

---

## Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes en France

---

Florence Lefresne \*

### L'insertion des jeunes en France : une problématique en mouvement

Au cours de la période de quasi-plein emploi qui suit la Seconde Guerre mondiale, l'entrée des jeunes dans la vie active relève, pour l'essentiel, du fonctionnement normal du marché du travail. Les changements décisifs naissent dans les années soixante-dix avec la dégradation de l'emploi juvénile<sup>1</sup>. La question de l'insertion professionnelle des jeunes apparaît progressivement posée mais sous un angle particulier, conditionné par la réalité institutionnelle française : celle d'une partition des rôles entre le système éducatif chargé de la formation professionnelle initiale d'une part, et le système productif exerçant une fonction d'adaptation au poste de travail, d'autre part.

Cette séparation institutionnelle ancrée dans l'histoire française des relations professionnelles conduit à focaliser l'attention des Pouvoirs Publics sur le lien formation/emploi. La montée du chômage des jeunes mais également la mise en lumière de problèmes massifs d'ajustement structurel de l'emploi dans un contexte de construction européenne renforcent cette polarisation. Les travaux de la planification, notamment du VI<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> plans, témoignent d'une volonté publique de mettre en adéquation de façon quasi-

1. De 1970 à 1976, le taux de chômage des 15-24 ans passe de 3,2 % à 10,1 % quand celui des adultes passe de 1,4 % à 3,2 %. Ces chiffres sont néanmoins à manipuler avec précaution compte tenu des taux d'inactivité croissants chez les moins de 25 ans.

programmatisé flux d'élèves sortant du système éducatif et besoins en qualification des entreprises. Cette conception sera battue en brèche par l'évolution même du marché du travail et les difficultés croissantes des jeunes à s'insérer dans l'emploi.

La seconde moitié des années soixante-dix est marquée par une intervention de plus en plus massive des Pouvoirs Publics sur le marché du travail à travers la mise en place de dispositifs d'insertion et de formation professionnelle contribuant à remodeler profondément le processus d'insertion. A la vision adéquationniste porteuse d'illusions (Tanguy, 1986) va ainsi progressivement succéder une conception en termes de « transition professionnelle » (Rose, 1984) mettant l'accent sur l'idée d'un processus institutionnalisé, inscrit dans la durée, s'étendant entre la sortie du système de formation initiale à plein temps et l'accès à un emploi soumis aux règles de droit commun. Entre ces bornes dont les frontières sont de moins en moins simples à établir, s'opère un véritable parcours composé d'une alternance de temps différents et parfois imbriqués : temps de chômage, de formation, de stages ou d'occupation d'emplois temporaires ou précaires. D'où l'intérêt d'une observation de l'entrée des jeunes dans la vie active sous l'angle de leur cheminement (annexe 1), la diversité des modalités et l'éclatement des trajectoires constituant l'une des caractéristiques du processus. Dans ce dernier se trouve cristallisé tout un ensemble de nouveaux comportements – des entreprises, du système de formation, des services publics de l'emploi, des instances de représentation des salariés, des jeunes eux-mêmes. C'est précisément sur l'intervention et l'interaction des différents acteurs et des institutions régulant le mode d'entrée dans le rapport salarial que portera l'analyse.

L'hypothèse essentielle réside ici dans l'idée selon laquelle à travers son intervention active, l'Etat – ou plus singulièrement l'administration de l'emploi relayée par une série d'acteurs publics à l'échelon local – contribue à définir et à diffuser de nouvelles normes d'insertion professionnelle des jeunes, incluant l'ensemble des pratiques sociales de préparation des individus à la vie professionnelle (et parfois de réadaptation à la vie sociale) ainsi que les mécanismes d'exclusion de l'emploi. Ces normes ne se réduisent pas à des montages techniques ou à des modalités juridiques ; elles résultent de procédures de négociations, d'accords ou au contraire de conflits portées par les stratégies mouvantes des acteurs sociaux.

La première partie de cet article présente le champ de ces normes de formation professionnelle, d'accès à l'emploi et de chômage des jeunes à partir des objectifs sur lesquels se fonde chaque catégorie de mesures ou de programmes déployés depuis la fin des années soixante-dix. L'accent est mis sur les ambiguïtés parfois même les contradictions dont peut être porteuse l'intervention publique.

La seconde partie recentre l'analyse sur les dispositifs d'alternance appréhendés comme un prisme privilégié de l'observation du jeu des différents acteurs de l'insertion professionnelle des jeunes.

### 1. L'intervention des Pouvoirs Publics : la construction de normes publiques dans le champ de l'insertion professionnelle

Par « dispositifs d'insertion des jeunes », nous entendons l'ensemble des programmes mis en place par les Pouvoirs Publics, comportant explicitement un objectif d'insertion ou de formation, destinés aux moins de 26 ans<sup>2</sup>, intervenant entre la sortie de formation initiale à plein temps et l'accès à l'emploi soumis aux règles de droit commun. Cette définition exclut la formation alternée sous statut scolaire mais inclut l'apprentissage qui, en France, s'exerce sous contrat de travail<sup>3</sup>.

C'est environ 850 000 jeunes de moins de 26 ans soit l'équivalent d'une classe d'âge, qui bénéficient à des titres divers des aides de l'Etat s'élevant à près de quinze milliards de francs. Ces mesures désignent prioritairement les jeunes accédant aux emplois d'exécution : 57 % des sortants de l'enseignement secondaire ou de l'apprentissage en 1989 ont bénéficié d'au moins une mesure d'insertion entre juin 1989 et décembre 1992 (Sigot, Werquin, 1993).

A 16-17 ans, l'immense majorité des jeunes se trouvent scolarisés (86,8 %), la plupart de ceux qui ont quitté l'école sont apprentis (7,3 %). A 24-25 ans, en revanche, la majorité des jeunes dispose d'un emploi de droit commun (60,4 %), le reste de la tranche d'âge connaît une situation de chômage (14,1 %), demeure dans l'appareil scolaire (9,6 %) ou bénéficie d'une mesure d'insertion (7,1 %). La question de la transition désigne donc cette phase comprise entre ces deux bornes qui ont tendance à se déplacer compte tenu de l'allongement de la scolarisation initiale des jeunes et du processus d'insertion lui-même. Les dispositifs d'insertion concernent un jeune sur neuf entre 16 et 25 ans (Enquête-Emploi, INSEE, mars 1994).

2. Compte tenu de l'allongement de la scolarisation initiale, et du processus d'insertion lui-même, la moyenne d'âge du public « en mesure » a tendance à s'élever. La borne de 26 ans peut d'ailleurs être jugée contestable, certains jeunes prolongeant au-delà leur phase de transition professionnelle en bénéficiant des dispositifs « pour adultes ». A 24-25 ans, 7,4 % des jeunes sont encore « en mesure » (Enquête Emploi INSEE, mars 1993).

3. Sans entrer dans le débat portant sur le point de savoir si celui-ci relève de la formation initiale, la problématique de comparaison internationale justifie à elle seule de retenir cette forme particulière de l'alternance.

Dans le contexte de la fin des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt où les jeunes de moins de 25 ans représentent jusqu'à 40 % des demandeurs d'emploi, l'intervention des Pouvoirs Publics sur ce terrain apparaît comme une urgence sociale et dans le même temps sanctionne une double réalité : le système éducatif ne peut à lui seul répondre aux carences en formation de jeunes qui deviennent de ce fait d'autant plus vulnérables que se rétrécit le marché du travail<sup>4</sup> ; le système productif agit à l'égard du recrutement et de l'emploi des jeunes de façon de plus en plus sélective.

La multitude des mesures mises en place, marquées par une grande instabilité – depuis 1975, on a pu en dénombrer plus d'une cinquantaine – et une grande hétérogénéité tant du point de vue de leurs modalités que de celui du statut conféré aux bénéficiaires (stagiaire/salarié sous contrat particulier) rend d'autant plus complexe leur présentation.

Plusieurs approches sont possibles : l'approche historique présente l'avantage de rendre compte de la genèse des mesures dans leur contexte économique, politique, social. Elle met en évidence l'articulation des mesures entre elles qui fonde la cohérence – ou dénonce le manque de cohérence – de l'ensemble de la politique publique de l'emploi à l'égard des jeunes, elle-même resituée dans l'intervention globale des Pouvoirs Publics sur le marché du travail. Mais en même temps, elle induit le risque de dissoudre la problématique comparative dans les méandres juridiques et statistiques d'une vaste fresque nationale débordant de notre cadre<sup>5</sup>.

On privilégiera donc l'approche fonctionnelle qui consiste à repérer les grands types d'objectifs des dispositifs à partir des hypothèses sur lesquelles ils se fondent. La perspective diachronique sera toutefois restituée dans le cadre de chacun de ces objectifs à travers une présentation rapide des mesures expérimentées, ce qui permettra d'en préciser les hypothèses fondatrices, notamment en termes de lecture implicite du chômage des jeunes et de dynamiques supposées d'accès à l'emploi qu'elles sous-tendent. Cette étape conduira à examiner les inflexions de l'action publique dans le champ de l'insertion, les mécanismes de réajustements issus de la confrontation des normes juridiques au jeu des acteurs, ainsi que les ambiguïtés dont elle est porteuse.

4. A la fin des années soixante-dix, 13 % des jeunes d'une classe d'âge quittent le système scolaire sans diplôme, ni qualification (Bilan Formation-Emploi, 1980).  
5. Pour un historique des dispositifs on pourra se référer à deux articles :  
– « Quinze ans de politique de l'emploi » de G. Cornilleau, P. Marioni, B. Roguet paru dans la revue de l'OFCE *Observations et diagnostics économiques*, n° 31, avril 1990 ;  
– « Quinze ans de politiques pour l'emploi des jeunes en France » de B. Montelh et F. Morgensztern paru dans la revue *Autrement*, n°110, octobre 1989, repris dans *Problèmes économiques* n° 2.182, 4 juillet 1990.

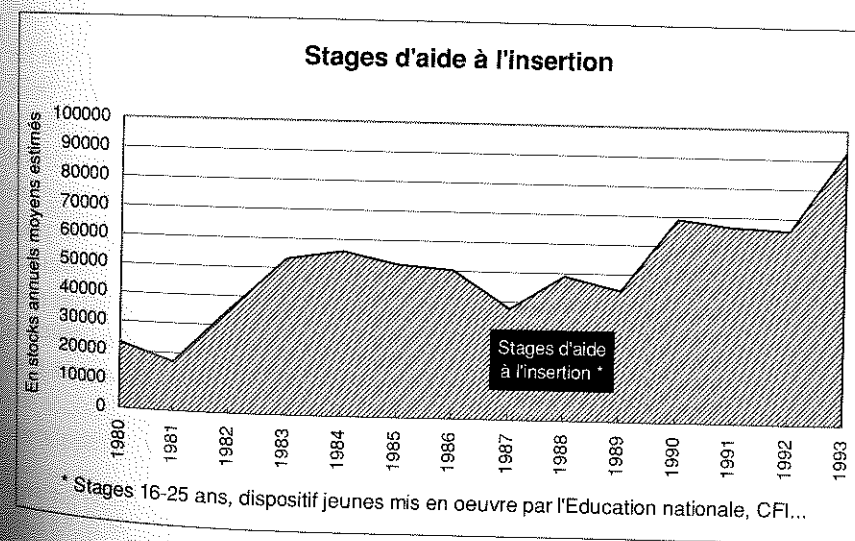
En référence à une problématique sociologique française sur le sens social du classement<sup>6</sup>, nous reprendrons en première approche les objectifs sous-jacents à la nomenclature classique établie par le ministère du Travail.

### a. Adapter qualitativement la main-d'œuvre aux exigences du marché du travail

Une première série de dispositifs visent à améliorer l'employabilité du bénéficiaire par des mesures de formation. La grande diversité des modalités d'octroi de cette formation professionnelle est l'une des singularités de la politique de l'emploi française. Très schématiquement, deux critères peuvent servir de premier repérage :

- le lieu où s'exerce la responsabilité de l'organisation de la formation professionnelle : s'agit-il d'un organisme spécialisé (interne ou externe à l'Education Nationale) ou d'une entreprise ?
- le statut du bénéficiaire : ce dernier est-il stagiaire ou bénéficie-t-il d'un contrat de travail ?

Sur les quatre combinaisons possibles résultant du croisement de ces deux critères, trois sont représentées dans la politique publique de l'emploi française (seul le cas combinant contrat de travail et temps de formation majoritairement hors de l'entreprise n'existe pas). La nomenclature de la politique de l'emploi regroupe sous l'appellation d'« actions de formation » les mesures de formation dispensées principalement hors de l'entreprise et conférant au jeune un statut de stagiaire.



6. Cf. L. Boltanski 1982, A. Desrosières et L. Thévenot, 1988.

### D'une logique d'amélioration de la formation professionnelle initiale à celle de lutte contre l'exclusion des plus défavorisés

• Dans la période 1973-1976, le chômage est essentiellement perçu comme un phénomène conjoncturel associé au premier choc pétrolier. La politique de l'emploi est principalement centrée sur la protection financière des chômeurs avec l'indemnisation chômage garantissant notamment un an de maintien de salaire aux licenciés économiques. Les premières mesures en faveur des jeunes datant de 1975 visent à « utiliser la période de ralentissement de la croissance pour améliorer la formation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi » (circulaire du Premier ministre du 29 janvier 1975). Des stages de pré-formation (« stages Granet ») assurés pour une grande part dans les lycées et les universités, sont ainsi mis en place pour un public de 16-20 ans inscrits à l'ANPE.

