
CENTRE D'ETUDES
ET DE RECHERCHES
SUR LES QUALIFICATIONS

EMPLOI DES JEUNES

ET

POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE :

LE CAS DE LA FRANCE ENTRE 1975 ET 1985

Françoise AMAT

FORMATION - QUALIFICATION - EMPLOI
DOCUMENTS DE TRAVAIL

EMPLOI DES JEUNES
ET
POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE :
LE CAS DE LA FRANCE ENTRE 1975 ET 1985

Françoise AMAT

Mars 1986

AVERTISSEMENT

Cette étude réalisée par Françoise AMAT a été financée par la Commission des Communautés européennes dans le cadre de son programme de recherches et d'actions sur l'évolution du marché de l'emploi. Elle fait partie d'un ensemble d'études portant sur les pays de la Communauté menées sous la direction du Professeur Sergio BRUNO de la Faculté des Sciences Économiques de Rome.

Il s'agit d'un travail de synthèse à partir de travaux effectués dans le cadre du CEREQ sur le chômage et l'insertion des jeunes et sur les mobilités professionnelles mais aussi d'ouvrages et d'articles récents portant sur l'évolution de l'emploi et sur l'analyse et l'évaluation des politiques de lutte contre le chômage.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. Les conditions générales de l'emploi des jeunes en France	7
11. Scolarisation et sorties du système de formation	7
111. La structure du système éducatif français	7
112. L'élévation du niveau de formation des jeunes	11
113. Formation des jeunes gens et des jeunes filles	13
114. Développement puis stabilisation de l'apprentissage	13
12. Le chômage des jeunes : importance et disparités	15
13. Recrutement des jeunes et évolution de l'emploi	21
131. L'évolution de l'emploi et ses conséquences sur l'insertion des jeunes	21
132. L'évolution des mobilités et la place des jeunes dans les recrutements	30
II. Les politiques de l'emploi et les mesures destinées à lutter contre le chômage des jeunes	35
21. Les politiques de l'emploi en France depuis 1975	35
211. 1974-1981 : Politiques de défense de l'emploi et de gestion du chômage	36
212. A partir de 1981 le développement des politiques de l'emploi : des actions sur l'emploi aux interventions sur les ressources de main- d'œuvre	38

	Pages
22. Les politiques de lutte contre le chômage des jeunes	43
221. Caractéristiques des politiques d'emploi des jeunes	43
222. Les différentes étapes des politiques d'emploi des jeunes	44
223. Le bilan des mesures pour les jeunes	54
CONCLUSION	61
1. Les effets limités des politiques de l'emploi des jeunes	61
2. Vers de nouvelles réponses au chômage des jeunes ?	62
Annexe : Décentralisation et pouvoirs des collectivités territoriales dans le domaine économique et social en France	67
Bibliographie	81

INTRODUCTION

Ces dix dernières années ont été marquées par une dégradation des conditions d'entrée des jeunes dans la vie active. Cette dégradation se manifeste par une croissance du nombre des jeunes chômeurs et une baisse de l'offre d'emplois à leur égard, mais peut-être plus encore par une détérioration qualitative de leur insertion : augmentation de leur vulnérabilité au chômage, extension du chômage de longue durée, polarisation de leur embauche sur des secteurs particulièrement peu qualifiants, accroissement du nombre des emplois précaires, des contrats d'intérim ou des contrats à durée déterminée.

Et dans le même temps, les politiques destinées à réduire le chômage des jeunes, à les aider à s'insérer, à se former, à acquérir une expérience professionnelle se développent, étendent leur action à une population de plus en plus large, se diversifient en direction de catégories de plus en plus «ciblées».

Comment peut-on interpréter ces phénomènes ? L'analyse de la situation des jeunes, par rapport à la population active en général, mettra en évidence la dégradation de leur situation, en même temps que la persistance des conditions structurelles de leur insertion professionnelle (1ère partie). L'exposé des politiques d'emploi et les évaluations qui ont pu être tentées devraient apporter un éclairage à ces constats (IIème partie).

I. LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'EMPLOI DES JEUNES EN FRANCE

Plusieurs phénomènes caractérisent l'évolution de l'entrée des jeunes dans la vie active durant la dernière décennie.

. Ils entrent sur le marché du travail plus âgés et mieux formés que leurs aînés, mais leur nombre à la sortie du système scolaire reste stable sur la période (environ 800 000).

. La part des jeunes actifs occupés décroît très fortement sous le double effet d'une baisse de l'activité pour les plus jeunes (due au maintien prolongé dans le système éducatif et à la multiplication des stages de formation) et d'une augmentation du chômage qui a été cependant un peu contenue pour les débutants grâce aux mesures particulières pour l'emploi : exonération des charges sociales, relance de l'apprentissage, développement des contrats emploi-formation puis des formations en alternance, travaux d'utilité collective.

. La multiplication des situations intermédiaires entre emploi, chômage, formation et inactivité et l'allongement de la période de transition entre l'école et la stabilisation dans l'emploi caractérisent également cette période et vient remettre en cause la notion même de "débutants" utilisée traditionnellement pour apprécier la situation des jeunes à la sortie du système scolaire et par là même perturbe la mesure du chômage de cette catégorie.

. La baisse de l'emploi des débutants s'accompagne d'un phénomène de polarisation de leurs recrutements dans des secteurs qui leur sont traditionnellement ouverts, caractérisés par un fort recours au marché du travail et un turn over élevé, ainsi que d'un relèvement du niveau de formation qui laisse supposer une forme de "déclassement" à l'embauche.

11. Scolarisation et sorties du système de formation

Rappelons brièvement quelques caractéristiques du système éducatif Français. Pour plus de précisions nous renvoyons à un certain nombre de spécialistes : A. Léon, B. Charlot, M. Figeat, A. Prost, J.C. Eicher, L. Levy-Garboua,

111. La structure du système éducatif français

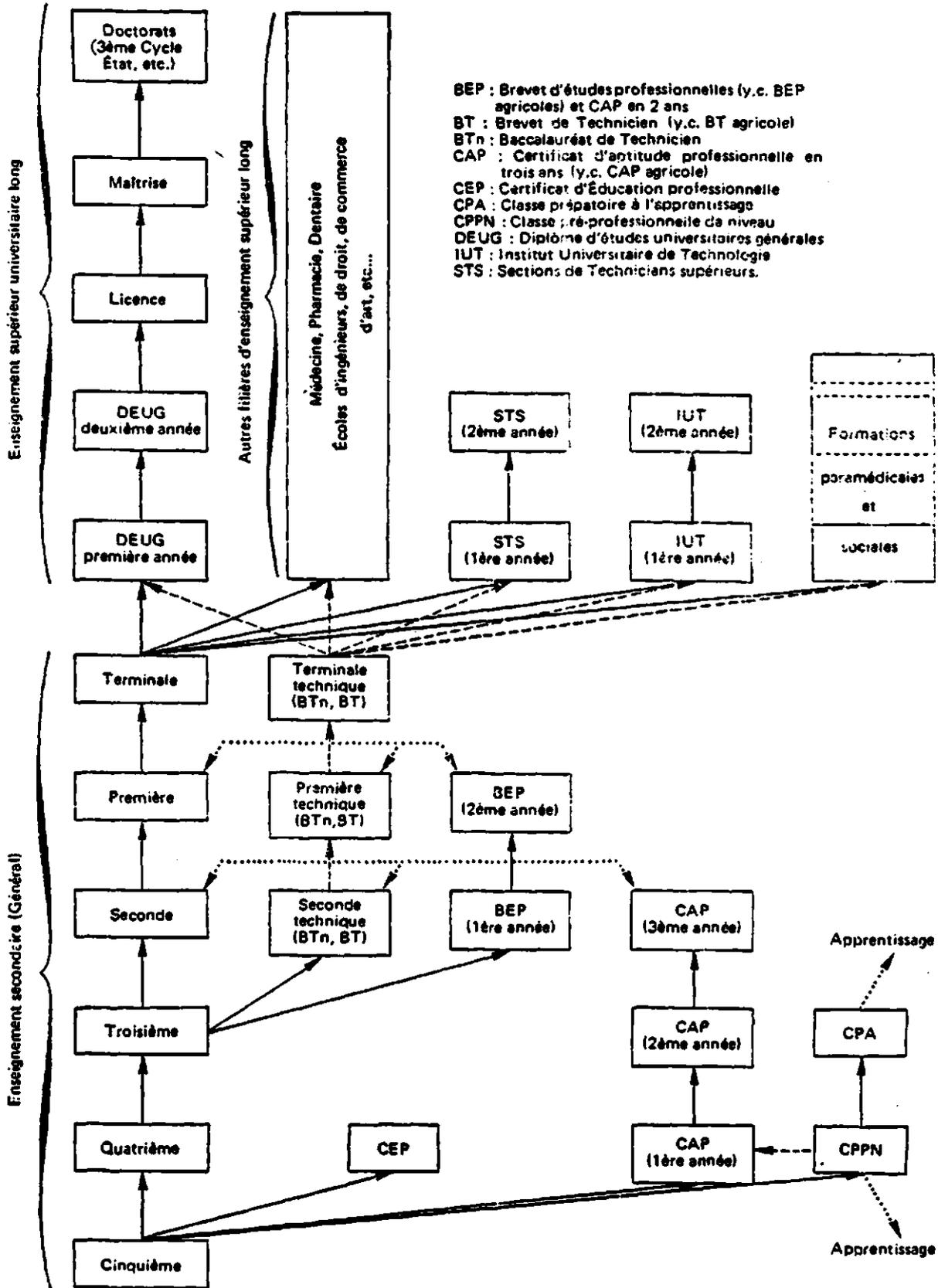
Le système français se caractérise par l'existence de plusieurs filières :

. La filière d'enseignement général conduit aux baccalauréats généraux une partie seulement des élèves. Deux paliers d'orientation en effet viennent dériver les jeunes les moins aptes à suivre cet enseignement vers les filières techniques ou professionnelles : en 5ème vers les CAP(1) ou les classes préprofessionnelles de niveau (CPPN) et les CPA(1), en 3ème vers les BEP(1) ou les Baccalauréats techniques.

(1) CAP : Certificat d'aptitude professionnelle
BEP : Brevet d'études professionnelles
CPA : Classes préparatoires à l'apprentissage

GRAPHIQUE I

Les différentes filières du système éducatif *



* Il s'agit d'un organigramme simplifié où seules ont été présentées les orientations les plus fréquentes. En pointillé figurent les principales passerelles entre filières.

. L'enseignement technique comporte plusieurs voies :
une filière technique longue qui mène aux baccalauréats de techniciens (et aux Brevets de techniciens très minoritaires en effectifs) débouchant pour partie sur la vie active mais aussi et de plus en plus vers le supérieur court (BTS et DUT)(1); et deux filières d'enseignement technique court qui sont le CAP préparé en 3 ans après la 5ème auquel tend à se substituer progressivement, et surtout dans le secteur tertiaire, la filière BEP en 2 ans à partir de la 3ème. Les deux formations n'ont pas la même histoire ni la même "philosophie". Très schématiquement, les CAP, qui datent de la fin du siècle dernier, sont conçus comme la préparation à l'exercice d'un métier qualifié précis, alors que les BEP, apparus en 1966, ont pour objet, à partir d'un niveau de culture générale plus élevé, de former les jeunes à une qualification ouvrière ou employée pour l'ensemble des activités d'un même secteur professionnel, répondant en cela à l'évolution des emplois et des mobilités dans le secteur productif (Mouy-1982).

La filière préprofessionnelle enfin préparée en 2 ans (en CPPN puis en CPA) les jeunes les plus défavorisés à entrer dans la vie active, souvent par le biais d'un contrat d'apprentissage qui leur permet l'acquisition d'une qualification en 2 ans (CAP), par alternance chez un maître d'apprentissage et en CFA (cf. infra).

Au delà du Baccalauréat existent deux grandes filières : celle de l'enseignement supérieur long à l'Université ou dans les grandes écoles et celle de l'enseignement supérieur court qui comprend la préparation aux brevets de techniciens supérieurs et aux diplômes universitaires de technologie menant en deux ans à des emplois de techniciens et de cadres moyens, les premiers préparés en lycées techniques et les autres à l'Université.

Une telle description donne déjà une idée des grandes caractéristiques du système éducatif français. Nous en soulignerons toutefois les traits dominants, dans la mesure où ils éclairent certaines politiques de l'emploi des jeunes, que ce soit la recherche d'un rapprochement de l'Ecole et de l'Entreprise par le biais de l'alternance ou le souci de "rattrapage scolaire" pour les catégories les plus défavorisées.

Premier aspect : la sélectivité du système scolaire français et la dévalorisation des filières techniques. Ce sont en effet les exclus du système d'enseignement général qui rejoignent en 5ème ou en 3ème les filières techniques, préparées dans des établissements spécifiques : les lycées d'enseignement professionnel et les lycées techniques. Et en même temps, ce sont ces filières qui accueillent la grande majorité des jeunes : la part des jeunes inscrits en CAP, BEP et Bacs de techniciens représente près de 65 % des jeunes du second degré (niveau 3ème jusqu'au Bac). Ceci montre bien l'élitisme du système français qui ne compte qu'une minorité de scolarisés dans le 2ème cycle long général et dans l'enseignement supérieur.

(1) BTS : Brevet de Technicien supérieur
DUT : Diplôme universitaire de technologie

Le second aspect, très lié au précédent, est le cloisonnement en filières indépendantes qui vient renforcer la dévalorisation des filières techniques. Les passages se font en effet de l'enseignement général vers l'enseignement technique sous forme d'une sélection par l'échec mais l'inverse est relativement peu fréquent. Il existe certes un certain nombre de "classes-passerelles" entre la 3ème année de CAP et le cycle général (seconde spéciale) et en fin de 2ème année de BEP (première d'adaptation), mais elles ne sont fréquentées que par un nombre restreint d'élèves même s'il semble que ce phénomène se renforce sur la période récente en relation avec le mouvement actuel de maintien dans le système scolaire et d'élévation du niveau de formation.

Enfin, le système d'enseignement technique français s'est développé loin de l'entreprise et reste coupé de la production (Rapport Ventejol 1977) alors même qu'il est censé mener à des qualifications précises. Il faut souligner cependant qu'il existe au sein du Ministère de l'Éducation une structure de concertation entre l'Administration, les professions et les syndicats : les commissions professionnelles consultatives (CPC), qui donnent leur avis sur la création, la modification ou l'abrogation des diplômes de l'enseignement technique.

Certaines tentatives de modifications du système éducatif ont été amorcées pendant cette période. On notera, parmi les plus importantes, la réforme Haby en 1975 qui prévoyait, entre autres mesures, un collège unique pour tous, un soutien sélectif pour les plus défavorisés et une initiation à l'Éducation manuelle et technique (EMT) dans le premier cycle, la création en 1979 par Ch. Beullac des séquences éducatives en entreprises pour les élèves des collèges et des lycées, qui marque une volonté d'ouverture de l'École sur la vie active, reprise tout récemment (octobre 1984), sous la forme des "jumelages Ecole/entreprise", la réactivation, à partir de 1983 des CPC qui va dans le même sens, enfin l'annonce par J.P. Chevènement de la création de Baccalauréats professionnels, filière de promotion en deux ans à partir du BEP et destinée à déboucher directement sur la vie active (différente en cela des Baccalauréats de techniciens).

On assiste en même temps, pendant la période 1975-1982 à un mouvement continu de développement de la scolarisation (Pascaud, Roudeau 1982) (au recensement de 1982, 60 % des jeunes gens de 18 ans et 72 % des jeunes filles de même âge étaient scolarisés contre respectivement 54 et 61 % en 1975), dont les origines peuvent être diverses : renforcement de la demande sociale d'éducation, difficultés à entrer sur le marché du travail, exigences accrues de qualifications pour certains emplois, incitations gouvernementales...

Il s'accompagne d'une modification de la répartition des effectifs d'élèves scolarisés dans les différentes filières : croissance de l'enseignement général, augmentation forte des effectifs des formations techniques courtes jusqu'en 1980 puis fléchissement de leur croissance (correspondant à une stagnation des effectifs de CAP et à un fort développement des BEP) relayée par un accroissement plus récent des effectifs dans les formations techniques longues (Bacs techniques). Ceci va se traduire par une élévation du niveau moyen des sorties du système éducatif.

112. L'élévation du niveau de formation des jeunes

Les "sorties" du système éducatif sont estimées en niveaux de formation qui sont censés correspondre aux emplois que les jeunes peuvent occuper à leur sortie, selon une nomenclature (1) établie pour les travaux de planification.

La structure des sorties reflète les principales caractéristiques du système éducatif français :

- le niveau V (sorties en dernière année de CAP et de BEP), qui devrait conduire aux emplois d'ouvriers et d'employés qualifiés, concentre plus du tiers des sortants par an (36 %) ;

- les sorties de l'enseignement supérieur long (Niveaux I et II) "destinées" aux emplois de cadres, ingénieurs..., et court (Niveau III) aux emplois de techniciens supérieurs, sont minoritaires (respectivement 11 % et 10 %).

- le niveau du Baccalauréat (Niveau IV) représente maintenant près de 20 % des sorties dans la vie active : il s'agit essentiellement des jeunes issus des Bacs techniques et d'abandons en cours de BTS ou de DUT.

- enfin, il existe encore en 1982, 180 000 jeunes "sans formation" (Niveaux VI et V bis) qui sortent de CPPN, CPA, 3ème, et années non terminales de CAP et de BEP mais dont la moitié environ se dirige vers l'apprentissage.

Ceci est le résultat d'une évolution qui va dans le sens d'une élévation du niveau de formation des sortants, dont le nombre, c'est à souligner, demeure stable sur la période (autour de 800 000). Elle s'est traduite d'abord et, depuis de nombreuses années déjà, par une forte augmentation des sorties de Niveau V et se poursuit maintenant par une hausse des sorties au niveau du Baccalauréat. La baisse continue des sortants sans formation (désormais 23 % des sortants contre 34 % en 1977) porte essentiellement sur les moins défavorisés d'entre eux (Niveau V bis). Il semble par contre que les effectifs de sortants de CPPN et de CPA soient désormais stabilisés autour de 100 000 dont les deux tiers entrent en apprentissage. Les autres (36 000 environ) constituent la part, difficilement compressible, des jeunes qui n'auront aucune formation (5 %).

(1) voir la nomenclature des niveaux de formation page suivante.

Tableau 1
Evolution des flux de sortie de formation
par niveaux de formation
(Apprentissage exclus(1))

Niveaux de format.	Années	
	1973	1982
Niveau VI	119 500	16 (8) : 100 400
Niveau V b	138 900	18 (18) : 82 400
Niveau V	258 200	33 (41) : 283 000
Niveau IV	126 900	16 (16) : 150 600
Niveau III	59 800	8 (8) : 82 200
Niveau II - I	72 900	9 (9) : 87 400
Total	776 200	100 (100) : 786 000

Source : SPRESE-Ministère de l'Education Nationale

- (1) L'appareil de formation initiale inclut les établissements publics sous tutelle des ministères de l'Education nationale, des Universités, de l'Agriculture et de la Santé. On considère ici que l'apprentissage ne fait pas partie de la formation initiale : les jeunes qui quittent l'école pour entrer en apprentissage sont donc comptés parmi les sorties du système scolaire (Niveaux VI et V bis). Toutefois les résultats entre parenthèse incluent l'apprentissage dans la formation initiale : les entrées en apprentissage sont donc déduites des sorties aux niveaux VI et V bis et les sorties d'apprentissage comptabilisées au Niveau V.

Nomenclature des niveaux de formation

La version actuelle de cette nomenclature, dite nomenclature interministérielle ou nomenclature des niveaux du Plan, a été fixée par les travaux de la Commission statistique nationale de la formation professionnelle et de la promotion sociale, approuvée par le Groupe permanent du Comité interministériel de la formation continue (décision du 21 mars 1969).

Niveau VI. — Sorties du premier cycle du second degré (6^e, 5^e, 4^e, 3^e pratique) et des formations pré-professionnelles en un an (CEP : certificat d'éducation professionnelle, CPPN : classe pré-professionnelle de niveau, CPA : classe préparatoire à l'apprentissage).

Niveau V bis. — Sorties de 3^e et des classes du second cycle court avant l'année terminale.

Niveau V. — Sorties de l'année terminale des cycles courts professionnels et abandons de la scolarité du second cycle long avant la classe terminale.

Niveau IV. — Sorties des classes terminales du second cycle long et abandons des scolarisations post-baccalauréat avant d'atteindre le niveau III.

Niveau III. — Sorties avec un diplôme de niveau bac + 2 ans, dans certains cas bac + 3 ans (DUT : diplôme universitaire de technologie; BTS : brevet de technicien supérieur; instituteurs; DEUG : diplôme d'études universitaires générales; écoles de la Santé, etc.).

Niveaux II + I. — Sorties avec un diplôme de second ou troisième cycle universitaire, ou un diplôme de grande école.

113. Formation des jeunes gens et des jeunes filles

Globalement, il y a autant de filles que de garçons qui sortent chaque année du système scolaire mais le profil éducatif des filles est "supérieur" à celui des garçons, du moins à en juger par le niveau de formation ou de diplôme. Celles-ci sortent plus nombreuses à des niveaux intermédiaires : BEP, Baccalauréat, enseignement supérieur court, licence alors que la proportion des garçons est particulièrement élevée à l'issue des Niveaux VI et V bis (débouchant sur l'apprentissage) et à la sortie de l'enseignement technique court ; mais aussi en doctorat et dans les Ecoles d'Ingénieurs (Clémenceau - de Virville 1981).

Tel est le résultat des mécanismes d'orientation qui, dès la 5ème, dirigent plutôt les garçons vers les filières techniques et préprofessionnelles et les filles vers l'enseignement général.

En outre garçons et filles sont dirigés vers des spécialités professionnelles différentes dans l'enseignement technique court, vers des baccalauréats différents, vers des filières différentes de l'enseignement supérieur.

114 . Développement puis stabilisation de l'apprentissage

A la fois emploi, puisque le jeune a conclu un contrat de travail de 2 ans et perçoit un salaire, et formation puisqu'il suit des cours en CFA (environ un quart de son temps), sanctionné en principe par l'obtention d'un CAP, l'apprentissage a été relancé par la loi du 16 juillet 1971. En progression régulière à partir de 1975, les effectifs d'apprentis ont dépassé les 200 000 jeunes en 1979-80 mais ont tendance à stagner depuis.

Ouvert aux jeunes de 16 à 20 ans, l'apprentissage est surtout le fait des garçons (20 % seulement des apprentis sont des filles). Il est concentré dans certaines spécialités, un petit nombre ne se préparant que par ce système : alimentation et soins personnels, alors que d'autres : métiers du bâtiment et du bois, hôtellerie et commerce, sont également préparées en LEP (1).

Utilisation d'une main-d'oeuvre bon marché dans certains cas, véritable formation dans d'autres, l'apprentissage revêt des formes différentes (M.C. Combes 1984) mais reste tout de même, sous sa forme dominante, concentré dans des petites entreprises dans des secteurs bien déterminés de l'économie.

(1) LEP : Lycée d'enseignement professionnel

Tableau 2

Taux de chômage comparés débutants, des jeunes de moins de 25 ans et de la population totale

Evolution 1974 - 1984

Année/Sexe	Populations		Population totale		Jeunes 16 à 24 ans		Jeunes débutants	
	nombre de chômeurs	taux de chômage ⁽¹⁾						
Chômage mars 1974								
Hommes	196 ⁽²⁾	1,5	69	3,5	25	7,1		
Femmes	244	3,0	112	6,4	40	12,3		
Total	440	2,1	181	4,9	65	9,6		
Chômage mars 1978								
Hommes	472	3,5	162	8,6	52	16,6		
Femmes	622	7,0	263	15,0	84	24,5		
Total	1094	4,9	425	11,7	136	20,7		
Chômage mars 1981								
Hommes	664	4,9	232	12,9	65	20,8		
Femmes	931	9,9	397	23,5	122	37,2		
Total	1593	6,9	629	18,0	187	29,2		
Chômage mars 1984								
Hommes	1032	7,6	395	22,1	93	31,6		
Femmes	1212	12,1	508	30,2	143	39,4		
Total	2244	9,5	903	26,1	236	35,9		

Source : Enquêtes pour l'Emploi de l'INSEE mars 1974, mars 1978, mars 1981, mars 1984

(1) Taux de chômage : $\frac{\text{Population disponible à la recherche d'un emploi (PDRE)}}{\text{PDRE} + \text{Actifs occupés (y compris apprentis)}}$

(2) Effectifs en milliers

12. Le chômage des jeunes : importance et disparités

Ce qui frappe d'abord dans le chômage des jeunes, c'est son importance : 630 000 chômeurs de moins de 25 ans en mars 1981, 850 000 en mars 1982, 900 000 en mars 1984 (1) - soit environ 40 % de l'ensemble des chômeurs dénombrés à chacune de ces dates.

