

# Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

## LA POLITIQUE D'AIDE À L'EMPLOI CHANGE, LES CARACTÉRISTIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL DES JEUNES DEMEURENT

L'insertion professionnelle des jeunes sortis de formation initiale sans le baccalauréat général est toujours difficile. Leur recours aux dispositifs d'aide à l'insertion mis en place dans le cadre de la politique de l'emploi est toujours important, même s'il intervient plus tard. Entre 1989 et 1997, la politique de l'emploi des jeunes est maintes fois réaménagée voire réorientée, mais la permanence des caractéristiques de la primo-mobilité sur le marché du travail est là. À cinq années d'intervalle, les ressemblances entre les cohortes entrant dans la vie active, en 1989 et 1994, sont considérables : les problèmes collectifs se reproduisent à l'identique...

Les 400 000 jeunes qui sortent de formation initiale chaque année sans le baccalauréat général sont toujours ceux qui ont le plus de difficultés à s'insérer professionnellement dans un emploi satisfaisant. Ils sont souvent – mais de moins en moins<sup>1</sup> – au centre de la politique de l'emploi. Le Céreq en suit régulièrement un échantillon représentatif : jusqu'en 1995 pour les jeunes sortis de l'enseignement secondaire ou d'un Centre de formation d'apprentis (CFA) en 1989 et jusqu'en 2000 pour ceux sortis en 1994. Ces données indiquent que le recours aux dispositifs de l'aide publique est massif et précoce en 1989 (Werquin, 1996). Elles montrent aussi où ils sont situés dans les itinéraires individuels des jeunes (Sigot et Werquin, 1993). La comparaison de deux générations, à cinq années d'écart, indique que la place des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes a changé. Pourtant, rien ne transparait vraiment dans la dynamique de la mobilité entre les différents états du marché du travail.

### Les dispositifs d'aide à l'insertion : un marché de plus en plus rationné

Les jeunes qui sortent de formation initiale sans le baccalauréat général en 1989 sont nombreux à passer par un des dispositifs pour les jeunes : 28 % y sont chaque mois. Ils sont beaucoup moins nombreux parmi ceux de la cohorte 94 (11 %) (Werquin, 1997). Les rationnements successifs et les réaménagements de la politique publique y sont pour beaucoup. Faute d'avoir pu accéder à un emploi aidé, beaucoup de jeunes sont au chômage – plus de 30 % en décembre 1994 et moins de 20 % en 1989 – et les effets d'aubaine souvent décriés sont plus que minimes.

Pour la cohorte sortie de formation initiale en 1989, l'accès à une mesure relevant du secteur marchand est

plus long que l'accès à une mesure du secteur non marchand. C'est toujours vrai en 1994 mais l'écart s'est tellement réduit que ce qui frappe surtout c'est l'allongement général des délais d'accès aux dispositifs de l'aide à l'insertion. Le rationnement sur ce marché particulier s'est nettement durci en cinq ans. L'explication inverse qui retiendrait que plus aucun jeune ne veut entrer dans ces dispositifs, devenus un ultime recours, ne résiste pas à l'examen des questions sur les stratégies des jeunes en matière de recherche d'emploi.

La durée moyenne d'un passage en mesure est d'un peu plus de 5 mois pour la cohorte 89 ; elle est de 7 mois en 1994. Au-delà de cet écart déjà significatif, les choses ont changé beaucoup plus nettement si l'on décompose par nature de la mesure. En 1989, les mesures non marchandes sont beaucoup plus longues ; plus de 8 mois en moyenne contre 4 pour les mesures marchandes. En 1994, la différence entre les mesures relevant des secteurs marchand et non marchand n'est plus que de quelques semaines, toujours en moyenne.

Pour les jeunes entrés sur le marché du travail en 1989, l'accès à l'emploi est plus probable et plus rapide si la mesure relève du secteur marchand. Rien de cela ne subsiste pour ceux entrés en 1994. De même, l'accès à un emploi sous contrat à durée indéterminée est bien plus probable après une mesure relevant du secteur marchand pour la cohorte 89 mais, s'il résiste au temps, cet effet est très atténué pour la cohorte 94. En revanche, pour les deux générations, l'accès à un emploi sous contrat à durée déterminée est beaucoup plus rapide quel que soit le dispositif utilisé. On retrouve cette caractéristique, maintes fois décrite, d'un marché du travail où l'alternance entre emplois de courte durée est fréquente pour les jeunes.

