L'EMPLOI DES JEUNES DANS DES ZONES EN RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE LE ROLE DES POLITIQUES EDUCATIVES ET DE L'AIDE A L'INSERTION PROFESSIONNELLE

par

Elisabeth PASCAUD et Bernard SIMONIN*

Parler des problèmes d'emploi dans des zones en restructuration industrielle, c'est souvent décrire les difficultés de réinsertion des salariés licenciés et évaluer l'efficacité des plans de reconversion mis en place. Le sujet de cet article est différent. La chute ou les modifications de l'emploi industriel et le plus ou moins grand dynamisme du tertiaire ont des conséquences évidentes sur l'emploi des jeunes. Mais celles-ci ne sont pas simples à appréhender. La gravité de la situation dépend à la fois de données démographiques, de l'évolution de l'emploi global sur la zone, des politiques de gestion du personnel des entreprises et de l'action des pouvoirs publics.

Ce texte tente d'évaluer la capacité des pouvoirs publics d'adapter aux zones en restructuration des politiques de formation initiale et d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes.

LES POLITIQUES ÉDUCATIVES

Dans chacune des quatre zones étudiées, les secteurs industriels qui avaient fait la force de l'économie locale sont en crise. Or ces secteurs avaient largement contribué à façonner le système local de formation. Ils comptaient pour beaucoup dans les projets des familles pour l'avenir de leurs enfants. La crise remet donc en question les modèles éducatifs qui prévalaient jusqu'ici. Au même moment, le ministère de l'Education nationale prend une série de mesures susceptibles de permettre aux établissements scolaires de mieux s'adapter à leur environnement. Dans des situations extrêmes comme celles de ces bassins d'emploi, quel peut être l'effet de ces mesures ? Permettent-elles au système éducatif de réagir aux bouleversements de son environnement ?

Cette première partie va tout d'abord caractériser les structures scolaires de chacune de ces zones pour déceler les influences du tissu économique environnant et estimer dans quelle mesure la fracture survenue dans cet environnement remet en cause les équilibres antérieurs. Elle fera apparaître les tendances d'évolution des filières scolaires et leurs zones d'immobilisme.

Elle cherchera ensuite à répondre à deux séries de questions :

- Comment la politique d'ouverture sur l'entreprise, instaurée par le ministère de l'Éducation a-t-elle favorisé la transformation des filières de formation ? A-t-elle permis aux établissements de percevoir les changements nécessaires et quels obstacles s'opposent à leur réalisation ?

* Équipe « Politiques sociales » au CREDOC.

Ce texte résume le rapport d'une étude réalisée par le CREDOC, « La crise de l'emploi dans des zones en restructuration industrielle. L'impact des politiques de formation et d'emploi », 1987.
L'étude a été financée par le Commissariat général du Plan, le Service des Études et de la Statistique du ministère des Affaires sociales et de l'emploi et l'A.N.P.E.

UNE ETUDE SUR L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES SOCIALES DANS DES ZONES EN RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE

Cet article s'inscrit dans le cadre d'une étude plus large sur l'efficacité des politiques sociales vis-à-vis des difficultés d'emploi nées des restructurations industrielles.

L'évaluation porte simultanément sur les politiques d'éducation, de formation professionnelle, d'emploi et d'aide sociale, sur leurs interactions et leurs effets combinés. Elle prend appui sur l'observation de quatre zones d'emploi particulièrement touchées par des restructurations industrielles : celles de Lannion, de Roanne, de Saint-Nazaire et celle de la Vallée de la Meuse qui recouvre une très large partie du département des Ardennes.

Un premier rapport relatif à la rénovation des enseignements technologiques (1) décrit la mise en œuvre de cette rénovation et ses effets, immédiats ou tels qu'on peut actuellement les prévoir.

Le deuxième rapport, relatif à l'emploi (2), montre l'impact de la crise économique sur l'évolution de l'emploi dans ces zones. Il s'attache à dégager l'effet sur cette évolution des différentes politiques d'emploi mises en œuvre, en particulier en direction des jeunes. Ce deuxième rapport reprend une partie des principales observations faites sur le système éducatif, de manière à analyser en quoi les mesures jeunes peuvent avoir un rôle correctif vis-à-vis de la formation initiale. L'article reprend cette problématique du rapport en se limitant aux politiques visant les jeunes sans reprendre les analyses plus globales qu'on peut trouver dans le rapport emploi.

Le prochain rapport montrera l'apport des politiques de formation professionnelle à la redynamisation de tissus industriels déprimés en montrant les conditions de la réussite de telles politiques. Enfin la dernière phase de ces travaux se focalisera sur les victimes de ces restructurations, touchées par le chômage, et sur les politiques mises en œuvre pour les aider à surmonter leurs difficultés.

L'ensemble de cette étude mobilise de nombreuses statistiques, notamment celles que les services du ministère de l'Education nationale, du ministère des Affaires sociales et de l'emploi et de l'ANPE ont bien voulu mettre à notre disposition. Elle s'appuie également sur de nombreux entretiens avec les responsables locaux des politiques de l'éducation et de l'emploi.

1. La rénovation des enseignements technologiques et professionnels. L'application d'une politique nationale dans des bassins d'emploi en difficulté. Voir collection « Rapports du CREDOC » n° 15, mai 1987.

2. La crise de l'emploi dans des zones en restructuration industrielle. L'impact des politiques de formation et d'emploi. Voir collection « Rapports du CREDOC » n^{os} 31 et 29 (annexe), décembre 1987.

• Les choix des établissements, qu'ils soient de changer ou de maintenir leurs filières, sont-ils cohérents avec la restructuration de leur environnement ? Quelles stratégies adoptent-ils pour lever, ou contourner, les obstacles à l'adaptation de leurs formations ? Quelle aide leur apportent les réformes entreprises par le ministère ?

Des structures de formation difficiles à transformer

Des structures par niveau de formation durablement marquées par l'environnement

Les structures de formation dans nos zones d'emploi sont fortement différenciées. A Lannion, beaucoup de jeunes vont jusqu'au baccalauréat ou même poursuivent des études supérieures. A l'opposé, dans les Ardennes les fins de scolarité sont précoces : de nombreux jeunes n'entrent même pas en 6^{e} et quittent l'école dès la fin de leur scolarité obligatoire (après être passés en section d'éducation spécialisée ou en classes préprofessionnelles de niveau). Entre ces deux extrêmes Saint-Nazaire privilégie l'enseignement professionnel court (CAP et BEP) et Roanne représente un profil plus proche de la moyenne nationale, bien que moins scolarisé.

Loin de s'atténuer depuis 1982, ces différences s'accentuent : les scolarités longues progressent plus qu'en moyenne à Lannion et au contraire moins dans les Ardennes. La seule exception est à Saint-Nazaire où un rééquilibrage s'amorce en faveur de l'enseignement de deuxième cycle long. Une évolution analogue se prépare dans les Ardennes.

De telles différences semblent avoir leurs racines à la fois dans le tissu économique environnant et dans les traditions scolaires régionales

Ainsi le patronat de la fonderie ardennaise s'est-il appuyé sur une main-d'œuvre particulièrement peu qualifiée : 71 % sans diplôme ou seulement avec le CEP ou le BEPC contre 58 % en moyenne nationale pour la fonderie, contribuant ainsi à conforter les pratiques scolaires très sélectives de l'académie de Reims. On peut d'ailleurs se demander si cette politique de sous-qualification n'a pas contribué aux difficultés de ce secteur dans les Ardennes.

Le système scolaire nazairien a au contraire été modelé par la qualification ouvrière dans la construction navale. En moyenne nationale 39 % des salariés du secteur ont un CAP ou un BEP, c'est le cas de 58 % des salariés nazairiens, à l'inverse on ne trouve à Saint-Nazaire que fort peu de cadres et donc peu de diplômés de l'enseignement supérieur.

Cette qualification ouvrière que les entretiens avec les acteurs locaux et les statistiques désignent comme venue des chantiers a marqué l'ensemble des secteurs. Ainsi par exemple l'hôtellerie-restauration, peu qualifiée en moyenne nationale (20 % CAP-BEP), l'est davantage à Saint-Nazaire (25 %). Tout le monde s'entend à trouver dépassé ce « modèle » de scolarisation maintenant que les chantiers l'ayant suscité ne sont plus le moteur de l'économie locale. Cette prise de conscience est à l'origine de l'effort actuel de rééquilibrage des formations.

La Bretagne Nord, où se situe Lannion, est une des zones françaises les plus scolarisées depuis que l'émigration rurale a obligé à former les jeunes pour leur permettre de partir (1).

(1) L'implantation du Centre National d'Études des Télécommunications et de nombreuses entreprises de la téléphonie favorisée par ce système scolaire a renforcé son excellence en attirant des cadres supérieurs, un IUT, une école d'ingénieurs...

TABLEAU 1

Taux de scolarisation par âge

	FRANCE	ZONES D'EMPLOI			
		Ardennes	S[t] Nazaire	Lannion	Roanne
17 ans	79,5	75,4	84,1	91,2	82,5
18 ans	66,0	63,5	65,4	77,5	63,0
19 ans	44,9	37,3	40,4	59,9	32,0
20 ans	31,4	18,2	22,6	38,0	22,6
21 ans	22,8	12,3	12,5	17,0	15,0

Source : Recensement de 1982, Sondage au 1/4.

TABLEAU 2

Effectifs en premières années de deuxième cycle, court et long (public et privé)

	FRANCE		ZONES D'EMPLOI							
			Ardennes		Saint-Nazaire		Lannion		Roanne	
	1985-86	Var. 81-82	1985-86	Var. 81-82	1985-86	Var. 81-82	1985-86	Var. 81-82	1985-86	Var. 81-82
Deuxième cycle court : Première année de CAP et BEP	351 000	− 0,5 %	1 936	+ 3,9 %	1 940	+ 0,4 %	378	+ 7,7 %	1 410	+ 4,8 %
Deuxième cycle long : Classe de seconde	432 000	+ 12,2 %	2 056	+ 6,1 %	1 803	+ 31,8 %	908	+ 31,6 %	1 190	+ 7,4 %
TOTAL	**783 000**	**+ 6,1 %**	**3 992**	**+ 5,0 %**	**3 743**	**+ 13,4 %**	**1 286**	**+ 23,5 %**	**2 600**	**+ 6,0 %**

Source : Direction de l'évaluation et de la prospective, Ministère de l'Education nationale.

TABLEAU 3

Classes terminales préparant au CAP et au BEP, 1985-1986 (public et privé)

FORMATIONS		FRANCE	ZONES D'EMPLOI			
			Ardennes	S[t]-Nazaire	Lannion	Roanne
	Industrielles, BGCA	47,1	50,2	43,3	60,5	67,1
	Tertiaires	52,9	49,8	56,7	39,5	32,9
	TOTAL	**100 = 322 112**	**100 = 1 587**	**100 = 1 784**	**100 = 301**	**100 = 1 271**

Source : Direction de l'évaluation et de la prospective, Ministère de l'Education nationale.