Apparaît ainsi la forte sélectivité (2) du chômage à l'égard des jeunes : 26 % des actifs de moins de 25 ans étaient au chômage en mars 1984, contre 9,5 % pour l'ensemble de la population active (ce qui représente un coefficient de sélectivité de 2,7), et les difficultés étaient encore plus grandes pour les débutants (3) qui connaissaient à cette date un chômage de l'ordre de 36 %. Soulignons que la sélectivité à l'égard des moins de 25 ans n'est pas récente et que déjà en 1960 elle était élevée (1,6 - ROSE 1984). Elle s'est accentuée entre 1970 et 1977 (Partrat 1979) pour atteindre 2,6 et s'y maintenir depuis - c'est dire le caractère permanent - en France du moins - du phénomène sélectif à l'égard des jeunes quel que soit le niveau de l'activité économique, la crise ne faisant que renforcer ce trait.

Le deuxième aspect du chômage des jeunes est sa forte croissance : le nombre des chômeurs de moins de 25 ans a plus que triplé entre 1974 et 1981 et quintuplé jusqu'en 1984, suivant en cela une croissance analogue à celle de l'ensemble des chômeurs (taux d'accroissement annuel moyen de 17 % dans les 2 cas)⁽⁴⁾.

Les débutants voient même leur taux de chômage progresser un peu moins vite entre ces deux dates (taux d'accroissement de l'ordre de 14 % par an), ce qui, à première vue, signifierait plutôt une relative amélioration de leur position sur le marché du travail.

Ceci pose en réalité le problème de la mesure du chômage et de la comparabilité, en évolution, des taux de chômage entre jeunes et adultes.

(1) Sur 2 240 000 chômeurs recensés à l'enquête sur l'emploi de mars 1984

(2) Le coefficient de sélectivité :

$$\frac{\text{Taux de chômage de la catégorie de main-d'oeuvre}}{\text{Taux général de chômage}}$$

(3) Sont considérés comme débutants, dans l'enquête sur l'emploi de l'INSEE, les actifs occupés ou à la recherche d'un emploi à l'enquête de mars de l'année (n) qui se déclaraient étudiants ou élèves en (n-1)

(4) Cf. tableau 3 où est indiquée la définition du taux d'accroissement annuel moyen

Tableau 3

Evolution comparée du chômage selon les populations
(taux d'accroissement annuel moyen)

En pourcentage

Population Evolutions - Sexe	Population totale	Jeunes 16 à 24 ans	Débutants
Evolution 1974-81			
Hommes	19,0	18,9	14,6
Femmes	21,1	19,9	17,3
TOTAL	20,2	19,5	16,3
Evolution 1981-84			
Hommes	15,8	19,4	12,7
Femmes	9,2	8,5	5,4
TOTAL	12,1	12,8	8,1
Evolution 1974-84			
Hommes	18,1	19,1	14,0
Femmes	17,4	16,3	13,5
TOTAL	17,7	17,4	13,8

(1) Le taux d'accroissement annuel moyen est calculé selon la formule

$$t = \left(\frac{y}{x}\right)^{\frac{1}{n}} - 1$$

{ y : année terminale
 x : année initiale
 n : nombre d'années

N'oublions pas d'abord que la poursuite de la scolarisation soustrait au marché du travail un certain nombre de jeunes qui auparavant s'y seraient présentés (les taux d'activité des garçons de moins de 25 ans passent de 50 % en 1975 à 44 % en 1984 et ceux des filles du même âge de 46 à 41 %) alors que dans le même temps, la population active totale continue de croître, notamment en raison de la croissance de l'activité féminine (cf. 13. Recrutement des jeunes et évolution de l'emploi). Les politiques de l'emploi des jeunes ont également des répercussions sur l'activité par les stages de formation et sur l'occupation en développant des possibilités d'emplois pour les jeunes.

De fait, la multiplication des situations intermédiaires entre le chômage, l'emploi et l'inactivité : stages pratiques en entreprise, stages de formation alternée, contrats emploi-formation, apprentissage, intérim, emplois précaires... par lesquelles passent de nombreux jeunes à la sortie de l'école, vient perturber la mesure du chômage (1) pour ces catégories. C'est ainsi que les apprentis ou les jeunes en contrat emploi-formation sont considérés comme des actifs occupés même si l'on peut se poser la question de leur statut. Les jeunes en stage de formation quant à eux sont inclus dans les inactifs n'étant plus disponibles pour rechercher un emploi, alors même que le suivi d'un stage est bien souvent pour eux un moyen d'améliorer leurs chances d'en trouver un (Freyssinet - 1984).

D'autres indices que la mesure par le taux de chômage montrent la dégradation de l'emploi des jeunes :

- une forte progression de leur vulnérabilité, mesurée par le taux d'entrée au chômage(2). Déjà caractéristique du chômage des jeunes avant la crise, elle s'accroît récemment (Huet-Monnier 1984) traduisant l'augmentation des emplois précaires et le passage par une succession de moments de formation, d'emploi et de chômage que certains appellent période de "transition professionnelle" (Rose 1983). Ceci montre l'intérêt d'une analyse de l'entrée des jeunes dans la vie active sous l'angle de leur cheminement et non pas de l'appréciation à un moment donné d'une situation à la frontière de l'inactivité, du chômage ou de l'occupation, et dont la mesure, quelques mois après la sortie du système éducatif, ne rend pas forcément compte de l'insertion à terme dans le système productif (Viney 1983).

- une employabilité déclinante : la durée moyenne du chômage (3) des jeunes, traditionnellement plus faible que celle des adultes (les jeunes étant plus vulnérables au chômage mais se reclassant plus facilement) a en effet tendance à croître également (Huet - Monnier 1984), certains jeunes ayant apparemment de plus en plus de mal à trouver et à retrouver un emploi (Coeffic 1984).

(1) Le taux de chômage est le rapport du nombre des chômeurs sur l'ensemble de la population active (actifs occupés plus chômeurs). Les 3 conditions mises par l'INSEE pour être chômeur sont :

- être sans travail
- être disponible pour travailler
- être à la recherche d'un travail

(2) Taux d'entrée au chômage : rapport des flux annuels de demandes d'emploi enregistrées sur l'effectif de l'ensemble des salariés.

(3) Durée du chômage : période écoulée entre la date d'entrée en chômage et la date de sortie du chômage. Cette notion est différente de l'ancienneté du chômage qui est la période écoulée entre la date d'entrée en chômage et la date d'observation de la statistique.

TABLEAU 4 : TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES DÉBUTANTS (1) PAR NIVEAU DE DIPLOME

en pourcentage

Diplôme Année - Sexe	Sans diplôme	BEPC	CAP-BEP	Bac	Diplôme des formations supérieures courtes (BTS - DUT)	Diplôme des formations supérieures longues	Ensemble
Chômage en mars 1974 :							
- Hommes	12 (8)	5	6	9	3	10	9 (7)
- Femmes	18 (16)	16 (15)	10	10	4	12	13 (12)
Chômage en mars 1978 :							
- Hommes	31 (19)	22 (19)	17	15	7	14	20 (17)
- Femmes	46 (38)	20 (18)	26	22	9	14	26 (24)
Chômage en mars 1981 :							
- Hommes	42 (23)	29 (24)	21	19	12	11	26 (21)
- Femmes	63 (53)	43 (41)	42 (41)	28	13	21	39 (37)
Chômage en mars 1983 :							
- Hommes	54 (25)		36	26	17		37 (27)
- Femmes	59 (41)		52	32	11		40 (36)
Chômage en mars 1984 :							
- Hommes	59 (30)		49	32	17		45 (33)
- Femmes	63 (46)		62	35	11		44 (40)

Source : Enquêtes sur l'emploi de mars 1974, mars 1978, mars 1981, mars 1983 et mars 1984

(1) Elèves ou étudiants en mars n, qui se déclarent actifs occupés (apprentis non compris) ou à la recherche d'un emploi (PDRE) à l'enquête sur l'emploi de mars n + 1. Les taux calculés en incluant les apprentis dans les actifs sont donnés entre parenthèses lorsqu'ils diffèrent des taux calculés apprentissage exclu.

Autre caractéristique du chômage des jeunes : sa diversité qui se maintient sur la période bien que les évolutions marquent une résistance plus ou moins grande des diverses catégories à la dégradation de l'emploi (Affichard-Amat 1984).

Ces différences tiennent d'abord au sexe : les jeunes filles, bien que "mieux formées", ont en effet traditionnellement plus de difficultés sur le marché du travail en raison notamment de la concurrence que leur font les femmes reprenant une activité (cf. 1.3 sur les mobilités différenciées entre hommes et femmes).

En 1984 le taux de chômage des jeunes filles de moins de 25 ans était de 30 % contre 22 % pour les garçons - mais les évolutions montrent qu'après une aggravation un peu plus rapide que pour les garçons entre 1974 et 1981, celle-ci se ralentit sur la période récente, ce qui correspond à la tendance générale d'une dégradation désormais moins rapide pour les femmes que pour les hommes, dont on peut trouver l'origine dans le maintien de l'emploi tertiaire par opposition à la détérioration de l'emploi industriel et du BTP (Tableau 3).

On l'a vu, les difficultés sont particulièrement importantes pour les débutants : leur taux de chômage est de 36 % en mars 1984 contre 26 % pour les moins de 25 ans, mais il existe entre eux des différences très importantes selon le niveau des diplômes.

Globalement on peut dire en effet que plus le diplôme est élevé et plus le chômage est faible. Les titulaires des diplômes des formations supérieures (longues et courtes) restent très préservés du chômage puisque 17 % des jeunes gens et 11 % des jeunes filles sont chômeurs en mars 1984 (Tableau 4).

Par contre la dégradation est très forte sur les niveaux inférieurs. C'est tout d'abord les "sans diplôme" qui ont été les plus touchés : 23 % des jeunes gens et 53 % des jeunes filles étaient au chômage en mars 1981 (les apprentis considérés comme des actifs occupés), le mouvement s'est ensuite tempéré puisqu'ils sont actuellement 30 et 46 % dans ce cas, ce qui est à mettre en relation avec le maintien de l'apprentissage et avec les mesures récentes pour l'emploi des jeunes. C'est maintenant aux jeunes sortis de CAP ou de BEP de voir leur situation se dégrader le plus. Relativement préservés jusqu'en 1981 (n'oublions pas que c'est la catégorie qui a le plus bénéficié des mesures des Pactes), l'aggravation est très sensible entre 1981 et 1984, et atteint un niveau supérieur au chômage des "sans diplôme" : 49 % pour les garçons et 62 % pour les filles.

Rappelons également que les taux de chômage et leur évolution sont très différenciés selon les spécialités de CAP ou de BEP préparées (Amat 1983). La comparaison des enquêtes menées dans le cadre de l'Observatoire EVA auprès de jeunes issus de ces formations en 1976 et en 1980 montre ainsi que 10 % de ceux qui sortaient des spécialités

du BTP à cette dernière date étaient en chômage contre 21 % de ceux qui préparaient une spécialité de la mécanique : on verra que la politique du BTP à l'égard de la main-d'oeuvre (ouverture aux jeunes, turn-over...) joue un rôle dans cette situation relativement favorable à la sortie de l'école.

L'apprentissage enfin constitue encore un relatif avantage à l'insertion par rapport à la préparation des CAP en LEP. Certes, il ne débouche pas forcément sur un emploi : 40 % des garçons et 29 % des filles interrogés en 1979 déclaraient (1) être restés dans leur entreprise d'apprentissage et les autres connaissent des taux de chômage presque équivalents à ceux des jeunes issus de LEP (Ancel, Combes, Sauvageot - 1981). Mais, du fait du maintien chez le maître d'apprentissage d'un certain nombre d'entre eux, cette formule reste encore préférable à une préparation en LEP malgré une forte détérioration récente des conditions d'insertion des anciens apprentis: 42 % d'entre eux en effet sont au chômage à l'enquête sur l'emploi de mars 1984.

(1) Enquête du CEREQ sur le devenir des anciens apprentis - mars 1979

13. Recrutement des jeunes et évolution de l'emploi

Les difficultés rencontrées par les jeunes, déjà repérées par la croissance du chômage, se concrétisent par la baisse des emplois occupés par eux. C'est à la lumière des transformations de la population active, de la structure des activités mais aussi des recrutements effectués par les entreprises et de la place qu'elles réservent aux jeunes, que l'on peut mieux interpréter les problèmes d'emplois auxquels ils ont à faire face. Nous centrerons l'étude de ces évolutions sur la période 1975-82(1), jusqu'en 1984 quand cela sera possible, en cohérence avec la mise en place et le développement des mesures "jeunes". Cela n'exclut pas le rappel de tendances à plus long terme.

131. L'évolution de l'emploi et ses conséquences sur l'insertion des jeunes

- la détérioration générale de l'emploi

La période intercensitaire 1975-1982 est marquée par une évolution divergente entre la population active et les emplois disponibles.

La population active est passée de 21,8 à 23,5 millions de personnes, soit un rythme annuel d'accroissement supérieur à 1 %. Cette croissance s'explique par des facteurs démographiques : le nombre des personnes "en âge de travailler" (de 16 à 65 ans) a continué à s'accroître de façon importante (arrivée des classes nombreuses de l'après-guerre - "Baby boom"), mais aussi par une tendance à long terme que la crise économique n'a pas freinée : l'accroissement du taux d'activité féminine (58 % des femmes de 25 à 49 ans étaient actives en 1975 et 70 % en 1982), la population active féminine est passée de 8 millions à 9,6 millions entre ces deux dates. D'autres facteurs par contre ont un peu freiné la croissance de la population active : la prolongation de la scolarité pour les jeunes (cf. supra) mais aussi la baisse (légère) des actifs étrangers (1 700 000 en 1975 contre 1 600 000 en 1982) et l'augmentation des cessations d'activité anticipées, favorisées par des politiques de l'emploi (cf. partie II les politiques de l'emploi et les mesures destinées à lutter contre le chômage des jeunes).

Les experts prévoient que ce mouvement d'accroissement de la population active se poursuivra notamment sous l'effet de la progression des taux d'activité féminine (Marc-Marchand 1984).

(1) Recensements de 1975 et 1982.

Tableau 5

Population active aux recensements de 1954, 1962, 1968, 1975 et 1982

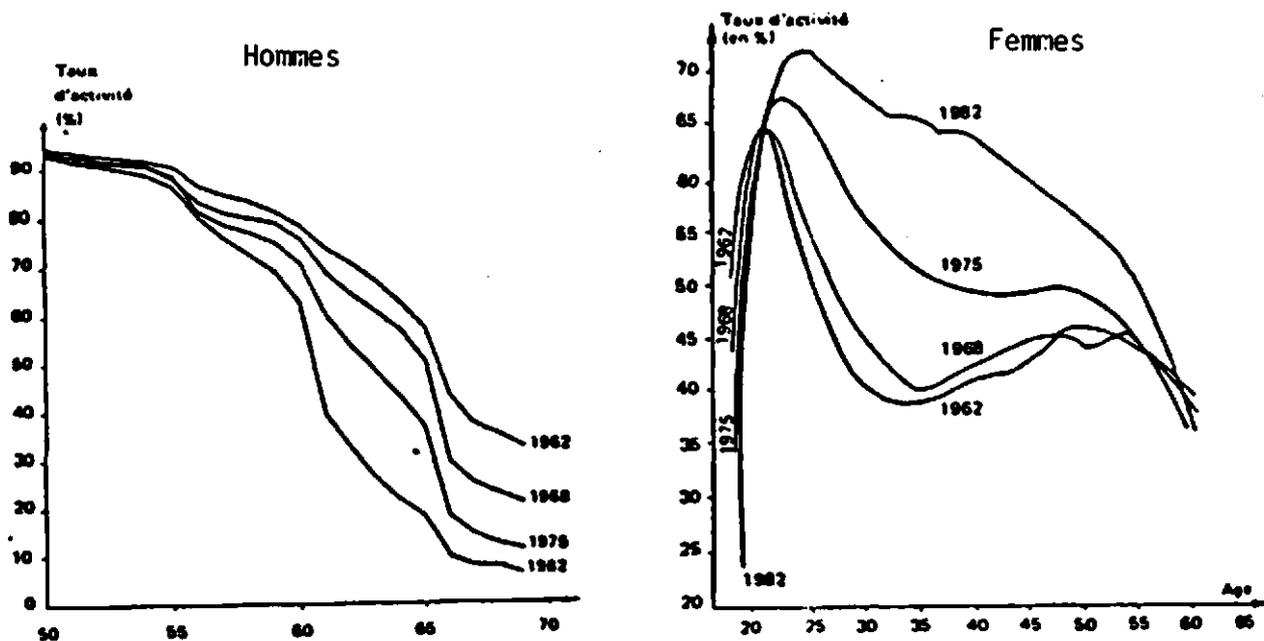
	1954	1962	1968	1975	1982
Population active (1) . . .	19 151 000	19 251 195	20 397 976	21 774 860	23 525 120
actifs occupés	18 824 000	19 055 521	19 961 864	20 943 900	21 465 960
chômeurs	327 000	195 674	436 112	830 960	2 059 160

(1) Les militaires du contingent ne sont pas classés dans la population active. Leur nombre était important en 1962 en raison des événements d'Algérie (200 000 en 1954, 579 000 en 1962, 242 000 en 1968, 267 000 en 1975, 251 380 en 1982). Par convention, les personnes de moins de 17 ans n'étaient pas classées comme actives en 1975, 251 380 en 1982.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle Bilan en 1984 des conditions de travail. Cadrage statistique. Paris, la Documentation Française - 1985 - pages 11 et 13

Graphique 2

Taux d'activité par âge aux recensements de 1962, 1968, 1975 et 1982



Source : Ibid.

Simultanément, l'emploi total a crû faiblement (+ 2,5 % entre 1975 et 1982) pour diminuer depuis cette date : 200 000 emplois perdus entre 1983 et 1984 (Marchand-Le Goff 1985). Cette évolution globale s'effectue en fait au détriment de l'agriculture qui, entre 1954 et 1982, est passée de 27 % à 8 % de l'emploi total et, ce qui est nouveau, de l'industrie (- 9,5 % entre 1975 et 1982) et du BTP (-7,5 %). En revanche, la croissance de l'emploi dans le tertiaire est restée soutenue sur la période (+ 15 % entre 1975 et 1982) ; ce secteur représente en 1982 58 % du total de l'emploi contre 38 % en 1954 (cf. tableau n° 7).

La conséquence la plus immédiate et la plus visible de ces différentes évolutions est la montée spectaculaire du chômage qui conduit au renforcement de la concurrence pour les emplois entre jeunes chômeurs et sortants du système éducatif. En effet, le nombre de chômeurs de moins de 25 ans qui était d'environ 150 000 en 1974 est actuellement plus élevé (+ de 900 000) que celui des sortants du système éducatif qui est resté stable sur la décennie (environ 800 000).

On constate une baisse importante de l'emploi des jeunes de moins de 25 ans : 2,9 millions ont un emploi en 1982 contre 3,5 millions en 1975. Ce qui représente un recul de 19 % pour l'ensemble des activités (-35 % dans l'industrie, - 20 % dans le bâtiment et - 7 % dans le tertiaire).

On observe également une forte baisse de l'emploi des débutants : si l'on se limite en effet aux recrutements des jeunes issus des niveaux "secondaires" (niveaux baccalauréats généraux et techniques et en dessous : CAP-BEP et classes de CPPN -CPA), le nombre des emplois d'ouvriers et d'employés occupés par ces jeunes 9 mois après leur sortie de l'Ecole se réduit d'environ 25 % entre 1976-1978 et 1980-82 (1) alors même que les stages pratiques en entreprises et les contrats emploi-formation constituent 10 % des emplois occupés à cette date.

(1) L'origine des informations est ici l'Observatoire EVA dont les enquêtes d'insertion permettent de connaître la situation des jeunes 9 mois après leur sortie du système éducatif :

- enquêtes de 1976 et 1980 : sur les sortants de niveau V
- enquêtes de 1977 et 1982 : sur les sortants de niveaux VI et V bis
- enquêtes de 1978 et 1981 : sur les sortants de niveau IV (à l'exception des sorties non diplômées de Bac + 2)

TABLEAU 6 EVOLUTION DES CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES (ACTIFS OCCUPES)

	1975		1982		EVOLUTION 1975-1982		
	Effectifs	%	Effectifs	%			
AGRICULTEURS	0	1651720	7,9	0	1448280	6,7	- 203440
SALARIES AGRICOLES	1	361860	1,7	1	272780	1,3	- 89080
Industriels	21	60400	0,3	21	63820	0,3	
Artisans	22	531160	2,5	22	634240	2,9	
Patr. pêcheurs	23	15200	0,1	23	13280	0,1	
Gros commer.	26	189480	0,9	26	177420	0,8	
Petits com- merçants	27	915320	4,4	27	872320	4,1	
PATRONS IND. ET COMMERCE	2	1711560	8,2	2	1761080	8,2	+ 49520
Prof. libérale	30	170760	0,8	30	202920	0,9	
Professeurs	32	361280	1,7	32	464920	2,2	
Ingénieurs	33	264820	1,2	33	336380	1,6	
Cadres Adm. sup.	34	644280	3,1	34	743760	3,5	
PROF. LIBER. CADRES SUPERIEURS	3	1423140	6,8	3	1747980	8,1	+ 324840
Instituteurs	41	715260	3,4	41	798920	3,7	
Serv. med. Soc.	42	296020	1,4	42	418580	1,9	
Techniciens	43	733680	3,5	43	879900	4,1	
Cadres Adm. moyens	44	945200	4,5	44	1008900	4,7	
CADRES MOYENS	4	2690160	12,8	4	3106300	14,5	+ 416140
Empl. bureau	51	2933740	14,0	51	3393360	15,8	
Empl. commer.	53	685760	3,3	53	805300	3,7	
EMPLOYES	5	3619500	17,3	5	4198660	19,6	+ 579160
Contremaît.	60	435440	2,1	60	453380	2,1	
Ouv. qualif.	61	2818980	13,5	61	2861820	13,3	
Ouv. spécial.	63	2848620	13,6	63	2403440	11,2	
Mineurs	65	74440	0,3	65	47540	0,2	
Marins Pêch.	66	36860	0,2	66	30320	0,1	
Apprentis	67	106600	0,5	67	122020	0,6	
Manoeuvres	68	1464840	7,0	68	1144880	5,3	
OUVRIERS	6	7785780	37,2	6	7063400	32,9	- 722380
Gens maisons	70	222300	1,1	70	188860	0,9	
Femmes de ménage	71	143740	0,7	71	97700	0,4	
Autres pers. de service	72	811880	3,8	72	1093120	5,1	
PEPS. DE SERVICE	7	1177920	5,6	7	1379680	6,4	+ 201760
Artistes	80	53680	0,2	80	62320	0,3	
Clergé	81	116440	0,6	81	61000	0,3	
Armée-Police	82	348040	1,7	82	361180	1,7	
AUTRES CATEGORIES	8	518160	2,5	8	484500	2,3	- 33660
TOTAL		20939800	100		2142660	100	+ 522860

Source : Recensements 1975-1982

Toutefois l'apprentissage se maintient en effectifs sur la période et sa part dans le recrutement des débutants de ces niveaux de formation s'accroît considérablement : représentant environ un quart des emplois débutants ouvriers et employés en 1976-78, il en représente un tiers en 1980-82. Mode d'entrée dans la vie active déjà très fréquent pour les jeunes ouvriers à cette date, l'apprentissage progresse encore en valeur relative, et c'est désormais un ouvrier débutant sur deux qui est recruté comme tel (Amat - Géhin 1985).

- Des évolutions par catégories différenciées

Du point de vue des catégories professionnelles on note la progression des professions libérales et cadres supérieurs, des cadres moyens, des employés et des personnels de service qui totalisent 1,5 millions d'actifs occupés de plus entre 1975 et 1982, tandis que se poursuit la baisse des agriculteurs et de salariés agricoles (- 300 000). Mais on observe surtout une chute spectaculaire des ouvriers (-720 000 entre les deux dates) qui porte sur les ouvriers spécialisés (-445 000) et les manoeuvres (-320 000) (Dayan-Lochet-Podevin 1985) alors que les ouvriers qualifiés restent stables. (tableau n° 6)

Ces évolutions sont à rapprocher du chômage observé précédemment pour les différentes catégories de jeunes :

Le relatif avantage dont bénéficient encore en 1984, les sortants de l'enseignement supérieur par rapport à ceux de l'enseignement secondaire est à mettre en relation avec la poursuite de la progression depuis de nombreuses années des emplois de cadres moyens et de cadres supérieurs.

La dégradation des conditions d'emploi que connaissent depuis 1981 environ les jeunes gens de niveau V (issus de CAP notamment) renvoie au fléchissement de la croissance des ouvriers qualifiés, mais surtout à la baisse de l'emploi ouvrier non qualifié qui semblait être, auparavant, la voie d'accès "normale" des jeunes gens au travail (Clémenceau - de Virville 1981).