Enfin, pour la cohorte 89, l'emploi retrouvé est beaucoup plus long lorsque la mesure utilisée relevait du secteur marchand (29 mois contre 15 en moyenne). Cet écart s'est considérablement raccourci cinq ans après (18 contre 14).

<sup>1</sup> Le passage des travaux d'utilité collective (tuc) aux contrats emploi-solidarité (ces), par exemple, correspond à une cible étendue, en direction des chômeurs de longue durée. On sait par ailleurs que le transfert progressif des compétences aux régions dans le cadre de la loi quinquennale a entraîné, entre 1995 et 1997, un recul relatif des préoccupations envers les publics les plus en difficulté.

**Tableau 1**  
**Taux de renouvellement dans les états du marché du travail - 1994-1997**

	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 5	Trim 6	Ens. des 33 mois
<b>CDD</b>	1,69	0,92	0,90	1,08	0,97	0,38	5,21
<b>CDI</b>	1,06	0,46	0,40	0,53	0,30	0,11	2,11
<b>Mesure marchande</b>	1,03	0,29	0,30	0,50	0,53	0,14	2,30
<b>Mesure non marchande</b>	1,20	0,56	0,59	0,66	0,56	0,24	3,02
<b>Chômage</b>	1,28*	0,87	1,06	1,22	1,17	0,43	5,31

\* Par exemple, au 1<sup>er</sup> semestre juste après la sortie de formation initiale, l'ensemble de l'effectif des chômeurs est renouvelé complètement un peu plus d'une fois en moyenne (1.28 fois exactement), ensuite la mobilité est moindre. Sur les 33 premiers mois qui suivent la sortie de formation initiale, l'effectif des chômeurs est renouvelé plus de 5 fois (5.31)

**Tableau 2**  
**Taux de renouvellement dans les états du marché du travail - 1989-1992**

	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 5	Trim 6 (Sem 6)	33 mois
<b>CDD</b>	1,41	0,76	1,10	1,01	0,90	0,38 (0,36)	4,76
<b>CDI</b>	0,88	0,30	0,52	0,40	0,28	0,09 (0,09)	1,72
<b>Mesure marchande</b>	1,05	0,45	0,81	0,70	0,79	0,37 (0,39)	3,37
<b>Mesure non marchande</b>	0,94	0,33	0,56	0,43	0,53	0,19 (0,19)	2,44
<b>Chômage</b>	1,58	0,97	1,17	1,19	1,27	0,46 (0,48)	5,70

Pour les jeunes sortis de la formation initiale en 1994, le recours aux dispositifs de l'aide publique pour l'emploi est donc moins précoce et beaucoup moins massif. Dans ce paysage changeant, l'indicateur de renouvellement (encadré méthode) montre bien des profils de volatilité des dispositifs moins proches les uns des autres pour les cohortes 89 et 94 qu'ils ne le sont pour les autres principaux états du marché du travail (contrat à durée indéterminée (CDI), contrat à durée déterminée (CDD)<sup>2</sup>, dispositif d'aide à l'insertion relevant du secteur marchand ou non, chômage). Ils partent de très haut et décroissent fortement mais pas forcément en parallèle. Au bout de trois ans, l'écart entre les taux de renouvellement est important – 0,37 à 0,14 au trimestre 6 – pour les dispositifs du secteur marchand (tableaux 1 et 2).

### Moins de jeunes dans les dispositifs publics mais pour plus longtemps

Au total, l'itinéraire d'un jeune qui cherche un emploi est fait d'une succession d'états dont les durées respectives décrivent des processus de primo-mobilité. On peut dénombrer au moins quatre durées successives. Il faut tout d'abord accéder à un dispositif de l'aide publique ; cette durée d'accès a augmenté en cinq ans. Ce dispositif d'aide à l'insertion a lui-même une durée ; elle a aussi augmenté en cinq ans. Au sortir de celui-ci, il faut chercher de nouveau un emploi ; cette durée a augmenté de deux mois en moyenne et il n'existe plus d'écart selon la nature de la mesure. Enfin, il y a la durée de l'emploi trouvé ; il est plus court en 1994.

En cinq ans, tout a changé et peu de faits stylisés demeurent. En fait, tout se passe comme si il y avait eu une sorte de nivellement entre les deux types de mesures. À la fin de la décennie 80, les travaux d'utilité collective (TUC) représentent des volumes considérables. En

devenant les contrats emploi-solidarité (CES), ils ne vont plus que rarement aux jeunes<sup>3</sup> et il est probable que le découpage – secteur marchand/secteur public – ne tient plus.