Quant à Roanne, l'industrie du textile-habillement, encore plus qu'ailleurs, y repose sur une main-d'œuvre peu qualifiée et peu payée. Elle recueille ainsi les femmes les moins formées alors que les autres industries et même le tertiaire ont des structures de qualification assez proches de la moyenne nationale. Cela laisse donc place à un système scolaire à peine moins développé qu'en moyenne.

Des appareils scolaires qui restent marqués par les spécialités industrielles dominantes

Le développement de l'enseignement professionnel s'est fait dans une certaine mesure en réponse à l'appel de main-d'œuvre qualifiée par les industries locales, c'est-à-dire autour de ses spécialités locales. C'est ainsi que les formations industrielles dominent dans

trois bassins d'emploi, avec en particulier la chaudronnerie dans les Ardennes, l'électricité-électronique à Lannion et le textile-habillement à Roanne.

A Saint-Nazaire les formations industrielles sont largement orientées vers la chaudronnerie pour la construction navale mais à côté d'elles se sont développées, dans l'enseignement privé essentiellement, des formations tertiaires parmi lesquelles la part importante de l'hôtellerie-restauration répond à la vocation touristique de la zone.

Malgré la crise des principaux secteurs industriels, l'enseignement professionnel reste fortement axé sur ces secteurs. Ce n'est pas dire que le système scolaire reste figé sur son passé. Les restructurations internes à chaque groupe de formation sont parfois importantes : transformation des CAP en BEP, changement dans les options (par exemple abandon de l'ajustage-fraisage-tournage au profit de l'entretien) et des spécialités moins solidement implantées connaissant des évolutions importantes (création de formations en électronique, et à l'inverse, disparition du textile-habillement dans les Ardennes ou essor de la chaudronnerie à Roanne). Mais, dans ses grandes lignes, la structure des enseignements est assez stable.

Facteurs de changement et contraintes expliquent la marge étroite des évolutions

L'« ouverture » facteur de changement

Depuis près d'une décennie, le ministère de l'Éducation nationale invite ses établissements à s'ouvrir sur leur environnement (séquences éducatives en entreprises en 1979) et au cours des dernières années il a renforcé cette incitation (jumelages et formations complémentaires d'initiative locale en 1985) en lui assignant comme objectif de permettre aux établissements de prendre eux-mêmes l'initiative des adaptations que leur suggèrent leurs relations avec les entreprises. Tous les établissements rencontrés ont montré leur souci d'ouverture et d'adaptation, même si la diversité de leurs situations les conduit à un usage différencié des moyens qui leur sont proposés pour y parvenir. Mais dans tous les cas, cette ouverture n'induit que des transformations limitées.

En effet, les lycées qui entretiennent les relations les plus approfondies avec les entreprises sont des lycées industriels ou du bâtiment ayant des formations resserrées autour d'une dominante assez précise. C'est d'ailleurs sans doute ce qui leur permet de cumuler dans leur domaine tous les facteurs d'excellence. Ils entretiennent avec les entreprises de leur secteur de véritables relations de coopération qui leur donnent une bonne connaissance des évolutions technologiques et de celles des organisations du travail. Ils ont des équipements suffisamment modernes pour participer à la formation continue des salariés des entreprises et pour leur rendre des services techniques (création de prototypes, fabrications de petites séries...). Cela leur procure des ressources financières pour améliorer encore leurs équipements.

Une telle situation permet à ces lycées de faire évoluer leurs enseignements, de développer des spécialités d'avenir et de réorganiser leurs sections. Mais ces aménagements restent inscrits dans le cadre du domaine de compétence de l'établissement, le seul dont il connaît bien l'environnement.

A l'inverse, les lycées aux spécialités professionnelles les plus dispersées n'ont que des relations assez lâches avec les entreprises. Leur polyvalence tient à une position géographique isolée dans un environnement en général particulièrement déprimé. La dispersion de leurs domaines de formation impliquerait des contacts avec des entreprises de secteurs variés, industriels et tertiaires, mobilisant des technologies multiples... Tel n'est bien sûr pas le cas. Au contraire, ce sont des établissements qui ont fort peu de moyens. Leurs équipements arriérés n'intéressent guère les entreprises. Ils sont pris dans un cercle vicieux car leurs contre-performances les privent des ressources financières des entreprises (ni taxe d'apprentissage, ni services techniques, ni formation continue des salariés) qui seraient indispensables à l'acquisition de matériels, par exemple informatiques. Leur réflexion les conduit le plus souvent à observer l'inadaptation totale d'une partie de leurs formations. Ce sont des restructurations profondes qu'il leur faut envisager alors que de multiples contraintes les en empêchent et qu'ils n'ont guère d'orientations positives à proposer.

Des obstacles multiples à la transformation des filières professionnelles

Un premier obstacle est le manque de perspectives un peu générales sur les qualifications auxquelles préparer les jeunes du bassin d'emploi.

Les lycées les plus liés à leur environnement n'ont de perspectives que dans leur domaine précis et ceux qui ont une grande dispersion de leurs formations ont peu de relations avec les entreprises et ne savent comment les réorienter. Dans ces zones, les milieux professionnels cherchent bien sûr des voies de sortie de crise, mais l'avenir de leurs initiatives leur paraît trop incertain pour définir au formateur les qualifications à promouvoir.

Par ailleurs, il est frappant de voir à quel point les acteurs locaux sont à la fois ensevelis sous la masse des informations statistiques plus ou moins brutes venant des différents services administratifs et démunis d'indicateurs de synthèse confrontant des statistiques d'origines multiples sur l'emploi et la formation.

A cette difficulté d'orientation générale s'ajoutent des contraintes plus directes. Pour qu'un établissement change ses spécialités il lui faut changer ses équipements, ce qui exige des ressources financières dont sont dépourvus ceux qui en ont le plus besoin. Il lui faut reconvertir ses enseignants. Beaucoup d'entre eux entreprennent des efforts importants pour apprendre des technologies nouvelles et se perfectionner. Mais lorsqu'il s'agit d'abandonner sa spécialité pour en acquérir une autre complètement différente, cela devient nettement plus aléatoire, voire absolument

impossible lorsque les enseignants ne sont plus très jeunes. On attendra alors l'âge de leur retraite pour fermer leur section.

Les difficultés des élèves sont également un handicap important à la transformation des filières professionnelles. L'orientation par l'échec vers le technique a été maintes fois dénoncée. Elle y conduit des élèves dont le niveau scolaire est si bas qu'on voit mal comment les orienter vers des spécialités utilisant des technologies un peu avancées. De plus ces élèves sont souvent démotivés, leur environnement familial les perturbe plus qu'il ne les aide. Certains lycées ont ainsi à faire face à deux rôles peu conciliables : l'un social, de promotion d'élèves difficiles et l'autre, économique vis-à-vis d'entreprises, elles aussi, bien souvent en difficulté. Malgré leur bonne volonté on ne peut pas attendre d'eux qu'ils fassent des miracles.

Enfin, le système de décision lui-même ne semble pas tellement favorable à une restructuration importante des appareils de formation. La décentralisation, censée résoudre les problèmes en rapprochant l'instance de décision du terrain, n'y suffit pas. En effet ni le rectorat (pour les personnels enseignants), ni la région (pour les équipements) ne parviennent à prendre en compte les spécificités de chaque bassin d'emploi, en particulier de ceux pour lesquels il y aurait des reconversions importantes à envisager. Les régions ont à faire face à de lourds problèmes de maintenance et d'expansion qui nécessitent des arbitrages dans lesquels aucun bassin d'emploi ne saurait être privilégié à l'excès. C'est donc aux établissements eux-mêmes qu'il revient de tenter de réunir les ressources nécessaires à leur modernisation, de façon plus individuelle que dans un schéma cohérent pour le bassin d'emploi. Mais dans cet effort, ils ne sont guère encouragés par la manière dont les entreprises embauchent.

Une modernisation dont l'effet immédiat n'est pas toujours évident

Les lycées qui se modernisent ne « placent » (2) pas mieux leurs élèves dans les entreprises que les autres, à quelques exceptions près. Même si l'on ne cerne qu'une situation instantannée et fort instable (neuf mois après la sortie du lycée), ne préjugeant en rien de la qualité du placement lorsqu'il se stabilise, un tel résultat pourrait, s'il prévalait durablement, démobiliser les établissements qui cherchent à se rénover. Il faut donc s'interroger sur son origine : manque d'intérêt des entreprises pour la qualité des jeunes qu'elles recrutent ? Méconnaissance des efforts de modernisation de certains établissements ? Relations des lycées plutôt avec des entreprises qui ne recrutent pas ? ou brouillage du passage de l'école à l'entreprise par la multiplicité des formules d'aide à l'insertion des jeunes ? L'effort de rapprochement école-entreprise serait-il contrecarré par ces différentes formules ?

La transformation des filières scolaires n'étant pas fondée sur des perspectives larges et objectives des évolutions économiques globales, serait-elle en définitive incohérente avec ces évolutions ? On va voir que tel n'est pas le cas et on reviendra par la suite sur les aides à l'insertion des jeunes.

Une évolution des filières scolaires assez cohérente avec l'environnement économique

La stabilité des spécialités dominantes se justifie par les débouchés qu'elles assurent encore

L'assez grande stabilité des principales caractéristiques des structures scolaires peut s'expliquer par diverses contraintes mais il y a plus que cela. Dans une certaine mesure, cette stabilité répond au contexte économique.

Les spécialités locales sur lesquelles les établissements scolaires ont construit leur réputation constituent en fait les meilleurs atouts du bassin d'emploi. Ce sont les domaines dans lesquels les entreprises et les lycées sont les meilleurs. Certes, une grande partie d'entre eux n'a pas su évoluer et ils ont pris la crise de plein fouet. Mais les entreprises les plus dynamiques ont modernisé leurs équipements au fur et à mesure des évolutions technologiques. Elles ont accumulé un capital de savoirs et de savoir-faire. Bien sûr, même celles-ci n'ont pas été épargnées par la crise. Mais certaines d'entre elles sont assez compétitives pour la surmonter. L'accroissement de cette compétitivité passe par le renouvellement de leurs compétences auquel les lycées savent pouvoir contribuer. D'autres entreprises cherchent de nouveaux créneaux dans un domaine connexe au leur, sur lequel elles ne partiront pas de rien. Au contraire leur capital actuel leur permettra de devenir rapidement performantes (ex. du passage de la fonderie à la plasturgie dans les Ardennes). Les meilleurs lycées font ce pari avec elles, ce qui les conduit à une réorganisation importante de leurs formations dans le cadre de leur domaine de compétence. Ainsi, dans chaque bassin d'emploi, on voit les anciennes spécialités, à d'importants ajustements près, rester les meilleurs atouts des lycées et des jeunes.