Pour les jeunes filles la relation est plus complexe. En effet, malgré une forte progression des employé(e)s, la dégradation de leur emploi à ce niveau a été très forte : il faut probablement y voir là l'effet des recrutements des employeurs et leur préférence pour les femmes reprenant de l'activité sur certaines catégories d'emplois (cf. 132 : l'évolution des mobilités et la place des jeunes dans les recrutements). Toutefois on peut se demander si cette évolution se poursuit dans la mesure où le chômage des débutantes est à l'heure actuelle mieux contenu que celui des jeunes gens. La croissance des personnels de service notamment ne joue-t-elle pas un rôle dans ce changement ?

Tableau 7

Variation et répartition des emplois par grands secteurs depuis trente ans.

En %

	Variation				Répartition				
	de 1954 à 1962	de 1962 à 1968	de 1968 à 1975 ¹	de 1975 ¹ à 1982	1954	1962	1968	1975 ¹	1982
Agriculture.....	- 25,0	- 21,0	- 29,7	- 16,6	27	20	15	10	8
Industrie.....	+ 6,0	+ 2,1	+ 5,1	- 9,5	28	30	29	30	26
Bâtiment-travaux publics....	+ 22,0	+ 24,7	- 0,3	- 7,5	7	8	10	9	8
Tertiaire.....	+ 10,0	+ 15,1	+ 17,2	+ 14,9	38	42	46	51	58
Ensemble	+ 1,1	+ 4,8	+ 4,9	+ 2,5	100	100	100	100	100
Total (en milliers).....					18 848	19 056	19 962	20 944	21 466

* Le changement de la nomenclature d'activités en 1973 ne gêne pas la comparaison de longue période en quatre secteurs.

Source : Recensement (exhaustif pour 1954 et 1962, sondage au 1/4 pour 1968, au 1/5 pour 1975 et au 1/20 pour 1982).

D. RAULT : Secteurs d'activité : l'évolution des structures de la main d'oeuvre - Economie et Statistique n° 171-172 - Novembre-Décembre 1984 P. 36

TABLEAU 8

Population active ayant un emploi selon l'activité économique

Activité économique (niveau 15A de la nomenclature 1973)	1975		1982	
	Effectifs	%	Effectifs	%
Ensemble.....	20 943 900	100	21 465 960	100
Agriculture, sylviculture, pêche.....	2 108 680	10,1	1 759 220	8,2
Industries agricoles et alimentaires.....	603 280	2,9	626 420	2,9
Production et distribution d'énergie.....	301 815	1,4	301 440	1,4
Industries des biens intermédiaires.....	1 728 565	8,2	1 452 440	6,8
Industries des biens d'équipement.....	1 941 215	9,3	1 797 420	8,4
Industries des biens de consommation.....	1 593 095	7,6	1 403 580	6,5
Bâtiment et génie civil et agricole.....	1 906 070	9,1	1 763 380	8,2
Commerce.....	2 353 740	11,2	2 542 660	11,8
Transport et télécommunications.....	1 271 845	6,1	1 358 160	6,3
Services marchands.....	3 159 030	15,1	4 032 100	18,8
Location et crédit bail immobiliers.....	56 260	0,3	68 800	0,3
Assurances.....	127 535	0,6	147 920	0,7
Organismes financiers.....	378 300	1,8	429 540	2,0
Services non marchands.....	3 414 470	16,3	3 782 880	17,6

Source : Recensements de la population - INSEE.

- Des évolutions sectorielles différenciées

Le poids des secteurs se modifie sur la période : l'industrie représentait 30 % de l'emploi en 1975 et en concentre 26 % en 1982 alors que le tertiaire passe de 51 à 58 % entre ces deux dates.

La baisse de l'emploi industriel (-9,5 %) est plus marquée dans les biens intermédiaires (-16 %) avec une chute brutale des effectifs dans la sidérurgie (-28 %), la chimie (-23 %) et le papier carton (-22 %), et dans les biens de consommation (-12 %) où les industries traditionnelles du textile-habillement et du cuir connaissent une forte dégradation (-25 %). Par contre certains secteurs sont en légère croissance : la parachimie et la parapharmacie (+9 %), les IAA (+ 4 %), ou stables (l'Energie).

Dans les secteurs tertiaires, la croissance globale (+ 15 %) marque des différences : une croissance forte des services marchands⁽¹⁾ (+34 %), moyenne de la réparation automobile, des PTT, des Banques et Assurances, plus modérée de l'Hôtellerie (+10 %), du commerce (+8 %) et surtout des transports (+2 %) (tableau n° 9).

Ces tendances se poursuivent après 1982 avec quelques infléchissements : diminution des emplois dans le commerce, les transports et les services liés à l'automobile, les effectifs plafonnent dans les PTT, les Banques et les Assurances, la croissance s'essouffle dans les secteurs non marchands (Marchand - MartinLeGolf 1985).

A ces évolutions de la population active occupée correspond une baisse généralisée de la part des jeunes de moins de 25 ans dans les emplois. En 7 ans elle est en effet passée de 17 % à 13,5 % et continue à décroître mais plus faiblement entre 1982 et 1984 (selon l'enquête sur l'emploi).

La part des jeunes recule dans tous les secteurs, industriels à l'exception de l'énergie où elle augmente un peu et des industries agro-alimentaires où elle est stable. Dans le BTP la baisse est modérée malgré la forte détérioration de l'emploi.

Mais elle recule également dans le tertiaire où pourtant l'emploi total progresse sur la période : c'est ainsi qu'elle baisse très fortement dans les Banques et Assurances qui connaissent une croissance modérée de l'emploi total, et dans les services marchands en dépit d'une augmentation très forte d'effectifs (tableau n° 10).

(1) Activités d'études, de conseils, enseignement (marchand), santé et action sociale (services marchands)

Tableau 9

Actifs ayant un emploi

Secteurs d'activité	Effectifs au recensement de 1982 (en milliers)	Taux d'évolution 1975-1982 (en %)	Proportion de salariés ¹	
			Au recensement de 1982 (en %)	Évolution 1975-1982 (en points)
Ensemble des secteurs d'activité.....	21 467	2,5	83,0	1,6
Agriculture, sylviculture, pêche.....	1 759	- 16,6	16,7	- 3,7
Industrie.....	5 583	- 9,5	94,9	- 0,1
Industries agro-alimentaires.....	626	3,8	85,7	2,6
Viande et produits laitiers.....	189	16,0	97,2	1,5
Autres produits alimentaires.....	437	- 0,7	80,8	2,3
Énergie.....	301	- 0,1	99,8	0,3
Charbon et combustibles minéraux solides.....	59	- 31,4	99,9	0,2
Produits pétroliers et gaz naturel.....	41	- 7,8	99,4	0,3
Électricité, gaz, eau.....	201	17,6	99,9	0,4
Biens intermédiaires.....	1 455	- 16,0	96,9	0,2
Sidérurgie, première transformation de l'acier.....	164	- 28,4	99,8	0,3
Minerais et minéraux non ferreux.....	78	15,4	99,6	0,8
Matériaux de construction.....	185	- 18,3	94,6	- 0,1
Verre.....	68	- 11,5	97,6	- 0,4
Chimie de base et fibres synthétiques.....	151	- 22,8	99,4	0,3
Fonderie et travail des métaux.....	475	- 15,4	94,3	0,3
Papier, carton.....	114	- 21,7	98,5	0,6
Caoutchouc et matières plastiques.....	220	- 4,0	98,4	0,3
Biens d'équipement.....	1 797	- 7,4	97,7	- 0,1
Construction mécanique.....	532	- 13,0	94,4	- 1,0
Matériels électriques et électroniques professionnels, équipement ménager.....	565	- 4,6	98,7	- 0,0
Automobile et transport terrestre.....	473	- 5,2	99,5	0,3
Construction navale et aéronautique, armement.....	227	- 4,4	99,5	0,3
Biens de consommation.....	1 404	- 11,9	92,1	- 1,0
Parachimie, pharmacie.....	177	8,9	98,9	0,7
Textile, habillement.....	513	- 25,3	94,3	0,2
Cuir et chaussures.....	103	- 25,5	94,9	0,5
Bois, meubles, industries diverses.....	382	- 0,4	85,9	- 3,1
Presse, imprimerie, édition.....	229	2,8	91,1	- 2,1
Bâtiment et travaux publics.....	1 763	- 7,5	79,5	- 4,6
Tertiaire.....	12 362	14,9	87,6	2,5
Tertiaire marchand.....	8 579	16,8	82,3	2,4
Commerce.....	2 543	8,0	76,1	3,2
Réparation et commerce de l'automobile.....	411	14,9	79,1	0,5
Hôtels, cafés, restaurants.....	620	10,3	64,6	5,4
Transports.....	890	2,4	92,3	0,1
Télécommunications et postes.....	468	16,4	99,9	0,1
Services marchands rendus principalement aux entreprises.....	1 062	34,3	82,5	2,2
Services marchands rendus principalement aux particuliers.....	1 938	33,9	82,3	3,3
Location, crédit-bail immobilier.....	69	22,3	94,6	3,7
Assurances.....	148	16,0	96,3	0,2
Banques, organismes financiers.....	430	13,5	99,7	0,3
Services non marchands.....	3 783	10,8	99,7	3,0

1. La définition du statut a été modifiée au recensement de 1982; l'évolution du taux de salariat a été calculée selon l'ancienne définition.

Source : Recensement 1982, dans l'article de D. RAULT : "Secteurs d'activité et évolution des structures de la main d'oeuvre" Economie et Statistique n°171-172 Novembre-Décembre 1984 page 38.

Tableau 10
Part des jeunes de moins de 25 ans
dans l'emploi par secteur
Evolution 1975-82

Secteurs d'activité	En pourcentage	
	Années	
	1975	1982
Agriculture	9,0	8,0
Ind. Agro-Alimentaire	20,9	19,5
Energie	7,8	9,7
Biens intermédiaires	17,0	11,8
Biens d'équipement	19,5	11,9
Biens de Consommation	24,0	17,0
Bâtiment TP.	18,3	15,9
Commerces	18,6	16,5
Transports Télécom.	13,7	10,8
Services marchands	19,3	16,6
Banques Assurances	21,7	10,1
Tertiaire non march.	13,9	10,3
Ensemble	17,0	13,5
	3 560 000	2 889 000

Source : recensements 1975 - 1982

Ces quelques exemples montrent bien qu'il n'existe pas de liens mécaniques, ni directs entre volume de l'emploi et recrutement de jeunes sortant du système éducatif.

D'autres variables interviennent donc pour expliquer les modalités d'accès à l'emploi des jeunes sortant du système éducatif et notamment le comportement et les caractéristiques des actifs dans l'emploi, les politiques de recrutement et plus largement les modes de gestion de la main-d'oeuvre dominant dans les secteurs d'activité.

132 . L'évolution des mobilités et la place des jeunes dans les recrutements

Les jeunes sortant du système scolaire ne constituent en effet qu'un des composantes des flux de main-d'oeuvre disponible sur le marché du travail et se trouvent en concurrence avec d'autres catégories : chômeurs - actifs expérimentés changeant d'emploi - femmes inactives voulant retravailler...

Plusieurs travaux portant sur les professions (bilan Formation-Emploi) ou les secteurs d'activité (Clémenceau - Géhin 1983) ont montré que les entreprises n'effectuent pas leurs recrutements de manière indifférenciée, mais au contraire tendent à les polariser sur telles ou telles catégories de main-d'oeuvre en fonction, notamment, de leur position, dominante ou dominée, sur le marché du travail et du type d'emploi à pourvoir.

D'après l'enquête sur l'emploi, chaque année 4 millions de personnes environ changent de position dans le système d'emploi (soit 20 % des actifs) ; il s'agit en majorité d'actifs ayant déjà un emploi qui changent d'établissement soit en restant dans le même secteur d'activités, soit en changeant de secteur. Les autres mouvements, c'est-à-dire l'accès à l'emploi de jeunes débutants, de chômeurs ou d'anciens inactifs sont moins importants. Les recrutements de jeunes sortant du système scolaire ne représentent qu'environ 11 % de l'ensemble des mouvements.

Hommes et femmes présentent des profils de mobilité différents ; les mobilités des hommes s'effectuent majoritairement par changement d'établissement ; en revanche, pour les femmes, il s'agit plus couramment d'entrée ou de retour dans l'activité : cette caractéristique n'est pas sans conséquence sur l'insertion des garçons et des filles ; les garçons se trouvent en concurrence sur le marché du travail principalement avec des actifs expérimentés changeant d'emploi alors que les jeunes débutantes se trouvent plus souvent "confrontés" à des femmes inactives voulant retravailler.

Du point de vue de l'insertion des jeunes, on peut distinguer les secteurs d'accueil des sortants du système éducatif, de secteurs plus "fermés", au moins dans une première période d'entrée dans la vie active (Amat-Géhin 1985).

- Secteurs d'accueil des jeunes et secteurs "fermés"

Quatre types de secteurs se dégagent en effet :

- des secteurs caractérisés par une forte stabilité de leurs actifs qui restent à peu près tous dans le même établissement d'une année sur l'autre. Ces secteurs sont relativement fermés aux recrutements extérieurs et en particulier aux jeunes sortant du système scolaire. Lorsqu'ils recrutent des jeunes, ceux-ci ont en général un profil de formation assez élevé. Les secteurs de l'Energie, des Biens intermédiaires (sidérurgie, chimie, verre) sont typiques de ce groupe.

- les secteurs tertiaires "publics et parapublics" (administration, organismes financiers, banques et assurances, transports et télécommunications) doivent être rapprochés du groupe précédent bien que la mobilité y soit nettement plus élevée. Il s'agit en fait de mobilité interne au secteur qui correspond souvent à des mutations (changements d'établissement avec maintien du statut). Le recours aux débutants y est également faible et correspond à une recherche de personnel débutant de niveaux de formation élevés.

- à l'opposé de ces deux premiers groupes de secteurs, plusieurs activités (services marchands rendus aux particuliers et aux entreprises, commerces, BTP) se caractérisent par une forte mobilité (concernant chaque année de 20 à 25 % des effectifs) et un appel élevé aux débutants. Ils recrutent couramment une main-d'oeuvre jeune, peu ou pas qualifiée qu'ils forment souvent eux-mêmes par le biais de l'apprentissage. Ces secteurs qui attirent beaucoup mais refoulent la main-d'oeuvre constituent la principale zone d'alimentation du système d'emploi par les jeunes.

- un dernier groupe de secteurs (industries des biens d'équipement et de consommation) se caractérise par une relative stabilité de leur main-d'oeuvre et un appel modéré aux débutants pour les emplois d'ouvriers. Ils recrutent les jeunes le plus souvent au niveau du CAP ou du BEP, mais recourent peu à l'apprentissage.

- Le rôle des secteurs d'accueil dans l'insertion des jeunes

La situation retracée ici prend appui sur les emplois occupés par les jeunes quelques mois après leur sortie du système éducatif. Quelques années plus tard, ces emplois ne seraient vraisemblablement plus les mêmes, l'insertion progressive des jeunes, le retour du service militaire pour les garçons, l'abandon d'activité pour certaines catégories de jeunes filles, le passage en formation continue et les mobilités entre emplois venant à modifier cette première répartition. L'analyse des cheminements montre en effet que les jeunes issus des classes de CAP - BEP de LEP, entrent dans de petites entreprises dont on sait qu'elles sont concentrées dans les secteurs à fort renouvellement et dans certaines parties du secteur industriel, pour se diriger ensuite vers des entreprises de plus grande taille, l'administration et le secteur public (Maréchal-Viney 1983). Pour les jeunes apprentis s'amorce également quelques mois seulement après la fin de leur contrat un mouvement des petites vers de plus grandes entreprises (Ancel - Combes - Sauvageot 1981).

- Evolution des mobilités et polarisation de l'insertion des jeunes

Depuis une dizaine d'années, on constate une baisse assez sensible de la mobilité qui s'explique essentiellement par une stabilisation des actifs ayant un emploi. Cette évolution n'est pas sans conséquences pour l'insertion des jeunes : la stabilité accrue des actifs occupés dans certains secteurs réduit les emplois éventuellement disponibles pour l'embauche des jeunes dans ces activités. De fait, le renforcement de la stabilité des actifs ayant un emploi s'accompagne d'une diminution des flux d'insertion des sortants du système éducatif.

A quelques exceptions près, ce mouvement général concerne la plupart des secteurs, mais il semble plus prononcé dans les secteurs qui étaient les plus stables et les plus fermés aux débutants. L'insertion ou l'accueil des jeunes s'effectue de plus en plus dans quelques secteurs d'activités comme le BTP, les industries agro-alimentaires, le commerce ou les services marchands. En revanche, les autres secteurs, en moyenne déjà plus stables et plus fermés aux débutants, voient leur rôle dans l'insertion se réduire considérablement : les créations d'emplois ne se sont pas accompagnées, bien au contraire, d'une ouverture aux jeunes débutants. On peut se demander d'ailleurs si cette baisse sensible du recrutement des jeunes dans les secteurs fermés n'est pas en partie liée à un changement dans les modalités d'embauche : recrutement après le service militaire ou après des stages de formation.

Le recours à l'apprentissage, qui augmente dans les secteurs où il était déjà le plus développé, différencie de plus en plus nettement les secteurs à fort renouvellement des secteurs fermés.

La part des jeunes sans formation s'effondre partout, mais c'est dans les secteurs qui accueillent traditionnellement les jeunes les moins formés que cette baisse est la plus forte et que s'opère une hausse très sensible des niveaux de formation à l'embauche.

* *
*

Se dessine donc, dans la période de crise que nous traversons, une véritable polarisation du système d'emploi avec concentration de l'insertion des sortants du système éducatif sur un nombre restreint d'emplois et de secteurs d'activité : commerce, services marchands, bâtiment et travaux publics. Ceux-ci, constitués le plus souvent d'entreprises de petite taille, joueraient un rôle central dans l'insertion et la "mise au travail" des jeunes en accueillant une part croissante de débutants. Leur offrant bien souvent des statuts intermédiaires entre emploi et formation (apprentissage, stages, contrats emploi-formation) ils leur assurent une première expérience professionnelle et permettent à certains d'entre eux tout au moins, d'accéder à des secteurs de plus grande stabilité, souvent dans des entreprises plus grandes (voire dans le secteur public ou para-public), qui leur offrent de meilleures conditions de travail, de formation, de salaires et des perspectives de carrière à plus long terme.

Dans le même temps, ces secteurs, qui embauchaient à de très faibles niveaux de formation -souvent par l'apprentissage- modifient leurs recrutements : ils proposent un nombre accru de contrats d'apprentissage aux jeunes sans formation, mais ils embauchent également de plus en plus une main-d'oeuvre formée par la voie scolaire pour leurs emplois salariés au détriment des jeunes sans diplôme dont la situation devient catastrophique. Secteurs très dépendants du marché du travail, ils réagissent ainsi rapidement à ses évolutions et semblent utiliser également les opportunités d'embauche que leur offrent les mesures prises dans le cadre des politiques de l'emploi. Ce n'est pas un hasard si ce sont précisément ces secteurs qui ont proposé la plupart des places de stages lors des Pactes (stages pratiques en entreprises) et dans le dispositif 16-18 ans (Amat 1984).

Ce constat pose très précisément le problème de l'impact des politiques de l'emploi sur l'insertion des jeunes et sur le comportement des entreprises vis-à-vis d'eux. On a vu en effet que le chômage des débutants a été en partie contenu sur la période, avec toutefois des évolutions différentes selon les catégories : dégradation forte dans un premier temps des jeunes filles et des jeunes sans formation, puis dans un second temps des jeunes gens et des jeunes de niveau CAP. En parallèle on assiste à une baisse de l'emploi des jeunes mais, qui plus est, à une baisse importante de leur part dans les secteurs d'activité -ce qui signifie une sélectivité accrue à leur égard-, en même temps qu'une polarisation vers les catégories d'entreprises qui les embauchent traditionnellement, caractérisées par leur petite taille, un fort turn over, des salaires faibles, un niveau de formation peu élevé de leur personnel,...

Quelles ont été ces politiques d'emploi des jeunes et par quels mécanismes aboutissent-elles à de tels résultats ?

II. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET LES MESURES DESTINÉES A LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE DES JEUNES

La politique de lutte contre le chômage des jeunes mise en oeuvre depuis 1977 doit être replacée dans l'ensemble des politiques d'emploi menées en France depuis cette date, pour deux raisons :

- elle fait partie d'un ensemble cohérent de mesures destinées à différentes catégories de main-d'oeuvre ;

- les mesures d'ensemble prises dans le cadre de la politique de l'emploi peuvent avoir des répercussions sur l'emploi des jeunes, en dehors même des politiques spécifiques : à titre d'exemple, citons les cessations anticipées d'activité ou la création d'emplois publics. Il peut y avoir même une liaison directe prévue par les mesures elles-mêmes entre l'emploi de jeunes et d'autres catégories : c'est le cas des contrats de solidarité.

21. Les politiques de l'emploi en France depuis 1975

Devant la tâche qui leur est assignée de réduire le chômage, les politiques de l'emploi ont le choix entre des mesures visant à réduire la population active et des mesures de nature à augmenter l'offre d'emplois.

Rappelons que les politiques de main d'oeuvre en France ont visé plusieurs catégories de la population active :

- les actifs âgés en leur proposant des cessations anticipées d'activité ;

- les plus jeunes en leur offrant la possibilité de suivre des stages de formation ou en facilitant leur recrutement sur des contrats de travail d'un type particulier ou selon des modalités particulières (stages pratiques) ;

- les immigrés en leur proposant une aide au retour dans leur pays.

Les politiques actives de l'emploi ont agi sur l'offre d'emplois de plusieurs façons :

- par stimulation des restructurations industrielles ;

- par création d'emplois publics ;

- par réduction de la durée du travail et partage du travail ;

- par incitation à l'embauche de certaines catégories de personnes.

Les politiques successives adoptées par le Gouvernement Français ont privilégié telle ou telle catégorie de mesures ou en ont combiné différents types :

La période 1974-1981 se caractérise par un certain attentisme. Le chômage, encore peu élevé en début de période (440 000 chômeurs en 1974) est plutôt considéré comme le résultat d'une dégradation conjoncturelle de l'activité économique qui nécessite l'adoption de mesures en attendant le retour à la croissance. Ce n'est pas encore un objectif prioritaire bien que cela devienne progressivement très préoccupant et que des politiques destinées à certaines catégories de main-d'oeuvre prennent de l'ampleur dès 1977.

A partir de 1981 par contre, chômage et emploi deviennent des priorités pour le Gouvernement. Le chômage, et celui des jeunes en particulier (plus de 600 000 jeunes chômeurs en 1981), prend des proportions inquiétantes. L'Etat multiplie les mesures concernant l'offre d'emplois à travers une politique qui, dans un premier temps au moins (1981-1982) insiste sur la création d'emplois publics et le partage du travail, mais ne néglige pas les actions sur la population active, avec un effort particulier vers les jeunes (stages 16- 18 ans) et vers les personnes plus âgées (contrats de solidarité et retraite à 60 ans).

211. 1974-1981 : Politiques de défense de l'emploi et de gestion du chômage

- Jusqu'en 1977 : Une politique de défense de l'emploi

Cette période correspond à une phase d'attente d'un retour à la croissance et donc de préservation du tissu industriel et de conservation de la stabilité, accompagnée d'une certaine gestion sociale des réductions d'effectifs (Colin et alii 1981).

Du point de vue du maintien de l'emploi cela se traduit par :

- un soutien à la santé financière des entreprises en facilitant l'obtention de crédits et des délais de règlements des charges fiscales et sociales ;

- un renouvellement du système d'indemnisation du chômage partiel (loi janvier 1975) qui correspond à une prise en charge accrue par l'Etat du coût du maintien des effectifs ;

- une réglementation des licenciements économiques qui prévoit un contrôle du pouvoir d'appréciation du chef d'entreprise en ce domaine.

Du point de vue de la réduction des effectifs, la garantie de ressources licenciements (GRL), instituée en 1972 et destinée à protéger les salariés en cas de licenciement est de plus en plus utilisée pour exclure une part croissante de la main-d'oeuvre à partir de 60 ans.

Du point de vue de la politique vis-à-vis des jeunes, très peu de mesures sont prises. Toutefois, on trouve un début de ce que seront les Pactes dans :

- la mise en place des contrats Emploi Formation (1975) ;
- la mise en place des stages Granet qui sont les prémisses des stages de formation des Pactes. (1975)
- De 1977 à 1981 : Redéploiement industriel et politiques catégorielles de la main-d'oeuvre

Cette période est marquée par une augmentation très sensible du chômage, par la prise de conscience que la crise sera durable, et par une croissance forte de la population active, d'où la nécessité de restructurations industrielles pour surmonter la crise et de politiques de dégagement de l'activité de certaines catégories de main-d'oeuvre. En même temps, il apparaît nécessaire de revoir le système d'indemnisation du chômage devant l'augmentation croissante des bénéficiaires du régime, augmentation due en partie à la politique de dégagement des travailleurs âgés de l'appareil productif.

