans un le contexte de régulation macro-sociale propre à chaque pays. Le

3. Le rapport italien dans sa forme définitive n'ayant pu être remis en temps utile, nous n'avons pas été en mesure de le publier dans la présente livraison. Il est pourtant largement fait mention du cas italien dans cet article dans la mesure où l'expert italien a présenté un document de travail provisoire et a participé aux travaux du séminaire.

choix méthodologique initial a donc été de définir un champ d'investigation suffisamment restreint pour être soumis à une analyse approfondie et de lui appliquer une problématique suffisamment large pour situer les processus observés dans le cadre de leur cohérence sociétale. Cette démarche a constitué un préalable à la comparaison, elle a permis d'éviter l'écueil d'une juxtaposition de monographies nationales. Néanmoins ni la définition de la problématique ni celle du champ de la recherche n'ont permis de lever toutes les ambiguïtés (I).

La mise en place des dispositifs associe, sous des modalités différentes dans chacun des pays un ensemble d'acteurs : Pouvoirs Publics (Etat, collectivité territoriales), organisations d'employeurs et institutions de représentation des salariés (syndicats et instances élues), jeunes eux-mêmes utilisateurs des mesures. Par nature, les stratégies des acteurs sont interdépendantes ; elles sont à la fois conditionnées par l'état des normes et des dispositifs, et facteurs de leur transformation. C'est précisément l'analyse de cette dynamique qui a été au cœur de ce premier séminaire (II).

## I. La mise au point d'une démarche comparative sur l'insertion professionnelle des jeunes

L'objectif d'éviter la simple juxtaposition de données et d'analyses par pays a d'emblée motivé la mise en place d'une problématique fédératrice. Celle que suggérait l'équipe française (IRES-CEREQ) était par définition empreinte d'une vision ethnocentrée ; elle a donc fait l'objet de réajustements au cours du processus itératif mis en place entre chercheurs des six pays.

### A. Problématique et hypothèses

L'analyse de la transformation des formes de régulation depuis une vingtaine d'années conduit à s'interroger sur l'insertion professionnelle des jeunes comme mode d'entrée dans le rapport salarial.

La comparaison internationale est l'outil privilégié qui permet de confronter les différentes formes qu'emprunte ce mode d'accès au rapport salarial dans chaque cadre national. La démarche s'est donc articulée autour de deux axes :

- le repérage des tendances transversales conduisant à remodeler le processus d'insertion professionnelle des jeunes dans l'ensemble des pays concernés, d'une part ;
- l'identification de spécificités nationales, issues de l'héritage historique et des dynamiques institutionnelles propres à chacun de ces pays, d'autre part.

Quatre facteurs semblent avoir exercé un impact déterminant sur l'accès à l'emploi des jeunes dans l'ensemble des pays développés :

– L'ensemble des **changements techniques et organisationnels** ont induit un bouleversement de la structure des emplois et donc de la nature des qualifications requises par les jeunes entrant sur le marché du travail. Ce mouvement ne touche pas seulement les qualifications *stricto sensu* (savoirs et savoir-faire) mais un ensemble d'aptitudes plus vastes et plus floues : capacités d'initiative, aptitudes à s'adapter aux changements, à la mobilité et à la conversion professionnelle. Cette tendance coexiste toutefois avec le maintien d'un scénario néo-taylorien adapté aux nouvelles techniques. Dans tous les cas, les critères d'embauche et les procédures par lesquelles les employeurs testent l'employabilité des jeunes tendent à se transformer. La traditionnelle période d'essai tend à s'allonger et à se diversifier.

– Sous l'effet conjugué d'une forte demande sociale et d'une sollicitation accrue du système productif, **la formation initiale s'est sensiblement étendue**, jouant ainsi un rôle de refuge face au chômage immédiat et d'élévation des probabilités ultérieures d'emploi. Ce mouvement n'a toutefois pas conduit à une amélioration globale ni à une égalisation des conditions d'insertion.

– La montée tendancielle du chômage global depuis vingt ans s'est accompagnée d'un durcissement de la concurrence entre actifs et d'un allongement des files d'attente. **Le rétrécissement du marché du travail** a incité les entreprises à réviser leurs stratégies de recrutement notamment à l'égard des jeunes. De nouvelles règles de sélectivité et de filtrage de la main d'œuvre ont été mises en place au niveau de l'entreprise utilisant de plus en plus souvent le cadre statutaire de la politique de l'emploi. Les jeunes sortant de formation initiale ont été, avec les femmes et les chômeurs de longue durée, les principales sources de recrutement dans ces catégories d'emplois.

– Enfin, face aux difficultés croissantes d'entrée sur le marché du travail, **les Pouvoirs Publics sont intervenus de plus en plus activement** à travers le déploiement des dispositifs d'insertion. Ce terme générique désigne un ensemble souvent hétérogène dans chaque pays (quant aux objectifs, aux publics visés, aux modes d'intervention, aux mécanismes de financement, aux statuts conférés aux jeunes) de mesures intervenant entre la sortie du système de formation initiale à plein temps et l'accès à un emploi soumis aux règles du droit commun<sup>4</sup>.

Un espace nouveau entre formation et emploi s'est ainsi amplifié et institutionnalisé conférant aux jeunes des statuts très divers et traçant les contours d'une nouvelle donne de l'insertion professionnelle dans les six pays concernés.

4. Il s'agit ici des emplois s'appliquant à l'ensemble de la population active.

• **Une première hypothèse** a porté sur le fait que ces quatre tendances étaient bien communes aux six pays, mais que leur mode d'articulation, ainsi que les degrés et modalités de leur action variaient sensiblement d'un espace national à l'autre.

De ce point de vue, différents facteurs ont été retenus pour spécifier l'héritage historique de chaque système national d'insertion :

– d'une part, **la façon dont s'articulent formation initiale et premier emploi** dans chacun des pays a permis « d'opposer » dans un premier temps les pays où l'apprentissage avait conservé au début des années soixante-dix, un rôle central comme phase de transition institutionnalisée, aux autres pays marqués par une coupure entre système éducatif et entreprises. La question était alors de savoir pourquoi dans certains pays (Allemagne), l'apprentissage avait eu la plasticité suffisante pour s'adapter aux chocs des deux dernières décennies, alors que dans d'autres (Royaume-Uni), il s'était effondré. Symétriquement la question s'est posée de savoir pourquoi en Suède, la responsabilité du système éducatif a été confirmée et élargie, alors que dans d'autres, sa capacité de transformation a été jugée insuffisante ou trop lente (cas français, italien, espagnol), ce qui a provoqué la mise en place de dispositifs spécifiques de formation-insertion hors statut scolaire ;

– d'autre part, **la référence à la typologie distinguant les marchés du travail professionnels, internes ou externes, devait permettre de caractériser l'accès à l'emploi des jeunes et la gestion des dispositifs par les entreprises :**

– dans les marchés du travail professionnels, les dispositifs permettent d'accéder à une qualification nationalement reconnue et transférable dans un espace de mobilité professionnelle inter-entreprises, parfois inter-sectoriel. La transmission des savoir-faire obéissant à des règles précises et l'accès au marché du travail pour un niveau de salaire défini sont soumis à un contrôle syndical selon une logique de métier. Ces marchés se heurtent à des difficultés majeures lorsque des institutions professionnelles fortes n'assurent pas leur gestion à long terme (capacités d'adaptation des formations aux changements techniques, de régulation des flux sans qu'ils fluctuent en fonction des besoins immédiats des entreprises, d'engagement des entreprises pour éviter une logique de piratage) ;