- A Saint-Nazaire, les jeunes chaudronniers se placent mieux que la plupart des autres spécialités industrielles. Leurs débouchés tiennent sans doute aux industries des biens intermédiaires, en particulier à la fonderie qui gagne des effectifs. Par ailleurs le tourisme offre des emplois en expansion pour les jeunes formés à l'hôtellerie-restauration ce qui a conduit l'appareil scolaire, notamment privé, à se renforcer dans cette spécialité.

- Dans les Ardennes, la situation est un peu plus complexe car les restructurations dans les lycées et dans les entreprises sont en cours. Elles n'ont pas encore pu avoir tous leurs effets sur la formation (création récente d'un BEP, remplacement de l'option fer par tuyauterie industrielle, création d'une filière plasturgie). Les licenciements ont mis en concurrence avec les jeunes formés un effectif très important de

(2) Voir « Enquête sur l'entrée des jeunes dans la vie active » en annexe.

chômeurs souvent plus âgés. Dès que le reclassement des travailleurs salariés sera un peu plus avancé, l'insertion des jeunes devrait se faire dans d'assez bonnes conditions.

• Le cas de Roanne s'inscrit dans le même sens. Ce sont encore les CAP de l'habillement qui offrent le plus d'emplois aux jeunes filles (étant entendu qu'il y a des métiers où les garçons se placent beaucoup mieux). Même si le secteur textile-habillement ne se développe plus, il est encore l'un des principaux à embaucher. Il a notamment à remplacer les départs en retraite d'une main-d'œuvre en général âgée. Il recrute des jeunes mécaniciens pour les nouveaux métiers à tisser dont se dotent les entreprises qui cherchent à améliorer leur compétitivité.

De plus, lorsque les lycées sont devenus réellement les meilleurs dans des spécialités peu répandues, leur zone de placement dépasse largement le bassin d'emploi. C'est le cas par exemple des spécialités industrielles de Lannion ou des conducteurs d'appareils des industries chimiques de Saint-Nazaire. Malgré l'absence de débouchés sur place, neuf mois après la sortie du lycée les jeunes ont presque tous un emploi. C'est la raison pour laquelle on a vu certains chefs d'établissement s'opposer à la fermeture de sections dont, à première vue, l'environnement ne justifie pas le maintien et qui pourtant continuent à donner une bonne insertion professionnelle.

Plus globalement, la position que tiennent les formations industrielles dans ces quatre zones s'est légèrement affaiblie sur quatre ans (1981-1982 à 1985-1986) mais elle suit en cela une tendance nationale, sans l'accentuer.

Effectivement lorsque l'on regarde la part que tiennent les entreprises industrielles ou du bâtiment dans les embauches on comprend cette relative stabilité. Si les Ardennes et Roanne ont perdu énormément d'emplois industriels, le tertiaire n'est guère en meilleure position et c'est encore l'industriel qui embauche le plus, à la différence de ce qui se passe en moyenne nationale. A Saint-Nazaire et Lannion bien que l'insertion par le tertiaire domine, il reste des possibilités d'embauche en nombre non négligeable dans l'industriel.

TABLEAU 4

Embauche des jeunes (exonération et contrats d'alternance) répartition par secteur

Période du 1.5.1986 au 31.12.1986 — En %

		FRANCE	ARDENNES	S[t]-NAZAIRE	LANNION	ROANNE
SECTEUR D'EMBAUCHE	Primaire et secondaire	41	51	37	35	56
	Tertiaire	59	49	63	65	44
	TOTAL	100 = 570 000	100 = 2 560	100 = 2 2020	100 = 540	100 = 1 210

Source : Exploitation par le CREDOC des documents administratifs remplis par les entreprises.

Aussi, neuf mois après la sortie du lycée, le désavantage des formations tertiaires sur celles du secteur secondaire est encore très net ; la part des jeunes au chômage est plus élevée, celle de ceux qui ont un emploi est plus faible et l'écart est plus important dans nos bassins d'emploi qu'en moyenne nationale.

Le bilan des autres spécialités est plus nuancé

Dans bien des cas, on voit très clairement les raisons qui ont conduit à faire évoluer les formations. Par exemple on voit disparaître des sections d'ajustage parce que les jeunes demandeurs d'emploi à l'ANPE y sont très nombreux, au profit de l'entretien où il y a peu de chômeurs. Des formations progressent parce qu'elles permettent une très bonne insertion professionnelle grâce au développement du secteur sur lequel elles débouchent (ex. de l'hôtellerie-restauration à Saint-Nazaire ou de la chaudronnerie à Roanne).

Des filières nouvelles sont créées parce qu'elles manquent sur le bassin d'emploi ou même sur le département (par exemple les formations à l'électronique dans les Ardennes). Plus largement, des formations permettent aux jeunes de trouver un emploi hors du bassin d'emploi (ex. de Lannion pour les formations industrielles et probablement de Roanne pour les formations tertiaires facilitant l'accès à un emploi sur Lyon).

A l'inverse, on observe des spécialités pour lesquelles on ne voit guère de perspectives. Les débouchés actuels sont faibles (ex. du BTP dans les Ardennes) et les perspectives paraissent aléatoires, qu'il s'agisse de l'espoir de voir s'implanter des entreprises dans le bassin d'emploi (ex. de l'habillement à Saint-Nazaire) ou de permettre aux jeunes de trouver un emploi hors des limites du bassin. Les contraintes que nous avons exposées expliquent largement la persistance de telles formations. Dans ces conditions, une analyse intuitive de l'environnement, décalée par rapport à la réalité, peut provoquer des situations qui paraissent aberrantes, si ce n'est qu'il n'est pas évident de proposer une autre solution aussi réaliste et plus constructive. On en prendra comme exemple celui de l'engouement pour les CAP et BEP commerciaux.

Bien qu'il ne soit pas spécifique à nos zones, ses manifestations y sont plus fortes qu'ailleurs. En quatre ans, de 1981-1982 à 1985-1986, les effectifs nationaux des années terminales ont progressé de 38 %. Dans nos zones ils ont doublé, ou même triplé à Roanne. Or dans aucune de nos zones, l'évolution des emplois du commerce n'explique un tel accroissement. Si le secteur perd moins d'emplois que d'autres il n'en gagne pas non plus. Le chômage y est fort

important à l'insertion professionnelle et même plus tard car les emplois y sont très instables. Le nombre des chômeurs, notamment des jeunes, est en progression. La seule justification semble bien être le développement visible des grandes surfaces employant des jeunes. En fait elles recrutent soit des jeunes très diplômés (DUT ou BTS), soit des jeunes peu qualifiés en ne privilégiant guère, parmi eux, les titulaires d'un CAP ou d'un BEP de vendeur. C'est ainsi que les études nationales (3) montrent une dégradation de l'insertion professionnelle des jeunes ayant une formation commerciale de niveau inférieur au DUT ou BTS. On peut donc se demander si ces CAP et BEP ne prennent pas la relève des anciennes filières refuge (habillement, entretien des collectivités) maintenant connues pour leur absence de débouché. Leurs atouts sont leur faible coût en équipement, la possibilité de les suivre malgré une formation de base très réduite et leur attrait auprès des jeunes filles. Si ces formations ne s'organisent pas pour conduire leurs élèves à des études ultérieures les préparant mieux à l'emploi, on peut craindre que leur développement massif ne conduise à une impasse.

Face aux incertitudes sur l'avenir de l'environnement économique, le pari d'une qualification plus élevée

Les rigidités du système éducatif, la difficulté d'anticiper les spécialités d'avenir, l'insatisfaction exprimée par les entreprises sur le niveau des jeunes, la relative aisance avec laquelle les plus qualifiés d'entre eux se placent, amènent les proviseurs à miser sur une élévation assez générale des niveaux de formation. Jusqu'ici aucune de nos zones n'était arrivée à traduire cette volonté dans les faits. C'est pourquoi les proviseurs attendent beaucoup des réformes actuelles : quatrième et troisième technologiques, nouveaux référentiels de diplômes du CAP et du BEP, baccalauréat professionnel. Bien que les réformes ne soient pas obligatoires, ils se préparent tous à les appliquer dans la mesure de leurs capacités. Ils comptent ainsi mener la plupart de leurs élèves au moins jusqu'au BEP, et les meilleurs d'entre eux au baccalauréat, voire au BTS. Pour les diplômés, ils organisent des spécialisations par des formations complémentaires plus faciles à transformer selon les opportunités locales. Cette stratégie est susceptible d'augmenter les capacités d'adaptation du système scolaire par une meilleure formation générale des élèves, une plus grande polyvalence et une organisation souple des spécialisations, mais elle ne résoudra pas tous les problèmes.

En effet, l'affirmation de la nécessaire élévation des niveaux de qualification n'est pas sans ambiguïté. Les employeurs reprochent aux lycées le faible niveau de formation de leurs élèves. Mais l'analyse de leurs embauches, comme on va le voir, montre qu'ils sont loin de privilégier systématiquement les jeunes les plus diplômés et que leurs recrutements se font en grande partie sur des postes peu qualifiés. Les petites entreprises, les plus nombreuses à embaucher, ne semblent pas encore, dans leur ensemble, très soucieuses de la qualification de leurs salariés. Les entreprises (4) avec lesquelles les lycées réfléchissent à l'avenir des qualifications cherchent davantage à élever leurs niveaux mais elles ne sont peut-être pas majoritaires.

Par ailleurs le problème de l'accueil que les entreprises réserveront à des jeunes plus diplômés se pose largement en termes de concurrence. La tension actuelle sur le marché du travail autorise les employeurs à privilégier les DUT ou BTS sur les CAP ou BEP dans leurs recrutements (5). Demain ce phénomène peut jouer également en défaveur des baccalauréats professionnels.

L'effort d'élévation du niveau des formations se présente bien comme un pari avec les risques qui viennent d'être exposés mais aussi avec des atouts. Une meilleure formation élargit le champ géographique sur lequel le jeune peut espérer trouver un emploi. Elle donne des capacités d'initiative permettant une recherche plus active, facilitant la création d'activités...

Dans les concurrences qui se jouent entre les jeunes selon leur formation, interviennent aussi, comme on va le voir, les différents types d'aide de l'État à leur embauche. A cet égard, les plans pour l'emploi des jeunes peuvent avoir un impact important selon qu'ils favorisent les jeunes déjà les mieux formés ou qu'ils privilégient ceux des niveaux les plus faibles.

LES MESURES D'AIDE A L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Le bilan qui peut être tiré de l'examen des évolutions des formations initiales dans nos quatre zones d'emploi est nuancé. Certes, les rigidités de l'appareil scolaire sont importantes et il est illusoire de penser que les formations technologiques peuvent se transformer parallèlement aux fluctuations des besoins de l'économie locale. Mais les créations ou fermetures de sections et les réformes pédagogiques sont en général pertinentes. Surtout, l'analyse des relations formation-emploi dans ces bassins semble démontrer que les filières de formation dominantes dans le technique, souvent héritées du passé industriel de la zone, assurent encore une insertion professionnelle acceptable aux jeunes qui les suivent et qu'il n'est donc pas nécessaire de bouleverser tous les équilibres antérieurs.