Les mesures d'accompagnement des restructurations industrielles se traduisent par la mise en place de divers organismes destinés à soutenir le développement d'entreprises performantes, d'un Fonds (Fonds spécial d'adaptation industriel) incitant les entreprises à investir dans les régions particulièrement atteintes.

La refonte du régime d'indemnisation du chômage en 1979 a plusieurs objectifs : réduire les inégalités devant l'indemnisation (rééquilibrer les charges financières entre l'Etat et l'UNEDIC, mieux maîtriser les coûts, unifier les régimes). Toutefois, fondamentalement, ce système reste inadapté à la situation : c'est l'utilisation de modes d'indemnisation d'un chômage conjoncturel appliqués à un chômage structurel. Certaines catégories de personnes, particulièrement touchées par le chômage, sont mal indemnisées (exemple: les jeunes primo-demandeurs) et la limitation des durées d'indemnisation est contradictoire avec le développement du chômage de longue durée.

Les politiques de main-d'oeuvre se développent dans trois directions principales.

Vis-à-vis des personnes âgées, la garantie de ressources - licenciement (GRL) est étendue en 1977 aux travailleurs licenciés avant 60 ans. Est instituée à partir de la même année la garantie de ressources - démission (GRD) qui permet aux salariés qui le désirent de cesser leurs activités par anticipation. Ce sont des mesures qui remportent un succès certain mais qui sont coûteuses.

Vis-à-vis des travailleurs étrangers, les pouvoirs publics ont instauré à partir de juin 1977 une aide au retour dont les effets n'ont pas été à la hauteur de ce qu'ils attendaient.

Vis-à-vis des jeunes, le Gouvernement met en place dès Juillet 1977 les "Pactes pour l'emploi des jeunes" destinés à permettre l'embauche des jeunes qui souffrent d'un chômage particulièrement élevé. Il s'agit :

- d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale lors de l'embauche de jeunes ;
- de la mise en place de stages de formation ;
- de la mise en place de stages pratiques en entreprises qui ne sont pas des contrats de travail mais visent à faire acquérir une expérience professionnelle ;
- de la relance de l'apprentissage et du contrat emploi-formation (pour lesquels les exonérations de cotisations patronales peuvent s'appliquer) qui alternent formation et expérience professionnelle.

L'objectif d'un tel dispositif est de "dégonfler" le chômage des jeunes et d'éviter les goulots d'étranglement liés à l'arrivée massive à une date donnée (la fin de l'année scolaire) des jeunes sur le marché du travail, en même temps que leur donner une formation et/ou une expérience professionnelle.

212. A partir de 1981, le développement des politiques de l'emploi : des actions sur l'emploi aux interventions sur les ressources en main-d'oeuvre.

A partir de 1981, devant la montée du chômage, on assiste à la mise en place d'une politique de l'emploi qui devient prioritaire dans l'action du Gouvernement, mais s'appuie sur des mesures différentes selon les années.

- 1981-1982 : Une politique active de l'emploi

L'arrivée au pouvoir de la gauche marque un changement dans la politique économique. La relance mise en place à partir de 1981 jusqu'en 1982 s'appuie sur des mesures de stimulation de la demande publique et privée : revalorisation des bas salaires, amélioration de certaines prestations sociales, accroissement des dépenses publiques.

La politique de l'emploi concerne essentiellement l'offre d'emploi à travers :

- la création massive d'emplois publics en 1981 et 1982 : environ 200 000, dans l'Education nationale, les hôpitaux, l'Action sanitaire et sociale, les PTT et les collectivités locales, de même que l'encouragement aux emplois d'initiative locale ;

- un vaste programme de partage du travail qui se traduit par la réduction du temps de travail qui passe à 39 heures (35 heures prévues pour 1985) et la 5ème semaine de congés payés ;

- la stimulation des restructurations industrielles déjà entreprises avant 1981 se poursuit par la reconduction des organismes et fonds déjà mis en place à cette fin. Elle prend également la forme d'interventions sélectives en faveur de secteurs en difficulté : Bois, Textile-Habillement, Sidérurgie, Chimie de base, de certaines PME, de technologies nouvelles. C'est ainsi que l'ordonnance de mars 1982 crée les contrats "emplois investissement" qui accordent pour 1 ou 2 ans aux entreprises du secteur Textile-Habillement une exonération importante des charges sociales liées à des opérations d'investissement et à l'engagement de maintenir l'emploi ;

- par ailleurs les pouvoirs publics maintiennent les aides aux chômeurs créateurs d'entreprises mises en place en 1979.

En même temps se poursuivent les actions concernant les différentes catégories de main-d'oeuvre.

- Dès 1982, les contrats solidarité-préretraites qui engagent l'employeur à remplacer nombre pour nombre les préretraités par des salariés plus jeunes, et à maintenir pour un an au moins ses effectifs, prennent le relais des GRL et des GRD du régime précédent et connaissent rapidement un vif succès jusqu'en 1984 date à laquelle ils sont supprimés ;

- les actions en faveur des jeunes : Plan Avenir Jeunes (1981) et stages 16-18 ans (ord . mars 1982), se développent. L'accent est mis sur la formation et sur la suppression des mesures qui encourageaient une certaine précarisation de l'emploi au profit de celles permettant une expérience professionnelle plus stable : ainsi sont diminués puis supprimés les stages pratiques et encouragés les contrats emploi-formation dont la garantie d'emploi est doublée. Par ailleurs le bénéfice des CEF et des stages pratiques est étendu aux collectivités locales.

- A partir de 1983 : Le retour à la rigueur et la politique d'incitation au retrait d'activité

D'un point de vue économique, la relance par la consommation mise en place au printemps 1981, entraîne rapidement des effets insupportables : déséquilibre des comptes publics, déficit du commerce extérieur, endettement extérieur croissant, inflation. Trois dévaluations ont lieu notamment en juin 1982 et en mars 1983. A partir de cette date, qui correspond à un changement de Gouvernement, on s'oriente vers une politique de rigueur : ralentissement de l'inflation, rééquilibrage des échanges extérieurs, rétablissement de l'équilibre des budgets publics, arrêt de la croissance des prélèvements obligatoires (Lévi 1984) d'où blocage du pouvoir d'achat et des salaires et limitation de la croissance des dépenses budgétaires.

Sur le plan des politiques de l'emploi, l'accent est mis sur les politiques en direction des catégories de main-d'oeuvre, notamment les gens âgés et les jeunes, et moins sur les politiques actives de l'emploi.

En effet, la création d'emplois publics est restreinte en 1983 (16 000 sont créés contre 200 000 les deux années précédentes), puis complètement stoppée en 1984. De même la réduction de la durée du travail n'est pas poursuivie au delà des 39 heures en raison des réticences patronales et du refus de plusieurs organisations syndicales d'infléchir leur revendication systématique de compensation salariale totale.

Par contre, la politique d'incitation au retrait anticipé d'activité est très efficace (M. Elbaum 1985). Elle s'appuie sur une gamme étendue de mesures :

Les garanties de ressources s'éteignent en 1983. Le relais a été pris par les contrats de solidarité-préretraite-démission qui connaissent un vif succès pour les salariés âgés de 55 à 59 ans, mais sont supprimés à leur tour au 1er avril 1984. Le nombre des licenciements économiques opérés dans le cadre des conventions des FNE augmente. Enfin, à partir du 1er avril 1983, l'abaissement de la retraite à 60 ans (ordonnance du 26 avril 1982) vient consacrer le mouvement amorcé depuis longtemps déjà d'une cessation d'activité plus précoce.

La politique à l'égard des jeunes se poursuit et s'étend. Les stages 16-18 ans continuent à "former" les jeunes les plus défavorisés sur le plan scolaire. Les contrats emploi-formation se diversifient en contrats emploi-adaptation et emploi-orientation. Le système éducatif s'emploie à retenir un nombre croissant d'élèves. Sont mises en place après accord avec les partenaires sociaux (octobre 1983) des formations en alternance (loi du 24 février 1984) : contrats d'adaptation et contrats de qualification, mais aussi stages d'initiation à la vie professionnelle, qui coexistent avec les mesures précédentes. Nous verrons plus loin ce qui les en distingue, soulignons dès maintenant qu'un des points originaux du nouveau dispositif est la "défiscalisation" des sommes que les entreprises versent depuis plusieurs années au Trésor public pour la formation et qu'elles peuvent désormais utiliser directement à des actions de formation en alternance. Enfin, les travaux d'utilité collective (TUC) mis en oeuvre à partir d'octobre 1984 élargissent aux collectivités publiques les mesures destinées à "occuper" les jeunes.

L'ordonnance du 16 février 1984 met en place un nouveau régime d'indemnisation du chômage au 1er avril 1984. Il y a désormais distinction entre le régime d'assurances-chômage financé par le produit de la contribution des employeurs et des salariés, et le régime de solidarité qui prend en charge deux nouvelles allocations : l'allocation d'insertion (jeunes primo-demandeurs et femmes seules) et l'allocation de solidarité (chômeurs de longue durée sortis du régime d'assurance).

- Quel bilan ?

Ces différentes mesures se traduisent d'abord par une stabilisation du chômage et de l'emploi en 1981-1982, mais ne peuvent ensuite faire face à une diminution de l'offre d'emploi.

En 1982, en effet, les résultats sont plutôt positifs : l'évolution spontanée du chômage aurait conduit à 300 000 chômeurs de plus selon les estimations de l'INSEE, or l'augmentation "n'a été que de 100 000 chômeurs" supplémentaires. Le niveau de l'emploi est resté stable : ralentissement sensible de la baisse des effectifs dans l'industrie et croissance soutenue dans le tertiaire, seul le BTP continue à se dégrader (Frank - Tregoaat 1983). Ce résultat est dû essentiellement à la création d'emplois publics, aux contrats emplois-investissements dans le Textile-Habillement, et à la réduction du temps de travail. Mais c'est également dû à une série de mesures portant sur certaines catégories de populations : retrait de marché du travail des salariés de 55 à 59 ans, et de plus de 60 ans (contrats de solidarité, licenciements FNE, GRD et GRL), et politiques de formation à l'égard des jeunes (stages 16-18 ans) et d'aide à l'embauche des moins de 25 ans.

En 1983 par contre, les résultats sont moins positifs. La progression du chômage reste limitée à 100 000 personnes alors qu'elle aurait dû être de 300 000, mais ce n'est plus en raison du maintien de l'offre d'emploi, puisque celle-ci décroît (190 000 emplois de moins en 1983 : baisse de l'emploi industriel et croissance ralentie du tertiaire) en liaison avec l'arrêt de la création d'emplois dans le secteur public, mais plutôt de l'efficacité de la politique d'incitation au retrait d'activités (Lacroix - Guergoaat 1984) et de l'extension des mesures à l'égard des jeunes.

Ceci pose un problème pour l'avenir dans la mesure où l'on voit les limites de ces dispositifs : les contrats de solidarité se sont éteints en 1984 et l'effort de scolarisation à l'égard des jeunes ne pourra pas connaître encore une extension considérable. Du reste on peut noter une reprise du chômage en 1984 et la poursuite de la baisse de l'offre d'emploi : encore moins 200 000 emplois en 1984.

Tableau 11

CHRONOLOGIE DES MESURES EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI DES JEUNES

Types de mesures		Stages	Contrats de travail
Dates d'apparition des mesures			
Avant 1977	Loi 16 juillet 1971 Décret 4 juin 1975 Circulaire 25 juin 1975	Stages Granet	Contrat d'apprentissage Contrat Emploi-Formation
1977 à 1980	Premier Pacte pour l'emploi Loi du 5 juillet 1977 Second Pacte pour l'emploi Loi du 6 juillet 1978 Troisième Pacte pour l'emploi Loi du 10 juillet 1979 (reconduit en 1980)	Stages de formation Stages pratiques	
1981	Plan Avenir Jeunes Juin 1981	Stages de formation - insertion - qualification Stages pratiques	
1982-1983	Mesures d'aide à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes Ordonnance 26 mars 1982 (stages 16-18 ans) Circulaire 30 septembre 1982 (stages 18-21 ans) Décret 22 janvier 1982 Décrets 19 mai 1983	Stages d'orientation approfondie Stages de formation alternée : - insertion - qualification Stages jeunes volontaires	Contrat Emploi-Adapt. Contrat Emploi-Orient.
1984	Formations en alternance Loi du 24 février 1984 Décret 16 octobre 1984	Stages d'initiation à la vie professionnelle Travaux d'Utilité Collective (TUC)	Contrat de qualification Contrat d'adaptation

 Mesures périmées.

 Mesures actuellement en vigueur.

22. Les politiques de lutte contre le chômage des jeunes

Les politiques spécifiques de l'emploi des jeunes, que l'on vient de replacer dans une perspective plus générale, ont pour objectif de favoriser une meilleure insertion de cette population. Elles procèdent à la fois de préoccupations économiques et sociales sur lesquelles l'accent a été porté avec une intensité différente selon le pouvoir politique en place, son approche de la nature des problèmes d'insertion des jeunes, sa conception du rôle de l'Etat par rapport aux problèmes d'emploi.

C'est ainsi que durant cette période on assiste à des évolutions très nettes de la politique à l'égard des jeunes : jusqu'en 1980-81, les mesures "jeunes" sont très orientées vers l'aide financière aux entreprises qui embauchent ; avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, c'est plus vers la formation des plus défavorisés que s'orientent les interventions de l'Etat dans ce domaine. A partir de 1984 enfin, l'insertion professionnelle des jeunes est placée sous la responsabilité des partenaires sociaux, l'entreprise constituant le centre du dispositif comme lieu de formation et de mise au travail, tandis que l'Etat prend en charge l'aspect le plus social de la gestion du chômage des jeunes à travers la mise en place d'activités utiles pour la collectivité.

221. On reviendra plus en détail sur les différentes phases de cette politique. Quoi qu'il en soit elles ont en commun un certain nombre de caractéristiques :

- Fondées sur des aides à l'embauche et/ou sur des programmes de formation, toutes les mesures mises en place aident à gérer le chômage, à la fois en "occupant" les jeunes au moyen de stages, de contrats de travail particuliers et désormais d'"activités" (TUC) afin d'éviter leur marginalisation, en régulant leur flux à la sortie du système éducatif pour éviter les goulots d'étranglement, mais aussi, à défaut de les insérer durablement, en les "faisant tourner" dans différentes situations qui leur évite de rester trop longtemps au chômage. On voit, avec l'extension du chômage de longue durée aux jeunes (Cf. 1ère partie) les limites actuelles de ces politiques.

- Elles sont présentées en général à l'opinion publique comme des palliatifs au manque de formation ou d'expérience professionnelle des jeunes, avancé comme la principale cause de leurs difficultés, et elles mettent donc en avant soit l'acquisition d'une pratique en entreprise (stages pratiques), soit la nécessité d'un rattrapage scolaire pour les plus défavorisés (stages de formation), soit l'acquisition de l'un et de l'autre : c'est ainsi que l'on voit émerger progressivement la notion d'alternance qui, déjà présente dans l'apprentissage et les contrats emploi-formation, reprise dans la loi du 12 juillet 1980 sur les formations professionnelles alternées(1), s'étend en 1982 aux stages 16-18 ans et en 1984 aux formations en alternance.

(1) Cette loi, dite aussi "Loi Legendre", qui prévoyait des formations professionnelles alternées, en concertation avec les milieux professionnels, n'est pas entrée en application en raison des changements politiques du printemps 1981.

- Au fur et à mesure qu'elles se multiplient et se diversifient, au rythme de l'accroissement et de la diversification des difficultés des jeunes (actions d'orientation, d'insertion et mise à niveau, de qualification d'adaptation à l'emploi de jeunes déjà qualifiés...), les mesures prises dans le cadre des politiques "jeunes" apparaissent de plus en plus comme des dispositifs de réponse à une crise durable de l'emploi et de gestion d'une période de "transition professionnelle" pour les jeunes (Rose 1984).

Cela se traduit sur le plan des institutions par un accroissement du rôle des organismes de placement (ANPE-APEC), par la mise en place de dispositifs permanents d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO (1) et missions locales), par la réorganisation du service public de l'emploi (SPE) (1982) qui va dans le sens d'une amélioration du service rendu aux usagers et d'une unité d'action des différentes institutions du SPE pour améliorer leur efficacité (ANPE-AFPA-Services extérieurs du Travail et de l'Emploi).

- Rappelons enfin que, quelle que soit la période, coexistent deux catégories de mesures qui, d'un point de vue juridique, placent les jeunes sous un statut différent : les stages confèrent le statut de stagiaire de la formation professionnelle, rémunéré par l'Etat ; les contrats de travail d'un type particulier donnent au jeune le statut de salarié rémunéré par l'entreprise. Il est à noter que la distinction entre stage et contrat de travail tend à s'atténuer : les stages pouvant se dérouler en entreprise (stages pratiques) et les contrats de travail comporter des périodes de formation (contrat emploi-formation). Seul le lien juridique et la rémunération maintiennent la distinction.

222. Les différentes étapes de la politique d'emploi des jeunes

.1977-1980 : les Pactes pour l'Emploi des Jeunes.

Les Pactes pour l'Emploi des Jeunes⁽²⁾ mis en place par le Gouvernement Barre à partir de juillet 1977 sont un des volets de la politique de main-d'oeuvre développée à cette époque dans l'attente d'un retour à la croissance.

Le dispositif, reconduit pendant 4 années, vise le public des jeunes chômeurs de moins de 25 ans. Il repose sur plusieurs mesures qui mêlent à des degrés divers les aides financières aux entreprises embauchant des jeunes et des dispositions concernant la formation. Toutefois, le nombre de jeunes concernés par chacune de ces mesures semble bien traduire une orientation marquée, durant cette période, vers la première catégorie de mesures.

(1) PAIO : Permanences d'accueil, d'information et d'orientation

(2) Premier Pacte pour l'Emploi pour la période de 1977-1978 - Deuxième Pacte pour l'Emploi pour la période de 1978-1979 - Troisième Pacte pour l'Emploi pour la période de 1979-1980, reconduit pour la période de 1980-1981.

Rappelons brièvement les principales dispositions :

. l'exonération des charges sociales vise les entreprises embauchant soit des jeunes de moins de 25 ans, soit des apprentis ;

. les stages pratiques, de 4 à 6 mois selon les Pactes, sont ouverts aux jeunes sans emploi de moins de 25 ans et à certaines catégories de femmes. Le stage se déroule en entreprise, avec une courte formation complémentaire, mais le jeune est stagiaire de la formation professionnelle, rémunéré par l'Etat à 90 % du SMIC, ou 410 F s'il a moins de 18 ans. Si ces stages pratiques donnent aux jeunes une certaine expérience professionnelle, ils permettent aux entreprises l'emploi - de courte durée - d'une main-d'oeuvre hors contrat de travail et rémunérée par l'Etat. Ce qui revient d'une certaine manière à une forme de subvention à l'emploi.

. les stages de formation, ouverts aux chômeurs de moins de 25 ans et à certaines catégories de femmes, doivent permettre en 6 mois (800 heures) d'acquérir une qualification professionnelle. Ils se déroulent essentiellement en organisme de formation avec une ou plusieurs périodes d'application en entreprise d'une durée totale de quelques semaines. Les jeunes ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle.

. les contrats emploi-formation, créés en 1975, sont reconduits. Il s'agit par ce procédé, de faciliter l'embauche de jeunes en incitant les entreprises, moyennant une aide de l'Etat (portant sur la formation, la rémunération, les charges sociales), à signer des contrats de travail comportant une obligation de formation et une garantie d'emploi minimale. Le jeune est alors salarié de son entreprise et rémunéré par elle en fonction du poste qu'il occupe.

Les effectifs prévus pour chacune de ces mesures sont très différents : 400 000 jeunes pour ce qui est des exonérations et 120 000 jeunes pour les stages pratiques, contre 40 000 stagiaires de formation et 50 000 contrats emploi-formation (J. Rose - 1979). On verra⁽¹⁾ que les résultats sont un peu différents (il y aura un peu plus de stages pratiques et de stages de formation et moins de CEF), mais cela ne change pas le fait que globalement l'accent est plutôt mis sur les mesures d'aide à l'embauche que sur l'acquisition d'une qualification par la formation.

(1) cf. 223 : Le Bilan des Pactes

TABEAU 12 : LES PACTES NATIONAUX POUR L'EMPLOI

Contenu comparé des trois pactes nationaux pour l'emploi	
Intitulé des mesures	Pacte 1 (pacte (1977))
Embauche avec exonération de charges sociales.....	<p>Visé à favoriser l'embauche des jeunes de 16 à 25 ans.</p> <p>L'embauche doit se traduire par un contrat de travail d'au moins six mois.</p> <p>Les entreprises bénéficiaires doivent relever du champ professionnel de l'U.N.E.D.I.C. De plus, elles doivent avoir maintenu, en 1977, l'effectif moyen de 1976 et ne pas avoir procédé à des licenciements économiques depuis le 1^{er} mai 1977.</p> <p>L'exonération porte sur la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale pendant un à douze mois.</p>
Entrée en apprentissage avec exonération de charges sociales.	<p>Visé à favoriser l'embauche des apprentis.</p> <p>L'exonération porte sur la totalité des cotisations patronales de sécurité sociale.</p> <p>Pas de critère particulier lié à l'entreprise.</p> <p>Durée égale à la durée du contrat d'apprentissage avec un maximum de deux ans.</p>
Stages en centres de formation.....	<p>Visent à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.</p> <p>Durée : huit mois.</p> <p>Rémunération versée par l'État :</p> <p>16/18 ans : 410 F puis 450 F/mois + indemnité de transport et d'hébergement.</p> <p>18/25 ans : 90 % du S.M.I.C. et prise en charge des cotisations de sécurité sociale.</p>
Contrats emploi-formation.....	<p>Visent à favoriser l'embauche et l'insertion professionnelle des jeunes de 17 à 25 ans et de certaines femmes ayant charge de famille.</p> <p>Bénéficiaires : toutes entreprises à l'exception des collectivités locales, des établissements publics administratifs et des entreprises de travail temporaire.</p> <p>Existence d'un contrat de travail. Conclusion d'une convention État/employeur ou État/organisation professionnelle.</p> <p>L'État participe aux frais de formation (forfait heures/stagiaire) et à la rémunération (calcul en fonction du S.M.I.C.) + exonération des charges sociales patronales.</p>
Stages pratiques en entreprises.....	<p>Visent à permettre une expérience en entreprise incluant une période de formation pour les jeunes de 16 à 25 ans.</p> <p>Durée : 6 à 8 mois; période de formation de 200 heures.</p> <p>Bénéficiaires : toutes entreprises sauf entreprises publiques et entreprises de travail temporaire.</p> <p>L'État prend en charge la totalité des rémunérations (16/18 ans : 410 F; 18/25 ans : 90 % S.M.I.C.).</p> <p>Les frais de formation sont à la charge de l'entreprise.</p>
Mesures diverses.....	

Contenu comparé des trois pactes nationaux pour l'emploi	
Pacte 2 (pacte 1978-1979)	Pacte 3 (pacte 1979-1980-1981)
<p>Vise à favoriser l'embauche des jeunes de 18 à 26 ans et des femmes ayant charge de famille. Durée minimum du contrat de travail inchangée. Bénéficiaires : toutes entreprises relevant du champ professionnel de l'U.N.E.D.I.C., y compris les entreprises de travail temporaire; effectif maximum 500 salariés; chiffre d'affaires inférieur ou égal à 100 millions de F; doit correspondre à un accroissement des effectifs. L'exonération porte sur 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pendant douze mois.</p>	<p>Vise à favoriser l'embauche des jeunes de moins de 26 ans et des femmes ayant charge de famille. Durée minimum du contrat de travail inchangée. Mêmes catégories d'entreprises; l'exigence d'accroissement des effectifs est maintenue mais s'applique à l'échelle de l'entreprise. Suppression des conditions liées à la taille de l'entreprise. L'exonération porte sur 50 % des cotisations patronales de sécurité sociale pendant douze mois.</p>
<p>Les trois premiers points sont sans changement par rapport au pacte 1.</p> <p>L'exonération est totale pendant un an.</p>	<p>Sans changement par rapport au pacte 1. Exonération totale pendant un an pour les entreprises non artisanales de plus de 10 salariés; exonération totale pendant deux ans pour toutes les autres entreprises.</p>
<p>Visent à favoriser l'insertion professionnelle des 16-25 ans et des femmes ayant charge de famille. Durée : six mois (800 heures de formation). Rémunération versée par l'État : 16-18 ans : 25 % du S.M.I.C. + indemnités de transport et d'hébergement; 18-26 ans : 75 % du S.M.I.C. (90 % du S.M.I.C. pour les femmes concernées) et prise en charge des cotisations sociales.</p>	<p>Inchangé par rapport au pacte 1. Durée inchangée par rapport au pacte 1.</p>
<p>Visent à favoriser l'embauche et l'insertion professionnelle des jeunes de 17 à 26 ans et de certaines femmes ayant charge de famille. Entreprises exclues : organismes sous contrôle financier de l'État. Sans changement par rapport au pacte 1. Aide forfaitaire de l'État égale à 3,5 fois le minimum garanti par heure de formation + exonération de 50 % des charges sociales patronales.</p>	<p>Visent à favoriser l'embauche et l'insertion professionnelle des jeunes de 17 à 26 ans et de certaines catégories de femmes ayant charge de famille. Mêmes entreprises que pour le pacte 1. (Mesure étendue au secteur artisanal sous certaines conditions). Sans changement par rapport au pacte 1. Sans changement par rapport au pacte 2.</p>
<p>Visent à permettre une expérience en entreprise incluant une période de formation pour les jeunes de 18 à 26 ans et certaines catégories de femmes ayant charge de famille. Durée : 4 mois, période de formation : 120 heures. Bénéficiaires : toutes entreprises sauf entreprises de travail temporaire. L'État prend en charge une partie des rémunérations (70 % S.M.I.C.); les frais de formation sont à la charge de l'entreprise.</p>	<p>Sans changement par rapport au pacte 2, s'il s'agit en fait que bénéficiaires les jeunes de 18 à 19 ans ayant achevé un cycle complet de l'enseignement technique. Durée : six mois. Même champ d'application que pour la prise en charge des cotisations patronales. Sans changement par rapport au pacte 2.</p>
	<p>Prime d'incitation à l'embauche d'un premier salarié dans les entreprises artisanales. Primes d'incitation à l'embauche de travailleurs âgés d'au moins 45 ans en chômage de longue durée.</p>

LES FORMATIONS ALTERNÉES CAMPAGNE 82-83

Les stages d'orientation approfondie

L'objectif : aider les jeunes à prévoir leur projet d'orientation professionnelle et sociale.