Sur cette base, la comparaison des cohortes 89 et 94 permet d'apprécier dans quelle mesure ces changements, pour le moins radicaux, survenus en cinq ans ont pu avoir des conséquences sur des caractéristiques plus générales du marché du travail des jeunes sans le baccalauréat général.

### Une volatilité fortement décroissante : des cohortes qui se stabilisent donc, mais pas forcément en emploi

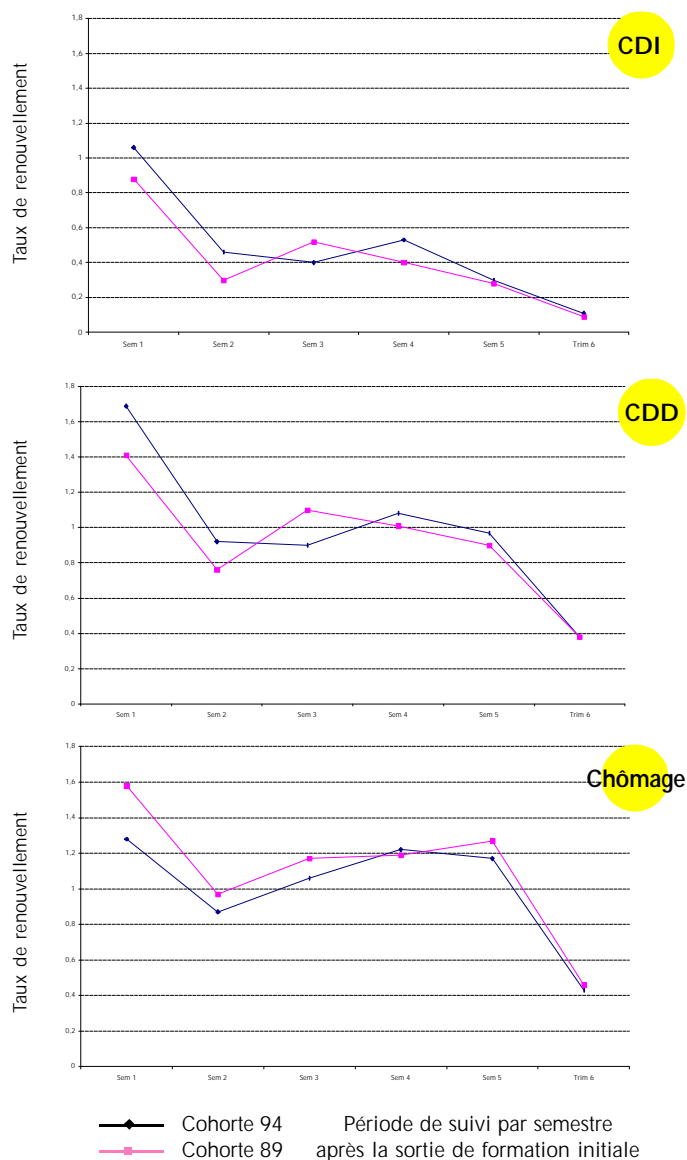
Mettre côte à côte deux générations arrivant sur le marché du travail permet de se faire une idée de la permanence ou pas des problèmes qui se posent aux jeunes sortis des niveaux les plus bas de formation initiale dans un environnement mouvant. Leur examen s'appuie sur l'indicateur de renouvellement de l'effectif dans un état donné du marché du travail de six mois en six mois (encadré méthode). De cette façon, la question de la mobilité professionnelle des jeunes en phase d'insertion et du rythme d'insertion professionnelle d'une cohorte entière est abordée sous un angle très synthétique.

Le renouvellement de l'effectif d'un état particulier du marché du travail est très fort dans le semestre qui suit immédiatement la sortie de formation initiale (tableaux 1 et 2). Ensuite il décroît fortement. Le dernier point calculé pour la cohorte sortie en 1994 correspond à un trimestre et non à un semestre puisque l'enquête est encore en cours. Les résultats ne changent cependant pas (tableau 2, colonne 6). Les flux sont stabilisés autour d'une forme de régime de croisière loin de zéro et la longueur de l'intervalle de temps – trois ou six mois – joue peu.

<sup>2</sup> L'emploi est décomposé selon la nature déterminée ou indéterminée du contrat. Bien que largement dépassée, cette notion recoupe encore quelques réalités et elle reste abondamment utilisée.