Dans ce contexte, les mesures d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes en vigueur au second semestre 1986 se voient assigner un double rôle :

– permettre aux jeunes mal préparés par l'école (rejet précoce ou suivi d'une filière inadaptée aux besoins locaux) de réussir quand même leur entrée dans la vie active ;

– inciter les entreprises à recruter un maximum de jeunes et à assurer, si nécessaire, la formation complémentaire adaptée à leurs besoins.

---

(3) CEREQ, Collection des études, *Les emplois du commerce et de la vente,* avril 1986.

(4) Le rapport du CREDOC sur *La rénovation des enseignements technologiques et professionnels* décrit les relations que les entreprises et les lycées nouent ou confortent à l'occasion de stages d'élèves, de formations continues d'adultes, d'utilisation de nouveaux matériels, de participation à divers groupes de travail...

(5) CEREQ, *De l'école à l'emploi,* Formation emploi n° 18 avril-juin 1987.

Les formules proposées sont assez nombreuses pour que chacune corresponde à un public défini en fonction de la nature et de l'intensité des difficultés d'insertion du jeune (6).

L'évaluation de l'impact de ces actions dans nos bassins d'emploi a pour objectif d'apporter au moins un début de réponse à plusieurs types d'interrogations :

– Est-il possible de mobiliser plus ces mesures, là où les difficultés d'insertion sont les plus aiguës ?

– Si chaque formule correspond bien, comme les textes le prévoient, à un public clairement défini, retrouve-t-on dans nos zones une architecture de mesures en harmonie avec les caractéristiques des jeunes demandeurs d'emploi ? Sinon, pourquoi ?

Enfin, pour essayer d'illustrer l'ambiguïté du rapport entre les souhaits des partenaires sociaux lorsqu'ils assignent un objectif à une mesure nouvelle et la réalité de son utilisation par les entreprises en fonction de leurs contraintes de gestion, on comparera les bénéficiaires de deux types de formules : les embauches directes avec exonération de 25 % ou 50 % des charges sociales d'une part, les embauches avec période de formation (contrat de qualification ou d'adaptation) d'autre part.

Les équilibres locaux entre les diverses mesures

Des formules qui s'adressent théoriquement à des publics différents

Les diverses mesures en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes qui ont été successivement mises en place depuis plus de dix ans ont toutes un objectif général commun : favoriser l'insertion professionnelle des nouveaux entrants sur le marché du travail et des jeunes chômeurs ayant une première expérience professionnelle. Mais leurs modalités et les publics plus particulièrement visés par telle ou telle formule n'en sont pas moins différents. Par exemple, il est évident que les stages d'insertion professionnelle lancés fin 1982 et les exonérations à 25 % du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes ne poursuivent pas les mêmes buts. Ainsi, et pour s'en tenir aux grandes mesures « jeunes », les acteurs locaux disposaient au second semestre 1986, d'une gamme extrêmement étendue de mesures – stages des programmes 16-18 ans et 18-25 ans, TUC, SIVP, contrats d'apprentissage, contrats de qualification, contrats d'adaptation, exonérations de 25 % ou 50 % des charges sociales pour des contrats de travail d'au moins trois mois.

Il est assez difficile d'ordonner ces mesures en fonction de l'importance des difficultés d'insertion rencontrées par les publics concernés, d'autant qu'il peut exister des écarts non négligeables entre les intentions affichées dans les textes et les caractéristiques réelles des bénéficiaires (7). Mais il paraît légitime de proposer la classification suivante :

– Les contrats de travail avec exonération de 25 % ou 50 % des charges sociales concernent en 1986 des jeunes sans difficultés spéciales d'insertion – salariés, élèves ou demandeurs d'emploi – et plus particulièrement (exonérés de 50 %) ceux qui avaient achevé récemment un stage de formation. Le jeune reçoit un salaire normal.

– Les contrats d'adaptation sont destinés à des jeunes ayant une qualification initiale et susceptibles d'occuper rapidement un poste de travail sous réserve qu'une formation complémentaire assez courte leur soit fournie. Leur rémunération est égale à au moins 80 % du salaire minimum conventionnel fixé pour l'emploi.

– Les contrats de qualification sont aussi des contrats de travail mais ils s'adressent à des jeunes non qualifiés ou pourvus d'une qualification ne pouvant les conduire directement à un emploi et qui ont donc de réels problèmes d'insertion. Leur rémunération, assez faible, varie en fonction de leur âge et suivant l'ancienneté du contrat.

– Les bénéficiaires d'un TUC ou d'un SIVP n'ont plus le statut de salarié mais celui de stagiaire de la formation professionnelle. Ils rentrent dans des dispositifs moins avantageux pour eux qu'un contrat de travail, parce que leurs chances d'obtenir directement un emploi sont faibles et que ces formules doivent les aider dans leur orientation et les préparer à la vie professionnelle.

– Les stages 16-18 et 18-25 ans sont en général réservés aux plus défavorisés n'ayant obtenu qu'une formation générale et professionnelle très insuffisante. C'est la première étape d'un processus d'insertion qui risque d'être fort lent.

Des publics aux caractéristiques différentes selon les zones

A priori, on peut penser qu'un usage optimal du dispositif d'ensemble suppose que l'importance respective de chaque formule soit largement induite par la spécificité des problèmes d'emploi rencontrés dans chacune des zones.

Pour juger de l'existence d'une telle adéquation, nos quatre zones d'emploi semblent constituer un champ d'observation intéressant. En effet, les gros écarts constatés dans la composition des flux de sortie du système scolaire et dans l'importance et les caractéristiques de la population des jeunes demandeurs d'emploi auraient pu impliquer, si l'architecture des mesures avait été étroitement liée aux caractéristiques des bénéficiaires potentiels, des équilibres bien différents d'une zone à l'autre qu'on peut résumer brièvement ainsi :

• Dans les Ardennes, un gros effort est nécessaire sur l'ensemble des mesures avec une place prépondérante des formules en faveur des jeunes en difficulté compte tenu d'un taux et d'une durée moyenne de chômage bien supérieurs à la moyenne nationale, surtout chez les jeunes extrêmement nombreux qui quittent très tôt le système scolaire sans la moindre qualification (et qui représentent depuis des années plus de 3 000 chômeurs).

(6) Discours de M. Philippe SEGUIN aux deuxièmes rencontres nationales des comités de bassin d'emploi du 11 septembre 1987.

(7) Dossiers statistiques du travail et de l'emploi n° 23-24, 1986., Bilan de l'emploi 1985.

• A Saint-Nazaire, les contrats d'adaptation et de qualification semblent bien répondre aux besoins des nombreux demandeurs d'emploi qui ont achevé un cycle complet de formation (BEP, CAP ou, moins souvent, baccalauréat) mais ont beaucoup de mal à trouver un travail qui ne se limite pas à une activité estivale liée au tourisme.

• A Lannion, l'excellent niveau de formation des moins de 25 ans n'a pas empêché un chômage important au début des années 1980 avec la chute des recrutements dans la téléphonie. Depuis 1984, la situation s'est rapidement améliorée et l'incitation à une embauche directe ou à la conclusion d'un contrat d'adaptation pourrait servir de base à une politique en faveur de l'emploi des jeunes qui ne constitue peut-être plus la première des priorités face à la persistance d'un chômage de longue durée anormalement élevé dans la tranche d'âge 25-49 ans.

• L'insertion professionnelle des jeunes a longtemps été satisfaisante à Roanne, même pour les non diplômés. Toutefois, on constate une élévation récente des exigences de formation dans les principaux secteurs de recrutement, d'où des difficultés nouvelles pour le placement des jeunes non qualifiés qui sont de plus en plus nombreux à être inscrits à l'ANPE. Les contrats de qualification ou, à défaut, les TUC et les SIVP peuvent donc être mobilisés pour cette population. Par ailleurs il existe depuis des années à Roanne un chômage important et durable parmi les plus de 50 ans et ceci constitue certainement le principal problème d'emploi dans une zone où, globalement, le taux de chômage n'est pas plus fort qu'en moyenne nationale.

L'importance et les caractéristiques du chômage des jeunes ne semblent pas déterminantes pour expliquer le poids relatif de chaque mesure dans nos zones

Si l'on compare ce schéma à la mobilisation effective de chacune des mesures dans nos bassins d'emploi entre le 1er mai et le 31 décembre 1986, il est possible de dégager les conclusions suivantes :

– Relativement au total de la population active dans chaque zone, le nombre des bénéficiaires de l'une au moins des mesures pour l'emploi des jeunes a été le plus important dans les deux zones (Ardennes et Saint-Nazaire) où l'insertion professionnelle se révèle la plus difficile. Toutefois, même dans le meilleur des cas, l'impact des mesures n'a guère été supérieur à la moyenne nationale alors que les problèmes y sont plus aigus.

– Si l'on se réfère maintenant au stock des jeunes demandeurs d'emploi de mars 1986, le nombre des bénéficiaires des mesures a été relativement plus élevé dans les bassins d'emploi où l'insertion des jeunes est la plus facile mais, sauf à Lannion, le ratio : nombre de bénéficiaires/stock de jeunes demandeurs d'emploi est nettement inférieur à la moyenne nationale (0,8 à 1,0 contre 1,3).

– La place respective de chacune des mesures dans nos zones correspond assez mal au schéma proposé précédemment. On retrouve bien dans les Ardennes un effort réel pour les plus défavorisés avec beaucoup de stages 16-25 ans et de TUC mais, par exemple, les contrats d'adaptation sont plutôt rares à Saint-Nazaire, les SIVP nombreux à Lannion comme dans tout le département des Côtes-du-Nord et Roanne a surtout développé les contrats d'adaptation pour des jeunes ayant au moins un niveau CAP-BEP.

– Les difficultés constatées au niveau national pour promouvoir certaines actions (contrats de qualification, exonérations à 50 % pour les jeunes sortant de formation) se retrouvent sans aucune exception dans nos quatre bassins d'emploi.

On peut juger ces résultats plutôt décevants dans le sens où le très riche éventail des formules proposées n'a pas pu être mobilisé massivement dans les bassins d'emploi qui en avaient le plus besoin et où on a rarement remarqué une modulation des diverses mesures en fonction des problèmes spécifiques de chaque zone. Mais cette situation ne doit pas être mise au passif des responsables locaux. On ne saurait leur reprocher de ne pas avoir pris pleinement conscience des problèmes auxquels ils sont confrontés, même s'il leur manque parfois certains éclairages sur les évolutions locales de l'emploi. Il faut plutôt y voir un effet pervers, mais peut-être inévitable, d'une politique d'insertion des jeunes qui fait très largement appel à l'initiative des entreprises. Cette politique est d'autant plus efficace qu'elle peut s'appuyer sur un tissu économique assez dense et dynamique pour recruter et former un nombre suffisant de jeunes. D'autre part, les employeurs – publics ou privés – vont déterminer leur politique d'embauche ou de stage en fonction de leurs contraintes de gestion, cherchant à optimiser la relation « coût du recrutement/productivité du jeune ». Or, le service local de l'emploi ne dispose peut-être pas aujourd'hui de tous les atouts nécessaires pour faire coïncider les préoccupations légitimes des employeurs et les objectifs sociaux des politiques d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes.