Les principes pédagogiques : 15 stagiaires, la durée moyenne varie de 4 à 6 semaines. Cependant, le jeune peut interrompre son stage dès qu'il arrête son choix.

Le financement : il est assuré par l'Etat, 16 francs l'heure par stagiaire en 1983, appliqué pendant toute la durée du stage, y compris les périodes en entreprise. A l'issue du stage, les jeunes ont la possibilité de suivre un stage de formation alternée de qualification, éventuellement d'insertion, de retourner en formation initiale, d'entrer en apprentissage, d'accéder à un emploi (contrat emploi-formation).

Les stages d'insertion sociale

L'objectif : permettre à des jeunes qui rencontrent des difficultés (situation d'échec scolaire, absence de projet personnel, difficultés psychologiques) de s'insérer dans la société, d'entrer dans la vie active en leur donnant les moyens de suivre une formation qualifiante.

Les principes pédagogiques : 15 stagiaires, la durée est variable, limitée à 10 mois. Le temps de présence peut être différent pour chaque stagiaire. Les périodes en entreprise doivent représenter en moyenne 50% de la durée totale de la formation. Les stages de moins de 8 mois doivent comporter au moins deux périodes en entreprises et, plus de 8 mois, trois périodes. Suivant le cas, il peut être proposé des stages d'insertion courte (moins de 6 mois) ou des stages d'insertion longue.

Le financement :

— par l'Etat, il est de 16 francs l'heure par stagiaire pour la période en centre sur une base de 70 heures par mois. Quant aux périodes en entreprise, pour assurer le suivi des stagiaires, l'organisme recevra 2 000 francs par stagiaire, majoré éventuellement de 50% pour les actions supérieures à 6 mois ;

— par l'entreprise (1) : les entreprises qui accueillent des stagiaires dans le cadre de la formation alternée pourront imputer les dépenses

qu'elles auront consenties en 1982, sur la cotisation complémentaire à la taxe d'apprentissage (1) exigible au titre de 1983. Cette imputation se fera selon un barème fixé à 375 francs par mois et par jeune.

A l'issue du stage, les jeunes ont la possibilité de suivre un stage de qualification, ou de retourner en formation initiale, ou d'entrer en apprentissage, ou d'accéder à un emploi. De plus, une procédure de validation de certains acquis théoriques permet une capitalisation pour une formation qualifiante ultérieure.

Les stages de qualification

Les objectifs : accéder à une qualification reconnue qui prépare les jeunes à des métiers et des activités conduisant à un emploi en rapport avec la situation économique locale et remédier à la non-adaptation des choix professionnels des jeunes filles.

Les principes pédagogiques : la durée peut être comprise entre 6 mois et 2 ans. La durée moyenne est de 8 mois, à raison de 30 heures par semaine en centre. Les périodes en entreprise doivent représenter 30% de la durée totale de la formation. L'articulation entre périodes en entreprise et en centre varie en fonction du processus pédagogique retenu compte tenu des besoins du stagiaire.

Le financement :

— par l'Etat : il est de 16 francs l'heure par stagiaire pour 1983 pour la formation en centre et l'Etat verse à l'organisme une subvention forfaitaire de 1 000 francs par stagiaire ;

— par les entreprises : il est identique à celui effectué pour les stages d'insertion.

Pendant toute la durée du stage, le jeune a le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Il reçoit une indemnité forfaitaire de 500 francs par mois pendant les six premiers mois et 700 francs ensuite.

(1) La contribution de 0,1% complémentaire à la taxe d'apprentissage actuellement versée par les entreprises est reconduite.

. 1982-1983 : les stages 16-18 ans et l'effort de l'Etat en faveur de la formation des jeunes les plus défavorisés

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir, c'est à une politique active de l'emploi et une intervention étatique plus poussée que l'on assiste.

Sans pour autant négliger leur insertion professionnelle, il apparaît nécessaire aux pouvoirs publics d'assurer également aux jeunes une bonne insertion sociale, et c'est à l'Etat que revient cette charge. Les Lois de 1982 et 1983 sur la décentralisation, qui donnent à la Région une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue, laissent en effet au pouvoir central la responsabilité des programmes d'aide à la formation et à l'insertion des jeunes.

La formation est alors considérée comme le moyen le meilleur d'aide à l'insertion des jeunes, et surtout des plus défavorisés, dans le système économique, mais aussi dans leur environnement social. Cette philosophie, développée dans le Rapport de Bertrand Schwartz au Premier Ministre (1981), imprègne l'ordonnance du 26 mars 1982 qui met en place les stages de formation alternée (également appelés stages 16-18 ans ou stages Rigout) destinés à un public très jeune et particulièrement démunis. Ce dispositif, entré en vigueur en septembre 1982, remplace le Plan Avenir-Jeunes qui, en 1981, avait provisoirement reconduit les Pactes avec quelques modifications. Stages pratiques et stages de formation des Pactes sont supprimés, l'apprentissage et les contrats emploi-formation développés.

La structure du dispositif mis en place par l'ordonnance du 26 octobre 1982 reflète les options prises par ses auteurs :

- l'établissement d'actions d'accueil, d'information et d'orientation montre l'intérêt porté aux problèmes d'orientation des jeunes et le souci de drainer vers les formations alternées les jeunes les plus défavorisés, délaissés par les dispositifs précédents⁽¹⁾. Sont mises en place des PAIO (Permanences d'accueil, d'information et d'orientation) et pour les zones les plus déshéritées des missions locales, qui sont chargées de proposer des solutions selon les problèmes rencontrés : "stage 16-18" mais aussi apprentissage, retour à l'école... Des stages d'orientation sont également prévus, de courte durée, afin d'aider certains jeunes à se construire un projet professionnel,

- la mise en place de stages de formation alternée souligne l'intérêt marqué pour le concept d'alternance comme outil pédagogique et comme facteur d'insertion. Deux catégories de stages sont proposés aux jeunes : les stages d'insertion sont destinés à ceux qui ont de sérieux handicaps socio-culturels, et dont l'accès direct à une formation qualifiante s'avère de ce fait impossible. Limités à dix mois, ces stages ont pour but d'amener les stagiaires à se donner un projet de vie professionnelle et sociale leur permettant d'accéder à une formation professionnelle. Ils associent à des séquences de formation dispensées par l'organisme de formation, des séquences en entreprise qui occupent 50 % du temps total de formation.

(1) Cf. 223 : le Bilan des Pactes

Les stages de qualification ont pour but l'accès à une qualification reconnue par un diplôme. Ils peuvent durer de 6 mois à 2 ans avec des périodes en entreprises de l'ordre de 30 % du temps total de formation. Dans les deux cas les jeunes sont stagiaires de la formation professionnelle et perçoivent une indemnité de l'Etat. Ils sont suivis dans les entreprises par des "tuteurs". Toutes les entreprises peuvent accueillir des jeunes stagiaires sauf les entreprises de travail temporaire ;

- le dispositif offre aux jeunes la possibilité d'itinéraires différents en fonction de leurs handicaps initiaux (notamment le parcours stage d'insertion - stage de qualification) afin qu'ils puissent accéder à une qualification reconnue par un diplôme (CAP, par unités capitalisables éventuellement, et certificat de formation générale mis en place en juin 1983) ou un titre homologué. Cette notion de validation des acquis qui est au centre du dispositif est bien en cohérence avec l'objectif de formation affiché par l'ordonnance de 1982.

Dès septembre 1982, ces mesures sont étendues aux 18-21 ans puis ultérieurement aux 18-25 ans. Elles sont encore actuellement en vigueur, mais le nombre des bénéficiaires, élevé jusqu'en 1983, est désormais en décroissance. Les contrats emploi-formation concernent par contre un nombre grandissant de jeunes, et le décret de mai 1983 en propose deux variantes à partir des mêmes principes : le contrat emploi-adaptation offre aux jeunes ayant déjà une qualification, une garantie d'emploi de un an, tandis que le contrat emploi-orientation - conclu pour 4 mois - concerne les jeunes sans formation ni projet professionnel.

. A partir de 1984 : Formations en alternance et Travaux d'utilité collective

1984 correspond à un changement de perspective : la loi du 24 février 1984 sur la formation professionnelle continue renvoie aux partenaires sociaux la responsabilité de l'insertion professionnelle des jeunes : 300 000 bénéficiaires de ces mesures sont prévus, tandis que l'Etat prend en charge une forme de gestion sociale du chômage à travers la mise en place des Travaux d'Utilité Collective.

- Les formations en alternance : responsabilité des partenaires sociaux et implication des entreprises

Le tournant pris par rapport à la période précédente se manifeste notamment sur les points suivants :

• L'insertion professionnelle des jeunes relève désormais pour une large part d'une politique contractuelle entre partenaires sociaux. La loi de février 1984 a en effet été précédée en octobre 1983 d'un Accord Interprofessionnel définissant les grandes lignes du dispositif, reprises, à peu de choses près, par la loi. Il a été signé par toutes les organisations syndicales à l'exception de la CGT pour laquelle les garanties insuffisantes données aux jeunes et la précarisation des emplois qui leur sont offerts constituent des conditions inacceptables. Courant 1985, des accords de branche ont été signés pour la mise en place concrète de ce dispositif.

• Les nouvelles dispositions s'appuient sur la conclusion de contrats de travail d'un type particulier, et sur des stages en entreprise, qui constituent tous deux des dérogations aux contrats de travail "normaux".

Les contrats de qualification, qui doivent permettre aux jeunes d'acquérir une qualification reconnue par un diplôme, ou un titre homologué, sont des contrats à durée déterminée (de 6 mois à 2 ans), qui prévoient qu'un quart du temps est consacré aux enseignements généraux, professionnels et technologiques. Salarié, le jeune perçoit une rémunération de l'entreprise par référence au SMIC en fonction de son âge et de l'ancienneté du contrat : de 17 % du SMIC pour les plus jeunes à 75 % pour les anciens. On notera la proximité de cette formule avec le contrat d'apprentissage classique.

Les contrats d'adaptation à l'emploi (ou à un type d'emploi) doivent favoriser une insertion professionnelle rapide des jeunes demandeurs d'emploi de niveau V par une formation complémentaire à leur qualification initiale. Il peut s'agir d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée, et la rémunération est au moins égale à 80 % du SMIC fixé pour l'emploi occupé.

Ces deux nouveaux contrats ont coexisté un certain temps avec les contrats emploi-formation qui n'ont été supprimés pour les jeunes de moins de 26 ans, qu'en décembre 1985 mais continuent d'exister pour les plus âgés.

Ce sont donc à travers ces deux catégories de contrat de travail des conditions d'embauche assouplies qui ont été mises en place en 1984 pour les jeunes : possibilités de contrats à durée déterminée, qualification et rémunérations "attractives" pour les employeurs qui peuvent ainsi rétribuer leurs personnels jeunes à un taux inférieur au SMIC.

Tableau 13

TABLAU RECAPITULATIF DES NOUVELLES FORMATIONS EN ALTERNANCE DES JEUNES

	Contrat de qualification	Contrat d'adaptation	Stage d'initiation à la vie professionnelle
Objectifs	Acquiert une qualification	S'adapter rapidement à un emploi ou à un type d'emploi, grâce à une formation complémentaire	<ul style="list-style-type: none"> découvrir la vie de l'entreprise élaborer un projet professionnel
Bénéficiaires	18/25 ans * <ul style="list-style-type: none"> dépourvus de qualification à la recherche d'un emploi 	18/25 ans * <ul style="list-style-type: none"> jeunes demandeurs d'emploi susceptibles d'occuper rapidement un poste de travail 	18/25 ans * <ul style="list-style-type: none"> jeunes en difficulté à la recherche d'un emploi depuis longtemps
Entreprises concernées	Toutes	Toutes sauf : État, collectivités locales, établissements publics administratifs, E.T.T., employeurs de concierges, employés de maison, assistantes maternelles	Toutes sauf : État, collectivités locales et établissements publics à caractère administratif
Le type de contrat et sa durée totale	Contrat de travail <ul style="list-style-type: none"> à durée déterminée (de 6 mois à 2 ans) 	Contrat de travail <ul style="list-style-type: none"> à durée déterminée (au moins 1 an) ; ou à durée indéterminée 	Ce n'est pas un contrat de travail ; <ul style="list-style-type: none"> c'est un contrat tripartite conclu entre l'employeur, le jeune et un organisme du suivi ; durée de 3 mois (6 mois si le stage a lieu dans plusieurs établissements)
Durée de la formation	Au moins 25 % de la durée totale du contrat	Au minimum 200 heures	Au minimum 25 heures par mois
Statut du jeune	Salarié	Salarié	Stagiaire de la formation professionnelle
Remunération	17 à 75 % du SMIC : montant variable suivant l'âge et l'ancienneté du contrat	80 % du salaire minimum conventionnel de l'emploi occupé (contrat à durée déterminée) et pendant la période de formation (contrat à durée indéterminée) <ul style="list-style-type: none"> minimum : SMIC 	<ul style="list-style-type: none"> État : 16/18 ans : 535 F par mois 18/21 ans : 1 185,30 F par mois 21/25 ans : 1 580,40 F par mois Employeur : moins de 18 ans : 17 % du SMIC plus de 18 ans : 27 % du SMIC
Contrôle administratif	<ul style="list-style-type: none"> Dépôt d'un projet d'accueil ou habilitation particulière de l'entreprise Dépôt du contrat à la DDTE 	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'habilitation particulière, mais dépôt d'un projet d'accueil (sauf entreprise ou liée par un accord ou par un engagement avec l'État) Dépôt du contrat à la DDTE 	<ul style="list-style-type: none"> Suivi par un organisme conventionné (ANPE, PAIO, missions locales) ; Copie du contrat à la DDTE Projet d'accueil (sauf entreprise de moins de 10 salariés, accord ou engagement avec l'État)
Depenses imputables sur le 0,1 % et le 0,2 %	<ul style="list-style-type: none"> 25 F par heure de formation et par jeune ; 40 F par heure de formation au-delà de 25 % du temps de travail 	46 F par heure de formation et par jeune	375 F par jeune et par mois de présence dans l'entreprise

* Dérivation possible pour les jeunes de moins de 18 ans.

Les stages d'initiation à la vie professionnelle qui doivent permettre aux jeunes de découvrir l'entreprise, sont destinés aux chômeurs de moins de 25 ans qui ne peuvent directement accéder à une formation qualifiante ou à un emploi. Le jeune est stagiaire de la formation professionnelle, rémunéré par l'Etat avec un complément (de 17 à 27 % du SMIC) versé par l'employeur. Prévus pour 3 mois au maximum, ces stages se déroulent essentiellement en entreprise avec quelques heures de formation par mois en organisme de formation. Ces caractéristiques les rapprochent fortement des stages pratiques des Pactes pour l'Emploi.

. L'entreprise est au centre du dispositif

Ceci se manifeste sur plusieurs plans :

La plus grande partie du temps est consacrée par le jeune à une activité professionnelle sur les lieux de travail, la formation vient en complément.

L'entreprise a un rôle formateur puisqu'elle peut dispenser elle-même la formation et en organiser les modalités pédagogiques (comme elle peut du reste la confier à un organisme extérieur).

- Les entreprises bénéficient enfin de dispositions financières particulières. Un mécanisme de défiscalisation remet en effet à leur disposition un important financement versé précédemment au Trésor⁽¹⁾, qu'elles peuvent utiliser elles-mêmes pour financer l'accueil des jeunes dans le cadre des formations alternées, ou verser à un organisme collecteur, ce qui permet aux petites entreprises de bénéficier de sommes importantes par la voie de la mutualisation.

- Les Travaux d'Utilité Collective

Institués par décret du 16 octobre 1984, les travaux d'utilité collective sont ouverts aux jeunes sans emploi de 16 à 21 ans.

Les tâches confiées à ces jeunes sont destinées à satisfaire des besoins ressentis par la population dans le domaine de "l'action sociale, en particulier la lutte contre la précarité et la pauvreté, l'amélioration de l'environnement et des équipements collectifs, le service de l'usager, les activités culturelles et sportives..."

La durée d'affectation des jeunes aux TUC est comprise entre trois mois et un an, avec renouvellement possible, et ils exercent leur activité à mi-temps : 20 heures par semaine. Stagiaires de la formation professionnelle, ils perçoivent une indemnité de l'Etat.

(1) En effet, depuis 1977 les entreprises étaient tenues de verser au Trésor 0,1 % du montant des salaires retenus pour l'assiette de la taxe d'apprentissage et 0,2 % du montant des salaires retenus pour le calcul de la participation à la formation continue. Désormais ces sommes sont laissées à la disposition des entreprises, à condition qu'elles les affectent au financement des formations en alternance (nouvelle formule). Cette "défiscalisation" représente trois milliards de francs.

Alors que les formations en alternance sont tournées vers les entreprises et le système productif, les organismes d'accueil des TUC sont les collectivités territoriales, les associations à but non lucratif, les fondations, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale et les sociétés mutualistes.

C'est donc toute une sphère d'activités non directement "productives", du domaine du secteur public, associatif ou mutualiste qui se trouve progressivement impliquée dans la politique de l'emploi.

223 - Le bilan des mesures pour les jeunes

Un certain nombre d'évaluations ont été menées sur les mesures des Pactes pour l'emploi et sur les stages 16-18 ans. Les nouvelles formations par alternance et les TUC sont des mesures trop récentes pour avoir donné lieu déjà à des analyses fines.

Signalons cependant que, si les formations en alternance démarrent difficilement, les TUC semblent connaître un grand succès immédiat, malgré les réticences de certains syndicats ouvriers comme la CGT et la Force Ouvrière.

- Les Pactes pour l'emploi des jeunes

Les Pactes ont concerné un nombre important de jeunes : 550 000 pour le premier Pacte, 275 000 pour le second et 390 000 pour le 3ème (non compris les contrats emploi-formation) selon les données fournies par le ministère du Travail et de la Participation. Ce qui représente environ 15 %, 8 % et 10 % de la population active comprise dans la tranche d'âge 15-24 ans (enquêtes sur l'emploi de l'INSEE). Ceci reste approximatif dans la mesure où l'on ignore comment les jeunes effectuant des stages pratiques en entreprise ont été saisis dans cette enquête (Pate - Bez - Koep - Tardieu 1980).

TABLEAU 14

Bilan des pactes pour l'emploi

Mesures	Premier pacte (1/7/1977-28/2/1978)		Deuxième pacte (1/7/1978-31/3/1979)		Troisième pacte (1/7/1979-30/6/1980)	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Apprentissage.....	108 271	19,6	103 847	37,7	122 488	31,4
Exonération des cotisations patronales de Sécurité sociale.....	229 949	41,6	94 943	34,5	151 558	38,8
Entrées en stages pratiques en entreprises.....	145 679	26,4	20 332	7,4	55 303	14,1
Contrats emploi-formation (1)	26 354	-	38 120	-	64 253	-
Stages de formation.....	68 652	12,4	55 915	20,3	46 227	11,8
Embauche des chômeurs âgés.....	-	-	-	-	3 408	0,9
Embauche du premier salarié.....	-	-	-	-	11 596	3,0
Total (1).....	552 551	100	275 037	100	390 580	100

(1) Les contrats emploi-formation étant susceptibles de bénéficier de l'exonération des charges sociales sont également comptabilisés pour une grande part dans la rubrique correspondante. Le total est donc calculé sans la ligne «contrats emploi-formation».

Source : Ministère du Travail et de la Participation.

L'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale est la mesure qui concerne le plus de jeunes dans les trois Pactes mais surtout dans le premier. Les stages pratiques ont fortement contribué également au succès de celui-ci (146 000 jeunes concernés) mais leur nombre baisse au 2ème Pacte pour remonter légèrement au 3ème. Un effort particulier est fait sur les stages de formation dans le premier Pacte et le second. L'apprentissage augmente légèrement sur la période, le nombre des contrats emploi-formation croît régulièrement d'un pacte à l'autre : ils passent de 26 000 à 64 000 en 3 ans.

Les Pactes et le marché du travail

Un des effets des Pactes est de faire baisser les taux d'activité des jeunes, notamment des 17 à 20 ans. Un certain nombre de mesures sont en effet destinées à améliorer la formation des jeunes (stages de formation) et de ce fait, ceux qui e trent en stage, alors qu'ils étaient auparavant en emploi ou au chômage, passent de l'activité à l'inactivité.

Les effets sur l'emploi sont très difficiles à apprécier, surtout à court terme. La réduction du coût salarial liée aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale et aux stages pratiques devait favoriser le recrutement de jeunes, mais on peut se demander dans quelle mesure ces embauches ne se sont pas substituées à des embauches "normales". Certains avancent même l'hypothèse que plusieurs dizaines de milliers d'emplois auraient été détruits par les stages pratiques (Benarroch - Espinasse - 1981), et que, si ceux-ci ont contribué à une création nette d'emplois, c'est de façon très réduite par rapport à l'effectif initial de stagiaires, les subventions versées à l'entreprise n'étant pas suffisantes pour inciter l'employeur à changer sa combinaison productive et créer des emplois durables. De toute façon, pour ces observateurs, les stages pratiques, qui sont "l'archétype de la forme particulière d'emploi puisque l'entreprise dispose d'une main d'oeuvre (presque) gratuite et avec laquelle elle n'a aucun lien juridique", ont contribué à développer la précarisation des emplois (Benarroch - Espinasse - 1981).

Par contre les Pactes ont eu un réel effet sur le chômage des jeunes; surtout lors du premier et du troisième Pactes. On a pu estimer que 60 à 70% des bénéficiaires des stages pratiques et de formation auraient été chômeurs en l'absence des Pactes (Gaspard et Franck - 1982), encore qu'il faille apporter quelques nuances à ce constat. Tout d'abord, les effets constatés n'ont qu'un temps : en fin de stage, une partie des effectifs retourne s'inscrire à l'ANPE. On touche là un des principaux résultats de dispositif qui a permis de régulariser le flux des jeunes dans le temps (on observe en effet une baisse de la croissance traditionnelle des demandeurs d'emplois en fin d'année) plus qu'il n'a réellement réduit le stock des jeunes chômeurs. En outre, les mesures prises ont pu avoir des effets pervers sur le chômage : combien de jeunes en effet qui étaient inactifs avant stage se sont inscrits à l'ANPE après stage ?

Les Pactes et leurs bénéficiaires

L'accès aux mesures était ouvert à un large public de jeunes demandeurs d'emploi, quel que soit leur bagage scolaire initial. Or ce sont les jeunes qui avaient achevé un cycle d'études secondaires (niveau Baccalauréat) ou acquis une formation professionnelle complète (niveau CAP - BEP) qui ont été les plus nombreux à bénéficier des mesures des Pactes. Leur niveau d'études est en effet supérieur à celui des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans et des jeunes sortant du système éducatif.

Tableau n° 15

*Structure comparée du niveau de formation initiale
des bénéficiaires du Pacte I et des sortants du système éducatif*

en %

	Contrats emploi-formation	Stages de formation	Stages pratiques en entreprise	Structure des niveaux de sortie Année 1977	
				Apprentissage inclus	Apprentissage exclus
I, II.....	0,5	3,4	0,8	9,1	9,3
III.....	3,6	2,8	3,6	9,2	9,4
IV.....	10,1	20,2	17,2	14,7	14,9
V.....	60,1	27,5	48,7	36,8	48,0
V bis.....	11,3	25,5	4,3	15,6	13,0
VI.....	12,6	10,0	16,1	14,6	5,4
Total y compris non déterminé..	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : Enquêtes spécifiques.
SEIS, ministère de l'Éducation.