<sup>3</sup> Ce constat est comparatif : le CES reste un dispositif utilisé par les jeunes mais il n'occupe plus la place massive qu'il avait. C'est la réduction des entrées en CES par les moins de 25 ans qui est massive.

## Un profil de volatilité identique à 5 ans d'intervalle



Sur la totalité de la période suivie – soit les 33 mois qui suivent la sortie de formation initiale – le taux de renouvellement de l'effectif des différents états est très variable : de deux à dix. Le contrat à durée indéterminée est l'état le moins volatile ; il reste donc le plus long en moyenne, ce qui confirme les calculs qui tiennent compte du fait que la plupart des CDI sont encore en cours à la fin de l'observation. Quel que soit le trimestre observé, le taux de renouvellement des CDD est supérieur à celui des CDI, et reste proche du chômage avec un taux avoisinant 5. Dans les trois années qui suivent la sortie de formation initiale en deçà du baccalauréat général, l'effectif des chômeurs est renouvelé plus de 5 fois (tableaux 1 et 2). Parmi les états non reportés dans les tableaux 1 et 2, la reprise d'études ou l'inactivité sont les plus volatiles ; les effectifs sont renouvelés 10 fois ou plus pour les deux cohortes. Ces états sont toujours très courts et ce résultat confirme la validité de l'indicateur.

## À cinq années d'intervalle, un profil identique de primo-mobilité

Le résultat le plus significatif provient de la comparaison entre les deux cohortes (graphiques). Quel que soit l'état du marché du travail, la similitude des profils entre les deux cohortes est remarquable. À la fin des années 80 et au tout début des années 90, la conjoncture est meilleure qu'au milieu de la décennie 90. Les dispositifs de l'aide publique sont réaménagés avec les conséquences que l'on sait. La juxtaposition des courbes de volatilité pour les deux cohortes montre toutefois que les phénomènes se reproduisent à l'identique.

Pour les deux cohortes, les jeunes se stabilisent plus dans l'emploi sous CDI que dans les autres états. Le chômage et le CDD restent proches, ce qui confirme ce que l'on constate par ailleurs : les entrées dans l'un sont les sorties de l'autre et inversement. On remarque que compte tenu du nombre encore important de chômeurs au trimestre 6 – environ 20 % de la cohorte – il est plutôt rassurant que l'effectif ne soit pas stabilisé : les jeunes qui y sont n'en sont pas encore prisonniers. La stabilisation d'une cohorte dans un état correspond à la valeur zéro de l'indice mais s'agissant du chômage ou d'états peu enviables comme certains contrats précaires, ce n'est pas un but puisque si l'effectif n'est plus renouvelé, cela veut dire que l'état est absorbant et qu'on n'en sort plus. Le chômage est l'état le plus volatile en fin de période d'observation et l'on est encore assez loin de zéro : au moment où elles sont étudiées, ces cohortes sont encore en phase haute du processus de primo-mobilité professionnelle.

Ainsi, l'argument maintes fois développé sur la nécessité de mener à bien des enquêtes longues vaut ici encore : les indicateurs de renouvellement montrent que trois années de suivi ne suffisent pas, aux niveaux de formation étudiés ici, pour imaginer percevoir des éléments de stabilisation. L'emploi existe très souvent après un passage par un dispositif mais il ne survient pas forcément tout de suite. Ce sont bien des processus d'insertion professionnelle que l'on décrit et la construction d'un parcours cohérent peut prendre du temps lorsque le point de départ est bas dans la hiérarchie des diplômés en France. Les deux générations sorties de formation initiale à cinq ans d'intervalle ont des caractéristiques d'emploi et de chômage comparables comme si l'évolution de la conjoncture n'avait que peu de prises sur ces grandeurs qui deviendraient structurelles. Cette permanence dans le temps ne vaut pas pour le rôle et la place des mesures jeunes qui ont été quelque peu secouées par les transformations de la politique publique d'aide à l'emploi des jeunes.

Les emplois-jeunes, dès que les effectifs et le recul temporel deviendront suffisants, peuvent changer considérablement le paysage. Ils représentent un nouveau tournant dans la nature de l'intervention publique en France puisque, entre autres différences, il n'existe plus de ciblage par niveau et le contenu en formation est laissé aux employeurs qui doivent éventuellement

chercher des financements complémentaires locaux. Enfin, l'absence d'incitation à quitter " latéralement " un emploi-jeune avant son terme va changer la donne pour les observateurs qui devront mettre en place des suivis plus longs. Les emplois-jeunes comblent, pour partie, le trou béant laissé par la disparition des TUC-CES ; c'est là que se trouve une des clefs de la compréhension des mécanismes qui sont en train de se dessiner à un moment où la démographie va prendre plus d'importance compte tenu de la suppression du service national obligatoire d'un an.