– dans les marchés internes aux entreprises, l'accès à l'emploi s'effectue selon des critères de recrutement définis par l'employeur. Le niveau de formation initiale sert souvent de critère ou de « signal » d'une compétence potentielle pour la sélection à l'entrée, complété par d'autres critères plus subjectifs « d'adaptabilité au poste de travail ». C'est l'expérience dans l'entreprise qui permet ensuite la reconnaissance de la compétence dans les classifications. L'espace de mobilité est donc in-

terne à l'entreprise par acquisition de qualifications spécifiques, ce qui explique les processus de « déclassement » que vivent le plus souvent les jeunes diplômés de l'enseignement professionnel contraints d'accepter des postes peu ou pas qualifiés, au moins pendant une période déterminée. La firme peut reporter sur les dispositifs publics d'insertion la fonction de sélection ou d'adaptation à ces besoins ;

- les marchés externes répondent aux exigences de flexibilité dans la gestion de la main d'œuvre dès lors que l'entreprise ne fait pas appel à des qualifications spécifiques. Au cours des vingt dernières années, les entreprises ont élargi le recours au marché externe pour des catégories de main-d'œuvre qui n'assuraient pas un rôle stratégique dans les collectifs de travail. Dans ce contexte, les jeunes peuvent s'inscrire durablement dans des itinéraires de précarité où alternent chômage, « petits boulots », stages sous divers statuts.

La question est de savoir dans quelle mesure les dispositifs constituent pour les entreprises tantôt un moyen d'accès à une main d'œuvre particulièrement précaire et peu coûteuse, tantôt un filtre et un sas pour accéder au marché interne, les deux fonctions n'étant d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre.

• **La seconde hypothèse** est fondée sur l'absence de déterminisme engendré par les spécificités nationales. La dimension diachronique qui fait partie de l'approche comparative a permis de ne pas réduire les effets sociaux à un principe d'inertie, selon une vision culturaliste souvent simplificatrice. La prise en compte des changements sous l'effet notamment des quatre tendances communes explicitées plus haut, a conduit à mesurer la plasticité des systèmes nationaux. L'interrogation centrale a porté sur les facteurs explicatifs de cette plasticité (ou de l'absence de plasticité) des différents systèmes face aux mutations en cours.

## B. Le champ de la recherche

– Le souci d'éviter une hétérogénéité excessive a conduit à limiter le champ aux principaux pays d'Europe occidentale dont cinq figuraient dans l'Union Européenne au début de la recherche. Ces pays présentant des situations assez contrastées en termes de dynamiques d'emploi et de chômage, de chômage relatif des jeunes, et de caractéristiques institutionnelles de la transition professionnelle.

– La période de référence s'étend du milieu des années soixante-dix jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, correspondant à la mise en place des grands programmes publics destinés à répondre aux problèmes d'insertion professionnelle des jeunes. Au sein de la période, les cycles économiques sur lesquels viennent se caler une grande partie des dispositifs n'ont pas pour autant été synchrones dans les six pays.

– Les parcours retenus ont été principalement ceux aboutissant à des emplois d'exécution<sup>5</sup> : ouvriers et employés, qualifiés ou non qui constituent les flux les plus massifs d'entrée sur le marché du travail et qui concentrent l'essentiel des difficultés d'accès à l'emploi.

– Si pour des raisons de comparabilité statistique, la tranche d'âge principalement retenue, notamment par l'analyse statistique du CEREQ exploitant les données Eurostat, a été celle des 15-24 ans, la notion de « jeunes » sous-jacente n'a pas fait l'objet d'une définition commune. Les catégories d'âges concernées par les dispositifs varient sensiblement d'un pays à l'autre, reflétant ainsi la dimension sociale de la jeunesse et de son allongement. Au Royaume-Uni, compte tenu des entrées précoces sur le marché du travail, le principal dispositif s'applique au 16-17 ans, alors qu'en Italie, les contrats formation-travail sont proposés aux jeunes jusqu'à 32 ans. L'allongement de la scolarisation initiale et les difficultés d'accès à l'emploi se conjuguent pour déplacer les bornes du processus d'insertion dans ses deux extrémités. Mais plus encore, ces bornes apparaissent de plus en plus floues. Par exemple, le passage dans un dispositif peut déboucher sur le retour dans le système de formation initiale, ou encore peut résulter d'un échec après l'accès à un emploi « normal ».

Cette première phase d'ajustement de la problématique et de définition du champ de la recherche a posé les jalons d'un travail véritablement transversal tout en faisant surgir l'ambiguïté des termes utilisés, tant ils recouvraient des réalités différentes. Ni la notion de « jeunes », ni celle de « dispositifs » n'ont le même sens dans les six pays. Le terme même « d'insertion » comme représentation d'un processus fragmenté dans le temps, composé d'une succession de statuts différents, est loin d'avoir fait l'unanimité, le mot ne trouvant pas de traduction satisfaisante dans les langues allemande et suédoise.

## II. Stratégie d'acteurs et normes d'insertion

L'hypothèse centrale réside ici dans l'idée que l'insertion professionnelle, comme mode d'entrée dans le rapport salarial, devient le lieu privilégié de production et d'expérimentation de nouvelles normes d'emploi, de formation professionnelle et de chômage des jeunes, en particulier par le biais des dispositifs d'insertion.

Le statut conféré au « bénéficiaire » (stagiaire ou salarié), la nature du contrat de travail (particulier ou applicable à l'ensemble de la population

5. La formulation est ici ambiguë dans la mesure où dans le cas de l'apprentissage, l'accès à l'emploi figure comme un préalable et non un aboutissement. Par emploi, nous entendons ici l'emploi soumis aux règles de droit commun, s'appliquant à l'ensemble de la population active.

active), la durée de celui-ci, les modalités de définition de la formation (lieu d'exercice, degré de codification...), son champ d'application (privé/public), la conception de l'insertion sous-jacente (reconnaissance d'un droit ou simple incitation), le ciblage ou non des bénéficiaires, constituent autant de critères possibles en interaction les uns avec les autres de la définition de ces normes. Celles-ci ne se réduisent pas à un ensemble de modalités juridiques ; elles résultent des procédures de négociations, d'accords ou de conflits portées par les stratégies complexes et mouvantes des acteurs sociaux. Leur contenu ne reflète donc pas seulement le diagnostic que porte l'Etat sur la nature des obstacles à l'insertion des jeunes ; il traduit également les relations que les Pouvoirs Publics entretiennent avec les autres acteurs. Ces derniers interviennent à différents niveaux et peuvent être appréhendés sous différentes formes.

- On peut distinguer le niveau de la définition des normes qui met en scène les acteurs en tant que représentants de groupes sociaux porteurs d'intérêts spécifiques : pour simplifier, instances de représentation des salariés et organisations d'employeurs, chacun doté de stratégies hétérogènes, et l'Etat porteur également de logiques plurielles à l'égard des dispositifs (employabilité des jeunes, réduction du chômage, équilibre social, formation de la main-d'œuvre...).

La réflexion porte ainsi sur le degré et la nature des inter-relations entre acteurs dans la définition des normes d'insertion professionnelle. Les cas de figure se déclinant entre deux cas extrêmes virtuels : la production centralisée et unilatérale de normes d'insertion par l'Etat ; l'existence de compromis stables à partir d'un partage équilibré des responsabilités entre acteurs sociaux. Les six pays illustrent - avec des variations dans le temps - un ensemble de situations possibles entre ces deux extrêmes.