Cette tendance, constatée dans le premier Pacte, s'accroît dans les suivants : la part des jeunes sans formation (niveaux VI et Vbis) baisse encore dans les pactes II et III.

En outre, malgré leur jeunesse, beaucoup sont des débutants déjà expérimentés : 50% des bénéficiaires des Pactes ont en effet une expérience professionnelle.

On est ainsi conduit à se demander si ce sont bien les jeunes qui en avaient le plus besoin qui ont été bénéficiaires des mesures, quand on sait par ailleurs que, à cette époque encore, les jeunes issus des niveaux CAP - BEP et Baccalauréat se plaçaient relativement bien par rapport aux jeunes sans formation.

Les entreprises utilisatrices des mesures sont concentrées dans les quelques grands secteurs traditionnels d'insertion des jeunes à la sortie de l'école : BTP, IAA, Commerce, Réparation automobile et Hôtellerie. Dans l'ensemble, l'industrie est sous-représentée et le tertiaire

surreprésenté. Cependant, il y a lieu de faire des distinctions selon les mesures :

. ce constat est en effet exact pour les entreprises utilisatrices des exonérations de charges sociales pour les apprentis et des stages pratiques, qui appartiennent effectivement aux secteurs désignés ci-dessus, caractérisés par un fort turn-over, des salaires faibles, des entreprises de petite taille ;

. par contre, les exonérations pour des jeunes autres qu'apprentis et les contrats emploi-formation ont été utilisés prioritairement dans l'industrie. Deux tiers des contrats emploi-formation ont en effet été passés auprès d'établissements industriels : habillement, construction électrique et électronique, construction automobile, qui sont la plupart du temps des établissements de grande taille. Toutefois on assiste, sur la période, à un glissement vers le tertiaire et vers des établissements de plus petite taille.

Le devenir des jeunes à l'issue des stages ou des contrats emploi-formation a pu être évalué par des enquêtes menées par le ministère du Travail et l'ANPE. On peut en retirer les idées suivantes :

. le taux de maintien dans l'emploi semble plus élevé pour le CEF (85% des jeunes sont encore dans la même entreprise 6 mois après la fin du contrat) que pour les stages pratiques (41% sont encore dans l'entreprise d'accueil 4 mois après la fin du stage);

. ce taux varie selon les entreprises. Dans les deux cas (CEF et stages pratiques), il est plus élevé dans l'industrie que dans le BTP ou le tertiaire, ce qui renvoie aux comportements de ces secteurs en matière de mobilité, et dans les grands établissements que dans les petits, ce qui permet à certains de mettre en évidence deux comportements d'embauche pour les stages pratiques : celui des grands établissements qui utilisent ces stages pour former et tester les jeunes en vue d'une embauche ultérieure et celui des petits établissements où le recours aux stages pratiques permet de faire face à des pointes d'activité ou à des défaillances de personnels (Benarroch - Espinasse - 1981) ;

. la formation initiale et l'expérience professionnelle préalables semblent des facteurs déterminants du placement des jeunes, de l'amélioration de leur qualification, de la stabilité de leur emploi, qu'ils sortent de stages pratiques, de contrats emploi-formation ou de stages de formation.

- Les stages 16-18 ans

Les suivis statistiques et les évaluations (1) qui ont été récemment menés sur les stagiaires 16-18 ans font ressortir les points suivants:

La population visée par l'Ordonnance du 26 Mars 1982 a bien été accueillie dans le dispositif: jeunes de 16 et 17 ans, sortis à un faible niveau scolaire après une scolarité difficile, issus de milieux défavorisés (familles nombreuses, parents eux-mêmes inoccupés). Chaque type de stage a en outre accueilli la population qui lui était destinée: les stages d'insertion ont recueilli les plus défavorisés, les stages de qualification ont aussi reçu des jeunes ayant un début de formation professionnelle (Amat 1984).

Sur le fonctionnement du dispositif on peut retenir que:

-l'alternance a été effectivement mise en oeuvre dans les stages d'insertion et de qualification, au moins dans son aspect le plus apparent de périodes en centres de formation intercalées de périodes en entreprises ;

-les entreprises de stages appartiennent, comme pour les stages pratiques, aux secteurs habituellement ouverts aux jeunes, pratiquant une gestion de leur main-d'oeuvre caractérisée par une instabilité importante et une faible qualification: commerce, BTP, réparation auto, hôtellerie sont les secteurs qui ont offert le plus de places de stages, les secteurs industriels sont par contre peu représentés dans le dispositif;

-l'articulation entre les stages semble avoir été difficile. En effet, si les jeunes ont bien été orientés au départ dans les stages en fonction de leurs difficultés scolaires initiales (les plus faibles en insertion, ceux qui avaient un début de formation technique ou un meilleur niveau de culture générale en qualification), par contre les passages entre stages, et notamment d'insertion en qualification, ont été limités, tout au moins pendant la période d'un an et demi écoulée entre le début de la campagne de stages et la date de l'enquête. Ceci est-il imputable à un mauvais échelonnement dans le temps des dates d'ouverture et d'agrément des stages ? Ou à des critères de sélection à l'entrée des stages de qualification qui ne permettaient pas d'y admettre en grand nombre les jeunes issus de stages d'insertion ?

-enfin, au terme des formations qualifiantes, l'acquisition du CAP complet a concerné environ 15 % des sortants : toutefois le recul manque pour apprécier sur ce point les effets du dispositif, précisément sur la partie de la population - jeunes ayant suivi un long stage de qualification ou ayant enchaîné insertion et qualification - la plus susceptible d'avoir acquis une qualification reconnue.

(1). suivi statistique par la Délégation à la Formation professionnelle.

. Enquête du CEREQ auprès de 5 700 jeunes stagiaires 16-18 ans de la Campagne 1982-1983.
. Observation et Evaluation du dispositif de formation des jeunes 16-18 ans - CNAM - Sous la direction de G. Malglaive

Si le dispositif n'a pas toujours fonctionné selon la logique qui avait présidé à sa mise en place, a-t-il cependant facilité l'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 18 ans ?

-Il est certain que le passage par le dispositif ne semble pas conduire beaucoup de jeunes vers l'emploi : 20 % des jeunes sont en emploi un an à un an et demi après leur entrée en stage, 36 % ont eu au moins un emploi après leur dernier stage. Mais un nombre important est encore en stage, et beaucoup ne sont sortis que depuis peu de temps, notamment des stages de qualification. Parmi les jeunes sortis de stage depuis un an et plus, le taux de chômage est de l'ordre de 60 % pour les garçons et de 68 % pour les filles. Celui des jeunes arrivés un peu plus récemment sur le marché du travail (depuis 6 à 10 mois) est encore plus élevé, surtout à l'issue des stages d'insertion.

Tableau 16

Situation des jeunes stagiaires 16-18 ans
en juin 1984 (1)

Sexe \ Situation	Inactivité	Chômage	Stages 16-18	Apprentissage	Emploi (*)	Service militaire	Formation	Total	Taux de chômage
Garçons	8,5	39,2	23,8	6,8	15,4	4,0	2,2	100	63,9
Filles	10,2	50,4	17,6	3,1	16,2	—	2,2	100	72,3
Total	9,3	44,5	20,9	5,0	15,8	2,1	2,2	100	68,1

(*) Y compris contrats particuliers (contrat emploi-formation, emploi-adaptation, emploi-orientation) et intérim.

(1) Ce sont des jeunes entrés en stages entre septembre 1982 et mars 1983.

Source : Enquête auprès des stagiaires 16-18 ans - CEREQ 1984

- 20 % des jeunes embauchés après leur dernier stage sont restés dans leur entreprise de stage. Il s'agit souvent de jeunes entrés en apprentissage après leur stage, ce type d'embauche constituant un débouché important pour les garçons. Cette constatation est à rapprocher du fait que certains organismes de formation (chambres consulaires notamment) entretiennent des relations privilégiées avec les petites entreprises artisanales, fortement utilisatrices de l'apprentissage : ils ont pu jouer, grâce aux périodes en entreprise prévues dans le cadre de l'alternance, un rôle actif de mise en relation des futurs apprentis avec leurs maîtres d'apprentissage.

- Enfin, on observe une certaine similitude entre entreprises de stage et entreprises d'embauche. Les embauches d'anciens stagiaires relèvent des mêmes zones du système productif que les places de stages : les entreprises sont pratiquement de même taille, et les secteurs dominants très voisins. Quand il y a changement, il ne semble pas que ce soit dans un sens favorable : ainsi le secteur public a peu recruté à la sortie des stages, par contre beaucoup de filles ont été embauchées dans l'industrie (principalement industries de l'habillement et alimentaires) et dans les services domestiques.

Ces résultats, relativement limités du point de vue de l'emploi, ne veulent pas dire que le dispositif n'ait pas eu de conséquences positives dans d'autres domaines : Citons l'aide à l'insertion ou à la réinsertion sociale de ces jeunes, l'amélioration de leur niveau de formation, la mise en place de structures d'accueil, d'information et d'orientation et de missions locales dont la compétence dépasse le champ des 16-18 ans, la concertation au niveau local de services rattachés à des ministères différents mais dont l'activité se situe autour de la formation ou de l'emploi...

* *
*

CONCLUSION

De l'ensemble de ces évaluations que peut-on retirer ? Les politiques de l'emploi, et celles des jeunes en particulier, ont en partie contenu le chômage pendant quelques années, mais elles ne semblent pas avoir agi sur les facteurs structurels de l'insertion des jeunes. Elles n'ont pas réussi en effet à dégager une nouvelle répartition du travail entre adultes et débutants mais elles ont au contraire plutôt renforcé celle qui se dessinait dans les années précédentes.

1. Les effets limités des politiques de l'emploi des jeunes

Des Pactes aux stages 16-18 ans, on observe des évolutions quant aux jeunes impliqués mais des éléments de continuité quant aux entreprises utilisatrices.

Les jeunes concernés sont différents d'un dispositif à l'autre

Les Pactes semblent avoir bénéficié de préférence à des populations qui n'en avaient plus le besoin, laissant de côté les plus défavorisés dont la situation est devenue si difficile que les pouvoirs publics ont résolu de prendre des mesures à leur endroit à partir de 1981-82. C'est ainsi que les stages 16-18 ans ont été mis en place. Ils ont, quant à eux, atteint leur objectif en drainant les jeunes les plus en difficulté, mais il apparaît maintenant, selon les premiers résultats de l'enquête sur l'emploi de 1984, que c'est la situation des sortants de CAP-BEP qui se dégrade le plus jusqu'à devenir pire que celle des jeunes sans formation. Il semble donc que ces mesures, qui ont partiellement contenu le chômage des débutants par rapport à celui des adultes sur la période, ont eu pour effet majeur de déplacer les difficultés d'une catégorie à l'autre.

Les lieux d'accueil des jeunes demeurent les mêmes et leur rôle dans l'insertion tend même à se renforcer

Le Bâtiment, le Commerce, l'Hôtellerie, la Réparation Auto sont des secteurs d'apprentissage, ce sont eux aussi qui ont offert le plus de places de stages pratiques et de stages 16-18 ans. On constate en effet une polarisation accrue de l'insertion des débutants vers ces secteurs caractérisés par un fort turn-over, qui ne favorise pas la substitution d'une main-d'oeuvre jeune à une main-d'oeuvre plus âgée et plus stable. En 1980 encore, ce mouvement se réalisait en partie par le passage des secteurs d'accueil vers des secteurs plus fermés, aux emplois plus stables. Mais on peut se demander ce qu'il en est actuellement, dans un contexte général de baisse de la mobilité des actifs qui gèle de plus en plus l'accès à ces emplois.

Les politiques de l'emploi semblent donc achopper sur l'intégration des jeunes dans le "noyau dur" du système productif et renforcer plutôt une dérive vers les secteurs "dominés" de l'économie en motivant les entreprises qui recrutent sur le marché externe et non celles qui permettent des progressions internes de leur personnel. Seuls les contrats de solidarité qui réalisaient la substitution d'un jeune à un travailleur plus âgé et les contrats emploi-formation conclus dans des secteurs de plus grande stabilité de la main-d'oeuvre pouvaient entraîner des effets durables sur l'insertion.

A la lumière de ces constats on peut avancer que, tant que les politiques de l'emploi ne réussiront pas à ouvrir aux débutants les entreprises à gestion interne, elles échoueront sur le problème des jeunes et ne feront que déplacer le chômage de catégorie à catégorie.

Mais parallèlement, et en partie soutenues par des aides publiques, des initiatives nouvelles et multiples se développent, surtout à partir de 1979, dans les domaines de la formation et de l'emploi. Ce sont des formes originales de réponse à une situation de l'emploi préoccupante en même temps qu'à des besoins économiques, et, de plus en plus, sociaux et culturels, ressentis au niveau local notamment, et non couverts par les formes d'activités traditionnelles.

2. Vers de nouvelles réponses au chômage des jeunes ?

Ces initiatives multiples se développent dans des directions différentes : création d'emplois ou d'activités nouvelles, nouvelles formules d'insertion, nouvelles formes d'acquisition de la qualification, mais elles ont un certain nombre de points en commun :

. Elles sont orientées très souvent vers des activités nouvelles, pas ou insuffisamment prises en compte par les entreprises privées ou par les services publics comme les loisirs, la culture, le sport, la protection de la nature... Au carrefour de l'économique, du social et du culturel, on les désigne sous le nom de "troisième secteur" ou de "secteur d'utilité publique". Elles sont généralement assurées par des entreprises ayant des statuts particuliers : mutuelles, coopératives ou associations. Emplois d'initiative locale, entreprises intermédiaires se positionnent en général sur ces nouveaux créneaux d'activité de même que les TUC que nous avons vus précédemment.

. Ces initiatives émergent et se développent au niveau local comme des réponses à des problèmes particuliers non pris en compte par les institutions existantes : emplois d'initiative locale, formations d'initiative locale.

.Visant, pour certaines d'entre elles, à la fois à former, insérer et faire travailler les jeunes, ces expériences font éclater les distinctions traditionnelles entre formation, insertion, emploi, et intègrent ces trois phases dans un même lieu et un même moment, qu'elles soient plutôt tournées vers le travail (entreprises intermédiaires) ou l'acquisition d'une qualification (expériences Schwartz).

Se crée ainsi, et souvent à partir d'initiatives locales, un espace intermédiaire entre l'économique et le social, entre la formation et l'emploi qui s'adresse plus particulièrement aux jeunes.

Revenons plus en détail sur ces différentes initiatives :

Sur le plan de l'emploi en général, on notera la mise en place en 1979 d'un programme expérimental d'aide à la création d'emplois d'utilité collective (EUC) transformé en août 1981 en un programme d'aide à la création d'emplois d'initiative locale (EIL) dans le but de favoriser des activités nouvelles (interventions sociales, loisirs, sports, culture, protection de la nature, aménagement du cadre de vie...) plus ou moins négligées par les secteurs privés ou publics. L'initiative de créer des EUC est ouverte à des associations et des organismes lucratifs à condition qu'ils n'exercent pas de concurrence et qu'ils poursuivent des objectifs sociaux, locaux et d'intérêt collectif. Elle est élargie aux organismes publics pour la création d'EIL. L'originalité des EIL est bien résumée par la phrase suivante : "Les entreprises issues de l'initiative locale se constituent souvent sur des fondements idéologiques autres que ceux incarnés par les schémas de l'économie traditionnelle. Quel que soit le secteur d'activité, elles visent à réussir un projet global et cohérent qui tient compte des trois dimensions : sociale, économique et culturelle. Le refus de la parcellisation et la réunification des modes d'organisation du travail, de la production et des relations humaines au sein de l'entreprise en sont les illustrations constantes" (F. Decressac et P. Mahot). Les formes associatives et coopératives, qui réalisent le passage entre production privée et défense d'objectifs d'intérêt général, entre une logique économique et une logique sociale sont couramment retenues : les sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) ou les associations.

Les collectivités territoriales qui n'avaient pas attendu les lois de décentralisation de 1982-83 pour intervenir, mais de manière limitée, dans le domaine économique, ont désormais pleine compétence pour s'engager dans la création d'emplois et accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises⁽¹⁾. Elles deviennent désormais les principaux acteurs de l'initiative locale.

(1) Cf. annexe : Décentralisation et pouvoirs des collectivités territoriales dans le domaine économique et social en France.

En ce qui concerne plus spécifiquement le chômage et l'emploi des jeunes, plusieurs initiatives récentes sont remarquables.

- Les entreprises intermédiaires, apparues vers les années 1980, sont nées du constat de l'inefficacité des dispositifs traditionnels pour répondre aux problèmes d'insertion des jeunes et des publics particulièrement défavorisés : femmes, chômeurs de longue durée. Ces entreprises intermédiaires sont de "vraies entreprises" dans la mesure où elles produisent des biens ou des services, mais elles ont en même temps pour objectif l'insertion sociale et professionnelle de ces publics. Les jeunes y acquièrent une expérience professionnelle tout en exerçant une activité salariée, mais pour une durée limitée car la finalité du passage en entreprise intermédiaire est bien l'insertion ou la réinsertion dans le système productif "normal". Ces entreprises sont souvent constituées sous la forme d'associations ou de coopératives ouvrières et reçoivent une aide de l'Etat. On les retrouve le plus souvent sur des créneaux d'activités délaissées par les entreprises et peu valorisées. Elles semblent pourtant en rapide développement. "Voilà une nouvelle forme d'entreprise... Pour elle, produire du travail et de la formation est aussi important que produire des biens" (Landais et Dorival 1984).

- Un programme expérimental a été mis en place très récemment (1984) par la Délégation à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté placée sous la direction de Bertrand Schwartz. Il repose sur le pari de faire acquérir à des jeunes sans formation et sans emploi des qualifications nouvelles du niveau du CAP grâce à une nouvelle méthode de formation. 50 expérimentations ont été lancées sur le terrain : le jeune est mis en situation de travail, pendant 2 ans, et suivi par un groupe porteur, composé de professionnels, de formateurs, de chercheurs, d'élus locaux, de partenaires sociaux, qui réfléchit, au fur et à mesure du déroulement de l'expérience, sur les contenus de formation et les évolutions de l'emploi.

On retiendra également le développement des AMOF (Associations de main-d'oeuvre et de formation) qui proposent aux jeunes entre deux périodes d'emplois précaires une période de formation de manière à constituer une sorte d'itinéraire professionnel, et la création d'un Fonds pour l'initiative des jeunes qui doit permettre de financer des projets de jeunes pour faciliter leur insertion professionnelle et assurer leur formation.

Ces différentes initiatives se placent dans un contexte où se dessinent des évolutions notables dans le comportement des grands acteurs de la relation Formation-Emploi que sont l'Education Nationale, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux.

Les pouvoirs publics, sans abandonner une politique de gestion sociale du chômage au niveau national, s'engagent de plus en plus, on vient de le voir, dans une politique qui vise à encourager l'esprit d'entreprise et la création d'emplois au niveau local, notamment depuis les lois sur la décentralisation.

L'Education Nationale a mis en place récemment une série de mesures nouvelles dont les principales tendent à élever le niveau de formation des jeunes (création des Bacs professionnels avec la perspective de permettre à terme à 80 % d'une classe d'âge d'atteindre le Baccalauréat), à rapprocher l'école et l'entreprise (mise en place des jumelages Ecole/Entreprise, alternance prévue au niveau des Bacs professionnels) et mieux adapter les formations aux besoins locaux (mise en place des formations complémentaires d'initiative locale).

Certains syndicats, tels la CFDT, sont à la recherche d'un nouveau "modèle" de syndicalisme "qui tienne compte de ce qui a changé depuis 10 ans et de ce qui va changer dans les 10 ou 20 ans qui viennent". N'est-il pas intéressant de lire à ce sujet "Nous faisons le pari qu'il existe une logique sociale de l'entreprise qui concilie les intérêts des salariés, de l'entreprise, des autres salariés et l'avenir de l'entreprise à moyen et long termes" (Héritier 1986). N'y a-t-il pas là, dans la politique contractuelle qui s'amorce à l'heure actuelle, une chance pour l'insertion des jeunes ?

A N N E X E

DECENTRALISATION ET POUVOIRS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE ET SOCIAL EN FRANCE.

La France est un pays de tradition centralisatrice. La commune et le département étaient les collectivités locales de base : la première, déjà administrée par un conseil municipal et par un maire choisi parmi les élus, la seconde par un conseil général élu et par un représentant de l'Etat, le Préfet, qui détenait le pouvoir exécutif dans le département. Au fil des années s'est produit un déssaisissement progressif des collectivités locales au profit d'un Etat de plus en plus puissant, malgré des tentatives de réformes orientées vers l'augmentation des responsabilités locales : référendum de 1969, émergence juridique de la région avec la loi du 5 juillet 1972 instituant les établissements publics régionaux, projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités territoriales en discussion au Parlement entre 1979 et 1981. Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en mars 1981, c'est une véritable volonté décentralisatrice qui se manifeste par un transfert de pouvoirs et de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et par conséquent aux élus. Trois textes législatifs en constituent le fondement :

. la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

. la loi du 7 janvier 1983 et celle du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elles ont été suivies d'un train de lois, décrets, circulaires, concernant des situations particulières à certaines régions (Corse, Départements d'Outre Mer) ou portant des dispositifs complémentaires sur la décentralisation, les pouvoirs des Commissaires de la République, l'organisation des services, la répartition des ressources, la participation des citoyens à la vie locale, le statut de la Fonction Publique territoriale, le statut des élus, les modalités de coopération entre communes, départements et régions.

L'adoption de l'ensemble de ces textes, leur mise en oeuvre volontairement étalée sur trois ans (le législateur tenait à ce que le mouvement de décentralisation se fasse par étapes successives), la levée progressive des blocages et des résistances institutionnelles, la modification des habitudes, ont impliqué une certaine lenteur de mise en place de cette réforme. Il est par conséquent délicat à l'heure actuelle de dresser un bilan de ces quelques premières années de décentralisation (1). Par contre, il est possible de tracer l'économie des textes législatifs en ce qui concerne la répartition des pouvoirs et celle des compétences, et notamment les rôles respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales dans le développement économique, la défense de l'emploi et la formation professionnelle, tous domaines qui touchent - directement ou indirectement - à la question du chômage et de l'emploi des jeunes en France.

(1) Le Commissariat Général du Plan s'est bien gardé lui-même de dresser un bilan de la décentralisation mais s'est contenté de mener une réflexion "nécessairement partielle et discutable puisqu'elle intervient alors que les transitions s'achèvent à peine dans les secteurs touchés par le transfert" et limitée aux secteurs où se sont effectués les premiers transferts : Formation professionnelle et apprentissage, action sociale et urbanisme; dans "Compétences transférées aux Collectivités territoriales" - Commissariat Général du Plan - La documentation française - juillet 1985.

I - LA DECENTRALISATION EN FRANCE : UNE REFORME RECENTE 1982

L'objectif de la décentralisation est de transférer la prise en charge des affaires locales à des assemblées élues censées mieux exprimer les besoins et les intérêts locaux que les représentants de l'Etat : la décentralisation se mesure donc au degré de liberté dont disposent les collectivités locales. Trois conditions ont pu être définies pour une véritable décentralisation :

- l'existence d'affaires locales ;
- l'indépendance des autorités locales par rapport au pouvoir central, à la fois en termes d'investiture et de désinvestiture ;
- l'autonomie fonctionnelle juridique et financière.

Ce sont ces deux derniers critères qui permettent de distinguer la décentralisation de la déconcentration qui consiste à confier certains pouvoirs de décision à des autorités non centrales mais reliées au pouvoir central par le principe de la subordination hiérarchique.

Le législateur de 1982 a du reste insisté sur la nécessité d'un parallélisme entre décentralisation et déconcentration : pour que le système fonctionne il faut qu'à un pouvoir décentralisé corresponde un pouvoir déconcentré de même force. Ces deux volets sont effectivement présents dans la réforme : il s'agit du président du Conseil régional ou départemental représentant les élus d'un côté, et du Commissaire de la République de l'autre dont les pouvoirs changent de nature mais dont le rôle de représentant de l'Etat sort renforcé de la réforme.

La nouvelle législation propose donc une redéfinition des pouvoirs et des compétences respectifs des collectivités territoriales et de l'Etat. Mais il s'agit d'une décentralisation administrative, les assemblées élues n'ayant pas reçu de la loi le pouvoir de légiférer mais de s'administrer librement.

1)- Une nouvelle répartition des pouvoirs entre Etat et Collectivités territoriales

La législation de 1982 innove dans deux directions. Elle pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales et en tire toutes les conséquences : transfert du pouvoir exécutif du Préfet, représentant de l'Etat, aux élus, suppression des tutelles a priori, remplacées par des contrôles juridictionnels a posteriori, rôle nouveau du représentant de l'Etat dans le département ou la Région qu'est le Commissaire de la République. Elle consacre en outre le pouvoir économique des collectivités territoriales, thème qui sera développé dans la seconde partie de ce texte consacré au rôle des collectivités territoriales dans le domaine de l'emploi et de la formation.