La mobilisation des responsables locaux ne suffit pas toujours à faire reculer le chômage des jeunes

Les Ardennes : Une activité économique insuffisante aujourd'hui pour que les incitations à l'embauche profitent à une large fraction de jeunes chômeurs

La métallurgie ardennaise (fonderie, forge-estampage) qui représentait en 1976 plus de 46 % de l'emploi salarié (champ Unedic) a perdu en dix ans 37 % de ses effectifs. Aucun autre secteur ne s'est développé assez pour compenser, même partiellement, cette perte d'où une baisse globale des effectifs salariés égale à 20 %.

TABLEAU 5

Impact des mesures « jeunes », comparaisons Ardennes-France

	Département des Ardennes (a)	France Métropolitaine (b)	Rapport (a)/(b) en ‰
1. Population active au recensement (sondage au 1/4)	120 540	23 551 176	5,1
2. Actifs de moins de 25 ans au recensement (sondage au 1/4)	22 728	3 753 848	6,1
3. Salariés UNEDIC au 1.1.1986	56 592	12 686 726	4,5
4. Evolution des salariés UNEDIC du 1.1.1980 au 1.1.1986	− 14,8 %	− 4,9 %	—
5. Demandeurs d'emploi de moins de 25 ans au 31.3.1986	6 196	817 111	7,6
6. Demandeurs d'emploi de moins de 25 ans de niveau VI ou V bis	3 013	334 229	9,0
7. Demandeurs d'emploi de moins de 25 ans inscrits depuis plus d'un an	1 730	154 663	11,2
Nombre de jeunes entrés dans le dispositif entre le 1.5.1986 et le 31.12.1986 :			
8. Exonérations 25 %	1 449	369 026	3,9
9. Exonérations 50 %	273	55 708	4,9
10. Contrats d'adaptation	750	145 766	5,1
11. Contrats de qualification	90	16 241	5,5
12. SIVP	870	148 543	5,8
13. TUC	1 629	240 667	6,8
14. Stages 16-25 ans (campagne 86-87)	590	70 481	8,4
Ratio $\frac{8 + 9 + 10 + 11 + 12}{3}$ (en %)	6,1	5,8	—
Ratio $\frac{8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 13 + 14}{2}$ (en %)	24,9	27,9	—
Ratio $\frac{8 + 9 + 10 + 11 + 12 + 1 + 14}{5}$ (en %)	0,91	1,28	—
Évolution du nombre de jeunes demandeurs d'emploi entre le 31.3.1986 et le 31.3.1987	+ 3,6 %	− 0,2 %	

Le traitement social du chômage dans ce département classé pôle de conversion et où est appliquée la convention générale de protection sociale de la sidérurgie s'est traduit par beaucoup de départs en préretraite et de congés de conversion qui ont évité un accroissement spectaculaire du chômage de longue durée (mais le taux de chômage reste bien plus élevé qu'en moyenne nationale). Les familles ardennaises ayant traditionnellement beaucoup d'enfants, la pyramide des âges de la population active est aujourd'hui extrêmement large à sa base.

Si on évalue la réussite du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes à partir d'un rapport entre le nombre de jeunes entrés (8) dans les entreprises pour une durée d'au moins trois mois et le nombre des salariés des entreprises concernées par le dispositif (9), ce qui peut mesurer « l'effort des entreprises pour accueillir des jeunes », les résultats sont assez satisfaisants. Le taux d'accueil a été légèrement supérieur à la moyenne nationale (6,1 % contre 5,8 %) avec une part un peu plus forte des formules les plus qualifiantes mais, à l'inverse, des contrats à durée indéterminée moins fréquents.

Si l'on se réfère par contre à un indicateur visant à mesurer l'impact du plan sur les jeunes chômeurs (10), le résultat devient bien inférieur à la moyenne nationale (l'indicateur vaut 0,55 dans les Ardennes et 0,90 pour la France métropolitaine). Or, il est évident que, même avec une stabilisation de l'emploi dans le département, on ne peut pas espérer beaucoup plus d'embauches dans les entreprises et encore moins une forte accélération des contrats d'adaptation ou de qualification puisque certains organismes mutualisateurs départementaux ont déjà eu du mal, fin 1986, à rembourser les heures de formation prévues. Aussi, le département a joué avec un certain succès la carte des travaux d'utilité collective. Mais depuis six mois le nombre des bénéficiaires plafonne parce que tous les organismes susceptibles de les accueillir ont déjà été très sollicités et que les services non marchands ne sont pas très développés dans les Ardennes.

(8) Il s'agit en fait du total exo 25 % + exo 50 % + SIVP + contrats d'adaptation et de qualification ayant été passés entre le 1.5.1986 et le 31.12.1986 d'où une petite proportion de jeunes comptés deux fois (SIVP signé en juin suivi d'un contrat d'adaptation en octobre par exemple).

(9) Par approximation, les salariés du champ Unedic au 1.1.1986 + les salariés de l'agriculture au recensement.

(10) Le dénominateur de la fraction devenant le nombre de jeunes demandeurs d'emploi fin mars 1986.

Restent les stages de formation en alternance, dont la mise en place dépend peu de l'état de l'économie locale et où il est possible d'orienter les répartitions nationales puis régionales vers les zones qui en ont le plus besoin. C'est bien ce qui s'est passé pour les Ardennes qui reçoivent 0,85 % de l'enveloppe nationale alors que le département ne regroupe que 0,60 % des actifs de moins de 26 ans. Toutefois, ce pourcentage reste modeste si on le rapporte au nombre de jeunes chômeurs sans qualification (les Ardennes représentent dans ce cas 0,9 % du total national) et les stages ainsi créés ne permettent absolument pas de compenser la faiblesse de l'impact des autres mesures.

Ajoutons que la forte baisse du nombre des places ouvertes au niveau national pour la campagne 1986 dans les stages 16-25 ans a des répercussions très visibles dans le département des Ardennes qui perd d'une année sur l'autre près de 500 stagiaires.

Au total, le résultat des efforts considérables faits par tous les partenaires du département pour promouvoir l'ensemble des formules « jeunes » peut paraître bien maigre puisque de mars 1986 à mars 1987 le nombre des inscrits de moins de 25 ans à l'ANPE augmente de 3,6 % (+ 223). La situation des jeunes diplômés s'améliore légèrement (effet probable des contrats d'adaptation) mais le nombre des inscrits sans aucune qualification (niveau VI de formation) se remet à croître rapidement (+ 14,3 %) après avoir diminué entre 1983 et 1986 (baisse des stages 16-25 ans non compensée par la croissance des TUC ou les SIVP).

Pour éviter que le département s'enfonce dans une logique régressive où ces jeunes sont, plus qu'ailleurs, au chômage tout en ayant moins de chances d'obtenir une formation complémentaire, il est certainement indispensable d'agir avant tout sur la prolongation des études scolaires. On réduira ainsi les flux de sortie annuels, le stock des jeunes actifs, et on leur fournira aussi de meilleures chances de trouver un emploi hors du département si l'économie ardennaise se révèle durablement incapable d'absorber tous les nouveaux actifs. Mais on retombe alors sur les rigidités du système scolaire décrites précédemment et sur la difficulté de dégager des crédits suffisants pour la création et l'agrandissement d'établissements à tous les niveaux du second degré.

Au cours de ces dernières années, les crédits attribués au titre du pôle de conversion ont constitué la seule marge de manœuvre importante dont a disposé le département des Ardennes. L'usage qui en a été fait est conforme à notre analyse puisque la majeure partie des fonds a été consacrée au renforcement de la formation initiale (second cycle court et, surtout, second cycle long et enseignement supérieur de technologie). Mais la création de nouvelles filières prend du temps et les résultats de ces actions ne se feront sentir qu'au bout de quelques années et resteront limités si de nouveaux crédits ne sont pas accordés.

Cette analyse de la situation des Ardennes peut paraître pessimiste puisque, à notre sens, la bonne application des politiques nationales pour l'emploi des jeunes et les règles communes de répartition des enveloppes financières consacrées aux formations initiales et continues ne suffiront pas à améliorer sensiblement l'emploi et la formation des jeunes ardennais et qu'il est donc nécessaire d'avoir recours à une politique d'aménagement du territoire mobilisant des sommes importantes. Pour nuancer ces conclusions, il faut souligner que la crise industrielle n'est pas seule à l'origine de cette situation mais qu'il s'agit plutôt de la conjonction de plusieurs facteurs défavorables : nombreuses sorties précoces du système scolaire ; pyramide des âges des actifs faisant une trop large place aux générations les plus jeunes ; pertes d'emploi très importantes dans l'industrie et stagnation dans le tertiaire.

Des conditions plus favorables à l'emploi des jeunes dans les autres zones

A cet égard, nos trois autres bassins d'emploi disposent tous d'un ou plusieurs atouts qui leur permettent d'être beaucoup plus optimistes quant à l'efficacité des mesures nationales. Sans entrer dans une description détaillée pour chacune des zones (qui est fournie dans notre rapport), on peut les résumer ainsi :

— LANNION est un excellent exemple de l'intérêt pour un bassin d'emploi de développer au maximum la formation initiale, même si les évolutions du volume et de la qualification des emplois proposés aux jeunes sont décevantes. Dans un premier temps, le tarissement des recrutements dans la téléphonie a eu des conséquences très graves sur le chômage des moins de 25 ans, y compris parmi les plus diplômés. Une fois admis qu'il serait très difficile de trouver un emploi sur place, beaucoup de ces derniers ont cherché et obtenu du travail ailleurs. La politique locale d'aide à l'insertion a pu alors se focaliser sur les jeunes sans formation ou peu formés, en nombre assez restreint, qui ont bénéficié à plein des mesures avec l'aide d'une mission locale active. Les résultats sont spectaculaires puisque, en trois ans, les taux de chômage sont revenus à des niveaux moyens pour toutes les catégories de jeunes.

— ROANNE a connu depuis six ans des évolutions de l'emploi industriel et de l'emploi global encore plus mauvaises que dans les Ardennes. Mais il existe une meilleure scolarisation et une répartition par âge de la population active beaucoup plus favorable (peu de sorties d'activité avant 60 ans, proportion assez faible de moins de 25 ans). De plus, le mode de gestion de la main-d'œuvre dans les industries dominantes privilégie l'insertion des jeunes plutôt que le maintien dans l'emploi des salariés plus âgés. Combiné à l'attraction de l'agglomération lyonnaise, ceci a suffi jusqu'à présent, à contenir le chômage des jeunes dans des limites très acceptables sans même que les mesures en faveur de leur insertion soient beaucoup mobilisées (à l'exception des contrats d'adaptation).