- Ces normes prennent corps dans le mode concret d'usage des dispositifs. Les acteurs « deviennent » alors ceux du marché du travail et de ses marges : employeurs, organismes publics, salariés, jeunes « bénéficiaires » des mesures, services publics, de l'emploi, réseaux locaux, organismes de formation... Un dispositif d'insertion n'a pas d'effet mécanique, il traduit la stratégie de ses promoteurs et de ses utilisateurs dont les comportements ne se transposent pas à l'identique, d'une entreprise à l'autre, d'un secteur à l'autre, d'un bassin d'emploi à l'autre.

Les deux niveaux sont fortement imbriqués dans la mesure où les comportements des acteurs, pris dans la seconde acception, sont en grande partie conditionnés par les normes produites au premier niveau. En retour, ils sont susceptibles de peser sur la transformation de ces normes.

La confrontation des six rapports et les débats auxquels elle a donné lieu ont permis - nous semble-t-il - d'étayer cette série d'hypothèses. Les travaux ont été organisés autour de quatre thèmes transversaux <sup>6</sup> :

- les étapes de l'itinéraire d'insertion : institutions responsables, nature des dispositifs, statuts des jeunes ;
- qualification professionnelle et coût salarial : quelle variable d'action privilégiée ? Quel ciblage des dispositifs adopter ?
- stratégies des acteurs : Pouvoirs Publics, patronat, syndicat ;
- les jeunes et les dispositifs d'insertion.

### A. Les étapes de l'itinéraire d'insertion

#### Transformation des phases finales de la formation initiale

Même si l'on a par convention « repoussé » les dispositifs d'insertion à l'extérieur de la formation initiale à plein temps, il semblait difficile de ne pas traiter des bouleversements intervenant dans les phases terminales du système scolaire, qui ont été le plus souvent concomitants de la mise en place des dispositifs et dont le contenu a été partiellement inspiré par l'expérience de ces derniers.

La frontière entre formation initiale et marché du travail n'a bien entendu pas le même sens selon que la formation professionnelle est massivement incorporée au système éducatif (cas de la Suède, de la France, de l'Italie et de l'Espagne) ou qu'elle est rejetée à l'extérieur du système scolaire (cas allemand ou britannique). Néanmoins selon des modalités institutionnelles différentes, un certain nombre de tendances communes peuvent être soulignées.

- **L'allongement du processus de scolarisation initiale**, bien au-delà de l'âge légal de fin de scolarité obligatoire a été observé dans les six pays, le cas le plus paradoxal étant incarné par l'Italie qui conserve un âge légal de sortie à 14 ans alors que les taux de scolarisation témoignent d'une rétention massive des jeunes par le système éducatif. Même le Royaume-Uni, caractérisé par des entrées précoces sur le marché du travail, connaît dans la période récente un accroissement des taux de scolarisation au-delà de 16 ans.

Les causes de cet allongement sont plurielles : elles relèvent à la fois de stratégies d'accroissement du capital humain en même temps que d'effets produits par le rétrécissement du marché du travail. Dans les pays où le chômage des jeunes est le plus préoccupant, l'allongement de la formation ini-

6. Les exposés introductifs aux quatre thèmes débattus en séminaire - sur lesquels on s'appuie ici - ont été respectivement réalisés par Florence Lefresne, Michèle Mansuy, Jacques Freyssinet et Annie Boudier. Yves Bourdet, Lea Battistoni, Lorenzo Cachón et Beate Kraiss ont été respectivement les rapporteurs des débats sur chacun de ces quatre thèmes lors du colloque final.

tiale prend la forme d'une véritable fuite en avant dans l'enseignement supérieur, compte tenu du faible degré de reconnaissance des diplômes de formation professionnelle.

• A l'exception de l'Allemagne où la valorisation sociale de la culture et des savoirs techniques et professionnels constitue un « fait sociétal », l'ensemble des pays concernés ont connu **un mouvement de revalorisation des formations professionnelles**. En Suède, les filières professionnelles ont acquis un statut équivalent à celui de l'enseignement général, avec injection de contenus en formation professionnelle dans l'enseignement général et réciproquement. En Espagne et en France, le mouvement s'est amorcé à partir d'un rehaussement de la filière professionnelle portée au niveau du baccalauréat (ou *bachillerato*) ou au-delà. En Italie, la réforme du *Progetto* en 1992 a renforcé les contenus de formation générale pour les jeunes massivement engagés dans les filières techniques et professionnelles.

Au Royaume-Uni, la formation professionnelle est traditionnellement exclue du système scolaire. Les cours sont dispensés, à plein temps ou à temps partiel, dans le cadre de la *Non Advanced Further Education*, recouvrant une grande variété d'institutions sous tutelle des autorités locales, et une forte hétérogénéité de publics et de niveaux. Tentative a toutefois été faite d'introduire, dans le cadre scolaire, une formation professionnelle à travers la mise en place du *Technical and Vocational Education Initiative* (TVEI), en 1983.

• **Le recours à l'alternance sous statut scolaire** a connu sous des modalités diverses, une extension dans les quatre pays à prédominance scolaire :

- En Espagne, l'accord de 1987 entre syndicats et patronat permet le développement de séquences en entreprises, ces dernières étant habilitées à délivrer des enseignements pratiques.
- En France, le processus s'est manifesté par les jumelages lycées/entreprises, la mise en place des baccalauréats professionnels, et l'injection d'alternance dans la formation des professeurs de lycées professionnels.
- En Italie, l'expérience du *Progetto* ouvre la voie d'une alternance sous statut scolaire, affirmée comme modalité à part entière de la formation professionnelle par l'accord de 1993 (cf. infra).
- En Suède, la loi scolaire de 1991 instaure des séquences en entreprises pour 15 % de l'horaire global des formations professionnelles. Les enseignants doivent tenir compte dans leurs évaluations des avis des tuteurs en entreprise.

• Les trois premiers processus ont été accompagnés par la recherche de **modes de coopération entre système éducatif et d'autres « partenaires »** (entreprises, organisations syndicales, autorités locales) :

Dans le cadre de la loi organique de 1990, les profils de formation sont désormais déterminés en Espagne par l'instance tripartite qu'est le Conseil Général de la Formation Professionnelle, mis en place par l'AES (Accord Economique et Social signé en 1985). Par ailleurs, est amorcé un processus de décentralisation des compétences vers les Communautés Autonomes.

Le même mouvement de décentralisation, prévu par la loi quinquennale, s'opère en France. La définition des moyens de la concertation reste à ce jour assez floue, ce qui donne déjà lieu à une grande hétérogénéité des pratiques régionales.

En Italie, un partage des responsabilités commence à s'instaurer entre le ministère de l'Instruction publique et les régions. L'accord de 1993 syndicats-patronat propose la constitution d'un Comité National de la Formation Professionnelle auquel participent les différentes institutions publiques, les régions, les syndicats et le patronat.

Au Royaume-Uni, le TVEI donne lieu à un « partenariat local » mais sous une forme restreinte qui associe uniquement les autorités locales éducatives et les entreprises.

En Suède enfin, la loi scolaire de 1991 associe municipalités et milieux professionnels (patronat et syndicats) pour la définition des profils des formations professionnelles.

Au total, le système éducatif a témoigné dans la plupart des pays de certaines capacités d'adaptation, face à la demande sociale d'éducation et face aux transformations du système productif. Il apparaît toutefois que ces tendances sont loin d'avoir revêtu le même sens dans chacun des six pays <sup>7</sup>. **Ces adaptations n'ont pas débouché ipso facto** sur une meilleure articulation entre système de formation initiale et marché du travail.