L'article 1er de la loi du 2 mars 1982 énonce que "les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus". Ceci ne change rien pour la commune qui, depuis la loi de 1884, est une collectivité territoriale de plein exercice : le conseil municipal élu au suffrage universel direct prend les décisions que le maire, désigné par les conseillers, exécute. Par contre les changements affectent le département dont les affaires étaient jusqu'alors débattues au sein du Conseil Général élu, mais instruites et exécutées par le Préfet, représentant de l'Etat, et plus encore pour la Région, qui d'établissement public (personne morale de droit public à compétence spécialisée légalement et limitativement définie) devient collectivité territoriale à part entière.

Ce principe de libre administration entraîne plusieurs conséquences :

- . le transfert de l'exécutif départemental et régional du Préfet au Président du Conseil général ou régional

Au niveau du département, le pouvoir exécutif est donc transféré au Président du Conseil Général : il prépare et exécute les délibérations, ordonne les dépenses et les recettes, gère le domaine du département. Le Conseil Général continue à régler par ses délibérations les affaires du département.

La Région est érigée en collectivité territoriale, administrée par un Conseil Régional élu au suffrage universel direct, qui délibère sur les affaires de la Région et vote le budget. Il élabore et approuve le plan régional, émet des avis pour l'élaboration du plan national, la Région s'étant vu confier, on le verra, un rôle important sur le plan économique et social. Le Président du Conseil Régional devient l'exécutif de la Région et le chef de l'Administration Régionale. Il instruit les délibérations du Conseil, les exécute, ordonne les dépenses, prescrit les recettes, gère le patrimoine. Il peut saisir le Comité Economique et Social pour demande d'avis. Celui-ci en effet effectue des études sur tout projet de caractère économique, social ou culturel intéressant la Région, donne son avis sur la préparation et l'exécution du plan national dans la Région, sur le projet de plan Régional et sur les orientations du Budget.

- . la suppression des tutelles "a priori" remplacées par des contrôles juridictionnels "a posteriori"

Si les décisions des élus sont désormais prises sans l'intervention de l'Etat, cela implique la suppression de tous les contrôles a priori, donc des trois tutelles traditionnelles : la tutelle administrative exercée directement par le Préfet, la tutelle financière par le Ministre des Finances, les tutelles techniques par les services techniques de l'Etat.

Jusqu'à 1982 en effet, le Préfet avait la possibilité d'annuler les actes des Maires ou des Conseils municipaux pour illégalité ou inopportunité. Il pouvait également user du pouvoir de substitution dans le cas où le Maire refusait ou négligeait d'accomplir un acte prescrit par la loi.

Or, la loi de 1982 stipule que les actes des autorités communales sont exécutoires de plein droit - le nouveau contrôle de la légalité s'exerce donc désormais a posteriori : le représentant de l'Etat dans le département ou la région peut déférer au tribunal administratif les délibérations, arrêtés, actes et conventions qu'il estime contraires à la légalité. C'est le juge administratif et lui seul qui juge la légalité d'un acte.

Pour ce qui est du contrôle financier, avant 1982 il y avait un triple contrôle : de l'autorité de tutelle, de l'administration des finances, de la Cour des Comptes. Là aussi toute tutelle "a priori" disparaît pour faire place à un contrôle "a posteriori" exercé par les chambres régionales des comptes, créées par la loi du 2 mars 1982 qui assurent le contrôle juridictionnel des comptes, le contrôle budgétaire et le contrôle de gestion.

La loi allège enfin les tutelles techniques constituées par les normes et prescriptions techniques édictées par les circulaires, instructions et directives internes à chaque ministère. Désormais, seules les prescriptions et procédures techniques contenues dans la loi et les décrets d'application seront opposables aux collectivités locales. Par ailleurs, il est annoncé l'élaboration d'un code des prescriptions et procédures techniques rassemblant les textes opposables.

. un rôle nouveau pour le représentant de l'Etat : Commissaire de La République

En supprimant toute tutelle "a priori" sur les actes des autorités locales et en organisant le transfert de l'exécutif à des élus, la loi se devait de redéfinir la place du Préfet dans le département ou la région, place qui par certains côtés se trouve renforcée (déconcentration).

- Le Commissaire de la République n'est plus désormais que l'Agent de l'Etat dans le département ou la région (dépositaire de l'autorité de l'Etat et délégué du gouvernement) et à ce titre dirige - et non plus coordonne et anime - les services extérieurs de l'Etat. Il prend donc les décisions dans les matières entrant dans le champ de compétences des administrations de l'Etat. Il dispose de l'Administration préfectorale, des services extérieurs de l'Etat et des fonctionnaires des Préfectures.

Le Commissaire de la République peut saisir le tribunal administratif de tout acte qu'il estime contraire à la légalité et communique aux autorités locales les précisions sur les illégalités invoquées à l'appui des recours.

Vis à vis des collectivités locales, il partage avec le Président du Conseil général ou régional la charge de la coordination entre l'action des services de l'Etat et celle des services locaux. Il est seul habilité à conclure des conventions pour le compte de l'Etat. Il exerce un pouvoir de police générale.

Le Préfet, qui exerçait essentiellement des activités administratives avant 1982, se voit confier une mission nouvelle économique et sociale : il participe à l'élaboration du plan national et en suit l'exécution dans la Région, il veille à sa cohérence avec le plan régional, il est consulté sur toute demande d'aide au développement ou à la restructuration d'entreprises instruite par les services de l'Etat. Il a un rôle important en matière d'investissements d'intérêt communal, départemental ou régional. Il préside enfin les Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) et toutes les commissions financières examinant les modalités des concours aux entreprises.

2) - Un transfert progressif des compétences

Les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences précisent les "objets" sur lesquels les pouvoirs transférés s'appliquent.

. les principes généraux de la répartition des compétences

Premier principe : la répartition nouvelle ne doit pas remettre en cause l'existence des trois types de collectivités locales ni les hiérarchiser. C'est ainsi que le législateur a donné une certaine spécificité à chacune des collectivités, en leur attribuant des "blocs de compétence".

La commune se voit reconnaître la maîtrise du sol : urbanisme, sauvegarde du patrimoine et des biens, responsabilité d'équipements. C'est ainsi qu'elle élabore ou révisé le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, le plan d'occupation des sols (en association avec l'Etat) et délivre les permis de construire (sauf pour les installations d'importance nationale).

Le département a pour mission la solidarité, l'aide sociale et la santé : il prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale et redistribue les crédits entre les communes.

La région a un rôle d'impulsion dans le domaine du développement économique, la planification, l'aménagement du territoire, l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage.

Deuxième principe : Tout transfert de compétences s'accompagne d'un transfert des moyens nécessaires à leur exercice normal (principe de la compensation des charges).

Les charges financières résultant des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant équivalent aux dépenses effectuées pour ces compétences au moment du transfert (et non pour l'avenir). Il s'agit :

- du transfert d'impôts d'Etat : taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles ("cartes grises") en contrepartie du transfert de la formation professionnelle aux régions ; vignette et droits de mutations sur les immeubles pour les départements. Mais ceci ne constitue qu'une compensation partielle ;

- d'une dotation générale de décentralisation (loi du 7 janvier 1983) qui assure la compensation intégrale des charges qui ne sont pas compensées par les transferts de fiscalité. Cette dotation inscrite au budget de fonctionnement des collectivités territoriales est d'emploi libre. Elle est assortie d'une garantie d'évolution puisque basée sur la dotation générale de fonctionnement, elle même indexée sur les rentrées nettes de la TVA.

Les ressources des collectivités locales découlant du concours de l'Etat sont en outre rappelons-le :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) instituée par la loi du 3 janvier 1979.

- la dotation globale d'équipement (DGE) qui est - depuis la loi du 7 janvier 1983, la globalisation des subventions existantes accordées jusque-là par les différents ministères. Elle est également libre d'emploi ;

Une première estimation du transfert des moyens financiers fait apparaître que la compensation a bien été intégrale et concomitante.

Entre 1983 et 1984, le concours financier de l'Etat aux collectivités locales a augmenté de 8,3 %, ce qui est une progression faible par rapport aux modifications intervenues sur le plan des charges désormais supportées par les collectivités locales. Toutefois, l'importance de ce concours (notons que pour certaines communes⁽¹⁾ la DGF représente 40 % de leurs recettes de fonctionnement) marque la dépendance financière encore étroite des collectivités vis-à-vis de l'Etat.

. Les compétences transférées

Le transfert des compétences s'est étalé sur 3 ans : pour la première année, 1983, il devait concerner l'urbanisme, le logement, l'aménagement du territoire et la planification régionale, ainsi que la formation professionnelle et l'apprentissage. C'est ainsi que la région a depuis fin 1983 une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Le transfert des compétences aux communes en matière d'urbanisme s'est fait progressivement entre 1983 et 1984.

(1) Rappelons les autres ressources des communes : recettes du patrimoine communal (droit de voirie, vente ou loyers de terrains et locaux industriels, vente de bois du domaine forestier) qui ne représentent qu'une faible part des ressources ; recettes liées à la fiscalité (taxe sur le foncier non bâti, sur le foncier bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle, auxquelles s'ajoutent désormais cartes grises, vignettes, droits de mutation) et appel possible à l'emprunt.

En 1984 devaient s'opérer les transferts en matière de transports, d'action sociale et de santé. Depuis janvier 1984, les départements ont en effet une compétence générale en matière de prestations d'aide sociale, de prévention sanitaire et de services sociaux et depuis septembre 1984 en matière de transports scolaires.

En 1985-1986, ce sont les domaines de l'Education, de la culture et de l'environnement qui seront à leur tour touchés par la décentralisation.

II - LE ROLE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION

L'édifice construit en 1982 dont on a vu qu'il reposait sur un transfert de pouvoirs et de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, traduit en outre une volonté de renforcer le rôle de celles-ci et notamment de la Région, dans le domaine économique, social et de la formation. Nous nous centrerons ici sur les deux domaines qui peuvent avoir une incidence sur l'emploi et le chômage des jeunes : la formation professionnelle, l'apprentissage, les mesures pour l'emploi des jeunes, et l'aide au développement économique et aux entreprises en difficulté.

1) - L'action économique des collectivités territoriales

Traditionnellement en France, l'action économique des collectivités locales était limitée par la loi, elle-même fondée sur le principe de la liberté d'entreprise et du commerce, la puissance publique restreignant le rôle de l'administration à la protection des personnes et des biens. Toutefois, les collectivités locales avaient progressivement élargi leurs attributions en matière économique ("socialisme municipal"). Les nouveaux pouvoirs économiques locaux reconnus par la loi de 1982 se situent dans le prolongement de cette évolution.

Ces interventions économiques - comme les autres décisions - ne sont plus soumises à approbation des représentants de l'Etat mais à un contrôle juridictionnel a posteriori. Elles doivent cependant respecter deux grands principes :

- rester dans le cadre fixé par l'Etat qui conserve la responsabilité de la conduite de la politique économique et de la défense de l'emploi ;

- respecter la liberté du commerce et de l'industrie, l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que les règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan.

L'action économique des collectivités territoriales est désormais tournée non plus seulement vers le développement économique mais aussi vers le maintien de l'emploi. La loi distingue en effet plusieurs types d'interventions.

- les interventions en faveur du développement économique. Les collectivités territoriales peuvent en effet apporter des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan.

Les aides directes aux entreprises sont de la compétence de la Région. C'est le Conseil Régional qui fixe le régime juridique des aides directes, les règles de procédures, définit la nature des activités aidées, les critères de recevabilité des demandes. Elles peuvent être complétées - à titre subsidiaire seulement - par le Département ou la Commune si l'aide régionale n'atteint pas les plafonds fixés par les décrets.

Ces nouvelles aides sont de trois sortes :

- la prime régionale à la création d'entreprises accordée contre engagement à créer un nombre minimal d'emplois permanents ;

- la prime régionale à l'emploi pour la création, l'extension ou la conversion d'activités ;

- des prêts, avances ou bonifications d'intérêts.

Elles coexistent avec la prime d'aménagement du territoire (prévue pour les régions de l'Ouest, du Sud Ouest, du Massif Central et de la Corse ainsi que les Bassins industriels en déclin) attribuée, pour la création, l'extension ou la conversion d'activités par le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, mais désormais aussi par le Conseil Régional après avis du Commissaire de la République de la Région.

Les aides indirectes aux entreprises peuvent en revanche être accordées indifféremment par la Région, le Département ou la Commune. C'est par exemple les rabais sur les bâtiments industriels, les garanties d'emprunts, l'aide à la commercialisation, à la gestion, à la formation professionnelle du personnel...

- les interventions en faveur des entreprises en difficulté

En ce domaine, la loi de mars 1982 laisse une totale liberté aux collectivités territoriales (à la différence des interventions ayant pour but de favoriser le développement économique qui doivent respecter les conditions prévues par la loi approuvant le Plan et des dispositions réglementaires spécifiques). Les collectivités territoriales peuvent en effet, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en oeuvre de mesures de redressement.

Autre différence avec le cas précédent : communes, départements et régions disposent du même pouvoir dans ce domaine.

Théoriquement la loi met cependant deux conditions à l'octroi de ces aides : l'entreprise doit être en difficulté et les intérêts économiques et sociaux de la population doivent être protégés.

La définition juridique d'entreprise en difficulté est sujette à interprétation et difficile à appréhender, malgré une circulaire du 24 juin 1982 qui est venue préciser la loi sur ce point en définissant des critères juridiques (cessation de paiement, règlement judiciaire, liquidation de biens...) et économiques (diminution des carnets de commandes, incidents de paiement, licenciement pour cause économique, recours au chômage partiel...) de l'entreprise en difficulté.

Par ailleurs l'appréciation de la situation est également délicate. A partir de quand la protection des intérêts économiques et sociaux implique-t-elle une aide ? Quatre critères sont venus expliciter cette notion dans la circulaire du 24 juin : l'emploi, le tissu économique local, le climat social et les finances locales doivent permettre d'apprécier cette situation.

Pour que ces aides soient accordées il faut également que certaines formes soient respectées :

- constater dans une convention les engagements réciproques de l'entreprise et de la collectivité locale et les mesures de redressement envisagées par l'entreprise avec l'aide de la collectivité ;

- dresser un bilan global des défaillances de l'entreprise : diagnostic et appréciation des conséquences de la disparition de l'entreprise sur le milieu local ;

- consulter toutes les parties concernées : partenaires sociaux, organismes publics, URSSAF (1), Chambres de Commerce, organismes financiers.

Le Comité interministériel de la Restructuration Industrielle (CIRI) de même que les Comités Régionaux (CORRI) peuvent être saisis de certains dossiers concernant des entreprises en difficulté : ils en examinent les causes, suscitent l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures industrielles, sociales et financières de redressement et de maintien de l'emploi.

La Région se voit donc confier par les textes de 1982 un rôle prépondérant dans le domaine économique : c'est elle qui, par priorité, octroie les nouvelles aides directes au développement économique. Elle joue également un rôle important dans la planification : elle définit le plan régional, elle participe à l'élaboration du Plan National et aux programmes prioritaires d'exécution de l'Etat. En effet, des contrats de Plan Etat/Région, négociés par le Commissaire de la République et le Président du Conseil Régional consignent les engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan national, des programmes prioritaires et du Plan Régional.

(1) Unions pour le recouvrement de la Sécurité Sociale et des allocations familiales.

2) - Les collectivités territoriales et les mesures concernant la formation et l'insertion des jeunes.

- Formation professionnelle continue et apprentissage

Ce domaine a constitué le premier bloc de compétences transféré dès juin 1983 de l'Etat à la Région. C'est l'un des transferts les plus importants qui aient été réalisés.

. Compétences des régions et compétences de l'Etat

La Région a désormais une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue. Elle élabore son programme et choisit les actions qu'elle finance, dans le cadres des dispositions légales en vigueur.

Elle a une compétence presque totale en matière d'apprentissage : à l'exception de quelques centres de formation d'apprentis à recrutement national, la loi de décentralisation fait reposer le financement des CFA sur les décisions des conseils régionaux et ceux-ci sont maîtres d'oeuvre des politiques de formation d'apprentis.

L'Etat n'a que des compétences résiduelles ou d'attribution limitativement énumérées par la loi.

L'Etat reste seul compétent pour créer ou modifier le dispositif d'ensemble de formation professionnelle qui sert de cadre de référence aux dispositions spécifiques régionales.

L'Etat continue d'assurer le financement d'actions interrégionales (ex de l'AFPA) et de formations données à des publics spécifiques : jeunes dépendant de l'éducation surveillée, réfugiés relevant de la solidarité nationale, handicapés (idée de solidarité nationale).

C'est également l'Etat qui continue d'arrêter et de financer les programmes prioritaires établis par le Comité interministériel de la Formation Professionnelle et de la Promotion Sociale. Il s'agit des programmes d'aide à la formation et l'insertion des jeunes : stages d'insertion sociale ou de qualification (intitulés aussi stages 16/18 ou 18/25), stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) ou des travaux d'utilité collective (les jeunes pouvant être employés par des collectivités territoriales, des associations sans but lucratif, des établissements publics) (1). De même l'Etat finance prioritairement depuis 1984 les formations dans les secteurs de l'électronique, du bâtiment, de l'agro-alimentaire et du commerce extérieur.

L'Etat conserve enfin le contrôle de l'utilisation de la participation des employeurs au financement de la formation (le 1,1 %).

(1) Toutefois le dispositif d'accueil et d'orientation des jeunes est en partie financé par les collectivités locales. Elles peuvent en effet apporter leur concours financier aux Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et elles concourent pour partie au financement des missions locales dont elles proposent la création.

. La mise en oeuvre des interventions publiques dans ce
domaine dans la Région

Cette mise en oeuvre se traduit par :

- la mise en place d'un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle annuel établi par le Conseil Régional, associant éventuellement les communes : définition des orientations régionales, puis d'un programme de formation et d'une liste des actions qui bénéficient du financement régional ;
- la consultation des conseils régionaux sur le choix et la localisation des actions dans le cas d'actions de formation bénéficiant du concours de l'Etat. Dans certains cas, la Région peut s'associer à la réalisation du projet, donnant lieu à des conventions Etat/Région se traduisant par des cofinancements et intégrés dans les contrats de Plan. Les actions qui figurent dans les contrats de plan concernent essentiellement les domaines inclus dans les orientations prioritaires de l'Etat ;
- la consultation des comités régionaux et départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, qui se prononçaient sur les programmes de l'Etat, se prononcent dorénavant également sur ceux du Conseil Régional ;
- la mise en place de schémas régionaux de la formation professionnelle qui définissent les axes de la politique régionale de formation au sein de commissions regroupant les élus régionaux, les représentants de l'Administration et les partenaires sociaux. A terme ces schémas inclueront la formation professionnelle initiale.

Pour ce qui est des moyens, les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue ont été mis en place, alimentés par la dotation de décentralisation de l'Etat et les crédits votés par le Conseil régional sur le budget. Au moment du transfert, les crédits ont été ventilés entre les régions en fonction des sommes qui étaient consacrées alors dans chaque Région par l'Etat mais aussi compte tenu de la structure et du niveau de qualification de sa population et de la capacité d'accueil de l'appareil de formation. De plus, les régions ont touché dès le 1er janvier 1983 le produit de la taxe sur les cartes grises.

- Education

En matière d'enseignement public, l'Etat conserve la responsabilité du service public de l'enseignement : il définit les objectifs généraux de la politique d'éducation dans le cadre de la loi de Plan, veille au bon fonctionnement et à la cohérence d'ensemble du service public, détermine les orientations pédagogiques, le contenu des enseignements et des diplômes et assure la gestion des personnels. Il reste responsable des Ecoles rattachées à la Défense, la Justice, les Relations Extérieures.

Les collectivités locales (département et région) se voient confier progressivement de nouvelles attributions dans trois domaines :

- la planification scolaire : définition des besoins existants (schémas régionaux), établissement d'un programme prévisionnel des investissements à réaliser et de leur localisation. Ceci a débuté en mars 1985 ;

- la participation des collectivités locales aux Conseils d'administration des lycées et collèges, devenus des établissements publics locaux d'enseignement depuis le 1er septembre 1985 ;

- la responsabilité des investissements et du fonctionnement matériel des collèges et lycées, dont le transport est prévu pour le 1er janvier 1986.

Communes, départements et régions ont des compétences spécifiques :

- les Régions se voient attribuer un rôle déterminant en matière d'élaboration des schémas prévisionnels régionaux et la responsabilité des investissements et du fonctionnement matériel des lycées (y compris les lycées d'enseignement agricole). Les élus régionaux sont représentés dans les Conseils d'administration des lycées .

- les départements acquièrent une compétence concernant les collèges : élaboration des programmes prévisionnels d'investissements, responsabilité des investissements et du fonctionnement matériel de ces établissements, participation à leurs conseils d'administration ;

- les communes conservent les compétences en matière de construction et de gestion des écoles qu'elles avaient depuis les lois de Jules Ferry et se voient accorder certaines compétences nouvelles : elles interviennent en matière de planification scolaire, elles peuvent demander à se substituer au département ou à la région pour exercer certaines responsabilités à l'égard des collèges ou des lycées, elles sont représentées au sein du Conseil d'Administration des établissements d'enseignement.

* * *

*

En résumé, on peut dire que sur le plan strict des mesures d'insertion des jeunes (stages 16-18, SIVP, TUC...) c'est l'Etat qui en assume toujours les charges, encore que les programmes prioritaires fassent souvent, dans le cadre des contrats de Plan, l'objet de cofinancements régionaux. Mais, de façon indirecte, la Région et principalement elle, est partie prenante dans la lutte contre le chômage des jeunes dans la mesure où elle a la responsabilité de la formation professionnelle et de l'apprentissage et qu'elle accorde des aides au développement économique ainsi que des moyens pour la défense de l'emploi.