— SAINT-NAZAIRE connaît encore des taux de chômage très importants chez les moins de 25 ans et sa situation se rapproche des Ardennes en ce sens que l'effort réel fait pour promouvoir les mesures « jeunes » semble insuffisant à lui seul pour réduire durablement un stock énorme de jeunes demandeurs d'emploi souvent inscrits à l'ANPE depuis longtemps. Mais ce phénomène n'a pas les mêmes causes que dans les Ardennes car, malgré les difficultés de la construction

navale, l'emploi global et même l'emploi industriel ont connu, sur le moyen terme, des évolutions un peu meilleures qu'en moyenne nationale.

La crise de l'emploi chez les jeunes est due principalement à la faiblesse des embauches dans les grandes entreprises des biens d'équipement qui cherchent d'abord à préserver l'emploi de leurs salariés, à une forte concurrence d'autres catégories d'actifs (nouveaux arrivants sur la zone, augmentation du taux d'activité féminin) et à la difficulté d'obtenir des emplois à durée indéterminée dans le tertiaire.

Combinées à une reprise de l'activité apparue récemment dans ce bassin qui reste fondamentalement dynamique, à une moindre pression démographique, à une accélération des poursuites d'études dans le second cycle long, à une plus grande mobilité géographique qui semble se dessiner dans des secteurs comme l'hôtellerie-restauration, les mesures en faveur de l'emploi des jeunes ont permis un recul non négligeable du chômage.

Les contrats avec période de formation ont été utilisés par tous les types d'entreprises mais ont peu bénéficié aux jeunes les moins formés

Pour illustrer les difficultés rencontrées pour concilier les besoins des entreprises et les objectifs sociaux affichés lors de la mise en place des mesures en faveur de l'emploi des jeunes, nous allons comparer maintenant, pour l'ensemble des quatre zones, les résultats des embauches directes sans formation complémentaire (exonération de 25 % ou 50 % des charges sociales) et ceux des contrats d'adaptation et de qualification.

Un taux d'embauche de jeunes dans nos zones un peu inférieur à la moyenne nationale

De mai à décembre 1986, les embauches de jeunes pour une durée d'au moins trois mois ont avoisiné sur nos quatre zones le chiffre de 6 000 si l'on exclut les contrats de travail temporaire, au nombre de 250.

Le taux d'embauche a été sur chaque site légèrement inférieur à la moyenne nationale du fait des réductions d'effectifs sévères dans certaines activités et à cause aussi des taux de rotation des salariés assez faibles dans les établissements des secteurs dominants employant au moins 50 personnes.

Par contre la part des recrutements avec période de formation a été en général plus forte qu'au niveau national, signe que les campagnes d'information menées dans ces bassins d'emploi de moyenne importance pour promouvoir ce type de formules se sont révélées souvent efficaces.

Les 6 000 embauches de jeunes se répartissent en trois groupes de taille sensiblement égale :

TABLEAU 6

	Estimation du* taux d'embauche de jeunes dans les entreprises entre le 1er mai 1986 et le 31 décembre 1986
Ardennes	4,4
Saint-Nazaire	4,1
Lannion	3,3
Roanne	3,3
Moyenne des 4 zones	3,9
France métropolitaine	4,5

** Il s'agit en fait d'un ratio :*

$$\frac{\text{Exonération 25 \% et 50 \% + adaptation + qualification}}{\text{salariés UNEDIC au 1.1.1986 + salariés de l'agriculture en 1982}}$$

qui surestime un peu le taux d'embauche car le champ des entreprises concernées par les mesures est un peu plus large que le champ UNEDIC mais qui n'introduit aucune distorsion importante pour la comparaison entre zones.

– Les contrats de travail de moins de six mois, soit une durée trop courte pour qu'il puisse y avoir contrat d'adaptation ou de qualification (1 930).
– Les contrats de travail d'au moins six mois sans période de formation (1 980).
– Les contrats d'adaptation ou de qualification (2 170).

Il est en fait assez difficile de comprendre la part plus ou moins grande des contrats avec formation dans le total des embauches de jeunes pour chaque zone (11). Semblent s'entremêler des facteurs objectifs (12), des politiques nationales de syndicats de branches et des stratégies locales développées par les organismes mutualisateurs en concertation plus ou moins étroite avec le service public de l'emploi. On peut toutefois repérer certaines tendances.

Les contrats d'adaptation ont partout été beaucoup plus fréquents que les contrats de qualification

Pour les embauches d'au moins six mois, le contrat avec période de formation a été utilisé dans plus d'un cas sur deux, devenant la voie normale de recrutement. Mais ce succès quantitatif indéniable s'est accompagné d'un net déséquilibre entre les deux formules – adaptation et qualification – au détriment de la seconde. Ce résultat peut paraître décevant car le contrat de qualification, destiné en priorité aux jeunes non qualifiés est à priori la mesure la plus intéressante pour ceux-ci, leur assurant à la fois une longue période de formation et un bon espoir de stabilité dans l'emploi. Mais il n'a pas été facile de le mettre en place, à la fois parce qu'il signifiait pour les entreprises une organisation du travail du jeune complexe à gérer compte tenu d'un temps important passé à se former hors de l'entreprise et parce qu'il a été difficile de trou-

(11) On a tenté d'approfondir cette analyse dans notre rapport.
(12) Voir à ce propos le rapport du Centre d'Études de l'Emploi sur *L'utilisation des nouvelles mesures de formation en alternance. L'expérience de vingt et une entreprises de l'Isère* par S. Exertier, octobre 1986.

LE ROLE DES ORGANISMES MUTUALISATEURS

Pour financer les plans successifs d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes, depuis 1977 toutes les entreprises étaient tenues de verser au trésor 0,1 % du montant des salaires retenus pour l'assiette de la taxe d'apprentissage. Depuis 1978, les entreprises de plus de neuf salariés devaient par ailleurs verser au trésor 0,2 % des salaires au titre de la participation à la formation professionnelle continue. Ces cotisations sont aujourd'hui défiscalisées.

Aussi, l'entreprise peut verser tout ou partie de ces sommes à un organisme de collecte à gestion paritaire (mutualisateur), agréé pour mettre en œuvre les nouvelles formules de formation alternée (FAF ou ASFO avec conseil de perfectionnement à gestion paritaire, ayant une compétence sectorielle ou locale). Toutes les sommes reçues par les organismes mutualisateurs à ce titre devront exclusivement être consacrées à des actions de formation des jeunes en alternance (adaptation, qualification, SIVP) selon le principe de la mutualisation des fonds reçus, c'est-à-dire que chaque entreprise pourra recevoir au titre du remboursement des heures de formation plus ou moins que ce qu'elle a versé suivant l'importance de sa participation au nouveau dispositif de formation.

L'entreprise peut être liée ou non par un accord professionnel ou interprofessionnel conclu entre les organisations d'employeurs et de salariés. Si c'est le cas, elle versera ses fonds à l'organisme désigné par l'accord. Sinon, elle peut choisir son organisme mutualisateur, pourvu qu'il réponde aux critères définis plus haut.

En pratique, les organismes mutualisateurs ont un rôle d'information et de conseil à jouer auprès des entreprises adhérentes pour leur indiquer la formule et le cursus de formation les mieux à même de répondre à leurs besoins compte tenu de la qualification des jeunes qu'elles recrutent. Mais si les demandes de remboursement sont trop élevées par rapport aux fonds qu'ils reçoivent, les organismes mutualisateurs devront décider de ne prendre en charge qu'un nombre limité d'actions, d'où des choix souvent difficiles à faire.

ver des organismes capables d'assurer sur grande échelle des formations qualifiantes et personnalisées. Les avantages financiers offerts se sont révélés insuffisants pour inciter les entreprises à surmonter cette complexité. On a constaté dans nos quatre zones un relatif échec de cette mesure, sur le plan quantitatif (220 bénéficiaires contre 1 950 contrats d'adaptation) mais aussi quant au public concerné puisque les jeunes ayant un niveau inférieur au CAP ont été très minoritaires (20 % du total).

Aussi, les formations ont été organisées dans le cadre du contrat d'adaptation, explicitement destiné à bénéficier à des jeunes ayant une première qualification professionnelle, sans limitation de niveau.

L'industrie et l'agriculture ont beaucoup utilisé les contrats d'adaptation

L'agriculture (sur une petite échelle) et l'industrie sont, dans chacune de nos quatre zones, les secteurs où la part des contrats d'adaptation est la plus forte dans les embauches. Viennent ensuite le bâtiment-génie civil puis le secteur tertiaire. Cet ordre paraît logique.

– Les entreprises industrielles dépassent souvent les dix salariés ce qui les amènent à satisfaire leur obligation en versant 0,3 % de leur masse salariale au titre des mesures pour l'emploi des jeunes à des mutualisateurs locaux ou de branche avec lesquels elles ont des liens étroits. Or leur taux d'embauche est faible. La mutualisation complète des fonds brise en principe toute recherche d'équivalence entre le montant des sommes versées par l'entreprise et ce qu'elle peut espérer récupérer au titre du remboursement des heures de formation mais il n'est pas anormal que les demandes de prise en charge soient bien accueillies lorsqu'elles émanent d'entreprises versant des sommes importantes par rapport à ce qu'elles reçoivent en remboursements. Plus généralement, on comprend bien qu'un mutualisateur regroupant des adhérents versant beaucoup et embauchant en moyenne peu de jeunes pourra accepter de rembourser des heures de formation pour une large partie des recrutements de jeunes sans risquer de gros déséquilibres financiers (voir encadré).

Ce phénomène est particulièrement net à Roanne et dans les Ardennes où les PME des industries dominantes (textile-habillement, métallurgie) ont pu profiter des conseils d'un organisme mutualisateur local qui leur était très proche et auquel elles versaient leur 0,3 % pour mener une politique de recrutement utilisant beaucoup le contrat d'adaptation (mais peu le SIVP). Au contraire, la part des contrats d'adaptation peut varier énormément d'une zone à l'autre dans des secteurs industriels mal représentés dans nos bassins d'emploi (l'industrie agro-alimentaire par exemple).

- Le dynamisme des organismes mutualisateurs de branche dans le bâtiment-génie civil à permis que dans chacune des quatre zones la moitié des recrutements pour au moins six mois donne lieu à contrat d'adaptation ou de qualification.

- Le secteur tertiaire n'est pas homogène : le commerce, malgré un fort taux d'embauche et beaucoup d'entreprises de moins de dix salariés, a fait une bonne partie de ses recrutements sur contrat d'adaptation là où il a pu s'appuyer sur un mutualisateur local puissant. Au contraire, les services sont dans toutes nos zones un peu en retrait dans l'utilisation des contrats d'adaptation, en partie parce qu'ils ont privilégié les SIVP.