Les pays latins sont notamment marqués par un désajustement structurel croissant entre la formation initiale caractérisée par une extension et un effort de revalorisation des filières professionnelles d'une part, et l'accès à l'emploi des jeunes sur un marché du travail qui leur est de plus en plus fermé. La scolarisation apparaît ainsi – par son effet de rétention hors du marché du travail – le principal instrument de la politique de l'emploi. Les discours invoquant la faiblesse de la formation comme principale cause du chômage perdent leur crédibilité compte tenu du niveau de plus en plus élevé des sortants du système éducatif, même si individuellement ce niveau reste un critère majeur de discrimination face au chômage.

Inversement, en Suède et en Allemagne, le système de formation initiale – qu'il s'agisse du système éducatif suédois ou du système dual allemand –

7. La définition du champ retenu ne nous permet pas de détailler la description et l'analyse des systèmes de formation professionnelle dans les six pays. On pourra se reporter à l'ouvrage de Christiane Rault : « Formation professionnelle initiale », la Documentation française, 1994.

est toujours perçu par l'ensemble des acteurs sociaux comme central du point de vue de l'insertion des jeunes et plus largement de l'efficacité du système économique et social.

Au Royaume-Uni, le faible niveau de formation de la main-d'œuvre apparaît comme un des problèmes majeurs du marché du travail. Le problème ne serait pas tant celui des difficultés structurelles d'accès à l'emploi engendrées par ce faible niveau mais résiderait surtout dans les choix stratégiques expliquant ce fait, notamment des choix de positionnement dans la division internationale du travail des entreprises britanniques sacrifiant les investissements de long terme (en formation par exemple) à la rentabilité de court terme.

C'est en lien avec ces contextes différents que devra être pensée l'instrumentation croissante de la relation formation-emploi à travers le recours aux dispositifs.

#### Création des dispositifs spécifiques et émergence de nouveaux statuts pour les jeunes

Quels sont les statuts réservés aux jeunes entre la sortie du système de formation initiale et l'accès à des emplois soumis à des règles s'appliquant à l'ensemble de la population active ?

Le statut ne saurait se résumer à l'appartenance à une catégorie statistique définie par les enquêtes nationales et internationales sur l'emploi. La définition particulièrement extensive de l'emploi retenue par ces enquêtes<sup>8</sup> a tendance à occulter les situations frontières que contribuent à créer et à étendre les dispositifs : entre l'emploi et le chômage ; entre l'inactivité et l'emploi ; et enfin au sein de l'emploi puisque cette catégorie recouvre une grande variété de statuts juridiques (emplois dits de droit commun, contrats de travail particuliers, activité professionnelle réduite sans contrat de travail...).

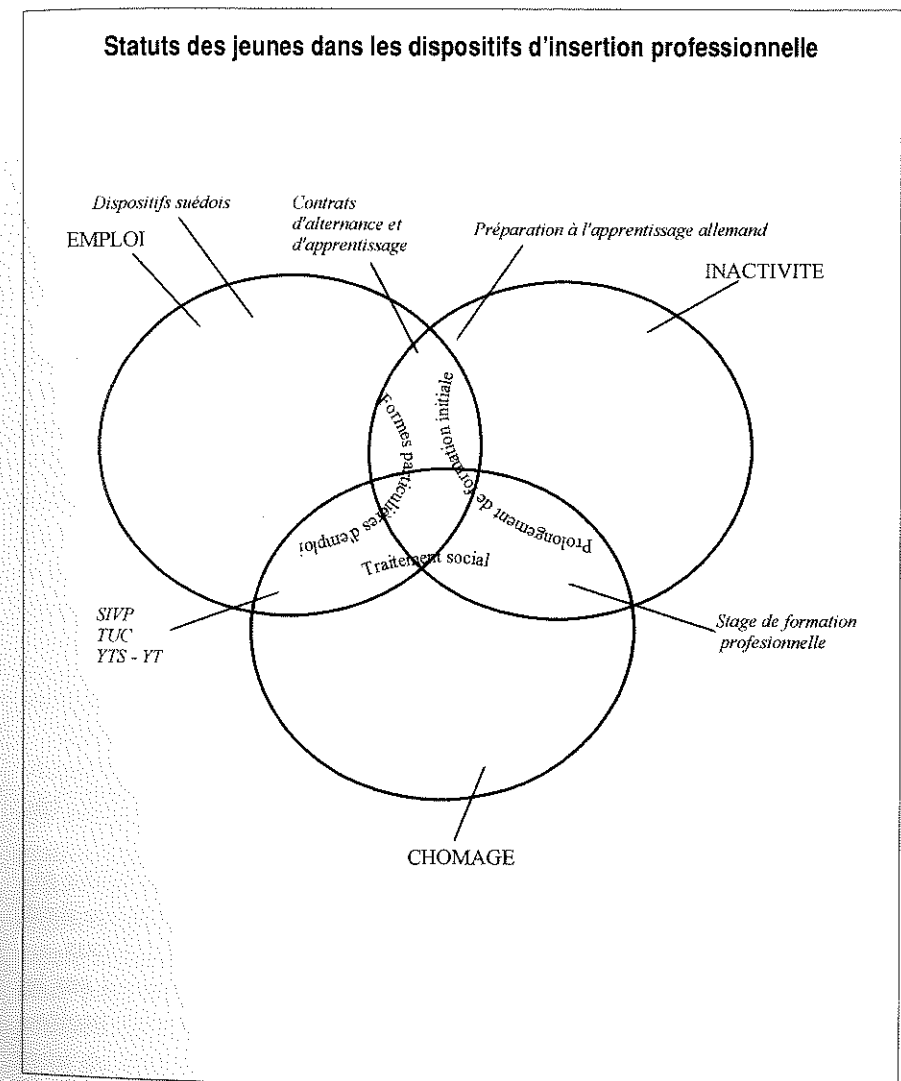
Au risque de schématiser, on peut retenir trois « figures-types » engendrées par les dispositifs et à partir desquelles peuvent se décliner les statuts des jeunes en mesure.

• « Le traitement social du chômage » illustre les situations frontières avec le chômage. Dans ce type de situations, le jeune connaît un statut fortement dévalorisé souvent incarné par l'absence de contrat de travail privant le « bénéficiaire » des garanties associées par le droit du travail, la faiblesse ou l'absence des contenus de formation éventuelle, la précarité des rémunérations. L'image ad hoc est celle du parking qui permet de « stocker » un certain nombre de jeunes à l'écart des statistiques du chômage et limite dans une mesure très relative les risques sociaux engendrés par ce dernier. Au sortir, les jeunes connaissent une employabilité très faible. Cette figure

8. Les normes du BIT établissent comme actif occupé, toute personne qui a effectué un travail rémunéré pendant une brève période de référence spécifiée telle qu'une semaine ou un jour.

n'exclut pas qu'individuellement, le jeune puisse associer à un statut dévalorisé, des formes plus positives d'engagement dans une activité socialisante professionnelle ou de formation, grâce aux dispositifs, évitant ainsi la rupture du lien social.

• « La prolongation de formation initiale » illustre la dominante du pôle formation dans certains dispositifs (cf. B.). Le jeune peut être « en emploi » (ex : contrats d'apprentissage) ou inactif (ex : cas des dispositifs de préparation à l'apprentissage en Allemagne). Dans la première hypothèse c'est la dimension formatrice de la mesure qui l'emporte sur le statut juridique d'emploi, le système dual illustrant parfaitement cette situation.