Cette formule est reprise et élargie aux 20-25 ans avec les trois plans conjoncturels (« Pactes Nationaux pour l'emploi ») qui se succéderont de 1977 à 1981. Si chaque train de mesures apporte son lot de modifications quant aux conditions d'accès et aux modalités d'application, le principe reste identique :

- offrir une formation souvent de base, sur une durée n'excédant pas six mois, à des jeunes ayant quitté le système scolaire sans diplôme ou avec un diplôme ne correspondant pas aux demandes du marché du travail ;
- introduire une dimension d'alternance, une partie du stage se déroulant en entreprise mais sous la responsabilité de l'organisme chargé de l'essentiel du temps de formation ;
- accorder au bénéficiaire doté d'un statut de stagiaire une rémunération d'un faible montant <sup>7</sup>.

• Les premières évaluations mettent d'emblée l'accent sur le fait que les stages profitent en priorité aux jeunes déjà les mieux formés et donc à ceux qui rencontrent le moins de difficultés à s'insérer à terme sur le marché du travail. A la lueur de cette critique et dans le cadre de l'action structurelle ouverte par le rapport Schwartz <sup>8</sup> de 1981, le dispositif se trouve recentré explicitement sur les plus jeunes (16-18 ans) <sup>9</sup> et les plus vulnérables pour qui il s'agit de construire un véritable parcours de formation alternée devant mener à une qualification reconnue. En outre, les actions de formation sont conçues en lien avec d'autres actions concernant la santé, la lutte contre la délinquance, la vie sociale, l'ambition étant d'articuler les dimensions professionnelle et sociale de l'insertion.

7. De l'ordre de 500 francs par mois.

8. Le 10 juin 1981, le Premier ministre Pierre Mauroy confiait au professeur Bertrand Schwartz une mission d'étude « pour la réalisation d'une meilleure insertion des jeunes de 16 à 21 ans dans la vie professionnelle ».

9. Le dispositif sera élargi aux 18-21 ans en 1982 sous la pression du chômage croissant de cette classe d'âge.

La clé de voûte de ce nouveau dispositif réside dans la mise en place de nouvelles structures décentralisées, chargées d'accueillir les jeunes et de traiter de leurs problèmes en lien avec les acteurs économiques et sociaux locaux. L'accueil, l'information et l'orientation des jeunes deviennent prioritaires à travers une mobilisation locale. Sont ainsi instaurées les PAIO (Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation) et les Missions Locales auxquelles participent les communes chargées d'améliorer la prise en charge des jeunes sortant de l'école. Un effort est fait au niveau du suivi des jeunes et de la formation du personnel chargé d'accueillir et de former les jeunes lors des stages en entreprises. Ces dernières ne bénéficient d'aucune forme de subvention, seule subsiste pour elles la possibilité de déduire un forfait par stagiaire de leurs dépenses obligatoires de formation continue.

• La formule des stages réapparaît sous de nouvelles modalités dans le cadre du « plan d'urgence », après le changement de majorité politique de mars 1986, la principale innovation s'incarnant dans leur placement sous la tutelle de l'Education nationale <sup>10</sup>. Le ciblage sur les jeunes les plus démunis en termes de formation initiale se trouve confirmé et produit progressivement un effet de stigmatisation et de disqualification pour ces jeunes cherchant un emploi après un stage. Ce double effet conduit à orienter l'action publique dans une double direction :

- d'une part, la prise en compte des situations individualisées à travers l'élaboration des parcours d'insertion personnalisés, établis au plan local à partir de la palette de mesures en vigueur et dans le but d'accéder à une formation validée par un diplôme (le « crédit formation individualisé », créé en 1989 répond à cet objectif) ;

- d'autre part, restructurer l'offre de formation à travers la constitution de réseaux d'organismes et d'entreprises assurant un partenariat local (la « préparation active à la qualification et à l'emploi » mise en place en 1992 se fixe cette mission <sup>11</sup>).

#### Action sur l'employabilité et gestion sociale de l'exclusion

L'action publique par les stages de formation repose en fait sur un double ressort que met en lumière ce bref aperçu historique :

- en premier lieu, elle situe implicitement l'origine des difficultés d'insertion du côté de l'offre de travail ; il s'agit de stimuler l'employabilité du jeune par accroissement de son capital humain ; l'insertion professionnelle est supposée s'opérer par étape ordonnée : acquisition de savoirs de base, remise à ni-

10. Cette tutelle ne s'est toutefois pas traduite par une réduction du rôle des structures locales (missions locales et PAIO) mises en place précédemment.

11. L'ensemble de ces dispositifs sont, depuis 1991, portés par une nouvelle instance, les « carrefours-jeunes », destinée à rapprocher les organismes d'accueil des jeunes (ANPE, PAIO, Missions locales).

veau puis formation qualifiante pour déboucher enfin sur l'accès à l'emploi ;

— en second lieu, compte tenu de l'effet décrit de polarisation des publics les plus vulnérables, elle joue clairement sur le registre de la lutte contre l'exclusion sociale, l'objectif étant à la fois de préserver l'équilibre social et de maintenir potentiellement active — en cas de reprise — une main-d'œuvre que la crise a transformé en *outsiders*.

L'évolution décrite témoigne de la prégnance de la seconde logique. Le statut de stagiaire tient ici un rôle capital puisqu'il situe le jeune hors de l'activité et a fortiori du chômage statistique, mais du même coup de l'ensemble des droits associés à l'emploi salarié. D'autre part, la stigmatisation des publics défavorisés entrave fortement la première logique.

### b. Permettre de nouvelles opportunités d'emploi en entreprise

Le ressort principal de cette catégorie de mesures réside dans l'abaissement du coût salarial des sortants du système éducatif pour compenser l'infériorité supposée de leur productivité. On ne mise pas nécessairement ici sur la création d'emplois supplémentaires mais sur l'embauche préférentielle de catégories de main-d'œuvre déterminées (en termes d'âge ou de niveau de qualification) dans le secteur marchand.

L'ensemble des dispositifs reposant sur ce principe ne relève pas d'une logique identique. Il faut d'emblée introduire une distinction entre une dynamique pure de subvention (exonération de cotisation sociale et/ou modulation du taux de salaire) sans contrepartie, et une dynamique mixte, introduisant à côté des mesures d'allégement salarial, des contreparties en temps et contenu de formation fournies par l'entreprise. La distinction est essentielle dans la mesure où une partie de l'allégement salarial est supposée compenser l'effort de formation de l'entreprise. Dans ce cas, l'exonération de cotisation sociale est le plus souvent accompagnée d'une prise en charge publique du coût de la formation et d'un abaissement sensible du taux de salaire<sup>12</sup>. Pour clarifier notre propos nous reprendrons une classification des mesures en trois catégories (Gautié, Gazier, Silvera, 1994) :

- les mesures d'exonération pure de la totalité ou d'une partie des charges sociales de l'entreprise ainsi que les mesures de primes à l'embauche de jeunes qui ne comportent aucune contrepartie de formation ;
- celles offrant au bénéficiaire un stage en entreprise, sans contrat de travail, la « formation » sur le tas se résumant à un contact avec le monde du travail ;
- celles proposant aux jeunes un contrat de travail de type particulier associé à des périodes de formation codifiée.

12. Par exemple, les salaires directs versés par l'entreprise représentent 15 à 17 % du SMIC dans le cas des contrats d'apprentissage ou de qualification en début de période.

### Combinaison ou sélection des logiques selon les périodes ?

Si les mesures fondées sur un allègement partiel du coût du travail ont toujours tenu une place importante dans la politique de l'emploi française et notamment à l'égard des jeunes, il semble bien que les Pouvoirs Publics n'aient pas toujours misé sur la même combinaison des trois formes présentées.

• Dès le premier « Pacte national pour l'emploi », ces trois variantes de subventions à l'emploi sont déjà en place simultanément : aides forfaitaires à l'embauche et exonérations intégrales de charges sociales pour le recrutement de jeunes apprentis ou de jeunes sortis du système de formation depuis au moins un an ; « stages pratiques en entreprise » de courte durée sans formation dispensée ; « contrats emploi-formation », institués dès 1975, permettant aux employeurs de recevoir une aide financière moyennant leur engagement à offrir aux jeunes recrutés de 18-26 ans, une formation à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise.

A quelques variations près dans leurs modalités juridiques et dans leur champ d'application, les formules sont reconduites avec les deux Pactes suivants ainsi qu'avec le « Plan Avenir Jeunes » de 1981-1982.

• A partir de 1982, les subventions à l'emploi dans leur forme d'exonérations pures sont dans un premier temps fortement critiquées et supprimées. Seules subsistent les exonérations relatives à l'apprentissage. Ce coup d'arrêt s'explique par la volonté de mettre l'accent sur la formation d'une part, et par la mise en évidence de l'ampleur d'un certain nombre d'effets pervers, d'autre part :

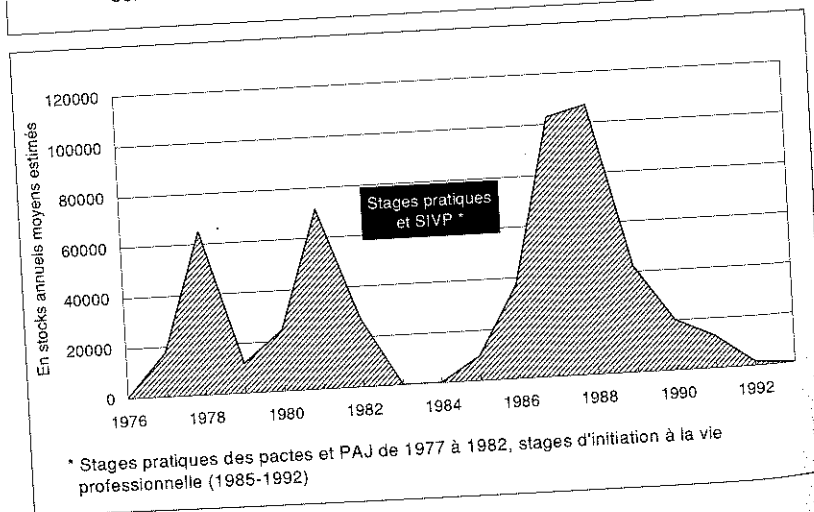
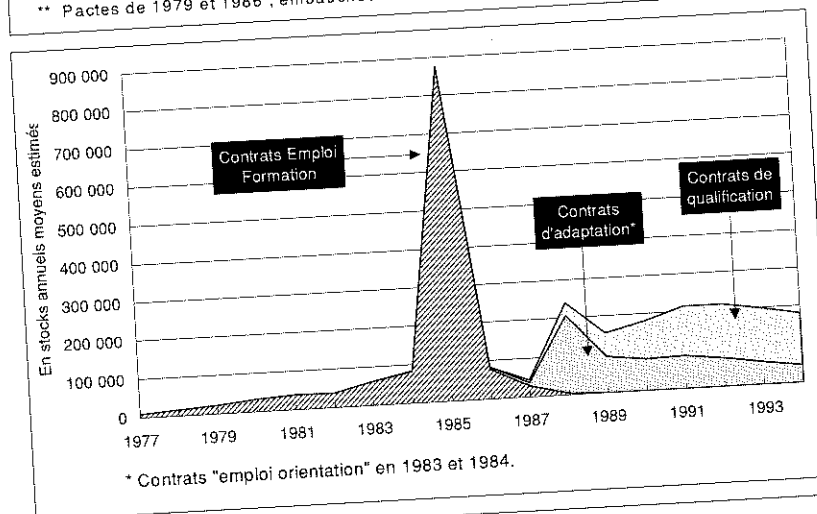
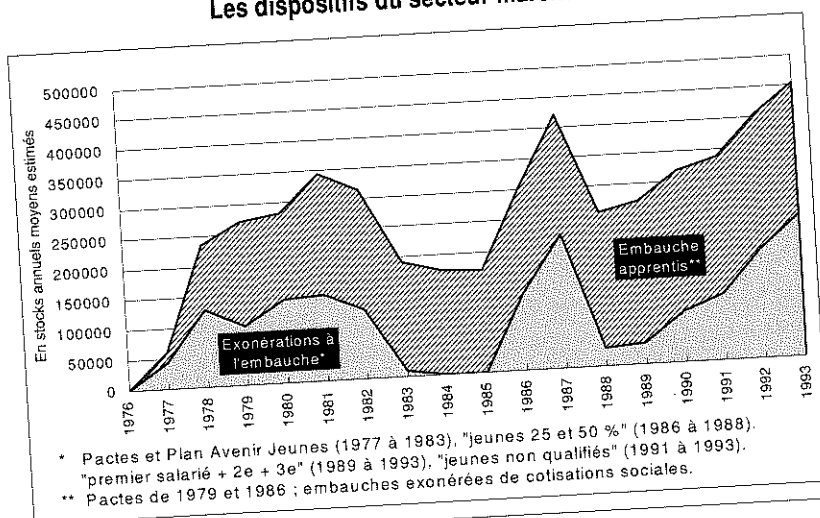
— dans un contexte d'anticipation de la demande défavorable, les incitations financières à l'embauche de jeunes n'ont pas eu l'ampleur escomptée en termes d'emplois créés et de nombreuses embauches qui se sont inscrites dans ce dispositif auraient de toute façon eu lieu (effet d'aubaine) ;

— ces mesures ont été surtout utilisées dans des secteurs où prédominent les petites entreprises à forte rotation de la main-d'œuvre et à faible niveau de rémunération (emplois précaires). Symétriquement les grosses entreprises à emploi plus stable ont peu recouru à ce type de mesure. Leur effet induit aurait donc été de diffuser une certaine norme de précarité chez une population déjà vulnérable : « c'est dans ce sens que l'on peut inclure certaines formules des pactes dans les nouvelles formes d'emploi précaire » (Marchand, Revoil, 1980) ;

— enfin, elles n'ont pas eu d'effets contra-sélectifs, les jeunes ayant le plus profité de ces mesures étant les plus employables i.e. dotés d'une meilleure formation initiale (Colin, Cros, Verdier, Welcomme, 1981).