Les jeunes recrutés sur contrat d'adaptation ne sont pas les mêmes d'un secteur à l'autre

Le niveau de formation des jeunes bénéficiant d'un contrat avec période de formation varie sensiblement selon les entreprises, en fonction des pratiques de recrutement dominantes dans chaque secteur d'activité. Les activités qui font le plus appel à des diplômés d'études supérieures (biens d'équipement et services) n'hésitent pas à les recruter sur contrats d'adaptation. Le commerce utilise beaucoup cette formule pour ses nombreux bacheliers. Au contraire, les biens intermédiaires ou l'agro-alimentaire recrutent toujours une fraction non négligeable de jeunes sans qualification et leur offrent souvent un contrat d'adaptation. Mais là encore, on peut trouver des politiques locales différentes. Ainsi le textile-habillement à Roanne semble avoir privilégié les contrats d'adaptation pour les jeunes de niveau CAP-BEP ou même baccalauréat et

plus, alors que les nombreux non-diplômés ont été embauchés sur contrat de droit commun.

Les contrats d'adaptation semblent convenir aux entreprises de toutes tailles

Pour les embauches d'au moins six mois, l'équilibre contrat d'adaptation – contrat de droit commun ne varie pas en fonction de la taille des entreprises. C'est un résultat très encourageant car il semble prouver que cette mesure convient aux besoins de toutes les entreprises. Il dénote aussi des transferts de fonds importants de gros établissements vers les petits pour des actions de formation par le jeu de la redistribution des organismes mutualisateurs, ce qui est nouveau. En effet, les petites entreprises ont un taux d'embauche bien plus fort que les grosses et ne sont redevables, lorsqu'elles ont moins de dix salariés, que du 0,1 % de la taxe d'apprentissage. Mais cet aspect tout à fait positif doit être un peu relativisé par deux remarques d'ordre différent :

- Pendant notre période d'observation (1er mai 1986 au 31 décembre 1986), les jeunes recrutés dans les établissements de plus de 50 salariés sur un contrat d'adaptation ont bénéficié en moyenne de périodes de formation un peu plus longues qui ne paraissaient pas justifiées par un déficit de formation plus important pour occuper l'emploi proposé. On sait en effet que les grandes entreprises recrutent assez souvent des jeunes ayant une certaine expérience professionnelle et qui étaient déjà salariés dans un autre établissement avant leur entrée dans l'entreprise. Cet écart ne peut plus apparaître aujourd'hui puisqu'une circulaire récente a amené la formation à une durée forfaitaire de 200 heures bien souvent dépassée auparavant.

- Le second semestre 1986 a été marqué par une attitude très « offensive » des organismes mutualisateurs et du service public de l'emploi pour que, combinées par les exonérations de 100 % des charges sociales, les mesures en faveur de l'emploi des jeunes qui avaient démarré lentement prennent enfin leur plein essor. Or la fin 1986 a été caractérisée par un retour à beaucoup plus de prudence des organismes mutualisateurs s'apercevant parfois trop tard qu'ils étaient dépassés par leur succès et incapables de rembourser toutes les formations accordées (d'où des transferts entre organismes et la création d'un fond national de péréquation). Aussi la sélectivité est-elle beaucoup plus grande aujourd'hui dans l'acceptation des dossiers. Tous les indices recueillis semblent confirmer qu'elle se fait principalement au détriment des petites entreprises, surtout lorsqu'elles n'appartiennent pas à une branche professionnelle bien structurée en matière de formation. Il sera donc indispensable d'examiner si, progressivement, la formule se réoriente vers les grands établissements.

Il reste à examiner maintenant quelles ont été les conséquences des politiques d'embauche des entreprises sur les caractéristiques des 6 000 jeunes qui ont été recrutés dans nos quatre zones, soit sur un contrat de travail de droit commun avec exonération de 25 % ou 50 % des charges sociales, soit sur un contrat avec période de formation.

Les contrats avec période de formation s'adressent surtout à des jeunes déjà qualifiés

Toutes formules confondues, 60 % des recrutements ont concerné des jeunes de niveau CAP ou BEP alors que les jeunes n'ayant pas achevé une formation initiale qualifiante ont représenté 18 % des entrants. Ceci prouve, s'il en était besoin, que les flux d'embauche sont encore importants en nombre pour les moins de 25 ans n'ayant pas poursuivi leurs études jusqu'au baccalauréat. Mais les contrats proposés ne sont pas de même nature suivant le niveau de formation du jeune recruté.

Plus sa formation initiale est faible plus il a de chances de n'obtenir qu'un contrat de courte durée (moins de six mois) ne lui assurant ni formation ni garantie de stabilité dans l'emploi occupé.

TABLEAU 7

Répartition des embauches des jeunes sur l'ensemble des quatre zones selon le niveau de formation et le type de contrat

	Contrats de 3 à 5 mois	Contrats de 6 mois et +	Adaptation qualification	TOTAL
Bac + 2 ou plus	20,1	42,7	37,2	100
Baccalauréat	27,5	32,0	40,5	100
CAP ou BEP	33,4	30,1	36,5	100
Inférieur au CAP	35,1	36,0	28,9	100
TOTAL	**31,7**	**32,6**	**35,7**	**100**

Le contrat avec période de formation a été utilisé pour 55 % des recrutements d'au moins six mois lorsque le jeune avait un niveau baccalauréat ou un niveau CAP-BEP. Mais les employeurs s'en sont aussi beaucoup servis pour recruter les jeunes a priori les mieux formés. La seule catégorie où l'embauche avec période de formation a été moins fréquente concerne, paradoxalement, les jeunes non diplômés.

En fait, ce résultat n'est surprenant qu'en apparence. Le contrat de qualification ayant eu un faible impact et le contrat d'adaptation étant plutôt destiné à des jeunes ayant une première qualification, les jeunes les moins formés avaient peu de chance de bénéficier d'un contrat de travail avec période de formation.

Les contrats d'adaptation concernent souvent des chômeurs inscrits depuis peu à l'ANPE ou d'anciens stagiaires

Les bénéficiaires des embauches avec période de formation sont un peu plus jeunes que les moins de

26 ans recrutés avec un contrat de travail de droit commun, mais l'écart reste faible (42 % de 20 ans et moins en adaptation-qualification contre 37 % sur contrat de droit commun). De fait, la différence principale est à chercher dans la situation qui précède le recrutement.

TABLEAU 8

La situation antérieure des jeunes recrutés sur les quatre zones selon le contrat de travail obtenu (Répartition en pourcentages)

Période du 1er mai 1986 au 31 décembre 1986 — Quatre zones d'observation

	Inscrit à l'ANPE	Salaire	Stagiaire TUC...	Élève	Service national	Total
Contrat de moins de 6 mois	57	18	9	13	3	100
Contrat de 6 mois et plus sans formation	36	29	16	12	7	100
Contrat d'adaptation ou de qualification	49	12	25	9	5	100
Total des embauches	**47**	**20**	**17**	**11**	**5**	**100**

Les contrats de courte durée sont d'abord proposés aux chômeurs inscrits à l'ANPE mais le sont rarement à des jeunes sortant d'un stage ou d'un TUC.

Les contrats d'au moins six mois sans plan de formation s'adressent presque aussi souvent à des jeunes déjà salariés qu'à des demandeurs d'emploi.

Quand aux contrats d'adaptation et de qualification, ils concernent peu les salariés – ce qui est normal puisque les textes initiaux les réservaient aux demandeurs d'emploi – mais on y trouve de nombreux jeunes qui viennent de terminer un stage, un TUC ou un SIVP et améliorent leur position en obtenant un contrat de travail tout en continuant une formation. Pour ce type de public, les contrats d'adaptation ont eu sur nos zones un impact bien plus grand que les exonérations de 50 % des charges sociales. Il faut aussi souligner que les demandeurs d'emploi qui en bénéficient sont rarement des chômeurs de longue durée et ce, quel que soit leur niveau de formation. 59 % sont inscrits à l'ANPE depuis trois mois ou moins mais à peine 25 % ont plus de six mois d'ancienneté.

Enfin il est possible de préciser un peu la situation des jeunes après un SIVP. Parmi les 2 000 personnes ayant achevé leur SIVP peu avant ou au cours de notre période d'observation, on n'en retrouve que 250 qui, très rapidement, obtiennent un contrat de travail d'au moins trois mois, soit seulement un sur huit (cette proportion varie sensiblement d'une zone à l'autre). Les trois quarts des recrutements se font sur un contrat d'adaptation. Le faible taux d'embauche à l'issue d'un SIVP peut être jugé d'autant plus décevant que les jeunes recrutés ont un niveau de formation initiale qui n'est pas négligeable (23 % ont un niveau inférieur au CAP mais 18 % le niveau bac ou plus). Au second trimestre 1986, et dans nos zones d'observation, le SIVP n'apparaissait donc pas comme un moyen efficace mis à la disposition des moins qualifiés pour obtenir un emploi rapidement. Les textes définissant le SIVP étaient d'ailleurs beaucoup plus modestes puisqu'ils le considéraient comme « la première étape d'un processus devant se poursuivre nécessairement soit par une formation, soit par un accès direct à l'emploi ».

De cette analyse des publics concernés par les diverses formes de recrutement dans nos quatre bassins d'emploi, il ressort que s'il n'y a pas complète indépendance entre les caractéristiques d'un jeune et le type de contrat qu'il obtient, il existe quand même de larges similitudes entre populations de bénéficiaires. Les contrats avec période de formation se retrouvent en position intermédiaire : ils accueillent un public un peu plus jeune et plus souvent chômeur que les contrats de droit commun signés pour une durée d'au moins six mois ; mais beaucoup de demandeurs d'emploi tout aussi jeunes et moins qualifiés doivent se contenter (lorsqu'ils sont recrutés) d'un contrat de moins de six mois sans période de formation.

Les obstacles à une mise en œuvre harmonieuse des mesures

Du constat qui précède il ressort que, dans nos zones d'observation, les employeurs publics et privés ont utilisé largement plusieurs des formules en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes. Mais l'intensité du recours à chacune des mesures semble d'abord dépendre des potentialités du tissu économique local et des modes de gestion de la main-d'œuvre en vigueur dans les secteurs d'activité dominants et non de la spécificité des problèmes d'insertion professionnelle à résoudre. Aussi, l'un des rôles principaux d'un service local de l'emploi est de faire coïncider au mieux les pratiques d'embauche des entreprises et les caractéristiques des personnes à la recherche d'un emploi. Or, cette harmonisation semble difficile à maîtriser sur les bassins d'emploi que nous avons étudiés et ce, pour diverses raisons.

Tout d'abord, il faut s'interroger sur le niveau géographique adéquat pour mener une politique de l'emploi. Les analyses par zone d'emploi se sont multipliées car cette entité semble pertinente pour comprendre et agir sur les équilibres des marchés du travail. Mais le découpage administratif est autre, les décisions concernant la mise en œuvre des mesures

sont souvent prises au niveau du département ou de la région, ce qui rend délicate la prise en compte des spécificités de chaque zone.