• « Les situations particulières d'emploi » sont des configurations où prime la dimension d'emploi. Mais il s'agit le plus souvent de formes particulières d'emploi conférant au jeune un statut contractuel spécifique ou celui de simple stagiaire dans l'entreprise (ex : Stage d'initiation à la vie professionnelle en France, *Youth Training* au Royaume-Uni). Dans ce cas, le jeune est soumis à des règles particulières en matière de droit du travail et de prestations sociales. Les mesures sont ici principalement considérées comme un instrument pour contourner les rigidités du marché du travail (ex : permettre de recourir plus facilement au travail temporaire) ou abaisser le coût salarial du jeune ; elles deviennent le terrain d'expérimentation de nouvelles formes de gestion de la main-d'œuvre, de nouveaux « statuts d'emplois » éventuellement appelés à s'étendre au-delà de la jeunesse. Seule la Suède – comme on le verra – a su éviter, jusqu'à une période récente, ces formes déréglementées de contrat de travail pour les jeunes en emploi dans les dispositifs d'insertion.

Cette typologie des « statuts des jeunes en mesures » ne recouvre ni celle des statuts juridiques, ni celle des dispositifs - en dépit des exemples cités qui font figure d'illustrations - un même dispositif pouvant emprunter à chacune de ces trois dimensions. Un contrat d'alternance peut par exemple placer le jeune à la fois dans une situation de formation initiale prolongée et d'emploi particulier, et même dans certains cas de traitement social du chômage.

Dans un exercice de comparaison internationale, ce premier repérage peut servir à identifier les arbitrages et les combinaisons effectuées par chaque pays entre chacune des trois composantes. Ces arbitrages sont largement conditionnés par le type d'hypothèse ou de justification sur lesquelles reposent les dispositifs dans chaque pays d'une part, et par la nature des relations entre acteurs de ces dispositifs d'autre part.

### **B. Qualification professionnelle et/ou flexibilité du coût salarial**

L'examen des dispositifs montre que leur justification repose le plus souvent sur une double argumentation :

– les obstacles à l'insertion professionnelle des jeunes sont dus à l'insuffisance de leur niveau de formation ou à l'inadéquation de celle-ci aux caractéristiques des offres d'emploi ;

– les obstacles à l'insertion professionnelle des jeunes sont dus à leur niveau de productivité à l'embauche, inférieur au coût salarial courant tel qu'il est déterminé par le marché du travail et les systèmes de prélèvements sociaux.

La difficulté est accrue par l'incertitude de l'employeur portant sur la productivité et le comportement des jeunes dépourvus d'expérience professionnelle (hasard moral).

Une grande partie des dispositifs affichent ainsi une combinaison d'amélioration de la formation - et servent donc de palliatif au système de formation initiale de fait mis en cause - et une réduction du coût salarial. Cette combinaison ainsi que les moyens de sa mise en œuvre varient dans le temps, dans l'espace et selon les dispositifs. On soulignera ici les tendances communes et des spécificités nationales dans l'arbitrage entre les deux composantes.

### **Un déséquilibre structurel entre les deux objectifs**

L'Italie semble occuper à cet égard une position extrême par le faible contenu en formation de ses mesures. La grande difficulté à faire reconnaître par les employeurs les formations professionnelles et techniques massivement dispensées par le système scolaire (41,5 % des effectifs du second cycle de l'enseignement secondaire) n'a pas fait émerger comme prioritaire l'objectif de formation des dispositifs mis en place. L'apprentissage constitue encore la première modalité d'insertion pour la tranche d'âge des 14-19 ans. Il prévoit une formation théorique de 8 heures hebdomadaires sur une durée de 3 à 5 ans mais cette disposition non appliquée dans les faits n'est subordonnée à aucune procédure de contrôle. Instauré en 1983, le contrat formation-travail, principal dispositif initialement destiné aux 15-29 ans puis étendu aux jeunes jusqu'à 32 ans, a essentiellement été un instrument de dérégulation du marché du travail. Permettant aux employeurs de recruter nominativement directement leurs jeunes salariés, sans passer par les listes de placement des services de l'emploi, le contrat formation-travail prend la forme d'un contrat à durée déterminée, exonéré de charges sociales. La mobilisation sur les contenus en formation, récente, s'est faite en plusieurs étapes, avec la mise en place d'organismes paritaires chargés de promouvoir la formation et de cofinancer ses dépenses au niveau régional. Mais c'est surtout l'accord de 1993 signé entre les syndicats (CGIL, CISL et UIL) et la *Confindustria* qui marque la volonté des acteurs sociaux d'intervenir dans le champ très fragmenté de la formation professionnelle italienne.

### **Un arbitrage controversé**

L'Espagne et le Royaume-Uni connaissent dans les années soixante-dix des modes de transition professionnelle très contrastés : d'un côté une intégration réglementée par les normes de l'apprentissage, de l'autre une intégration de type plus concurrentiel, admettant l'existence d'une forme d'apprentissage paternaliste, ne garantissant aucune formation reconnue, ni même aucune rémunération minimale. Les dispositifs mis en place dans les deux pays au début des années quatre-vingt, dans un contexte de violente poussée du chômage des jeunes, s'inscrivent dans une logique d'abaissement du coût salarial (dans le cadre du *Youth Training Scheme*, les jeunes

Anglais ne perçoivent pas un salaire mais une rémunération de l'Etat de l'ordre de trente livres par semaine).

Cette logique passe également par un recours massif à des dispositifs non spécifiquement « jeunes » permettant de contourner les réglementations en vigueur sur le marché du travail. Ainsi, en Espagne, l'usage très large du contrat à titre temporaire d'aide à l'emploi assouplit notoirement les conditions du contrat temporaire régi par le Statut des Travailleurs. La flexibilisation du marché du travail se conjugue avec un discours néo-libéral d'un côté, ou tire argument des contraintes liées à l'intégration européenne et à la concurrence mondiale, de l'autre.

Dans le même temps, les pénuries en qualifications alimentent de façon récurrente un discours sur la nécessité de promouvoir et de standardiser ces dernières en référence aux autres pays européens. La mise en place du système de certifications professionnelles (*National Vocational Qualification*), en 1987, s'inscrivant dans une perspective d'harmonisation européenne des diplômes ou les objectifs régulièrement fixés par le Department of Education Science témoignent de cette volonté. On peut toutefois s'interroger sur les moyens mis en œuvre pour y parvenir compte tenu d'un système de production des qualifications très fragmenté et dominé par les logiques de court terme des grandes entreprises.

En Espagne, les contenus en formation restent très contestés dans les contrats de formation et d'apprentissage. La période récente marque toutefois certaines inflexions ; le répertoire des certifications professionnelles prévu pour 1995 devrait fournir un cadre de référence pour codifier les acquis.

En France, si périodiquement réapparaissent des mesures d'exonération pure (i.e. sans aucune contrepartie de formation), la majorité des dispositifs s'appuient sur les deux dimensions. L'ambiguïté principale réside dans le caractère plus ou moins effectif de cette formation et dans la difficulté à l'évaluer lorsqu'elle est dispensée sur le poste de travail.

L'argument de l'insuffisance du niveau de formation qui justifierait la réduction du coût salarial doit être confronté à l'existence ou non d'un ciblage des dispositifs sur certaines catégories de jeunes dotés d'un faible niveau de formation initiale. Or, le ciblage conduit souvent à l'effet pervers de forte stigmatisation des publics concernés qui joue comme un signal négatif à l'embauche. Inversement, l'absence de ciblage entraîne un effet disqualifiant, d'une part sur les plus vulnérables qui en sont évincés, et d'autre part, sur les plus jeunes plus employables qui sont de fait contraints à la précarité, les mesures devenant leur seul mode d'accès à l'emploi dans un contexte de rétrécissement du marché du travail.