Le système de l'exonération pure utilisé de 1977 à 1982 est donc abandonné au profit de l'extension des stages de formation dans une optique de politique de l'emploi plus contra-sélective.

### Les dispositifs du secteur marchand



Néanmoins les deux autres variantes des mesures fondées sur les subventions à l'emploi sont largement mises en valeur après 1984. L'action des Pouvoirs Publics dans le champ de l'insertion connaît alors un recentrage autour des dispositifs d'alternance. Un accord signé le 26 octobre 1983 avec les acteurs sociaux donne naissance à trois dispositifs nouveaux :

- le « contrat de qualification », contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée dont le but est de fournir à un jeune de 18-25 ans la possibilité d'acquérir ou de compléter une formation professionnelle pendant une période comprise entre six mois et deux ans (le temps de formation constitue au minimum le quart du temps total). La rémunération comprise entre 17 et 75 % du SMIC est versée par l'entreprise ;

- le « contrat d'adaptation », contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée, destiné à mieux préparer un jeune à l'occupation d'un emploi ou d'un type d'emploi particulier. Le temps de formation est relativement restreint et la rémunération du jeune de 80 % du SMIC ;

- le SIVP (« stage d'initiation à la vie professionnelle ») dont la fonction est de faire acquérir une expérience professionnelle (sans formation codifiée) à des jeunes de 16-22 ans. Le stage à mi-temps, sur une durée de trois à six mois, est rémunéré pour partie par l'employeur (17 à 27 % du SMIC non assujéti aux cotisations sociales) et pour partie par l'Etat (26 à 36 % du SMIC).

Si les deux premières formules s'ancrent dans une logique de subvention moyennant contrat de travail et formation, la dernière renoue avec les stages pratiques et s'inscrit dans une dynamique d'exonération sans formation. L'ampleur du recours à cette mesure par les entreprises, notamment par les PME qui l'utilisent en remplacement d'un contrat de travail pour les saisonniers, engendre un vif débat social.

- Le « Plan d'urgence » en faveur des jeunes de 1986 – partiellement reconduit en 1987 – réintroduit largement l'idée d'un allègement indispensable du coût du travail pour favoriser l'embauche. L'accent est alors mis sur les dispositifs de subventions pures : exonération de 100 % pour l'accueil d'un jeune en formation en alternance ou en apprentissage par tous les employeurs de plus de 10 salariés (pour les autres, l'exonération était déjà acquise) ; de 50 % des charges sociales pour l'embauche de jeunes de moins de 25 ans dans les trois mois suivant sa sortie d'un dispositif ; de 25 % pour les jeunes de moins de 25 ans dans les autres cas.

Une « moralisation » des SIVP sera entreprise après 1988, compte tenu du constat de nombreux abus de la part d'entreprises les utilisant en substitution d'emplois normaux<sup>13</sup>. Mais dans le contexte de reprise du chômage,

13. Cette « moralisation » s'est traduite par un recentrage de la mesure sur les primo-demandeurs d'emploi, inscrits au chômage depuis au moins un an. Fin 1989, il n'y a plus que 27 000 SIVP alors que leur nombre avait dépassé les 100 000 en 1989. Ils seront finalement abandonnés en 1991 et revalorisés à travers le « contrat d'orientation » qui ne connaîtra jamais le succès numérique des SIVP.

en 1991 est créée l'«*exo-jeunes*», destinée à favoriser l'embauche sur des emplois stables de jeunes sans qualification, en abaissant de façon exceptionnelle les charges sociales pour les employeurs. Prévue au départ pour huit mois, cette mesure a été prolongée jusqu'en décembre 1993, et réintroduite en 1994 sous la forme d'une prime à l'embauche de 1 000 francs pour toute entreprise embauchant un jeune de 16-25 ans pour au moins dix huit mois («*aide au premier emploi des jeunes*»).

### Ambiguïté des politiques d'abaissement du coût salarial ?

Les mesures fondées sur cette dynamique d'accès à l'emploi ont tenu depuis le milieu des années soixante-dix une place centrale dans la politique de l'emploi. Le bref aperçu des différentes phases de leur déploiement suggère néanmoins deux axes de réflexion quant à la cohérence de l'action publique qui les sous-tend :

- La volonté publique de mettre l'accent sur les mesures comportant une contrepartie de formation pour le jeune ou au contraire sur les exonérations «*pures*» dépend a priori en grande partie de l'analyse sous-jacente du chômage des jeunes. Dans le premier cas, il s'agit d'accroître le capital humain d'un jeune tout en privilégiant son insertion dans l'entreprise à travers des mécanismes incitatifs à l'embauche. Dans l'autre, seule la dimension du coût salarial est considérée explicative de la faible employabilité du jeune. Le choix de faire disparaître ce second type de mesures entre 1982 et 1986 peut sembler de ce point de vue significatif. Néanmoins, il serait faux d'associer de façon trop mécanique changement politique de majorité et modification des arbitrages entre les différents types d'aides financières à l'embauche des jeunes, et ce pour deux raisons :

- le retour en 1991 sous le gouvernement Bérégovoy, des exonérations totales de charges patronales, sans contrepartie de formation alors qu'elles avaient été supprimées en 1982 témoigne d'une absence de déterminisme politique en matière d'action publique en faveur des jeunes ;

- le problème se pose en dernier ressort du caractère plus ou moins effectif de la formation des dispositifs fondés sur le contrat allègement du coût salarial/engagement de l'entreprise sur la formation. L'utilisation massive des SIVP à des postes non qualifiés – alors que les contraintes d'un emploi normal n'existent pas – trahit cette ambiguïté.

- La visée contra-sélective de ce type de mesure à travers le ciblage sur certaines catégories de jeunes n'est pas toujours claire à discerner. Si le texte de 1983 mentionne explicitement que le contrat d'adaptation s'adresse à des jeunes déjà qualifiés, la formulation recèle davantage d'ambiguïté concernant les publics visés par les SIVP et les contrats de qualification : jeunes sans emploi et en difficulté pour les premiers ou pourvus d'une qualification obsolète pour les seconds. Dès 1986, lors du colloque sur la «*pédagogie du*

contrat de qualification», le CNPF affirme sa volonté de recourir au contrat de qualification pour des jeunes déjà titulaires de diplômes<sup>14</sup>. Ce point est essentiel car moins la mesure est ciblée, plus elle laisse pénétrer la logique sélective du marché et plus l'effet disqualifiant s'exerce à l'encontre des plus vulnérables qui en sont exclus, certes mais aussi à l'encontre de jeunes plus employables qui sont de fait contraints à la précarité dans la mesure où ces dispositifs deviennent la seule voie d'accès à l'emploi<sup>15</sup>.

Le mouvement social extrêmement vif qu'a déclenché la publication du décret instaurant le «*contrat d'insertion professionnelle*» en février 1994, dans le cadre de la loi quinquennale, nous semble révélateur des limites sociales dans lesquelles peut être déployé ce type de dispositifs à partir de ce double arbitrage : abaissement du coût salarial «*pur*» versus octroi d'une formation codifiée ; public ciblé versus ouverture à l'ensemble des moins de 26 ans (annexe 2).

### c. Expérimentation de nouveaux emplois hors-marché

Dans ce troisième ensemble de mesures, l'accent est mis sur une dynamique nouvelle de création d'emplois fondée sur une productivité du travail faible et correspondant à des besoins collectifs insatisfaits dans les domaines non concurrentiels au secteur marchand : collectivités locales, établissements publics, secteur associatif.

#### Des travaux d'utilité collective aux contrats emploi-solidarité

- Dès 1979 est expérimenté un programme d'emplois d'utilité collective visant essentiellement le secteur associatif. Mais c'est surtout, avec la mise en place des TUC («*travaux d'utilité collective*»), en 1984, ouverts aux jeunes chômeurs de 16-21 ans puis aux 16-25 ans que les Pouvoirs Publics s'engagent véritablement dans cette voie. S'inspirant d'expériences étrangères plus anciennes, le programme résulte d'un double constat : d'une part l'incapacité de l'économie marchande privée ou publique à fournir des emplois en nombre suffisant dans des conditions de droit commun, d'autre part, à l'opposé, l'existence d'emplois potentiels répondant à des besoins sociaux non satisfaits – sans pour autant se substituer à l'emploi salarié, mais en le complétant – dans les domaines non concurrentiels au secteur marchand.

Par ailleurs, la formule attribuée au jeune un statut de stagiaire<sup>16</sup>. Dans l'esprit des promoteurs, la mise en situation de travail, dans un cadre socia-

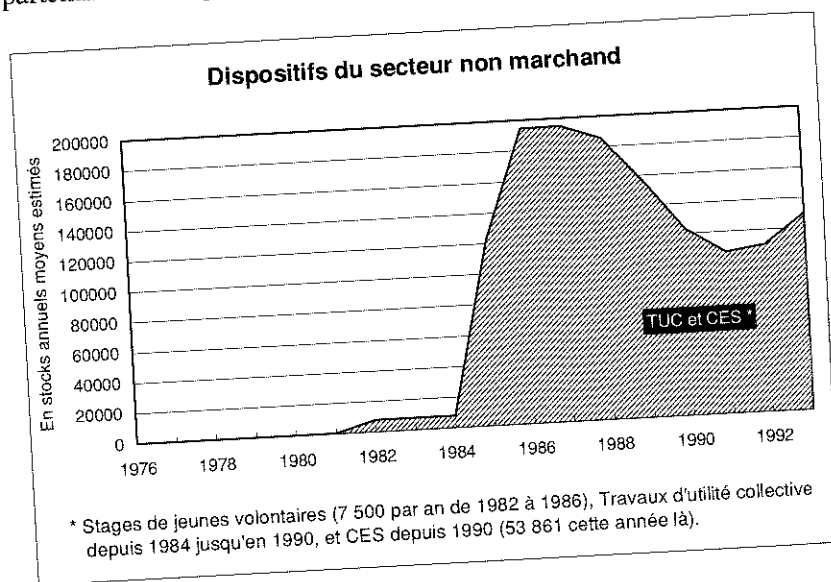
14. Pour certains métiers («*technicien des forces de vente*»), les conditions d'admission au contrat de qualification exigent le baccalauréat et un entretien avec un jury.

15. Inversement, le ciblage conduit souvent à l'effet pervers de forte stigmatisation des publics concernés et joue comme un signal négatif à l'embauche. Il s'agit là d'une contradiction à laquelle sont confrontés de façon récurrente les promoteurs de la politique de l'emploi.

16. Le stage de trois mois à un an s'effectue sur la base d'un mi-temps, la rémunération du stagiaire est d'environ 1 250 francs.

lement organisé constitue la première étape d'une insertion professionnelle pour un public souvent marqué par l'échec scolaire et le rejet des cadres traditionnels de la formation.

La troisième dimension – et non la moindre – de ce dispositif réside dans le traitement social massif du chômage qu'il constitue. Les TUC connaissent au demeurant un succès quantitatif rapide<sup>17</sup>. Cet objectif national s'accompagne toutefois d'une prise en charge décentralisée de la mesure notamment par les missions locales qui s'efforcent de construire pour les jeunes des « parcours d'insertion » et de contrôler l'usage fait des TUC par les collectivités locales ou les associations, en tentant d'impulser une dynamique « interpartenariale » au plan local.