Surtout, l'architecture des mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes s'est beaucoup complexifiée au fil des ans. Il y a de plus en plus de formules, leur durée d'existence n'est pas toujours très longue, leur mise en œuvre suppose des négociations avec de nombreux partenaires – collectivités locales, entreprises, organismes mutualisateurs, organismes de formation – et elles sont sous-tendues par des logiques qui peuvent être très diverses.

Dans ce contexte, on peut se demander quel doit être le degré d'autonomie des responsables locaux vis-à-vis de l'administration centrale. Les avis que nous avons recueillis sur ce sujet sont assez partagés. Il apparaît en effet que les services regrettent parfois l'étroitesse de leurs marges de manœuvre qui les empêche de promouvoir telle action qu'ils jugent parfaitement adaptée au contexte local au détriment d'une autre qui leur semble inopérante, parce que les objectifs à atteindre leur ont été fixés mesure par mesure. A l'inverse, quelques-uns se plaignent de l'imprécision de certaines circulaires quant à la définition des publics concernés par chaque action, ce qui mettrait le service public de l'emploi en position de faiblesse dans les négociations avec ses partenaires pour éviter les risques de « dérapage ».

Il est sûr que l'idée d'une déconcentration accrue pour la mise en œuvre des mesures en faveur de l'emploi est séduisante dans la perspective d'une meilleure adéquation des actions et des besoins locaux. Une enveloppe globale (nationale ou régionale) pourrait être répartie entre chaque entité géographique en fonction de l'importance des difficultés d'insertion professionnelle rencontrées. Et c'est au niveau local que seraient définis les objectifs d'emploi à atteindre et les priorités dans la mobilisation des formules existantes. Mais cette évolution suppose au préalable un effort important de formation interne afin qu'il y ait dans chaque zone au moins un spécialiste de l'analyse de l'emploi local capable de convaincre l'ensemble des partenaires de la pertinence des objectifs à atteindre et des moyens proposés pour y parvenir.

*
* *

Au-delà des spécificités de chacun de nos quatre bassins d'emploi, l'étude fait apparaître l'intérêt et les limites des politiques nationales de formation et d'insertion professionnelle des jeunes. En effet, dans des bassins d'emploi dont les structures économiques sont profondément bouleversées, l'appareil éducatif qui a produit les qualifications utilisées par les secteurs d'activité traditionnels est largement remis en question tandis que la crise de ces secteurs ne leur permet plus d'absorber les flux de jeunes arrivant sur le marché du travail. La résorption du chômage qui s'en suit ne saurait être attendue des seules évolutions naturelles sans induire de graves problèmes sociaux, en particulier pour les jeunes.

C'est dire l'intérêt des politiques publiques en la matière. L'étude a mis en évidence une large mobilisation des acteurs de ces politiques et elle a enregistré leurs effets positifs sur la création de nouvelles filières de formation et sur la courbe du chômage des jeunes. Mais il semble bien aussi que si ces politiques peuvent suffire pour faire face à des situation moyennes, leurs limites sont flagrantes dans certaines situations extrêmes observées ici.

La politique de rénovation des enseignements technologiques et professionnels aussi efficace soit-elle, laisse entier le principal problème des zones au tissu industriel déprimé et aux traditions scolaires mal établies. Celui-ci tient davantage à la persistance de niveaux d'études trop faibles qui ne facilitent ni la restructuration des entreprises existantes, ni l'implantation d'activités nouvelles, ni le départ des jeunes vers des zones connaissant une meilleure situation d'emploi. Pour surmonter un tel handicap, il faut transformer les habitudes d'orientation et accroître les capacités d'accueil de tous les ordres d'enseignements. Cela implique des efforts financiers importants, difficiles à consentir par les régions et les départements.

Pour leur part, les mesures en faveur de l'insertion et de la formation professionnelle des jeunes, quel que soit leur impact sur le chômage, ne peuvent pas servir à augmenter sensiblement le potentiel de qualification. D'abord la plupart des formules n'ont pas cet objectif. Le volet formation des TUC, SIVP et contrats d'adaptation est très léger même si les circulaires récentes tendent à le renforcer. Il ne s'agit que d'une aide à l'orientation ou à l'adaptation.

Quant aux actions conduisant à un diplôme, soit elles ont un impact limité (contrats de qualificiation), soit elles s'adressent à des jeunes très défavorisés (stages 16-25 ans). Les moyens de formation sont alors insuffisants pour leur faire acquérir réellement une qualification.

De plus, beaucoup de ces formules ne favorisent pas les bassins d'emplois dont la situation est très critique. Au contraire, un jeune sans emploi stable a moins de chances de bénéficier d'une action de formation facilitant son insertion s'il réside dans une zone où se conjuguent faiblesse du système scolaire et manque de dynamisme économique. Une grande partie de ces mesures s'appuie sur des incitations financières offertes aux employeurs pour qu'ils recrutent des jeunes ou les prennent en stage. Or dans ces zones les entreprises ont d'abord le souci de préserver l'emploi existant et embauchent peu. Celles qui recrutent cependant des jeunes souhaitent légitimement choisir ceux qui ont les plus grandes chances d'être rapidement efficaces, ce qui entre en contradiction avec les priorités affichées par le législateur en faveur des jeunes en difficulté. De sorte que plus les chômeurs de moins de 26 ans sont nombreux, plus est forte la proportion de ceux qui ne trouvent pas d'insertion dans ces dispositifs lorsque leur bagage scolaire est trop faible, c'est-à-dire lorsqu'ils en ont le plus besoin.

C'est dans ce contexte que des procédures exceptionnelles de financement de la formation et de l'emploi avec des crédits spécifiques, comme cela s'est fait à travers l'expérience des pôles de conversion, prennent tout leur sens.

ANNEXE

SOURCES UTILISÉES

LE RECENSEMENT GÉNÉRAL DE LA POPULATION DE 1982

Nous avons utilisé les *« tableaux normalisés »* et un ensemble de *« tableaux d'études »* du recensement – sondage au 1/4 – disponibles par zone d'emploi.

Ces données ont servi de cadrage à celles des ASSEDIC (salariés des entreprises privées) et de l'ANPE.

Les taux de chômage par sexe, âge, niveau de diplôme, catégorie socio-professionnelle, secteur d'activité de l'entreprise, ont permis de repérer les difficultés propres à chacune des zones.

LES DONNÉES ASSEDIC

Tous les établissements du secteur privé et semi-public ayant au moins un salarié, adressent aux ASSEDIC auxquelles ils sont affiliés un bordereau indiquant leur effectif au 31 décembre.

Nous avons utilisé les résultats nationaux, ceux des départements des Ardennes et des zones d'emploi de Lannion, de Saint-Nazaire et de Roanne. Nous avons examiné au moins les années 1979, 1984 et 1985 (1er janvier 1986). Nous avons analysé les secteurs d'activité en NAP 40 avec des regroupements pour les secteurs peu représentés dans nos zones.

Ces données nous ont donné une mesure de l'ampleur de la crise de chaque secteur et précisé les cas où elle était plus importante dans une zone qu'en moyenne nationale. Ce suivi a servi de référence à l'analyse de l'évolution des filières de formation.

LES DÉCLARATIONS DE MOUVEMENTS DE MAIN-D'ŒUVRE : DMMO

Enquête mensuelle du ministère des Affaires sociales et de l'emploi sur les contrats de travail conclus ou résiliés par les établissements d'au moins 50 salariés. Ces *flux* sont analysés par sexe, âge, qualification, nature du contrat d'embauche et ancienneté pour les sorties.

Nous avons utilisé les tableaux statistiques standard des zones d'emploi de Roanne et de Lannion et ceux du département des Ardennes.

L'importance des non-réponses nous a, dans certains cas, contraints à corriger les tableaux statistiques pour comparer l'évolution des embauches sur plusieurs années.

Des exploitations complémentaires par entreprise nous ont permis de caractériser les modes de gestion de la main-d'œuvre prévalant dans les différents secteurs d'activité : les entreprises qui recrutent sur de nouveaux postes de travail, qui réduisent leur personnel, qui ajustent leur effectif à leur production saisonnière et celles qui ont une main-d'œuvre précaire...

ENQUÊTE SUR L'ENTRÉE DES JEUNES DANS LA VIE ACTIVE

Enquête organisée par le CEREQ et la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Education nationale. Elle est réalisée en février de chaque année par tous les chefs d'établissements scolaires publics et privés relevant du ministère de l'Education nationale, auprès des élèves qui ont quitté le lycée ou le collège à la fin de l'année scolaire précédente.

Les premiers résultats portent sur février 1986. Nous les avons analysés par établissement et par zone d'emploi... Les taux de réponse étaient assez bons. Il n'y a pas, à notre avis, de biais systématique sur les non-réponses. Mais les établissements privés n'avaient généralement pas répondu (ce qui pose un problème pour Saint-Nazaire). Les conclusions de l'enquête sont assez cohérentes avec l'examen des statistiques de l'ANPE.

Cependant cette enquête ne présente qu'une vue partielle de la réalité. Les jeunes qui font un stage ou une formation en alternance sont encore très nombreux au moment de l'enquête. Dans l'effectif des jeunes ayant un emploi, les résultats mêlent les emplois stables et précaires, ceux qui ont un rapport avec la formation reçue et les autres... Les indicateurs qui en résultent ne mesurent l'effet de la formation que sur le court terme et non sur le moyen terme. Par ailleurs les effectifs de certaines formations sont trop faibles pour permettre une interprétation. C'est pourquoi nous avons complété cette approche par une analyse des données ANPE.

STATISTIQUES ANPE

L'ANPE produit des statistiques mensuelles dont la forme est normalisée depuis 1983.

Nous avons utilisé :

- Les statistiques de mars 1983 (ou 1984 pour Saint-Nazaire et Lannion), 1985, 1986 et 1987.

- Les statistiques France entière, département des Ardennes, agences locales de l'emploi de Saint-Nazaire (et de Pornic, La Baule et Montoir en mars 1986 et 1987), de Lannion et de Roanne.

Cela nous a permis d'observer par métiers détaillés (ROME en 1 200 postes) les demandes d'emploi des moins de 25 ans et tous âges et les durées de chômage. Nous avons également analysé le niveau de formation, le sexe et l'âge détaillé des chômeurs, etc. Des incohérences nous ont contraints à abandonner les répartitions par motif d'inscription et par qualification. Les inscriptions à l'agence de l'emploi de Saint-Nazaire dépassent nettement les données issues du recensement, ce qui laisse penser à une influence de la double activité, salariée et agricole.

Pour certains groupes de métiers on a comparé le nombre de demandes d'emplois des moins de 25 ans aux effectifs de formation (en utilisant la table de passage RODEF). La comparaison des ratios entre formation et entre zones géographiques nous a donné quelques indications susceptibles de confirmer ou d'atténuer les conclusions de l'enquête d'insertion.