### Le rôle central des systèmes de formation professionnelle

En Allemagne et en Suède, la formation-qualification de la main d'œuvre fait l'objet de choix stratégiques de long terme liés au positionnement de ces deux pays dans la division internationale du travail et à des compromis sociaux forts. Les « dispositifs » mis en place confirment la place centrale accordée au système de formation professionnelle initiale dans les deux pays, pourtant dotés de caractéristiques institutionnelles très différentes.

La place du système dual dans le mode d'insertion des jeunes en Allemagne se trouve confortée en dépit des tensions existantes qui se manifestent par une insuffisance relative des places d'apprentissage. Les entreprises continuent de jouer massivement le jeu en prenant une large part financière dans ce système de production des qualifications certifiées et transférables. Les déséquilibres du marché du travail en partie liés à la réunification sont reportés sur d'autres catégories notamment les femmes. La mise en place des « dispositifs » a clairement revêtu le sens d'un filet de sécurité – et non d'un palliatif – au système dual. L'ensemble de ces mesures conçues comme une phase de préparation à la formation professionnelle visent en effet à intégrer ou à aider dans l'apprentissage les jeunes dotés d'un faible niveau de formation initiale (*die Ungelernte*).

En Suède, le système scolaire a la responsabilité des jeunes jusqu'à 18 ans même si ces derniers ne sont plus scolarisés. Son adaptabilité aux changements intervenus sur le marché du travail, notamment sa stratégie d'intégration de la formation générale et de la formation professionnelle ainsi que sa gestion décentralisée lui confèrent un rôle central dans le mode d'insertion des jeunes, que ne remettent pas en cause les poussées conjoncturelles du chômage. Les dispositifs ont un cycle de vie calqué sur ces poussées. Clairement ciblés par tranche d'âge, ils reposent essentiellement sur des emplois subventionnés et temporaires, en grande partie dans le secteur public. Le rôle dominant des emplois temporaires traduit le fait que l'on considère la plupart des jeunes chômeurs déjà relativement bien formés. Des dispositions permettent d'éviter des mécanismes de flexibilisation externe qui viendraient perturber un marché du travail régi par des règles négociées. Jusqu'à une période récente, ces dispositifs garantissaient un statut d'emploi rémunéré selon les normes du marché du travail en vigueur, à l'exception de la mesure destinée aux chômeurs de 16-17 ans, d'un poids numériquement faible. Une inflexion a toutefois eu lieu avec l'introduction d'une nouvelle mesure en 1992, conférant au jeune un statut intermédiaire entre celui de stagiaire de la formation professionnelle dans l'entreprise (cette dernière est d'ailleurs exemptée de cotisations sociales) et de chômeur puisqu'il perçoit les indemnités de chômage et ne bénéficie donc pas de l'ensemble des pro-

tections liées au statut de salarié. Ce programme, qui ne s'applique que si les autres mesures ont déjà été proposées, a concerné plus de 100 000 jeunes en 1994.

Le poids des responsabilités accordées au système de formation a conduit dans les deux pays à en faire un élément central d'explication des bonnes performances relatives de l'emploi des jeunes. Inversement, dans les pays latins dont les marchés du travail sont soumis à de plus fortes tensions, l'extension de la formation initiale est loin d'être perçue par les experts concernés comme le levier principal de l'amélioration des conditions d'insertion, même si individuellement le niveau de formation reste une variable-clé de positionnement dans la file d'attente du chômage.

### C. Relations entre acteurs des dispositifs

la question peut être considérée dans un premier temps du point de vue des relations qu'entretiennent les trois acteurs Etat, patronat, syndicat, pris chacun comme une entité globale. Puis l'accent peut ensuite être mis sur l'hétérogénéité interne quant aux objectifs et aux stratégies adoptées à l'égard des dispositifs.

#### Articulation Etat/patronat/syndicats

En Allemagne et en Suède, sous des modalités très différentes, les dispositifs ont largement pris le sens du maintien d'un compromis stable concernant la qualification de la main d'œuvre, et le refus d'un chômage massif et durable des jeunes. Les dispositifs mis en place suivent un mouvement adaptatif qui combine transformations progressives de long terme et mesures d'exception pendant les phases de récession. Les rapports de force patronat/syndicats excluent les ruptures radicales dans la gestion de l'emploi. l'Etat n'est pas neutre mais cherche des solutions qui puissent faire l'objet d'un accord tripartite.

Le partage des responsabilités entre l'Etat fédéral et les Länder, les employeurs et leurs organisations, les syndicats et les *Betriebsräte* est essentiel à la pérennité du système dual qui s'est adapté aux mutations en cours : nouveaux besoins en qualifications, fluctuations démographiques, absorption des nouveaux Länder. Les compromis n'excluent pas les conflits concernant notamment le statut des jeunes en position de faiblesse dans la formation initiale : les organisations d'employeurs se déclarent de plus en plus favorables, à l'opposé des syndicats, à la codification de qualifications intermédiaires, inférieures à celles garanties par l'apprentissage.

En Suède, une coopération s'est instaurée entre acteurs dans le cadre du système scolaire pour ce qui concerne les jeunes de moins de 18 ans. Les autorités scolaires locales prennent en charge l'ensemble des jeunes de cette tranche d'âge connaissant des difficultés, en lien avec les services publics de

l'emploi, les représentants salariés et employeurs de l'entreprise. Au-delà de 18 ans, les dispositifs d'insertion sont inclus dans la négociation collective en particulier pour les taux de salaire avec une responsabilité des services publics de l'emploi qui gèrent les dispositifs publics au sein de cette logique. De même, la concertation syndicale est rendue obligatoire pour définir les modalités de formation professionnelle prévue par le dernier dispositif.

Les dispositifs d'insertion au Royaume-Uni ont incarné une rupture radicale, à l'initiative de l'Etat, de la forme réglementée antérieure que constituait l'apprentissage. Ce dernier reflétait un compromis séculaire entre les syndicats de métiers et une fraction du patronat. Sous l'effet d'un certain nombre de tensions internes et de la politique conservatrice ouvertement antisyndicale, l'apprentissage s'est effondré en dépit des formes de régulation concertée de la formation professionnelle (*Industrial Training Board* puis *Manpower Service Commission*). A partir de 1983, le principal dispositif, *Youth Training Scheme*, défini et financé par l'Etat est principalement géré par des organismes privés locaux (*Training Enterprise Councils*) sous contrôle d'une partie du patronat britannique représentant les intérêts des grandes entreprises. Le Trade Union Congress bien que divisé pendant des années sur l'attitude à prendre à l'égard de ces dispositifs a néanmoins adopté dans l'ensemble des positions défensives.

Les pays latins expriment à travers une multitude de mesures et de programmes soumis à une chronologie souvent politique, une articulation complexe entre la loi et la négociation collective.

En Italie, la signature de l'accord de 1993, dans un contexte politique tendu, marque une volonté significative et récente d'engagement des acteurs dans le domaine de la formation professionnelle mais laisse toutefois le champ libre à de fortes disparités régionales, sectorielles et par entreprise quant au contenu réel des dispositifs.

Les exigences de construction de la démocratie en Espagne ont surdéterminé les stratégies d'acteurs et ont ainsi débouché sur la signature de grands accords tri ou bipartites. Cette phase est achevée depuis 1986 et depuis, la situation évolue vers un accroissement des tensions entre Etat et organisations syndicales. Le point d'orgue de ces tensions a sans doute été la grève générale du 14 décembre 1988 débouchant sur le retrait du contrat d'insertion des jeunes analysé par les organisations syndicales comme une mesure de pure flexibilité salariale et de précarisation de l'emploi des jeunes, sans contenu de formation.