La mesure étant située dans le secteur non-marchand, les Pouvoirs publics sont d'emblée considérés comme garants du strict respect des objectifs. Dans un contexte d'accueil très critique de la mesure par les syndicats dénonçant les aspects de camouflage statistique du chômage et d'absence de réelles perspectives d'emploi pour les jeunes stagiaires, l'accent est mis sur les dérives possibles face aux objectifs publics initiaux<sup>18</sup> :

– l'utilisation massive de jeunes TUC dans les organismes publics, affectés à des tâches traditionnelles pour faire face à des pénuries de postes est mise en avant. L'absence de qualification réelle pour assurer la fonction d'un salarié permanent ainsi que la faiblesse des perspectives de recrute-

17. Au total, 1 200 000 jeunes sont passés par un TUC de 1984 à 1988.

18. Pour plus de détails on pourra se reporter à « Bilan de l'évaluation des TUC », B. Gornet, N. Schmidt, B. Simonin, 1992, rapport du Centre d'études de l'emploi.

ment sur contrat à durée indéterminée sont souvent source de dysfonctionnements et d'insatisfaction pour les jeunes et pour les organismes ;

– d'autre part, l'absence de contenu formateur du poste de travail que se voit confié le bénéficiaire est souvent dénoncé notamment dans le cadre d'une application stricte de l'objectif de faire baisser les chiffres du chômage. Le cas type étant souvent incarné par une municipalité soucieuse, dans une logique civique, de recourir massivement à la mesure mais sans mobilisation ni réflexion réelle quant au contenu du poste offert. Néanmoins dans l'optique d'insertion sociale d'un public souvent aux marges de l'exclusion, le contenu formateur du stage passe en premier lieu par une valorisation de la personne et par la réadaptation aux règles élémentaires d'un collectif de travail ;

– enfin, si la mesure contribue à révéler de nouveaux emplois possibles dans le secteur non-marchand, elle ne résout pas pour autant la question de leur solvabilité. La faiblesse des chances de voir les stages se transformer en emplois pérennes est très vite soulignée, compte tenu des problèmes de solvabilité dans le secteur associatif ou de contraintes budgétaires dans celui des établissements publics administratifs et le risque est souvent de voir s'enchaîner les TUC sur un même poste sans qu'un emploi soit jamais créé.

• L'essoufflement des TUC dès 1987 et l'ampleur des réactions qu'ils auront suscitées suggèrent la mise en place d'un nouveau programme de vocation aussi massive « les contrats emploi-solidarité » (225 000 salariés sous CES dès 1991, plus de 300 000 en 1993) qui introduisent deux différences majeures :

– de stagiaire de la formation professionnelle, le bénéficiaire devient salarié sous contrat de travail, ce qui lui garantit la revalorisation de son statut et la référence au SMIC pour sa rémunération ; du même coup, ce changement statutaire accentue le risque de voir l'emploi CES se substituer à un emploi permanent ;

– les jeunes ne sont plus le seul public visé par le dispositif qui s'ouvre désormais à un public jusque là exclu : adultes, chômeurs de longue durée, titulaires du RMI et demandeurs d'emploi de plus de 50 ans transformant progressivement la mesure en programme de lutte contre l'exclusion sociale (la part des jeunes tend à diminuer depuis 1990, elle constitue 46 % en 1993).

#### Superposition des objectifs et diversité des modes d'usage

Ce que les contempteurs du programme ont pu épingleur comme des dérives vient vraisemblablement de la difficile articulation des objectifs initiaux. L'objectif « chiffre » dans sa double dimension de lutte de court terme contre l'exclusion sociale et de gestion politique d'un problème aussi explosif que le chômage des jeunes impose le caractère massif de la mesure, difficilement compatible avec la recherche de tâches spécifiques au contenu formateur. Tâches spécifiques qui n'ont d'ailleurs que bien peu de chance de

se transformer en emplois pérennes compte tenu des contraintes budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics qui représentent plus de la moitié des employeurs. Faute de pérenniser l'emploi, nombreux sont les organismes qui pérennisent le recours à la mesure.

La combinaison des objectifs se décline au niveau le plus décentralisé à travers une grande variété des modes d'usage du dispositif par les organismes (Bernard, Lefresne, 1992). Les travaux qualitatifs portant sur la diversité de ces usages soulignent l'importance des formes particulières d'accords qui se nouent entre les acteurs locaux (service de l'emploi au niveau décentralisé, organismes de formation, missions locales, associations, entreprises...), de ce point de vue la mobilisation et l'implication coopérative des agents locaux des services de l'emploi est appréhendée comme un élément clé de l'efficacité des mesures (Bessy, Eymard Duvernay, Gomel, Simonin, 1994).

### Les dispositifs publics d'insertion professionnelle des jeunes

Stocks annuels moyens estimés

	Exonérations à l'embauche <sup>1</sup>	Embauche apprentis <sup>2</sup>	Contrats Emploi Formation	Contrats d'adaptation <sup>3</sup>	Contrats de qualification	Stages pratiques et SIVP <sup>4</sup>	TUC et CES <sup>5</sup>	Stages aide à l'insertion <sup>6</sup>
1976			7 900			17 600		
1977	43 700	16 800	14 000			64 900		
1978	127 400	108 800	21 100			11 700		
1979	97 600	173 500	31 800			24 300		22 700
1980	137 900	144 000	37 800			71 200		16 800
1981	142 400	201 500	36 200			26 800	7 500	35 500
1982	115 200	198 800	62 100				7 500	53 000
1983	9 400	180 100	82 100	400			7 600	56 000
1984	0	172 900	873 800	1 700		9 700	122 800	51 800
1985	0	169 200	75 800	5 600	700	37 200	194 700	50 100
1986	126 100	174 100	28 800	6 400	8 500	102 600	195 200	37 600
1987	222 200	198 700	2 200	203 800	33 400	106 700	185 600	49 000
1988	29 800	224 800		93 700	61 200	41 900	155 900	44 300
1989	35 000	235 600		81 700	99 300	20 000	123 000	68 900
1990	83 200	235 300		85 000	130 500	12 800	106 200	66 500
1991	109 000	227 800		72 700	141 900	1 700	110 300	65 600
1992	180 200	222 700		58 600	141 200	0	129 600	92 500
1993	235 400	218 300		44 000	136 100			

1. Pactes et Plan Avenir Jeunes (1977 à 1983), « jeunes 25 et 50 % » (1986 à 1988), « premier salarié + 2<sup>e</sup> + 3<sup>e</sup> » (1989 à 1993), « jeunes non qualifiés » (1991 à 1993).
  2. Pactes de 1979 et 1986 ; embauches exonérées de cotisations sociales.
  3. Contrats « emploi orientation » en 1983 et 1984.
  4. Stages pratiques des pactes et PAJ de 1977 à 1982, stages d'initiation à la vie professionnelle (1985-1992).
  5. Stages de jeunes volontaires (7 500 par an de 1982 à 1986). Travaux d'utilité collective depuis 1984 jusqu'en 1990, et CES depuis 1990 (53 861 cette année là).
  6. Stages 16-25 ans, dispositif jeunes mis en oeuvre par l'Education nationale, CFI...
- Source : ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques.

La multiplicité des dispositifs, renforcée par leur instabilité, est souvent invoquée comme un obstacle supplémentaire dans le parcours des jeunes vers l'emploi. Certains vont jusqu'à évoquer une « nébuleuse de contours indéfinissables relevant plus du bricolage technocratique au gré des circonstances que de l'ordre des grandes politiques publiques fortement charpentées » (Le Goff, 1994). Il y a peut être plus d'ordre dans cet ensemble que ne le laisse penser ce jugement. L'ordre n'est pas nécessairement celui affiché ; derrière les « grandes fonctions » dont on a vu qu'elles recouvraient souvent des objectifs contradictoires se construisent des modes d'accès à l'emploi (ou de gestion de l'inactivité) divers. La politique de l'emploi s'apparente en réalité à un vaste système d'orientation et de sélection de la main-d'œuvre (Aucouturier, 1992) ; autrement dit à travers les normes publiques que nous avons décrites, elle organise au plan institutionnel les trajectoires d'insertion des jeunes transitant par les dispositifs. Au risque de schématiser, sans entrer dans les détails d'une évaluation qui fera l'objet d'un second volet de ce séminaire, soutenons que ces normes reproduisent en grande partie les mécanismes de sélection initiale du système scolaire et offrent peu de résistance réelle à ceux du marché du travail<sup>19</sup>.

La seconde partie de cet article se propose d'examiner plus précisément l'impact des dispositifs d'insertion quant à la construction de nouvelles normes, d'une part dans le champ de la formation professionnelle, d'autre part dans le processus de mobilisation professionnelle de la main-d'œuvre jeune.

## 2. Stratégies des acteurs de l'alternance : normes de formation professionnelle et de mobilisation de la main-d'œuvre jeune

Le choix de recentrer l'analyse sur les dispositifs d'alternance se justifie à différents titres :

- en premier lieu, il s'agit en termes d'étendue du public concerné, de l'ensemble de mesures le plus important de la politique d'insertion ; on peut soutenir que l'alternance est devenue une composante majeure de la formation professionnelle touchant plus d'un million de jeunes entre 16 et 25 ans<sup>20</sup> ;

- en second lieu, compte tenu des caractéristiques du système de formation professionnelle français, le développement de l'alternance apparaît

19. Ce qui peut se résumer de la façon suivante : d'une part, les débouchés d'une mesure respectent fortement la hiérarchie initiale des niveaux de formation ; d'autre part ils dépendent pour beaucoup de la sélection opérée à l'entrée de celle-ci : plus la mesure est sélective, meilleur est le débouché. Tout se passe donc comme si les plus employables des jeunes se dirigeaient vers les mesures assurant le plus de débouchés (Aucouturier, 1992).

20. A lui seul, l'apprentissage concerne un jeune sur dix de 16-17 ans.

comme un élément potentiel incontestable de la recombinaison de la relation formation/emploi. Autour d'elle les acteurs transforment leurs pratiques et négocient de nouveaux compromis sociaux. Les dispositifs font l'objet, pour une grande part d'entre eux, de procédures de négociation collective et d'accords entre acteurs sociaux incluant l'Etat. Il s'agit donc d'un lieu privilégié d'observation de la rencontre et de la confrontation des stratégies des acteurs de l'insertion :

– en troisième lieu, les formations alternées connaissent une forte progression – soutenue par la Commission des Communautés européennes – dans l'ensemble des pays européens. Leurs variantes nationales s'imposent donc comme un objet central de la comparaison internationale.

Le terme d'alternance qui désigne des réalités très diverses (stage en entreprise pour élève en formation initiale, apprentissage, contrat de qualification ou d'adaptation...), s'applique dès lors qu'il y a un partage de la responsabilité de la formation entre un établissement scolaire ou un organisme de formation, et une entreprise. Il faut néanmoins distinguer plusieurs cas de figure :

– dans le premier cas, l'organisme de formation a la responsabilité de l'ensemble du processus : il choisit l'entreprise, fixe avec elle la part de formation, le jeune ayant un statut de stagiaire. Le baccalauréat professionnel mis en place en 1985 et qui comporte obligatoirement une période de formation en milieu professionnel est l'exemple le plus clair de cette forme d'alternance <sup>21</sup> ;

– l'apprentissage correspond au second cas de figure. L'obligation d'un contrat de travail montre à elle seule que le rôle de l'entreprise est juridiquement premier. C'est elle qui a la responsabilité de l'inscription du jeune dans un centre de formation d'apprentis (CFA) <sup>22</sup>. Toutefois, la responsabilité de l'entreprise s'exerce dans un cadre bien précis : la formation vise en effet obligatoirement un diplôme défini par l'Education Nationale ou soumis à une procédure d'homologation ;

– dans le cas du contrat de qualification ou d'adaptation, le jeune est titulaire d'un contrat de travail mais la formation n'est pas nécessairement sanctionnée par un diplôme et l'entreprise a entièrement le choix de l'organisme de formation. Le contrat peut intervenir après une coupure avec la formation initiale.

21. Si nous avons exclu du champ d'analyse les dispositifs sous statut scolaire, il semblait néanmoins indispensable d'en rappeler brièvement l'existence.  
22. Si le contrôle de l'apprentissage relève clairement de l'Etat, les organismes gestionnaires de CFA sont extrêmement variés : organisations professionnelles, groupements d'entreprises, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, municipalités et dans certains cas, l'Etat lui-même (Combes, 1988).

Un premier groupe de questionnements porte sur les termes et les enjeux de cette reformulation de la relation formation/emploi : quelles sont les stratégies des différents acteurs ? De quels modèles de formation professionnelle sont porteurs les principaux acteurs de cette relation : entreprises et instances de représentations des salariés ? Les conceptions dans ce domaine coïncident-elles avec les pratiques ?

Un second groupe d'interrogations concerne l'alternance comme ensemble de modalités de gestion de la main-d'œuvre juvénile : quelles conceptions les firmes ont-elles des dispositifs d'alternance comme instrument de mobilisation de la force de travail jeune ? Dans ce processus de mobilisation-allocation de la main-d'œuvre jeune, quels sont les déterminants de l'entrée dans un dispositif pour les jeunes eux-mêmes ? Quelles représentations les organisations représentatives des salariés ont-elles du mode d'usage des dispositifs par les entreprises ?

#### a. Nouvelles normes de formation professionnelle ?

La coupure école/entreprise le plus souvent évoquée pour décrire le système français de formation professionnelle est loin d'avoir toujours prévalu. Elle recouvre en fait un long processus historique résultant de rapports de force et de choix fondamentaux opérés par le patronat, le mouvement syndical ouvrier et enseignant, et l'Etat depuis plus d'un siècle (annexe 4). Ce processus a débouché sur la définition d'une spécificité du système de formation professionnelle initiale dotée d'une double caractéristique.