BIBLIOGRAPHIE

I - CHOMAGE ET EMPLOI DE LA POPULATION ACTIVE

1. Ouvrages généraux et évolutions sur longue période

- BILOUS A. : De la fin du plein emploi au "chômage zéro"
CFDT Aujourd'hui n° 78 - mars-avril 1986
- CEZARD M. et RAULT D. La crise a freiné la mobilité sectorielle
Economie et Statistique n° 184 janvier 1986
- FAHY JM. : Le chômage en France PUF. Collection Que sais-je ? 1985
- FERREOL G. : Réflexions sur l'emploi, le rapport salarial et la négociation collective. CLES n° 6 - 2ème semestre 1985
- GOLLAC M. et SEYS B. : 1954-1982. Les bouleversements du paysage social. Economie et statistique n° 171-172 - Novembre-Décembre 1984
- GOLLAC M. et SEYS B. : Professions et catégories socio-professionnelles : premiers croquis. Economie et statistique n° 171-172 Novembre-Décembre 1984
- HENRIET : Précarisation de l'emploi et souplesse de l'entreprise:
Revue des Affaires Sociales - janvier-mars 1982
- MARC N. et MARCHAND O. : La population active de 1975 à 1982 : Les facteurs d'une forte croissance. Economie et Statistique n° 171-172 - novembre-décembre 1984
- 1975-1985 : Dix ans de chômage en France. Regards sur l'actualité n° 115. novembre 1985. La documentation française
- Perspectives de l'emploi. Rapport de l'OCDE. septembre 1985
- Productivité - Croissance - Emploi. Avis du Conseil Economique et Social. Séances des 26 et 27 juin 1984. Journal Officiel n° 16 du 14 août 1984
- RAULT D. Secteurs d'activité : l'évolution des structures de la main-d'oeuvre. Economie et statistique n° 171-172 novembre-décembre 1984
- THELOT C. : Les traits majeurs du chômage depuis 20 ans. Economie et statistique n° 183 - décembre 1985
- THELOT C. : La croissance du chômage depuis 20 ans. Economie et Statistique n° 183 - décembre 1985

- TROGAN P. : L'emploi dans les services : une croissance quelque peu ambiguë - Economie et Statistique n° 171-172 novembre-décembre 1974
- Vers une flexibilité accrue du travail : le point de la situation dans les principaux pays européens Problèmes économiques n° 1946. 30 octobre 1985

2. Données récentes sur l'emploi et le chômage

- Bilan en 1984 des conditions de travail. Document de Travail. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. Service des Etudes et de la statistique. 1985
- CEZARD M. : Enquête Emploi : 2 240 000 chômeurs en mars 1984 Economie et Statistique n° 171-172. Novembre - Décembre 1984
- COÛFFIC N. Succès et Echecs des Recherches d'emploi : les chômeurs de mars 1983 sept mois plus tard. Economie et Statistique n° 169 - septembre 1984
- DELATTRE M. : 1979-1984 : une nouvelle donne pour les branches de l'Industrie. Economie et Statistique n° 186 - Mars 1986
- DEPARDIEU D. et LAULHE MC. : 1983-1984 : des changements dans la nature des embauches. Economie et Statistique n° 178 - juin 1985
- HELLER JL. : Emploi et chômage en mars 1985. Economie et Statistique n° 183. Décembre 1985
- MAGNIEZ Y. : L'industrie en 1983. Economie et Statistique n° 167 juin 1984
- MARCHAND O. L'emploi en 1982-83 : simple répit dans la divergence entre demande et offre - Economie et Statistique n° 166-mai 1984
- MARCHAND O. et MARTIN-LE GOFF E. 200 000 emplois à nouveaux perdus en 1984. Economie et Statistique n° 176 - Avril 1985
- MATHIEU E. Les résultats des entreprises industrielles en 1984 Economie et Statistique n° 181 - Octobre 1985
- MESSECA E. : Les résultats des entreprises industrielles en 1983 - Economie et Statistique n° 169 - Septembre 1984
- MESSECA E. : 1980-1983 : de grandes différences selon les secteurs et les entreprises dans l'industrie. Economie et Statistique n° 177 mai 1985

II - LES POLITIQUES DE L'EMPLOI

1. Ouvrages généraux

- Aides à l'emploi. Législation sociale n° 5653. D2. n° 87. 5 juin 1985
- BENOIT A. : La politique de l'emploi. Organisation de moyens. La documentation française 1984
- BENOIT-GUILBOT O. Acteurs sociaux, politiques de l'emploi et structures du chômage : le jeu du mistigri. Futuribles janvier-février 1985 n° 84-85
- Le coût relatif des facteurs de production et les systèmes d'aides publiques à l'emploi et à l'investissement. Travail et Emploi n° 19 - mars 1984
- DUTAILLY JC. : Pour une nouvelle politique de l'emploi - Economica 1984
- Perspectives macro-économiques et politique de l'emploi - Travail et Emploi n° 19 - mars 1984
- Politique de l'emploi, fonctionnement du marché du travail et exclusion. Travail et Emploi n° 19 - mars 1984
- RAOUL E. - CAFFET JP. - JOLY P. - PIENS B. - THAVE S. : Les voies étroites d'une stratégie pour l'emploi. Economie et Statistique n° 156 - juin 1983

2. Les mesures pour l'emploi : analyse et évaluation

- Avant 1981

- COLIN JF.-CROS JC.-VERDIER E.-WELCHÉ D. : Politiques de l'emploi: la rupture de 1977, éléments pour une analyse critique des politiques spécifiques d'emploi (1974-1980) Travail et Emploi n° 10 - octobre-décembre 1981
- COLIN JF. : Le coût de la politique de l'emploi - Rétrospective 1973-1978. Travail et Emploi n° 8, Avril-mai-juin 1981
- COLIN JF. et ESPINASSE JM. : Les subventions à l'emploi - un essai d'analyse . Travail et Emploi n° 1 - 1979

- 1981-1985

- COLIN JF. : La politique de l'emploi en 1983. Bilan de l'Emploi 1983. Dossiers Statistiques du Travail et de l'Emploi n° 3-4 juin 1984.
- COLIN JF. ELBAUM M. FONTENEAU A. : Chômage et politique de l'emploi 1981-1983 - Observations et diagnostics économiques - Revue de l'OFCE n° 7 - Avril 1984
- Comptes de l'Emploi - Données Physico-financières - 1980-82. Rapport au Ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale chargé de l'Emploi. La Documentation Française 1984
- DUBOIS J. : 35 heures ou même moins Pourquoi ? Comment ? Projet n°194 juillet - août 1985
- DUTAILLY JC : Aides aux entreprises : 134 milliards de francs en 1983. Economie et statistique n° 169 septembre 1984
- ELBAUM M. - FONTENEAU A. - Les politiques d'emploi et leurs évaluations le cas français au cours des années récentes. Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie n° 5 - 1er semestre 1985
- Evaluation des politiques sociales - Recherches Economiques et Sociales n° 13-14 - 1er et 2ème trimestre 1985. La Documentation Française
- FONTENEAU A. et MUET PA : La politique économique depuis mai 1981, un premier bilan. Observations et diagnostics économiques (OFCE) n° 4 - juin 1983
- FRANCK D. et TREGOAT J.J. : Une politique active en matière d'emploi et de lutte contre le chômage a marqué 1982. Bilan de l'emploi 1982. Bulletin mensuel des statistiques du travail - supplément n° 104 - Numéro spécial
- HUET M. : L'impact des politiques d'emploi menées depuis 1981 sur la situation socio-professionnelle des femmes , Travail et Emploi n° 21, septembre 1984
- LACROIX T. et GUERGOAT JC. : Le succès des préretraites a permis de stabiliser le chômage : Bilan de l'emploi 1983. Dossiers statistiques du Travail et de l'Emploi n° 3/4, juin 1984

- LEVY M. Les politiques de l'emploi de la gauche. Bilan et enseignement de 3 années d'expérience. Critique de l'économie politique n° 28. Juillet-septembre 1984
- PLASSARD J. : Les équilibres économiques généraux en France et la politique conduite depuis mai 1981. Revue d'Economie Politique n° 5 - 1983
- La Réduction du temps de travail. Travail et Emploi n° 19 mars 1984
- Le Travail à temps partiel - Travail et Emploi n° 19 mars 1984
- WELCOME D. : Les mesures de politique de l'emploi en 1982 - Bilan de l'emploi 1982. Bulletin mensuel des statistiques du travail - supplément n° 104 - Numéro spécial

III - CHOMAGE ET EMPLOI DES JEUNES⁽¹⁾

- AFFICHARD J. - AMAT F. : L'entrée des jeunes dans la vie active - Données sociales 1984
- AFFICHARD J. : Quels emplois après l'école ? La valeur des titres scolaires depuis 1973 - Economie et statistique n° 134 - juin 1981
- AMAT F. - GEHIN JP. : Insertion professionnelle des jeunes et mobilité des actifs - Document de travail n° 14 - CEREQ 1986
- ANCEL F. - COMBES MC. - SAUVAGEOT C. : Apprentissage et insertion professionnelle - Economie et statistique n° 134 - juin 1981
- BIRET J. - COMBES MC. - LECHAUX P. : Centres de formation d'apprentis et formes d'apprentissage, Collections des Etudes n° 9 - CEREQ - novembre 1984
- BILANS FORMATION-EMPLOI - Années 1977-1980-CEREQ-INSEE-SIGES-Archives et documents n° 78 - Mai 1983
- BRUAND F. : Les jeunes débutantes dans les emplois de secrétariat. Formation-Emploi n° 9 - janvier-mars 1985
- CLEMENCEAU P. - GEHIN JP. : Le renouvellement de la main-d'oeuvre dans les secteurs : quelles conséquences pour l'accès des jeunes aux emplois, Formation Emploi n° 2 - Avril-juin 1983
- CLEMENCEAU P. - de VIRVILLE M. : Garçons et filles face à leur insertion professionnelle - Economie et Statistique n° 134 - juin 1981
- Dossier Formation-Emploi : Contributions du CEREQ aux travaux préparatoires du IXème Plan - Collection des Etudes n°3 CEREQ - Mars 1983
- GERME J.F. : Insertion professionnelle et politiques de l'emploi. Document de travail n° 14 - CEREQ 1986
- MARECHAL P.-VINEY X. : Les premières années de vie active des jeunes sortis en 1975 des classes terminales de CAP et de BEP. Formation-Emploi n° 2 - avril-juin 1983

(1) Il s'agit ici des jeunes qui connaissent les plus graves problèmes d'emplois, c'est-à-dire ceux qui sont visés par les politiques de l'emploi. Nous laissons volontairement de côté toutes les études faites (notamment par le CEREQ) sur la situation des sortants de l'enseignement supérieur.

- PARTRAT M. - Evolution récente et caractéristiques actuelles du chômage des jeunes. Travail et Emploi n° 1 - juin 1979
- ROSE J. : Le jeune et l'emploi. Projet n° 194 - Juillet-août 1985
- ROSE J. : En quête d'emploi : formation, chômage, emploi : Economica 1984
- Situation des jeunes de 16 à 25 ans en mars 1983 et mars 1984. Premiers résultats n° 36 - Avril 1985 - Collection INSEE

IV - POLITIQUES SPECIFIQUES DE L'EMPLOI DES JEUNES

1. Les Pactes pour l'emploi des jeunes (1977-1980)

. Textes de présentation des mesures

- MALMARTEL M. "Troisième Pacte pour l'Emploi - Les nouvelles dispositions de la loi n° 79-575 du 10 juillet 1979" Actualité de la formation permanente n° 41 - juillet-août 1979

- "Mesures pour l'emploi et la formation des jeunes" Actualité de la Formation Permanente n° 29 - juillet-août 1977

- "Nouvelles mesures pour l'emploi des jeunes et de certaines catégories de femmes" - Loi du 6 juillet 1978 - Actualité de la Formation Permanente n° 35 - juillet-août 1978

. Evaluation des mesures

- BARITAUT A., SABATIER A., VINCENT F. - Stages jeunes : une analyse qualitative - Actualité de la Formation Permanente n° 34 - mai-juin 1978

- BENNAROCH F. et SIMON Y. - Les stages pratiques en entreprise - Travail et emploi n° 10 - octobre-décembre 1981

- Un bilan des Pactes pour l'Emploi - Problèmes économiques n° 1813 - 2 mars 1983

- COLIN JF. et ESPINASSE JM. - Le Pacte National pour l'Emploi - Un essai d'évaluation - Paris - Ministère du Travail 1977

- DELALANDE F, BERTHEAS M, DARTIES JJ., Les pratiques d'embauche des employeurs dans le cadre des Pactes Nationaux pour l'Emploi - Travail et Emploi n° 10 - octobre-décembre 1981

- ESTIENNE G., ROSE J. - Etat, système productif : le cas de l'ANPE, du Pacte National pour l'Emploi et des Ecoles Techniques - Nancy, GREE - 1979

- GASPARD M. et FRANK D. - Les effets des Pactes Nationaux pour l'Emploi sur l'évolution du chômage - Economie et Prévision n° 47 - année 1981-1982 - Direction de la Prévision - Ministère de l'Economie

- GOUPIL MA. et TRIMOUILLE F., Le contrat Emploi-Formation en 1980 : un processus de sélection et d'adaptation de la main-d'oeuvre âgée de 16 à 26 ans - Travail et Emploi n° 13 - juillet-septembre 1982

- JUBELIN JC. - Le Pacte National pour l'Emploi des jeunes - Orientation scolaire et professionnelle n° 4 - octobre-décembre 1981
- LEMOINE F. - Que sont devenus les jeunes stagiaires en entreprise du Pacte I ? - Note d'information INSEE n° 6 - 1979
- LUTTINGER JM., Les ambiguïtés des stages pratiques en entreprise - Actualité de la Formation Permanente n° 31 - novembre-décembre 1977
- MARCHAL E., Les entreprises et les emplois bénéficiaires des aides à l'embauche du second Pacte pour l'emploi des jeunes - Centre d'études de l'emploi - Dossier de Recherche n° 2 février 1981
- MEILHAC JG., Les effets des Pactes pour l'Emploi et l'utilisation de l'alternance dans le processus d'insertion des jeunes - Courrier de l'ADEP n° 33 - janvier 1980
- NALLET JF., Evolution dans les mesures pour l'emploi des jeunes (1977-1978) - Actualité de la Formation Permanente n° 35 - Juillet-Août 1978
- PATE F., BEZ G., KOEPP P., TARDIEU M., Les Pactes Nationaux pour l'Emploi des Jeunes - Travail et Emploi n° 6 - Octobre 1980
- PATE F., GOUPIL MA., Les stages "formation" et l'emploi des jeunes - Ministère du Travail et de la Participation - Service des études et de la statistique - Actualité de la Formation Permanente n° 46 - Mai-Juin 1980
- PIETTRE E.-SCHILLER D., La mascarade des stages Barre : les jeunes, les femmes et le Pacte National pour l'Emploi - Maspéro 1979
- Rapport sur l'emploi des jeunes - Ministère du Travail - Actualité de la Formation Permanente n° 55 - novembre-décembre 1981
- Premier bilan des actions de formation menées dans le cadre du Pacte pour l'Emploi des Jeunes - Secrétariat Général de la Formation Professionnelle - Avril 1978
- ROSE J. - Les Pactes Nationaux pour l'Emploi ; leur incidence sur l'insertion professionnelle - Education Permanente n° 53 - juin 1980
- SABATIER A. - Données chiffrées - Actualité de la Formation Permanente n° 41 - Juillet-Août 1979

- SIMON J. - Les Pactes pour l'Emploi et le Plan Avenir-Jeunes - Statistiques du Travail - Supplément au bulletin mensuel n° 95-1982
- SIMON J., GOURMELEN M. - Enquête sur le devenir professionnel des jeunes ayant effectué un stage pratique en entreprise - Travail et Emploi n° 1 - juin 1979
- Les stages en entreprise dans les stages jeunes - Centre de formation de formateurs - C2F - CNAM - Paris 1982

2. Le Plan Avenir-Jeunes (1981)

- GAILLARD F. - Les mesures pour l'emploi (1er juillet 1981 - 30 juin 1982) - Actualité de la Formation Permanente n° 53 - Juillet-Août 1981
- Le Plan Avenir-Jeunes : résultats pour la période du 1er juillet 1981 au 28 février 1982 - Paris - Ministère du Travail 1982

3. Les mesures pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes (1982-1983)

. Ouvrages généraux

- RIGOUT M. - L'autre chance - Messidor - Editions Sociales 1983
- SCHWARTZ B. - L'insertion professionnelle et sociale des jeunes - Rapport au Premier Ministre - Paris - La Documentation Française - 1981 -

. Textes de présentation des mesures

- Les aides à l'emploi et à la formation des jeunes - Regards sur l'actualité n° 99 - Mars 1984
- Dossier jeunes 1984 - Mesures pour l'Insertion Sociale et Professionnelle - Ministère de l'Emploi et Ministère de la Formation Professionnelle - 1984
- GAILLARD F. - Les évolutions du dispositif de formation continue en 1982 - Actualité de la Formation Permanente n° 62 - janvier-février 1983

- Insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 18 ans
Actualité de la Formation Permanente n° 59 - juillet-août 1982
- Les jeunes 16-18 ans - Education et Société n° 2 - septembre-
octobre 1982
- LUCAS AM. - Formation et validation des acquis : un système
novateur pour la qualification des jeunes 16-18 ans - Actualité
de la Formation Permanente n° 60 - septembre-octobre 1982
- Un métier pour réussir - Dossier du Ministère de la Formation
Professionnelle - Centre INFFO - 1982
- NALLET JF. - La qualification professionnelle et l'insertion sociale
des jeunes de 16 à 18 ans - Actualité de la Formation Permanente n° 58
- mai-juin 1982
- Quelles formations sont ouvertes aux jeunes de 16 à 26 ans pour
faciliter leur insertion professionnelle - INFFO Flash - Fiches
pratiques - AFP3 n° 152 - décembre 1982
- 16-18 ans - Instruments pour l'Action - Courrier de l'ADEP n° 59
- septembre 1982
- . Analyse et évaluation des mesures
- AFFICHARD J. - La fonction de l'enquête statistique dans l'évaluation
du dispositif de formation des jeunes de 16 à 18 ans - Formation Emploi
n° 9 - janvier-mars 1985
- AMAT F. - Itinéraire dans le dispositif de formation et situation à la
sortie des stages. Formation Emploi n° 9 - janvier-mars 1986
- BOUQUILLARD O. - Contrats Emploi-Formation, Emploi-Adaptation, Emploi-
Orientation : Bilan du premier semestre de la campagne 1983-1984 -
Revue des Affaires Sociales n° 3 et 4 - juin 1984
- DARRE Y.-ZILBERMAN S. : Les jeunes de 16 à 18 ans : Analyse des chemine-
ments professionnels. Rapport complémentaire de l'enquête de suivi
commandée par la Délégation à la Formation Professionnelle-CEREQ-Avril 1986
- FOURNIER B., AVENTUR F., L'insertion sociale et professionnelle des jeunes
- Revue des Affaires Sociales - juin 1984
- FOURNIER B., AVENTUR F., - Stages de formation alternée 16-18 ans -
Statistiques nationales de la campagne 1982-1983 - Courrier ADEP n° 66 -
octobre-décembre 1983
- GADREY-TURPIN-VERSHAVE, - Choix professionnels et mécanismes d'insertion
des garçons et des filles dans le dispositif 16-18 ans - Actualité de la
formation Permanente n° 67 - novembre-décembre 1983
- GALLON E. - Les 16-18 ans dans le marché du travail - Formation Emploi
n° 7 - juillet-septembre 1984

- Insertion sociale et professionnelle des jeunes - Rencontres internationales organisées à Paris en juin 1983 - ADEP - Centre Inffo - CEDEFOP - 1983
 - KOKOSOWSKI A. et DUVAL T. - Les attitudes des jeunes au sein des formations 16-18 ans - Formation Emploi n° 7 - juillet-septembre 1984
 - LHOTEL H. et MEHAUT P. - Les contradictions de la Formation Alternée dans le dispositif 16-18 ans ? - Formation Emploi n° 7 - juillet-septembre 1984
 - MALGLAIVE G. - Observation et évaluation du dispositif de formation des jeunes de 16 à 18 ans - Rapport collectif - ADEP 1984
 - PAUL JJ. - Organismes de formation et alternance - Formation Emploi n° 7 - juillet-septembre 1984
 - PINATEL H. - Etude sur les relations entre l'entreprise, les organismes de formation et le tutorat dans les formations alternées - Bilan et propositions - Formation Continue n° 4 - 1983
 - Les tuteurs dans le dispositif Jeunes - Education et Société n° 4 septembre-octobre 1983
4. Les Formations en alternance et les TUC (1984-1985)
- . Textes de présentation des mesures
 - "L'entreprise et la Formation des Jeunes", Liaisons Sociales, Législation Sociale, D1 Main-d'Oeuvre : n° 5574 du 12 décembre 1984
 - Formations en alternance : trois mesures nouvelles : Dossier technique ANPE - 1984.
 - "Initiatives pour l'Emploi", Liaisons Sociales, n° 104.84, 28 septembre 1984
 - " Intégralité du Livre IX du Code du Travail tel que modifié par la loi du 24 février 1984. Actualité de la Formation Permanente, supplément du n° 68, janvier-février 1984
 - "Nouvelles mesures jeunes", Inffo Flash n° 192, 22 octobre 1984

. Analyse et évaluation des mesures

- ESTEBE P.- TUC : utiles pour qui ? Alternatives économiques octobre 1985
- LEBOUTEUX F. - Les TUC et après ? Droit Social n° 4 - Avril 1985
- VILLALARD J : Les TUC : dans quels organismes - Pour quels travaux ? Travail et emploi n° 26 - décembre 1985

5. Textes généraux sur l'ensemble des mesures jeunes

- AMAT F. - Points de repère : les mesures récentes en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes 1977-1985 - Formation Emploi n° 9 - janvier-mars 1985
- DRUGMAN B. et MOUY P.-Insertion des jeunes : efficacité et limite des politiques de l'emploi - Actualité de la Formation Permanente n°80 - janvier-février 1986
- MEHAUT P. et ROSE J.-La politique française récente de transition professionnelle - Pratiques de la Formation n° 6 décembre 1983
- NALLET J et RUIZ J. : Les nouvelles dimensions du dispositif "jeunes" : des stages de formation aux contrats de travail - Actualité de la Formation Permanente n° 73 -novembre-décembre 1984
- Les politiques novatrices en faveur des jeunes - OCDE - 1985
- SCHALCHLI D. : Les mesures d'insertion des jeunes : juxtaposition ou cohérence ? Droit social n° 4 - Avril 1985

V - FORMATION PROFESSIONNELLE - APPRENTISSAGE

- ANCEL F, COMBES MC, SAUVAGEOT C. - Apprentissage et insertion professionnelle - Economie et Statistique n° 134 - juin 1981
- APPAY B. - Les jeunes et l'apprentissage - Paris : Casterman 1982
- L'apprentissage - Note d'information CEREQ n° 67 - mars 1981
- L'apprentissage à l'heure de l'alternance - Objectif Formation n° 15 - Mars 1977
- BERBAUM J. : Apprentissage et Formation - Que sais-je n° 2129 - Paris - PUF
- BIRET J, COMBES MC, LECHAUX P, Les Centres de Formation d'Apprentis et l'Apprentissage - Collection des Etudes CEREQ, volume n° 10
- BRUNO S. - Formation professionnelle : un instrument de lutte contre le chômage - Formation Professionnelle n° 8 - CEDEFOP mai 1982
- COMBES MC. - Apprentissage et Alternance - Formation Emploi n° 7 - juillet-septembre 1984
- Données statistiques de l'enseignement technique - Education et formation n° 5 - 1983
- DUCRAY G. - L'enjeu d'une politique de formation professionnelle dans la lutte contre le chômage - Formation Professionnelle n° 8 - CEDEFOP - Mai 1982
- FIGEAT M. - Politique de Formation de la main-d'oeuvre en France 1975-1983 - Paris INRP 1983
Collection Etudes et Recherches sur les Enseignements Technologiques
- d'IRIBARNE A. - Les changements de la Formation Professionnelle Française ces vingt dernières années - Aix-en-Provence - LEST 1984
- LECHAUX P. - L'apprentissage dans la réparation automobile - Formation Emploi n° 7 - juillet-septembre 1984
- MAZURE C. - L'apprentissage. Vers la formation en alternance -1979
- PASCAUD E. - RONDEAU MC. : Vingt ans d'évolution du niveau de formation des jeunes sortant du système éducatif. Education et formation n° 1 - 1982
- PATRIS A. - L'apprentissage : une forme d'éducation ? Paris : Berger - Levrault 1977
- VATINET R. - La combinaison d'un emploi et d'une formation : le contrat d'apprentissage et le contrat emploi-formation - Droit Social n° 6 - juin 1979
- ZARKA B. - Survivance ou transformation de l'artisanat dans la France d'aujourd'hui - Thèse pour le doctorat d'Etat de Sociologie - Fondation Nationale des Sciences Politiques. Institut d'Etudes Politiques de Paris. Cycle supérieur de sociologie. Paris 1983.

VI - INITIATIVES NOUVELLES EN MATIERE D'EMPLOI ET DE FORMATION

- Formation des jeunes dans de nouvelles formes d'emploi:
Formation Professionnelle n° 16 - décembre 1984/III
- Initiative locale et développement économique - Regards sur l'actualité n° 110 - Avril 1985
- LANDAIS F., DORIVAL P., - Les Entreprises intermédiaires - à la croisée des chemins - Actualité de la formation permanente n° 73 - Novembre - Décembre 1984
- LUCAS AM., Nouvelles logiques de formation partant de situations de travail - Actualité de la Formation Permanente n° 80 - janvier-février 1986
- WATERS N. - Le rôle des autorités locales dans le développement économique et la création d'emplois - Les cahiers des ILE OCDE 1985

VII - POSITIONS SYNDICALES

- HERITIER P.- Quel syndicalisme pour demain ? CFDT magazine n° 78 - Mars-Avril 1986
- JACQUIER JP. - Du Rififi dans les rapports sociaux - CFDT Aujourd'hui n° 58 - Novembre-Décembre 1982
- LOOS J. - Le syndicalisme à l'épreuve des expériences d'aménagement du temps de travail. Revue des Affaires Sociales n° 2/84 Avril-Juin 1984
- Le point de vue d'une Centrale syndicale - pour la CGT la formation en alternance : un enjeu important - Revue de l'IRETEP n° 4 - Novembre 1985.

VIII - DECENTRALISATION

- Les aides des collectivités locales aux entreprises - La documentation française 1984 - Série Textes et Documents d'application
- BAQUENARD J. - La décentralisation. Que sais-je ? PUF 1985
- BEAUNEZ R. et PIETRI J. - Les communes et l'emploi - Edition ouvrière 1982
- BERNARD P. - L'Etat et la décentralisation. Du Préfet au Commissaire de la République - Notes et Etudes documentaires n° 4711-4712 - La documentation française 1983
- BOURJOL H. et BODARD S. - Droits et libertés des collectivités territoriales - Edition Masson 1984. Collection "Droit de l'Administration locale"
- Décentralisation - Les textes et la pratique - Regards sur l'actualité n° 102 - juin 1984
- GONTCHAROFF G. et MILANO S. - La décentralisation : le transfert des compétences - Editions ADELS/SYROS 1984 et La décentralisation : les compétences transférées en 1983. Editions ADELS/SYROS 1984
- LANIER L. - Les entreprises dans la décentralisation - Paris Edition ETP, février 1985
- Régions et politique industrielle : Colloque de l'Institut de recherche en économie de la production - Paris X - CNRS
- SCHMITT D. - La Région à l'heure de la décentralisation - La documentation française 1985 - Notes et Etudes documentaires n° 4772
- THOENIG JC. - La décentralisation sur le terrain : volontés du moment et conséquences à terme. Fururibles n° 95 - janvier 1986

Reproduction autorisée à la condition expresse
de mentionner la source



Centre d'Etudes
et de Recherches
sur les Qualifications

9, RUE SEXTIUS MICHEL, 75732 PARIS CEDEX 15 - TEL. 575.62.63