En France, la mise en place des contrats d'alternance par l'accord de 1983<sup>9</sup> a donné lieu à un montage associant de façon originale les acteurs sociaux. La gestion paritaire des dispositifs est assurée au sein d'organismes

9. Accord non signé par la CGT.

mutualisateurs agréés. L'ensemble s'accompagne d'un désengagement budgétaire de l'Etat puisque le système n'est plus financé par le Budget mais par un fonds mutuel alimenté par la défiscalisation partielle des cotisations des entreprises dues au titre de la formation continue. L'Etat reste garant de la régularité des contrats. A l'articulation, les services publics de l'emploi peuvent assurer un rôle de suivi de certains dispositifs.

La gestion paritaire des dispositifs d'alternance se combine avec la définition à caractère unilatéral par l'Etat de certaines normes pouvant engendrer des conflits importants ainsi qu'en a témoigné la grève générale du 14 décembre 1987 en Espagne contre le contrat d'insertion des jeunes ou en France le conflit contre le contrat d'insertion professionnelle (CIP) en mars 1994.

#### Des acteurs dotés de stratégies hétérogènes

**Concernant l'acteur public**, le partage des compétences entre niveau national, régional et local ajoute souvent à la complexité de l'édifice et peut donner lieu à des conflits dans la gestion de certains dispositifs. La tendance observée dans l'ensemble des six pays est toutefois celle d'une décentralisation : structurelle en Allemagne avec un quadripartisme réel<sup>10</sup> ; renforcée en Suède avec l'affirmation d'une responsabilité accrue des collectivités territoriales y compris en termes d'obligation de résultats ; conjuguée avec la privatisation dans le cadre britannique des TECs ; impulsée en France par la loi de décentralisation de 1983 et achevée par la loi quinquennale de 1993 avec le transfert aux régions des compétences en matière de formation professionnelle.

Ce mouvement de décentralisation s'articule avec un mouvement de pression de l'intégration européenne, permettant en Italie le recours au Fonds Structurel comme source de financement des dispositifs dans certaines régions.

Derrière un discours patronal relativement unifié par une critique virulente adressée au système éducatif jugé – dans l'ensemble des pays latins – inapte à répondre aux « besoins des entreprises », se dissimulent en fait **une grande variété d'usage des dispositifs par les entreprises**, en lien avec les stratégies de gestion des ressources humaines dont la diversité se décline entre deux grandes familles polaires :

– le dispositif permet de constituer à long terme une force de travail qualifiée adaptée à la logique productive de la firme. Dans ce sens, il filtre et adapte la main-d'œuvre dans la logique du marché interne ;

– il permet de contourner les normes notamment salariales en vigueur sur le marché du travail et alimente via le marché externe les besoins de l'entreprise en main d'œuvre précaire.

10. Ce quadripartisme implique des représentants de l'Etat Fédéral (BIBB), des Länder, des syndicats de travailleurs et d'employeurs.

Un même dispositif pouvant donner lieu à des usages très différenciés.

D'autres logiques peuvent également être à l'œuvre :

– « logique civique » dans le cas d'entreprises reconnaissant leur responsabilité sociale à l'égard du chômage des jeunes ;

– « logique domestique » lorsque la gestion des dispositifs et le recrutement des jeunes s'effectuent à partir de réseaux de proximité.

Si les grands objectifs à atteindre ne fournissent généralement pas matière à désaccord **entre organisations syndicales** (lutter contre le chômage des jeunes, élever le niveau de formation professionnelle socialement reconnu, lutter contre le développement de l'emploi précaire), les positions adoptées par les différents syndicats sont le fruit d'arbitrages souvent difficiles : entre intérêt des jeunes et des adhérents salariés plus âgés ; entre garantie des qualifications et première expérience d'emploi pour des jeunes de bas niveau de qualification. Les positions oscillent (parfois dans le temps au sein d'une même organisation) entre la dénonciation d'une précarisation dangereuse de la force de travail et la nécessité d'accepter une part de flexibilité pour favoriser l'insertion moyennant la recherche de compromis sociaux offrant des contreparties en formation. En Allemagne, en Suède, les syndicats semblent à première vue avoir su définir une stratégie syndicale unifiée à cet égard autour des compromis que nous avons analysés. Ailleurs, les fractures dominent au sein du TUC, mais l'hostilité au YT a tendance à l'emporter. En France, la CGT, non signataire des accords sur l'alternance marque une distance par rapport aux autres centrales depuis 1983, confirmée en 1991. Alors qu'en Espagne, la période récente a plutôt vu le rapprochement des CCOO et de l'UGT autour de ces questions.

#### D. Les jeunes et les dispositifs d'insertion

Ce point a sans doute été le moins traité par les six rapports, la difficulté tenant sans doute au fait que les jeunes n'existent pas comme acteurs socialement reconnus à travers un système d'organisation et de représentation autonome (seul le rapport espagnol mentionne l'existence d'un conseil national véhiculant des aspirations stratégiques des jeunes). Leurs stratégies face aux dispositifs d'insertion sont donc plus complexes à circonscrire.

#### Le cadre général du recours aux dispositifs

Ces stratégies s'inscrivent dans le cadre très général des dynamiques macro-économiques de l'emploi et du chômage. Les déséquilibres globaux des marchés du travail ont bien entendu joué un rôle déterminant dans la mise en place des dispositifs impliquant nécessairement des comportements spécifiques des jeunes à leur égard. Mais les effets engendrés par la dégradation de l'emploi sur la situation des jeunes n'ont pas été équivalents dans

le temps et dans l'espace. Les dynamiques sociales de la formation, de l'emploi et du chômage montrent qu'il existe bien des spécificités nationales de répartition des jeunes entre scolarisation, emplois banals, dispositifs spécifiques et chômage (cf. analyse statistique du CEREQ dans le présent numéro). Ce qui peut se traduire par des « arbitrages intergénérationnels de l'emploi » variant selon les pays. Ces dynamiques résultent de spécificités sociétales (nature des systèmes de formation, des marchés du travail, de la politique de l'emploi) et du jeu des règles que mettent en place les acteurs pour doter ou non leurs institutions de plasticité et d'adaptabilité face aux changements.

Dans le cadre de ces dynamiques sociales, les jeunes déploient eux-mêmes des stratégies « individuelles » à l'égard des dispositifs. Le niveau et la spécialité de formation initiale, l'origine sociale, le sexe, les données locales de l'emploi... sont autant de variables qui influencent le recours des jeunes aux différents dispositifs.

#### Des marges de manœuvre inégales

A partir du double critère de la structure des services de l'emploi d'un côté, de la nature et du nombre de dispositifs de l'autre, une comparaison des six pays a pu être amorcée.

- Un premier groupe de pays se caractérise par le manque de choix possibles pour les jeunes ; l'origine de ce manque de choix diffère sensiblement d'un pays à l'autre.

La Suède est dotée d'une structure assez monolithique de ses services de l'emploi (AMS, AMU, communes). Le nombre des mesures y est relativement limité pour chaque tranche d'âge et de nature peu diversifiée. Jusqu'à une période récente, la reconnaissance du droit à l'emploi ou à la formation a donné lieu à une « prise en charge », qui réduisait d'autant les marges de manœuvre du jeune, sauf à s'engager dans la poursuite d'études. La montée sensible du chômage des jeunes dans la dernière période a modifié cette donne avec l'apparition de dispositifs de nature différente des précédents.