• L'intégration de l'enseignement professionnel à l'Education Nationale s'est traduite dans les faits, en référence aux valeurs des filières « nobles » de l'enseignement général, par une dépréciation de la filière professionnelle qui devient ce que Bernard Charlot et Madeleine Figéat (1985) appellent les « sections de décanation » ou de relégation recueillant le plus souvent les élèves orientés par l'échec scolaire. Il serait d'ailleurs faux de penser que cette dimension de relégation relève d'un pur dysfonctionnement de l'appareil éducatif car elle a largement répondu aux besoins en main-d'œuvre non qualifiée des industries fordistes.

• La seconde caractéristique réside dans la forte autonomie de régulation du système éducatif vis à vis du système productif. La conséquence en a longtemps été la recherche de la meilleure adéquation possible des formations aux emplois. Le découpage de l'enseignement professionnel par niveaux et par spécialités de formation supposés correspondre à des catégories d'emploi est révélateur de cette démarche. Comme si à l'acte de codification de la formation pouvait être associée la codification du lien formation-emploi, garantissant en retour la qualité de la formation et l'insertion des jeunes (Affichard, Gensbittel, 1984 ; Thévenot, 1983).

### Crise du rapport formation/emploi : condition d'émergence des dispositifs d'alternance

La réalité du marché du travail dément ce raisonnement. Rien ne garantit au jeune la reconnaissance de son niveau de diplôme dans l'emploi qui lui sera attribué, de même que rien ne lui assure l'obtention d'un emploi dans la spécialité correspondant à sa formation. Un certain nombre de mutations économiques et sociales traversant peu ou prou l'ensemble des pays développés sont venus largement bousculer la spécificité française de l'articulation du système de formation initiale au système d'emplois :

- les transformations des techniques de production et des modes d'organisation du travail, associés principalement à l'automatisation et l'informatisation, ont engendré pour les entreprises - à des degrés divers - de nouveaux besoins en qualification de la main-d'œuvre. Ce mouvement ne concerne pas seulement les qualifications professionnelles au sens strict, mais un ensemble d'aptitudes plus vastes et plus floues : capacités de communication, de coopération, d'innovation, de mobilité sur lesquelles peuvent se fonder de nouveaux modes d'organisation du travail. Or cet ensemble d'aptitudes n'est pas directement lisible dans la formation « codifiée » délivrée par le système scolaire. Il induit la nécessité pour l'entreprise de disposer d'un temps d'observation, de test de l'employabilité de la main-d'œuvre, et d'ajustement au poste de travail plus long ;

- la forte demande des familles à l'égard de l'appareil scolaire a, dès la fin des années 50, provoqué un mouvement d'allongement et de généralisation de la scolarité initiale<sup>23</sup> jouant de plus en plus un rôle de refuge face au chômage immédiat et d'amélioration des chances d'accès à l'emploi. Perçu comme un facteur de démocratisation, ce phénomène n'a pas dans les faits débouché sur une réduction des inégalités. A la sélection par les sorties précoces, s'est progressivement substituée une sélection par la « filière de relégation » que constitue l'enseignement professionnel. Les jeunes issus de cette filière ont de faibles probabilités d'accès direct à un emploi « normal ». Ainsi la distorsion croissante entre, d'une part cette demande sociale d'éducation, et d'autre part les déperditions massives du système éducatif fortement reproducteur d'inégalités sociales contribue à jeter le doute sur l'efficacité du système éducatif ; l'intériorisation de l'échec et le développement par ces jeunes d'une attitude négative à l'égard de la formation « institutionnalisée » conduisent à imaginer d'autres pédagogies de la formation ;

23. Le taux de scolarisation des jeunes français de 18 ans est ainsi passé, sur la période 1968-1988 :

- pour les garçons de 42 % à 73 % ;
- pour les filles de 45 % à 83 %.

- enfin et surtout le déséquilibre des marchés du travail que traduit la montée tendancielle du chômage global depuis vingt ans a engendré une transformation du comportement d'embauche des entreprises qui se manifeste par une sélectivité accrue au recrutement. Dans ce processus de mise en concurrence des demandeurs d'emploi, les entreprises développent des comportements fortement contrastés mais qui se traduisent au plan macro-social par une forte discrimination à l'égard des jeunes les moins diplômés. Ainsi se trouvent statistiquement associés niveau de formation et chances d'insertion jusqu'à devenir un véritable slogan qui finit par occulter le problème crucial de la grande insuffisance du volume d'emploi. Ce phénomène se traduit par un « déclassement »<sup>24</sup> à l'embauche (les entreprises profitant de l'abondance d'offre de diplômés) et conforte dans une certaine mesure l'idée que les diplômes professionnels ne garantissent nullement l'emploi.

Ainsi, les principales transformations économiques et sociales qui ont affecté l'accès au rapport salarial dans l'ensemble des pays développés conduisent en France à infléchir le système de formation professionnelle initiale. Il faut sans doute lire dans cette inflexion la fin d'un compromis social autour d'un certain partage des tâches entre :

- d'un côté, les entreprises, souvent dépourvues de stratégies de formation professionnelle initiale de la main-d'œuvre à moyen et long terme, soucieuses de voir le coût de cette formation socialisé, misant essentiellement sur la sélection à l'embauche et sur des pratiques d'ajustement interne aux postes de travail ;

- de l'autre, les acteurs du système éducatif, dotés d'attentes fortes à l'égard d'une école symbole d'ascension sociale pour de larges fractions de la population, soucieux de ne pas subordonner ces attentes ainsi que l'offre de formation à un pilotage à court terme par les entreprises.

La fin de ce compromis renforce les contradictions. Les débats qui se multiplient depuis les années quatre-vingt autour de la recomposition des rapports système éducatif et système productif témoignent de la difficulté à élaborer de nouveaux équilibres. Néanmoins, l'affrontement des positions n'empêche pas la logique de rapprochement école-entreprise de se mettre en place dès le début des années quatre-vingt.

- Dans le champ de la formation initiale, tout d'abord, avec :

- la mise en place de séquences éducatives accompagnant la préparation des diplômes professionnels ;

24. La notion de « déclassement » a tendance à reproduire la vision adéquationniste dont on veut ici se défendre. Nous l'utilisons pourtant pour exprimer cette distorsion croissante entre sélection des diplômés et affectation de ces derniers à des postes non qualifiés. Le phénomène est particulièrement sensible pour les formations tertiaires à dominante féminine.

– la multiplication de jumelages lycées-entreprises<sup>25</sup> définissant des formations spécifiques adaptées aux caractéristiques locales du marché du travail ;

– la création d'un baccalauréat professionnel permettant de revaloriser partiellement l'enseignement professionnel en impliquant de façon très structurée l'entreprise dans la prise en charge pédagogique des jeunes ;

– le développement d'une alternance dans les processus de formation des formateurs eux-mêmes ;

– la tentative de rénovation de l'apprentissage tout d'abord par la loi de 1971 qui consacre l'apprentissage comme mode de formation autonome des formations scolaires, de même niveau et garanti par l'Etat de la même façon (Combes, 1988). Puis, la loi de 1987 fait de l'apprentissage une filière de formation complète en lui ouvrant l'accès à tous les diplômes de l'enseignement technologique. Mais malgré ces tentatives, l'apprentissage n'a jamais réussi à s'imposer comme filière massive de formation professionnelle<sup>26</sup>.

• Dans le champ de la politique de l'emploi, d'autre part, autour de la mise en place des contrats d'alternance après l'accord de 1983<sup>27</sup>. Ce contrat donne lieu à un montage original réorganisant quelque peu les rôles entre acteurs. La gestion paritaire des dispositifs mis en place est assurée au sein d'organismes 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, l'ANPE assure un rôle de suivi d'un dispositif (le SIVP).

### Les stratégies au cœur de ces nouvelles normes

• Le discours patronal dominant prend la forme d'une vive critique adressée au système éducatif jugé incapable de répondre à l'évolution des besoins du marché du travail : « inadaptation des contenus », « logique de réforme en vase clos » sont les termes – récurrents depuis les années soixante-dix – utilisés pour ce constat (Livre blanc sur l'école, Réussir la formation professionnelle, CNPF, 1993). Dans la mouvance d'une réflexion engagée au moins depuis la loi sur la formation continue de 1971, le CNPF cherche depuis lors à impulser à l'intérieur et à l'extérieur des entreprises la recherche de moyens devant fonder des politiques de formation hors de

25. Comme le rappelle Lucie Tanguy, les conventions écoles-entreprise ne sont pas une préoccupation sociale nouvelle puisqu'elles datent, en France, de 1949 (Tanguy, 1987). Néanmoins les années quatre-vingt donnent à la coopération école-entreprises une amplification et un caractère « universel ».

26. Il faut toutefois prêter attention à la nette impulsion de l'apprentissage depuis 1993 sous l'effet d'une série de mesures gouvernementales fondées sur une forte incitation financière à l'embauche.

27. CGT exceptée.

l'école<sup>28</sup>. Le projet de créer de véritables structures de formation professionnelle des jeunes en alternance susceptibles de concurrencer les établissements scolaires (les « instituts techniques professionnels ») va longtemps servir de référence aux positions patronales dans les négociations autour de l'alternance<sup>29</sup>.

Parallèlement s'est progressivement construite, notamment depuis les Assises de Deauville de 1978, une problématique centrée sur l'idée d'investissement-formation mettant l'accent sur cette dernière comme composante essentielle de la performance des hommes individuellement et collectivement, donc de la compétitivité de l'entreprise.

L'ensemble de ces positions ont sans nul doute joué un rôle dans l'organisation d'une politique d'alternance de plus en plus centrée sur l'entreprise dans les années quatre-vingt. L'idée d'accroître l'efficacité d'une formation fondée sur la réunion du savoir et du faire, face aux nouvelles techniques productives gagne du terrain. Le principe d'une nouvelle dynamique pédagogique à partir de la mise en situation de travail devient un leitmotiv des responsables politiques de l'insertion des jeunes<sup>30</sup>.

Le problème est de savoir quelle place ont *effectivement* tenue les entreprises dans la formation des jeunes engagés dans les dispositifs d'alternance. Cette question est à l'évidence complexe à traiter compte tenu du hiatus entre le discours souvent empreint d'un volontarisme voire d'un civisme de circonstance, constituant souvent le premier matériau de la recherche, et les pratiques concrètes singulièrement délicates à évaluer dans ce domaine. Deux éléments peuvent être néanmoins soulignés :

– la pression exercée par le CNPF lors des négociations collectives entourant les accords de formation professionnelle a toujours été dans le sens d'une limitation de la part de formation externe obligatoire. L'accent est mis sur les formules de tutorat en entreprise sans contraintes réglementaires, tenant lieu de formation. Lors des accords de 1983, les propositions patronales ont par exemple porté sur les contrats d'adaptation et les SIVP, dans lesquels ne figure aucune obligation de qualification ;

28. Sous son contrôle est ainsi créé en 1972 un réseau d'associations de formation (ASFO) chargées d'informer, de sensibiliser les entreprises et de gérer les actions de formation continue. Dans chaque département est créé un poste de délégué des entreprises pour l'emploi pour informer les chefs d'entreprise sur les dispositifs d'alternance en vigueur.

29. « Le dispositif de formation alternée que nous sommes en train d'élaborer doit permettre aux entreprises et aux organisations professionnelles de dispenser sous leur propre responsabilité, de nouvelles formations et de nouvelles pédagogies pour une meilleure préparation des jeunes aux emplois qualifiés qui les attendent réellement ». F. Ceyrac, Journée du CNPF sur la formation permanente, Deauville III, 29 nov-1 déc 1978.

30. On pourra se référer par exemple à deux rapports officiels :  
– Commissariat Général du Plan - *Ecole de la deuxième chance, deuxième chance de l'école* ;  
– Haut Comité Education - Economie - *D'autres lieux, d'autres cultures : des clés pour l'éducation de demain*. La Documentation Française, 1988.

– le contenu réel des transferts de connaissances qui s'opèrent au cours de la période de formation, notamment celle effectuée au poste de travail, le rôle effectif du tutorat, l'articulation entre formation hors de l'entreprise et poste de travail n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet de travaux d'évaluation poussée, ce qui sème le doute sur l'existence même de cette formation<sup>31</sup>.

• Au sein des organisations syndicales françaises et entre chacune d'entre elles, la question du recours à l'alternance et de son contenu fait l'objet de débats. Si des convergences réelles ont pu exister au début des années quatre-vingt, la période actuelle laisse plutôt place aux désaccords. Au risque de caricaturer, on peut opposer deux conceptions :

– la CGT dénonce le risque qui existe d'accroître les moyens du patronat qui cherche à « façonner et manipuler les qualifications au gré de ses intérêts et de ses besoins » (Caburol, 1992). L'argumentation se structure autour des points suivants :

– la logique de rentabilité de court terme débouche sur une logique d'adaptation étriquée au poste de travail essentiellement fondée sur l'acquisition de savoir-faire vidés de tout contenu conceptuel ; cette conception étroitement articulée aux nécessités immédiates de la production est d'ailleurs source d'effets pervers quant à l'évolution globale des qualifications et de la maîtrise des procès de travail ;

– à ce modèle patronal (qu'illustre la gestion des actuels dispositifs d'alternance) est opposé un modèle alternatif dans lequel la liaison formation – entreprise ne saurait être réduite à l'adaptation de la force de travail aux rapports de production capitalistes. La dimension éducative de ce modèle est mise en avant, le lieu essentiel de formation des jeunes restant le système éducatif dans sa dimension de structure publique, qui peut sous certaines conditions<sup>32</sup> créer des relations coopératives avec l'entreprise, supposant l'intervention active des travailleurs et de ses représentants<sup>33</sup>. Compte tenu du décalage entre l'usage réel des dispositifs d'alternance par le patronat et l'idéal d'« alternance authentique » avancé, l'intervention de la CGT dans ce champ se caractérise par une grande prudence et des exigences de garanties portant essentiellement sur les horaires de formation extérieure à l'entreprise et sur la transformation des CDD en CDI.