Patrick Werquin

## POUR EN SAVOIR PLUS

Sigot J.-C. et Werquin P. (1993), " Les mesures d'aide publique dans la dynamique de l'insertion des jeunes ", Bref, Céreq, n° 93, décembre.

Werquin P. (1996), " Les dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes : différer l'âge d'accès à l'emploi ", Bref, Céreq, n° 119, avril.

Werquin P. (1997), " Dix ans d'intervention sur le marché du travail des jeunes en France, 1986-1996 ", Économie et Statistique, n° 304, vol.4/5.

### LES PANELS TÉLÉPHONIQUE DU CÉREQ

Pour mieux analyser le rôle des dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes mis en place dans les années 80 et complétés par d'autres mesures depuis, le Céreq procède à des enquêtes par observations répétées (panel) des jeunes susceptibles d'être concernés par une de ces mesures : entre 1990 et 1995 sur les jeunes sortis en 1989 et entre 1996 et 2000 (en cours) sur les jeunes sortis en 1994.

Elles sont utilisées ici. Environ 2 500 jeunes sont suivis six ans pour celle de 1989 et 3 500 pour celle de 1994. La longueur du suivi est ramenée à 33 mois pour la première enquête, pour la comparaison avec la seconde. Les échantillons sont fortement concentrés autour du niveau CAP-BEP. La notion de cohorte est centrale ici : tous les chiffres rapportés dans cette étude relatent la situation du même groupe de jeunes à différents instants du temps et de leur itinéraire d'insertion.

Cette enquête s'inscrit dans le cadre de conventions passées avec la Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) du ministère du Travail.

### MÉTHODE

#### Les mesures prises en faveur des jeunes

Pour couvrir tous les dispositifs de la politique publique de l'emploi des jeunes, deux groupes de mesures sont isolés :

- les mesures dans le secteur marchand qui regroupent les contrats d'adaptation (CA), de qualification (CQ), d'orientation (CO), d'adaptation à l'emploi (CAE), de retour à l'emploi (CRE), d'insertion en emploi (CIE), les aides au premier emploi des jeunes (APEJ) et les stagiaires en entreprise.

- les mesures dans le secteur non marchand qui contiennent les contrats emploi-solidarité (CES) ou consolidés (CEC), les contrats emploi service et les emplois de ville dans le secteur public.

Ces dispositifs sont inégalement représentés et les principaux sont soulignés. L'apprentissage est isolé et n'est pas présenté ici parce que les deux enquêtes ne sont pas comparables du point de vue du champ de l'apprentissage.

#### Le taux de renouvellement

L'indicateur permettant de mesurer le degré de volatilité des effectifs dans les différents états du marché du travail est une adaptation des indicateurs de fluctuation. Il donne la fréquence moyenne du renouvellement de l'effectif de l'état étudié. Plus le taux est élevé, plus l'effectif est renouvelé souvent, plus la durée moyenne d'un épisode est faible et plus l'état est volatile. Un taux nul indique qu'il n'y a plus d'entrées dans l'état ni de sorties : son effectif est stabilisé. Un taux unitaire montre que l'effectif est renouvelé une fois sur la période.

Il est calculé comme suit en rapportant le nombre moyen mensuel d'individus dans l'état au nombre de mouvements sur la période de temps considérée :  $\text{taux} = ((\text{entrées} + \text{sorties}) / 2) / \text{stock moyen}$ .

Le choix du semestre est un compromis entre le trimestre qui donne des séries plus longues mais qui est trop court pour observer des mouvements significatifs et l'année qui ne rend pas compte de la dynamique. Il est à noter qu'ainsi construit, cet indicateur est sans unité. Il ne renseigne donc pas sur les effectifs concernés en volume mais il indique des flux.

#### Les calculs de durée moyenne

Les calculs de durée moyenne tiennent compte de l'existence d'épisodes en cours à la fin de la période d'observation. Les durées révolues ne sont donc pas surreprésentées. Une difficulté supplémentaire provient de l'impossibilité de mettre en rapport les différentes durées observées pour dégager des éléments d'explication : toutes ces durées sont liées mécaniquement et corrélées artificiellement. Plus un individu reste longtemps dans un dispositif, moins il sera à la recherche d'un emploi ou, même, en emploi.