En Italie, la règle qui prévaut sur le marché du travail est celle de la protection prioritaire du lien d'emploi existant. Par l'intermédiaire de la *Cassa Integrazione Guadagni*, les salariés ayant eu à un moment donné un contrat de travail sont maintenus dans ce lien et la porte du marché du travail est close pour les nouveaux entrants - c'est à dire principalement les jeunes, dont les marges de manœuvre sont également extrêmement restreintes. Les tentatives de flexibilisation de l'emploi (contrat formation-travail), n'ont pas été socialement « reconnues » par les jeunes. Confrontés à cette situation, ces derniers adoptent - par défaut - des stratégies d'alternative au travail (famille, amis, loisirs) ou se tissent d'autres types de liens sociaux. La

fuite en avant dans les études participe d'une double logique d'accumulation de diplômes et de report d'intégration au monde du travail.

- Un second groupe est représenté par les pays offrant à leurs jeunes une situation de choix limité.

En Allemagne, l'existence d'un marché protégé au sein duquel les emplois sont réservés, offre une voie socialement négociée qui laisse peu de marge de manœuvre au jeune en dehors du système dual. Le choix des dispositifs est limité, la question essentielle étant d'entrer dans l'apprentissage, après d'éventuels détours préparatoires dans le système de formation initiale, comme en témoigne l'essentiel des mesures jeunes. Par ailleurs, l'administration de la politique de l'emploi est concentrée dans une structure unique (la *Bundesanstalt für Arbeit et ses Arbeitsämter*) et propose une mesure unique (l'*Arbeitsbeschaffungsmassnahme*, qui n'est pas spécifique aux jeunes). Face à ces choix restreints, les jeunes conjuguent une double stratégie : poursuites d'études et tentatives d'accès aux meilleures places d'apprentissage. Ce dernier reste en effet fortement segmenté, selon la taille de l'entreprise et le secteur. L'accès aux places plus valorisées s'établit à partir d'une mise en concurrence sévère des élèves déjà fortement orientés par un système scolaire très hiérarchisé.

Le système anglais peut être qualifié de liberté sous contrôle. la structure institutionnelle des dispositifs est unique (TECs ou LECs écossais), la mesure est unique (YT). Le jeune sans emploi n'a pas le droit de refuser d'entrer dans ce programme sous peine de se voir supprimer son allocation chômage. La dimension qualifiante du dispositif varie sensiblement selon le secteur d'activité, le marché local du travail, l'entreprise... ce qui peut influencer les stratégies des jeunes. Globalement la mauvaise image de marque de ce programme incite de plus en plus de jeunes à rester plus longtemps dans le système scolaire.

- Le dernier groupe est constitué de l'Espagne et de la France où règne une assez grande diversité des structures et des normes : multiplicité des structures d'accueil des jeunes et de gestion et suivi des dispositifs, multiplicité des mesures souvent éphémères et complexes dans leurs modalités juridiques. Cette grande diversité apparaît comme un obstacle supplémentaire dans le parcours sinueux vers l'emploi. Dans ce contexte les marges de choix dont dispose le jeune ne sont pas faciles à déterminer. L'accès à tel ou tel type de mesure est souvent largement conditionné par l'histoire sociale et scolaire du jeune. Les mesures ne sont pas équivalentes en termes de débouchés et ces derniers dépendent fortement de la sélection opérée à l'entrée de la mesure : schématiquement, plus une mesure est sélective, meilleur est le débouché. Les dispositifs publics contribuent ainsi à modeler des trajectoires d'insertion en s'appuyant largement sur les mécanismes de sélection ini-

tiale du système scolaire et en présentant peu de résistance au marché du travail <sup>11</sup>. En Espagne, les quatre principaux contrats proposés aux jeunes définissent des voies d'accès au marché du travail segmentées, selon le niveau de qualification et le sexe du bénéficiaire. Dans les pays latins, on retrouve des inégalités sexuelles marquées dans le recours aux dispositifs qui préfigurent le même type d'inégalités sur le marché du travail.

\*

L'approche développée par le séminaire interdit toute référence à un modèle transférable : les conditions de la transition professionnelle et ses transformations s'analysent au sein de chaque espace de régulation macro-sociale. Le mode de fonctionnement des marchés du travail, la configuration des systèmes de formation professionnelle, la nature de l'articulation formation-emploi conditionnent de fortes cohérences structurelles et définissent des spécificités sociétales de l'accès au rapport salarial dans chaque ensemble national.

Toutefois, l'analyse comparative des dispositifs d'insertion à partir des stratégies d'acteurs permet d'éviter toute forme de déterminisme que pourrait induire une interprétation un peu trop « durcie » de ces spécificités institutionnelles. Par les processus conflictuels ou coopératifs qu'ils mettent en œuvre, les acteurs introduisent (ou ne réussissent pas à introduire) des marges de manœuvre au sein du cadre institutionnel ou organisationnel. Face aux chocs qui affectent les conditions de l'insertion professionnelle des jeunes dans l'ensemble des pays, ils peuvent définir les compromis nécessaires à l'adaptation des systèmes, préservant ainsi leur cohérence initiale. Dans le cas contraire, celle-ci a été rompue, laissant la place à des transformations structurelles en genèse.

\*

*Le programme de recherche en cours comporte un second volet concernant le processus social d'évaluation des dispositifs d'insertion dans les six pays (critères retenus, genèse de l'évaluation, instances responsables, principaux résultats et impact des résultats sur l'élaboration de nouveaux programmes publics). Parallèlement seront réalisées des missions dans chacun des pays concernés. La série d'entretiens ainsi effectués avec différents acteurs impliqués dans les dispositifs permettra de confronter la lecture de l'expert national à celle d'un observateur étranger.*

\* \*

\*

11. Cette dimension de « sélection » par les dispositifs sera approfondie lors de la seconde phase portant sur l'évaluation.

---

## Analyse statistique de la situation des jeunes en Europe

---

Annie Boudier, Michèle Mansuy et Patrick Werquin \*  
avec la collaboration de Jean-Christophe Rincant \*

En préalable à une étude comparative des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes dans plusieurs pays, le cadrage statistique suivant permet de repérer les modifications brutales ou massives de certaines grandeurs ou tendances. En fixant la situation des jeunes au regard de leur insertion dans l'emploi, il attire l'attention sur d'éventuels motifs et rôles de l'intervention publique tels qu'ils seront décrits par la suite.

Ce sont les données de l'« Enquête sur les Forces de Travail » (EFT) de l'Office Statistique des Communautés Européennes (Eurostat) qui servent à la réalisation des analyses statistiques. Il est probable que l'utilisation d'études nationales apporterait plus de détails sur les situations respectives. Elle souffrirait cependant beaucoup d'un manque de cohérence et n'aurait donc pas permis la mise en perspective des pays les uns par rapport aux autres. Les données d'Eurostat permettent d'éviter cet écueil car elles sont déjà le fruit d'une longue collaboration entre instituts nationaux de la statistique qui se sont concertés sur les définitions et ont procédé à une homogénéisation des choix de codage. Quelques difficultés subsistent cependant dont certaines seront mentionnées dans la suite de cette introduction.

Parmi les données disponibles, ont été retenues celles des années 1983 à 1991 (dernière année pour laquelle les données étaient publiées) et la population jeune a été définie comme étant le groupe des 14-24 ans. Lorsqu'elles concernent l'Allemagne, les données disponibles font référence à l'ex-Allemagne de l'Ouest, avant la réunification. La Suède n'est pas incluse dans les commentaires suivants car elle ne faisait pas encore partie de l'Union Européenne dans la période considérée. Quant à l'Espagne, le détail

\* Cereq.