31. « En faisant des contenus de formation proprement dits, la 'boîte noire' des dispositifs, elle (la pauvreté de l'évaluation dans ce domaine) contribue à entretenir la suspicion sur la validité – voire même la matérialité – de la formation dispensée notamment lors des périodes au poste de travail, faisant du même coup de celle-ci le camouflage hypocrite d'un pur et simple abaissement du coût du travail ou d'une subvention à l'embauche déguisée », G. Gateau, 1992.

32. Une série de propositions concerne le cahier des charges sur les conditions d'accueil des bénéficiaires dans les entreprises, le contenu et les finalités des périodes de formation en entreprise et la définition précise du tutorat.

33. On se reportera à l'annexe 4 pour une mise en perspective historique de cette position qui n'a pas toujours prévalu.

– La CFDT avance des positions clairement plus volontaristes dans le domaine de l'alternance. Celles-ci se nourrissent d'un discours sur l'efficacité économique et sociale attendue du développement de la formation dans l'entreprise. Les évolutions technologiques requièrent des compétences professionnelles qui ne peuvent s'acquérir qu'en situation réelle ; la mise en situation pratique offre par ailleurs une alternative pédagogique sérieuse pour les jeunes mal adaptés à l'appareil scolaire. L'argumentation entend conjuguer des éléments empruntant à la fois au réalisme (« Cela suppose de ne pas s'en tenir à une seule bataille pour interdire tous les contrats qui ne sont pas liés à une embauche définitive. Sinon les jeunes resteront à la porte des entreprises », David, 1992) et à un discours normatif sur les conditions de réussite dont la clé réside dans la mobilisation des acteurs : l'entreprise consciente de sa « mission de formation » qu'elle doit inscrire dans une « stratégie de gestion des ressources humaines » ; les représentants des travailleurs consultés dans l'élaboration des plans de formation ; les centres de formation dont les méthodes pédagogiques doivent être articulées à l'acquisition des savoir-faire dans l'entreprise. Peu d'éléments sont avancés pour apprécier le décalage entre le fonctionnement réel de l'alternance et le projet coopératif qui fonde l'action des militants, le principe de « réalisme » ajoutant à la volonté de voir ce champ s'élargir<sup>34</sup>.

L'ensemble des pratiques soutenues par ces positions différentes, souvent contradictoires, confère au mouvement syndical français une place originale mais aux contours imprécis dans la redéfinition des normes de formation professionnelle. Dans un contexte de remodelage complet du système de formation professionnelle continue des jeunes, issu de la loi quinquennale, il n'est pas certain que la pluralité des points de vue place les syndicats dans une position de force. Cette analyse mérite toutefois d'être tempérée par le constat de mobilisation unitaire autour du rejet du contrat d'insertion professionnelle.

### b. Dispositifs d'alternance et mobilisation professionnelle des jeunes

Le choix de centrer l'analyse sur les stratégies autour de l'alternance comporte un biais non négligeable : les dispositifs concernés sont dits « haut de gamme » ; autrement dit, il s'agit globalement des mesures (contrats d'alternance) conférant à leurs bénéficiaires de meilleurs taux d'accès à l'emploi que ceux des stagiaires de la formation professionnelle ou des titu-

34. Seules les positions de la CGT et de la CFDT sont présentées ici dans la mesure où elles nous semblent figurer deux conceptions syndicales polaires de l'alternance. Les autres centralement développent des positions originales, ancrées dans leur propre modèle d'interprétation des réalités économiques et sociales, mais qui combinent – nous semble-t-il des éléments de ces deux conceptions. Le syndicalisme enseignant ne présente pas non plus de position homogène sur l'alternance mais se montre dans tous les cas fermement attaché au statut scolaire.

lares de contrats aidés dans le secteur non-marchand<sup>35</sup>. Ces dispositifs sont du même coup dotés d'une forte sélectivité à l'entrée et concentrent donc des jeunes de plus haut niveau de formation initiale (à l'exception de l'apprentissage). Par ailleurs, à forte dominante masculine (en 1993, 52,5 % des contrats de qualification et 70 % des contrats d'apprentissage concernent des hommes), ils contribuent à reproduire les discriminations sexuelles sur le marché du travail.

Il faut donc avoir à l'esprit que les dispositifs d'alternance occupent une place particulière dans la politique de l'emploi, par nature de plus grande proximité avec le marché du travail que d'autres mesures agissant davantage sur le registre de la gestion de l'exclusion ou de l'insertion sociale. En contrepartie, ils constituent un prisme privilégié d'observation des stratégies de gestion de la main-d'œuvre jeune par les entreprises.

#### Variété des dispositifs et logiques de recours par les entreprises

L'hypothèse réside ici dans l'idée que la mise en place de l'alternance ne provient pas prioritairement d'une déficience du système éducatif ni d'un impératif catégorique des évolutions technologiques (Monaco, 1993), bien que la dimension d'acquisition d'une formation professionnelle puisse jouer un rôle non négligeable. La notion de mobilisation professionnelle renvoie aux processus sociaux d'inscription de la main-d'œuvre jeune dans le rapport salarial. Cette notion dépasse l'idée du recours à une main-d'œuvre moins chère comme seul levier au développement de ces formules. Dans tous les cas, le besoin en main-d'œuvre reste premier. Néanmoins la dimension d'abaissement du coût salarial est, comme on l'a vu, au cœur de la norme publique des contrats aidés du secteur marchand (quels que soient ses effets sur l'emploi) : les salaires versés aux apprentis – donc à plus de 200 000 jeunes actifs – sont des fractions du SMIC (de 15 % en début, à 60 % en fin de contrat), dans le cas des contrats d'alternance, il s'agit d'exonération de charges sociales patronales pour la part du salaire versée à hauteur du SMIC. La recherche d'un coût salarial plus faible ne saurait toutefois expliquer le choix réalisé par l'entreprise entre deux mesures de même niveau d'incitation financière. Une récente étude du Ministère du travail montre par exemple comment deux dispositifs massifs de la politique de l'emploi reposant l'un et l'autre sur des exonérations de charges, l'exo-jeunes et le contrat de qualification, donnent lieu à des stratégies de recrutement fortement contrastées (Tuchszirer, Gelot, Zilberman, 1993) :

35. Nous renvoyons au second volet de la recherche sur l'évaluation, la réflexion sur les critères d'accès à l'emploi ou d'« employabilité ». Cette meilleure insertion des jeunes en alternance par rapport aux jeunes transitant par les autres mesures peut s'illustrer par un exemple chiffré : 28 % des jeunes entrés en CES en 1990 obtiennent un emploi non aidé après leur passage dans la mesure, alors que ce chiffre s'élève à 63 % pour les contrats de qualification.

- la première mesure repose sur un allègement des charges sans obligation de recours à la formation. Les entreprises intéressées ont embauché des candidats très vite adaptables au poste de travail et ont d'emblée mis sur des profils de jeunes déjà expérimentés, fortement ajustés au profil du poste à pourvoir ;

- le contrat de qualification vise avant tout à financer un effort de formation pour des personnes non adaptables immédiatement. L'entreprise ne rentabilisera cet effort qu'au bout de quelques mois voire une année. Elle préférera alors recruter des jeunes mieux formés au départ afin de compenser leur faible adaptabilité initiale au poste de travail.

Au sein des dispositifs d'alternance, les logiques de mise en œuvre et d'utilisation de l'apprentissage et du contrat de qualification sont différentes :

- caractérisé par un public très jeune (en moyenne 17,5 ans en 1993), directement issu du collège ou sortant des classes préparatoires à l'apprentissage (CPA), l'apprentissage correspond à une forme d'embauche fortement circonscrite sectoriellement (BTP, commerce alimentaire, hôtels, cafés, restaurants) et concernant surtout les petites entreprises (en 1993, sept entreprises d'accueil sur dix ont moins de dix salariés). Il se substitue rarement à d'autres formes d'emploi possibles, mais constitue une forme construite sur des « habitudes d'entreprises ou sectorielles contribuant à structurer l'activité » (Lhôtel, Monaco, 1993) ;

- concernant un public moins jeune (en 1993, 49 % des bénéficiaires ont 22 ans ou plus), de niveau de formation initiale sensiblement plus élevé (en 1993, 44 % ont au moins un niveau baccalauréat) et en même temps plus hétérogène en termes de situations antérieures, de niveau de formation initiale ou visé, le contrat de qualification s'inscrit dans un champ économique plus large : il recouvre une grande variété d'activités, bien que certains secteurs soient dominants comme le BTP ; le commerce et les services marchands. L'industrie et les grandes entreprises sont davantage représentées que dans le cas du contrat d'apprentissage. L'hétérogénéité des publics, des secteurs et des entreprises débouche sur une grande diversité des formes d'utilisation par les employeurs, pour une même « norme publique ».

La diversité des modes d'utilisation des formules d'alternance par les employeurs se décline entre deux grandes familles polaires (Bouquillard, 1993) :

- un premier groupe concerne les entreprises connaissant des difficultés d'embauche récurrentes pouvant correspondre à des besoins en qualification sophistiquées (machines à commandes numériques, automates) ou liées aux conditions d'emploi offertes (difficultés à stabiliser la main-d'œuvre dans des grands groupes industriels) ; les qualités de la main-d'œuvre recherchées sont la polyvalence et l'adaptabilité. Dans ce cadre, le dispositif

est intégré à une logique de gestion prévisionnelle de l'emploi. Le recrutement est de ce fait très sélectif. L'utilisation de la mesure comme phase de complément de la formation initiale mais aussi d'observation de la main-d'œuvre afin de tester ses « compétences », au delà du diplôme peut être considérée comme décisive dans une perspective de marché interne ;

- un second groupe présente des caractéristiques et des motivations aux antipodes : l'embauche des jeunes correspond à des préoccupations de coût salarial et les dispositifs d'alternance apportent des moyens de flexibilité supplémentaire de type externe. Il s'agit surtout d'entreprises de petite taille, du secteur industriel et du tertiaire (notamment commerce et restauration) dont le mode de gestion est souvent de très court terme. Les exigences à l'entrée sont moindres mais les chances d'être embauché également. Il s'agit de satisfaire des besoins en qualification plus banals pour une activité à fluctuations saisonnières. Les niveaux technologiques sont généralement moins élevés que dans le groupe précédent.

#### Inflexion du rapport salarial ?

La question n'est pas tant de savoir quelle logique l'emporte sur l'autre mais de montrer en quoi l'ensemble des dispositifs d'alternance permet aux entreprises d'adapter leurs stratégies de gestion de la main-d'œuvre jeune à la variété de leurs logiques productives<sup>36</sup>. Les jeunes sont loin de constituer un groupe homogène, ils ne représentent par ailleurs qu'une des composantes des flux de main-d'œuvre sur le marché du travail, en concurrence avec les chômeurs, les actifs expérimentés et les femmes entrant en activité. Les dispositifs d'alternance jouent ici un rôle essentiel de mobilisation professionnelle spécifique des jeunes. Non seulement ils déterminent de nouvelles normes de concurrence avec d'autres catégories de travailleurs, mais ils agissent comme un puissant filtre que l'entreprise utilise pour sélectionner et observer une main-d'œuvre dont les qualités productives susceptibles d'être valorisées ne se réduisent pas à la codification par les diplômes, même si ces derniers conservent un poids essentiel dans le recrutement. Enfin, ils permettent de transmettre un certain nombre de règles propres à l'entreprise, au secteur productif, au métier ou à la qualification, qui sous-tendent la relation salariale.

Derrière ces multiples fonctions, l'hypothèse peut être émise d'une inflexion du rapport salarial dans la mesure où – au-delà d'un élargissement du recours au marché externe – le passage par les dispositifs concerne désormais

36. L'étude des processus sociaux (stratégies familiales, poids des acteurs locaux : conseillers d'orientation, PAIO, missions locales...) à l'œuvre, d'une part dans le choix de recourir ou non à une mesure compte tenu du fait qu'il n'existe pas d'obligation juridique en la matière, d'autre part dans le choix de la mesure elle-même, fait ici défaut pour définir ce que l'on pourrait appeler la « stratégie des jeunes bénéficiaires de dispositifs ».

l'accès à des emplois qualifiés, jusqu'à présent analysés comme appartenant aux marchés internes dans lesquels les salariés conservent un pouvoir de contrôle de leur mobilité professionnelle (Lhôtel, Monaco, 1993). Dans ce cas, l'accès à l'emploi qui sanctionne une trajectoire d'insertion « réussie » pourrait se conjuguer avec le maintien prolongé d'un statut instable appelé à se diffuser même sous la forme du contrat à durée indéterminée (Lochet, 1994).

\*

Par leur intervention active dans le champ de l'insertion professionnelle des jeunes, les Pouvoirs Publics ont contribué à définir et diffuser de nouvelles normes de formation, d'emploi et de chômage des jeunes. Ces normes publiques organisent, sur le plan institutionnel, un second point d'ancrage de la divergence des trajectoires d'insertion, le premier étant l'appareil scolaire : gestion de l'exclusion-insertion sociale ou expérience d'emploi à l'abri du marché pour les uns, début d'entrée dans l'entreprise par un contrat aidé pour les autres. Si l'ensemble reproduit statistiquement assez bien le processus sélectif du marché du travail, rien n'est verrouillé pour autant sur le plan individuel et les effets doivent pouvoir s'apprécier en référence à la situation que chacun connaît avant une mesure, c'est à dire pour beaucoup au chômage.

L'analyse de l'alternance permet de confronter ces normes au jeu des différents acteurs de l'insertion : les enjeux se situent clairement autour de la question de la formation et de la mobilisation professionnelles des jeunes dans sa dimension d'accès à l'emploi et dans ses modalités de gestion de la main-d'œuvre par les entreprises.

Des changements institutionnels importants sont enregistrés dans l'articulation formation-emploi, en même temps qu'aucun nouveau modèle n'émerge véritablement. Les entreprises continuent de largement s'appuyer sur l'appareil scolaire dans leur stratégie de recrutement-sélection, en même temps qu'elles jouent sur les contours indéfinis de la formation en entreprise. Dans ce champ, les organisations représentatives porteuses de modèles différents ne sont pas en mesure d'opposer à ces pratiques des formes plus solidement négociées, offrant davantage de garantie aux jeunes sur le marché du travail. Les normes sociales minimales semblent demeurer néanmoins des références communes comme a pu en témoigner la mobilisation contre le CIP. Au total domine une très forte hétérogénéité dans les formes de gestion de la main-d'œuvre jeune au sein des contrats aidés. La nouveauté résiderait là : dans la grande flexibilité induite par ces dispositifs permettant aux uns une meilleure qualité d'ajustement de la main-d'œuvre aux emplois, aux autres de maintenir mobilisée une force de travail peu coûteuse et aisément refovable hors de l'emploi. Il s'agirait alors d'un éclatement des normes de l'insertion professionnelle, plus que d'une reconstruction.

### Annexe 1

#### L'observation institutionnelle de l'insertion en France

Les conditions d'emploi bénéficient en France d'un dispositif d'observation original et dense. Celui-ci s'est mis en place depuis trente ans répondant à des besoins d'évaluation des performances du système éducatif, d'une part, et de planification centrale, d'autre part. Depuis une période récente, ce dispositif vise également à évaluer les mesures d'aide à l'insertion de la politique publique de l'emploi.

Dans les années soixante, il s'agissait surtout de tester les grandes réformes de l'appareil scolaire pour mieux l'ajuster à un système productif en pleine mutation. Des études ont ainsi éclairé les responsables du système scolaire sur ce qu'il advenait des possesseurs de diplômes nouvellement créés (BEP, BTS, DUT), afin de combler les déficits en main-d'œuvre qualifiée. La dégradation de l'emploi des jeunes (chômage, dégradation de l'emploi débutant) pousse à systématiser et généraliser les dispositifs d'observation. L'objectif est alors de rendre compte de l'ensemble des facteurs qui influencent les conditions d'accès à l'emploi. Pour cela un arsenal d'appareils statistiques est mis en place.

L'INSEE et différents bureaux d'études administratifs sont mis à contribution. De nouveaux organismes sont créés : le SPRESE, le CEREQ, le CEE, le service d'études de l'ANPE, etc. Deux grands dispositifs d'enquêtes sont mis en place

- D'un côté, le CEREQ, doté de l'observatoire EVA (entrées dans la vie active), réalise deux types d'enquêtes : d'une part, les enquêtes d'insertion saisissent depuis 1976 le devenir des jeunes par filière et par niveau de formation, neuf mois après la sortie du système scolaire. Depuis 86, l'enquête d'insertion est menée de façon décentralisée au niveau régional. D'autre part, les enquêtes de cheminement reconstituent trois ans après la sortie du système scolaire, sur échantillons représentatifs, les successions des positions professionnelles des jeunes. Par ailleurs, un panel téléphonique permet de retracer la situation des jeunes transitant par les mesures d'aide à l'emploi.

- L'INSEE, à partir de l'enquête emploi annuelle, le CEREQ et la DEP du ministère de l'Éducation Nationale réalisent conjointement le Bilan Formation Emploi qui met en regard les flux de sortie de l'appareil scolaire par niveaux et les emplois occupés par les débutants.

### Annexe 2

#### Le CIP et les normes sociales de l'insertion professionnelle des jeunes

Parmi l'ensemble des dispositifs d'insertion fondés sur les opportunités d'emploi dans le secteur marchand, le « contrat d'insertion professionnelle », prévu par la loi quinquennale de 1993 illustre une configuration extrême au regard du double arbitrage que nous avons souligné :

- d'une part, il aurait permis aux entreprises de recruter des jeunes de moins de 26 ans à 80 % du SMIC sur un contrat de six mois à un an, renouvelable une fois, sans garantir de formation au delà d'un simple tutorat dont les modalités n'étaient initialement nullement précisées<sup>1</sup> ;
- d'autre part, la mesure se serait adressée à des niveaux de formation particulièrement hétérogènes puisque tous les moins de 26 ans d'un niveau inférieur à bac + 2 étaient concernés mais aussi tous les diplômés d'un bac + 2 ou plus, à condition qu'ils soient demandeurs d'emploi depuis au moins six mois.

L'effet, engendré par la seconde modalité, de forte dévalorisation de certaines formations techniques ou professionnelles (Bac professionnels, BTS) pour lesquelles il devenait sous-entendu qu'elles ne garantissaient plus l'accès à l'emploi a provoqué un choc important chez les jeunes et les familles ayant investi leur confiance dans des formations et des diplômés légitimés par des conventions collectives.

Par ailleurs, la remise en cause de la norme sociale que constitue le SMIC a violemment heurté l'opinion publique d'autant plus que le dispositif reposait sur une pure logique d'abaissement du coût salarial sans dimension de formation. Que le recrutement de jeunes sur certains emplois non qualifiés nécessite de compenser la faiblesse en productivité du travail par la diminution du coût salarial<sup>2</sup> n'implique pas pour autant de généraliser ce levier à l'embauche à tous les jeunes (y compris diplômés) pour n'importe quel type d'emploi. On comprend aisément l'avantage que peuvent trouver les employeurs à disposer d'une main-d'œuvre jeune formée et rémunérée en-dessous du SMIC, mais autre chose est d'en déduire une dynamique d'emploi positive fondée sur le seul levier de l'abaissement du coût du travail<sup>3</sup>.

La faible cohérence économique et surtout le manque de légitimité sociale a été à l'origine de la mobilisation massive des jeunes et des organisations syndicales aboutissant le 30 mars 1994 au retrait du projet par le gouvernement.

1. En cas de formation, la rémunération aurait été plus faible : 30 % du smic pour les 16-17 ans, 40 % pour les 18-20 ans et 65 % pour les plus de 21 ans. Dans ce cas, l'employeur aurait de plus bénéficié d'une prise en charge de moitié de ses charges sociales.

2. Sachant qu'il reste bien entendu à déterminer si c'est le coût salarial direct ou indirect qui doit être abaissé.

3. L'absence de liaison économétrique entre salaire des jeunes et emploi solidement démontrée vient à l'appui de cette affirmation (cf. Cette, Cunéo, Eyssartier, Gautié, 1993, première partie de l'étude, Husson, 1994).

### Annexe 3 - Jeunes : contrats particuliers et aide au premier emploi Les dispositifs en vigueur en septembre 1994

	OBJECTIF	EMPLOYEURS	BÉNÉFICIAIRES	CONTRAT	MONTANT DE L'AIDE À L'EMBAUCHE
CONTRAT EMPLOI-SOLIDARITÉ	Insérer professionnellement un <b>public rencontrant des difficultés particulières d'insertion</b> en lui permettant d'exercer une activité dans le cadre d'un contrat de travail à temps partiel répondant à des besoins collectifs non satisfaits	Les collectivités territoriales les établissements publics les associations publiques à but non lucratif les personnes morales chargées de la gestion d'un service public	Réservé à certains publics notamment : - <b>jeunes de 18 à 26 ans connaissant des difficultés particulières d'insertion</b> - chômeurs de longue durée - personnes handicapées - bénéficiaires du RMI	<b>CDD</b> à temps partiel de 3 à 12 mois en principe	pas d'aide à l'embauche
CONTRAT D'ORIENTATION	Permettre l' <b>orientation professionnelle</b> par une première expérience en entreprise	<b>Tous les employeurs</b> sauf l'Etat, les établissements publics non assujettis au financement des formations en alternance, les employeurs de concierges, d'employés de maison et d'assistantes maternelles.	<b>Jeunes de 16 à moins de 23 ans</b> ayant achevé au plus un second cycle de l'enseignement secondaire sans obtenir le diplôme préparé, et non titulaires d'un diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel.	<b>CDD</b> de 3 à 6 mois non renouvelable	Aide non reconduite pour les contrats conclus après le 30 juin 1994
CONTRAT DE QUALIFICATION	Acquérir une <b>qualification professionnelle reconnue</b> - Titre homologué ou diplôme de l'enseignement technologique - Convention collective - CPNE	<b>Tous les employeurs</b> sauf l'Etat, les établissements publics non assujettis au financement des formations en alternance et les collectivités territoriales	<b>Jeunes de 16 à 25 ans révolus</b> sans qualification ou ayant une qualification ne leur ayant pas permis d'obtenir un emploi	<b>CDD</b> de 6 à 24 mois	Contrat > 18 mois : 7 000F Contrat ≤ 18 mois : 5 000F Contrats conclus entre le 1er juillet 1994 et le 31 déc. 1994
CONTRAT D'ADAPTATION	Adapter la qualification à l'emploi occupé dans l'entreprise	<b>Tous les employeurs</b> sauf l'Etat, les établissements publics non assujettis au financement des formations en alternance et les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales	<b>Jeunes de 16 à 25 ans révolus demandeurs d'emploi</b> ayant besoin d'une formation complémentaire pour occuper rapidement l'emploi proposé	<b>CDD</b> de 6 à 12 mois  ou  <b>CDI</b>	Aide non reconduite pour les contrats conclus après le 30 juin 1994
CONTRAT D'APPRENTISSAGE	Acquérir une <b>qualification professionnelle</b> sanctionnée par un <b>diplôme</b> de l'enseignement professionnel ou technologique du second degré ou du supérieur, un titre d'ingénieur ou un titre homologué	<b>Tous les employeurs</b> et à titre expérimental le secteur public non industriel et commercial	<b>Jeunes de 16 à 25 ans révolus</b> ayant effectué le premier cycle d'enseignement secondaire	Contrat de travail de type particulier d'une durée de 1 à 3 ans	7000F Contrats conclus entre le 1er juillet 1994 et le 31 déc. 1994  Cumulable avec le crédit d'impôt formation et apprentissage
AIDE AU PREMIER EMPLOI DES JEUNES	Favoriser l' <b>insertion professionnelle</b> des jeunes diplômés ou non (acquisition d'une première expérience professionnelle)	<b>Tous les employeurs relevant de l'UNEDIC</b> sauf les particuliers, les établissements ayant procédé à un licenciement économique au cours des 6 mois précédant l'embauche, les employeurs d'assistantes maternelles, les chambres consulaires	<b>Jeunes de 16 à moins de 26 ans</b> n'ayant pas encore occupé d'emploi ouvrant droit à une AUD ou ayant achevé un contrat emploi-solidarité	<b>CDD</b> de 18 mois ou  <b>CDI</b>  (hors contrat de type particulier)	1000F/mois travaillant pendant les 9 premiers mois (2000 F à l'embauche avant le 1er octobre 1994)

	FORMATION	SUIVI PAR L'ENTREPRISE	RÉMUNÉRATION	EXONÉRATION DES CHARGES
CONTRAT EMPLOI-SOLIDARITÉ	Facultative non rémunérée Prise en charge par l'Etat de tout ou partie des <b>frais de formation</b> à raison d'une aide forfaitaire de 22 F par heure de formation dans la limite de 400 heures	<b>TUTEUR</b> Prise en charge coût formation par l'Etat	<b>SMIC</b> Prise en charge par l'Etat : de 65 % ou 85 % de la rémunération calculée sur la base du taux horaire du SMIC	Cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC
CONTRAT D'ORIENTATION	<b>DURÉE</b> Actions d'orientation au moins 32 h par mois <b>FINANCEMENT</b> 0,1 %, 0,30 % et 40 % alternance Forfait de 50 F/h de formation Imputation directe ou remboursement par l'OMA	<b>TUTEUR</b> Prise en charge coût formation par l'OMA 100 F/h formation (maximum 40 h)	16-17 ans : 30 % du SMIC 18-20 ans : 50 % du SMIC 21 ans et + : 65 % du SMIC	Cotisations patronales de sécurité sociale
CONTRAT DE QUALIFICATION	<b>DURÉE</b> 25 % de la durée totale du contrat (sauf accord de branche ou convention étendu) Dans un centre de formation interne/externe <b>FINANCEMENT</b> 0,1 %, 0,30 % et 40 % alternance Forfait de 60 F/h de formation (majoration possible de 25 %) Imputation directe ou remboursement par l'OMA	<b>TUTEUR</b> Prise en charge coût formation par l'OMA 100 F/h formation (maximum 40 h)	<b>Première année d'exécution du contrat</b> 16-17 ans : 30 % du SMIC 18-21 ans : 50 % du SMIC 21 ans et + : 65 % du SMIC * <b>Deuxième année d'exécution du contrat</b> 16-17 ans : 45 % du SMIC 18-21 ans : 60 % du SMIC 21 ans et + : 75 % du SMIC  * Pour les 21 ans et + minimum conventionnel si plus favorable	Cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC
CONTRAT D'ADAPTATION	<b>DURÉE</b> - CDD : 200 h - CDI : au maximum 12 mois Dans un centre de formation interne ou externe <b>FINANCEMENT</b> 0,1 %, 0,30 % et 40 % alternance Forfait de 50 F/h de formation Imputation directe ou remboursement par l'OMA	<b>TUTEUR</b> Prise en charge coût formation par l'OMA 100 F/h formation (maximum 40 h)	<b>Rémunération</b> (% minimum conventionnel) - CDD : 80 % - CDI : 80 % période adaptation (1 an maxi) 100 % après	Pas d'exonération
CONTRAT D'APPRENTISSAGE	<b>DURÉE</b> - Théorique (CFA) au moins 400 h/an - Pratique (entreprise) <b>FINANCEMENT</b> 0,5 % - taxe d'apprentissage	<b>MAÎTRISE D'APPRENTISSAGE</b>	<b>Première année d'exécution du contrat</b> jusqu'à 17 ans : 25 % du SMIC 18-20 ans : 41 % du SMIC 21 ans et + : 53 % du SMIC * <b>Deuxième année d'exécution du contrat</b> jusqu'à 17 ans : 37 % du SMIC 18-20 ans : 49 % du SMIC 21 ans et + : 61 % du SMIC <b>Troisième année d'exécution du contrat</b> jusqu'à 17 ans : 53 % du SMIC 18-20 ans : 65 % du SMIC 21 ans et + : 78 % du SMIC  * Pour les 21 ans et + minimum conventionnel si plus favorable	Le régime varie selon la situation : artisans, entreprises de moins de 11 salariés et plus de 10 salariés
APPEL	Pas de formation obligatoire	Pas de suivi obligatoire	Selon l'emploi occupé	Pas d'exonération

CDD : contrat à durée déterminée - CDI : contrat à durée indéterminée - OMA : organisme mutualisateur agréé - SMIC : salaire minimum conventionnel de croissance - AUD : allocation unique dégressive - DDTEFP : direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle - CPNE : commissions paritaires nationales de l'emploi de branche - CFA : centre de formation d'apprentis.

#### Annexe 4 Le choix d'une formation professionnelle initiale extérieure à l'entreprise

Pendant la révolution industrielle, la transmission des qualifications et des savoir-faire s'opère largement sous le contrôle des ouvriers de métier au sein du collectif de travail. L'entreprise est donc le lieu central de la formation professionnelle. La constitution d'écoles de formation professionnelle extérieures au lieu de travail, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, peut être perçue comme un moyen stratégique des classes dominantes pour reconquérir le contrôle de cette fonction capitale qu'est la formation de la main-d'œuvre. Cette stratégie ne s'est d'ailleurs pas imposée sans heurts – au sein du patronat tout d'abord, une fraction de ce dernier mettant l'accent à la fois sur les coûts et sur les risques d'« exigences salariales » engendrées par la constitution de telles écoles – face au mouvement ouvrier ensuite, ce dernier témoignant dans son ensemble d'une vive hostilité au développement d'un système autonome de formation professionnelle initiale, contraire au principe de transmission de la culture ouvrière et des savoir-faire au sein même du collectif de travail (Charlot, 1985).

Le patronat bien que divisé sur la question, finit par opter pour une stratégie d'extériorisation de la formation professionnelle. Cette dernière est alors prise en charge dans des écoles spécialisées, dans un premier temps exclusivement sous statut privé.

C'est à partir de 1880, sous l'égide de Jules Ferry, que se développe un secteur public de formation professionnelle, assurant ainsi une socialisation du coût de la formation. Les grandes entreprises continuent toutefois d'exercer un réel pouvoir de contrôle sur ce système d'enseignement professionnel notamment grâce à son placement sous tutelle du ministère du Commerce. C'est l'élitisme qui caractérise alors cet enseignement professionnel : celui-ci concerne les bons élèves de l'école primaire, la faiblesse quantitative des flux en question assurant aux diplômés l'accès à des emplois d'ouvriers hautement qualifiés. Parallèlement l'apprentissage – c'est une des caractéristiques de l'enseignement professionnel en France – malgré nombre de décrets se succédant après la loi Astier de 1919<sup>1</sup> ne réussit pas à s'imposer comme une voie d'éducation à part entière et reste dévalorisé dans l'opinion et numériquement marginal (cantoné au BTP et à l'artisanat en déclin).

La transformation de la formation professionnelle en un instrument de masse intégré au système éducatif dans les années trente et surtout après la Seconde Guerre mondiale finit d'entériner la coupure entre enseignement professionnel et entreprise. Sous la double pression de la demande sociale d'éducation et d'exigence en main-d'œuvre qualifiée de l'appareil productif, l'enseignement professionnel est alors soumis à une croissance massive doublée d'une intégration formelle au système éducatif. Dès lors, la totalité des apprentissages professionnels y compris le travail dit d'atelier se déroule en milieu scolaire, les liens avec les chefs d'entreprise et les organisations professionnelles n'existent plus qu'à travers la participation des représentants à des instances consultatives sur la définition des diplômes.

Dans ce processus de détachement progressif de la formation professionnelle initiale de l'entreprise, le patronat n'a jamais exercé d'opposition notable et continue de reconnaître que la formation professionnelle constitue bien une des fonctions majeures du système éducatif<sup>2</sup>, tout en revendiquant – comme on le verra – davantage de pouvoir dans le contrôle des programmes et des modalités de cette dernière.

Par contre, il convient de souligner le basculement progressif de la position du mouvement syndical ouvrier sur cette question. En effet, contrairement aux conceptions socialistes du XIX<sup>e</sup> siècle dans leur composantes diverses, émerge progressivement l'idée que seul le développement de la formation professionnelle au sein d'un vaste service public d'Education Nationale indépendant du monde industriel garantit la démocratisation de l'enseignement et évite à des jeunes sans expérience la confrontation précoce à l'exploitation patronale<sup>3</sup>.

1. La loi Astier est considérée en France comme la charte de l'enseignement technique parce qu'elle a pour la première fois instauré pour les apprentis et les jeunes travailleurs l'obligation de suivre des cours professionnels. Elle est donc « l'assise législative d'une formation professionnelle systématique de la main-d'œuvre ouvrière » (Combes, 1992).

2. L'association Jeunesse et Entreprise émanant du CNPF distingue ainsi trois fonctions du système éducatif (Premier emploi et Entreprise, édité par AJE, 1994, 298 pp) :

– une fonction d'éducation, au sens où le système éducatif doit permettre l'épanouissement de la personne et l'apprentissage des règles de vie commune dans la société civile ;

– une fonction d'enseignement, au sens où il a la charge de transmettre la connaissance de savoirs fondamentaux ;

– une fonction de formation professionnelle, au sens où il doit produire les compétences et les qualifications nécessaires à l'économie et à l'emploi.

3. L'analyse de cette évolution sort en grande partie de notre cadre. Nous renvoyons à l'article de J. Freyssinet, 1991.

## Bibliographie

- Affichard J., M.H. Gensbittel (1984) : « Mesurer l'entrée des jeunes dans la vie active », *Formation emploi*, oct-déc.
- Aucouturier A.L. (1992) : « Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi », *Travail et emploi* n° 53, pp. 20-29.
- Bernard P.Y., F. Lefresne (1992) : « Contrats emploi-solidarité : diversité des formes d'utilisation », *Travail et emploi* n° 52, pp. 71-87.
- Bessy C., F. Eymard Duvernay, B. Gomel, B. Simonin (1994) : « Les agents du service public de l'emploi dans leurs relations avec les entreprises », Communication au séminaire travail : marché et organisation, CNAM, avril.
- Boltanski L. (1982) : *Les cadres, la formation d'un groupe social*, Paris, Minuit.
- Bouquillard O. (1993) : *La mobilisation professionnelle des jeunes par la formation en alternance*, Document travail emploi, La Documentation Française, 163 pp.
- Caburol G. (1986) : *La longue marche de la formation en alternance et la grande misère de l'insertion professionnelle*, les cahiers de l'IRETEP, n° 7, pp. 113-131.
- Caburol G. (1992) : « Quelle alternance : le point de vue de la CGT » in Les formations en alternance, AFPA, CEE, CNAM, INRP, Recherche en formation continue, la Documentation française, 401 pp.
- Cette G., P. Cunéo, D. Eyssartier, J. Gautié (1993) : « Eléments de bilan de la littérature », pp. 4-25 in *Les effets sur l'emploi d'un abaissement du coût du travail*, Série des documents de travail du Département des Etudes Economiques d'Ensemble et du Département de la Conjoncture, INSEE, 55 pp.
- Charlot B., M. Figeat (1985) : *Histoire de la formation des ouvriers, 1789-1984*, Paris, Minerve, 558 pp.
- Colin J.F., J.C. Cros, E. Verdier, D. Welcomme (1981) : « Politique d'emploi : la rupture de 1977, éléments pour une analyse critique des politiques spécifiques d'emploi », *Travail et emploi*, n° 10, pp. 9-22.
- Combes M.C. (1988) : *L'apprentissage en France*, CEREQ - document de travail, 83 pp.
- Combes M.C. (1992) : « L'apprentissage : entre modèle scolaire et ancrage économique » in *Les formations en alternance*, AFPA, CEE, CNAM, INRP, Recherche en formation continue, la Documentation Française, 401 pp.
- Cornilleau G., P. Marioni, B. Roguet (1990) : « Quinze ans de politique de l'emploi » paru dans la revue de l'OFCE *Observations et diagnostics économiques*, n° 31, avril.
- David A.M. « Les formations en alternance » in *Les formations en alternance*, AFPA, CEE, CNAM, INRP, Recherche en formation continue, la Documentation Française, 401 pp.
- Desrosière A., L. Thévenot (1988) : *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte.
- Freyssinet J. (1991) : « Lieux de production et lieux de formation : mutations économiques et stratégies sociales », pp. 149-172 in *Convergences*, Etudes offertes à Marcel David, Ed. Calligrammes, 508 pp.
- Gateau G. (1992) : « Formation en alternance et politique de l'emploi » in *Les formations en alternance*, AFPA, CEE, CNAM, INRP, Recherche en formation continue, la Documentation Française, 401 pp.

- Gautié J., B. Gazier, R. Silvera, P. Auer, D. Anxo, F. Lefresne (1994) : *Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes*, dossier travail et emploi, La Documentation Française.
- Gomel B., N. Schmidt, B. Simonin, *Bilan de l'évaluation des TUC, une illustration du rôle ambigu de l'évaluation dans la formation des opinions et dans la prise de décision*, étude réalisée au CEE pour le Service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, octobre, 314 pp.
- Husson M. (1994) : *Salaire-Emploi : L'économétrie difficile*, document de travail IRES n° 94.01, mars, 10 pp.
- Le Goff J. (1994) : « Des gadgets contre le chômage », *Le Monde diplomatique*, avril, pp 1-3.
- Lhôtel H., A. Monaco (1993) : « Deux trajectoires de la formation en alternance : l'apprentissage et les contrats de qualification », *Formation emploi* n° 42, avril-juin, pp. 33-45.
- Lochet J.F. (1994) : « Logiques d'usage des statuts d'embauche des jeunes en insertion : le cas des jeunes de niveau VI et V de formation », Communication à la journée d'études du CEREQ : *Le recrutement*, Rennes, 6 avril.
- Monaco A. (1993) : *L'alternance école-production*, PUF, 277 pp.
- Montelh B. et F. Morgensztern (1990) : « Quinze ans de politiques pour l'emploi des jeunes en France », *Autrement*, n° 110, octobre 1989, repris dans *Problèmes économiques* n° 2.182, 4 juillet.
- Rose J. (1984) : *En quête d'emploi-formation, chômage, emploi*, Paris, Economica, 196 pp.
- Sigot J.C., P. Werquin (1993) : « Les mesures d'aide publique dans la dynamique de l'insertion des jeunes », *Bref-CEREQ*, décembre.
- Tanguy L. (1989) : « Les conventions Etat-patronat (1945-1961) : un régime de transition », *Formation emploi* n° 27-28, juil-déc, pp. 163-188.
- Tanguy L. (sous la direction de) (1986) : *L'introuvable relation formation-emploi. Un état des recherches en France*, La Documentation Française, 302 pp.
- Tuchszirer C., D. Gélot, S. Zilberman (1993) : « Les effets des aides publiques à l'emploi des jeunes, une comparaison contrat de qualification- exo-jeunes », *Travail et emploi* n° 57, pp. 80-87.