

Les programmes d'aide à l'insertion des jeunes

Débat organisé par CLAUDE TROTTIER entre :

ANNE-LISE AUCOUTURIER,
économiste à la Direction de l'animation de la recherche, des études et statistiques du
Ministère de l'emploi du Québec,

JÉRÔME GAUTIÉ,
économiste, professeur à l'Université de Reims, Laboratoire de sciences sociales (École
normale supérieure-Ulm) et Centre d'études de l'emploi,

GABRIEL LANGOUËT,
sociologue, professeur à l'Université René Descartes (Paris V), Centre de recherche sur
les liens sociaux et directeur de l'Observatoire de l'enfance (France),

PIERRE CHARBONNEL,
docteur en sociologie, chercheur à l'Observatoire de l'enfance (France).

De multiples mesures et programmes ont été mis en œuvre en vue de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. Suite à la montée du chômage des jeunes au cours des années 1970, les divers pays ont élaboré des politiques actives relatives au marché du travail sous forme de programmes publics destinés à favoriser l'accès de jeunes en difficulté au marché du travail. Ces dispositifs sont devenus peu à peu un élément permanent des politiques d'éducation et d'emploi. Des ressources considérables y sont consacrées parce qu'on considère qu'ils constituent des réponses adéquates à leurs problèmes d'insertion.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la plupart de ces programmes, lorsqu'ils ont été initiés, ne comportaient pas de formation et beaucoup d'employeurs et de jeunes y ont vu essen-

tiellement des “programmes parking” mal adaptés à la situation de ces derniers. Ces programmes ont évolué, et ils portent maintenant sur des modes d'assistance plus globale, individuelle et intégrée comportant à la fois une formation et un emploi. Toutefois, les évaluations de leur impact, notamment des programmes de formation des jeunes chômeurs, ont montré qu'ils n'étaient pas aussi efficaces du point de vue de l'accès à un emploi stable qu'on pourrait le souhaiter (*Renforcer des politiques actives du marché du travail* 1996, *Examen thématique sur la transition de la formation initiale à la vie active. Rapport comparatif à l'issue de la première phase* 1998). L'OCDE met cependant en garde contre certaines généralisations. Ces programmes peuvent donner des résultats positifs, particulièrement lorsqu'ils font partie d'une approche intégrée d'aide à l'insertion. Ils ne constituent qu'un moyen d'aider les jeunes à risque, parallèlement à d'autres moyens découlant des politiques d'éducation, des politiques d'emploi et des politiques sociales.

Il y a lieu de poursuivre le débat sur l'apport de ces programmes et sur les critères à partir desquels il serait souhaitable de les évaluer. Servent-ils les intérêts des jeunes ou celui des entreprises qui ont accès par leur intermédiaire à une main-d'œuvre à bon marché et subventionnée par l'État, réduisant ainsi à la fois le coût du recrutement de certains de leurs employés et celui de leur main-d'œuvre ? Sur quels critères devrait-on s'appuyer pour les évaluer ? Sur des critères d'ordre strictement économique liés à la réduction du chômage des jeunes et à leur stabilisation sur le marché du travail ? Sur d'autres types de critères ? Celui de leur apport à la formation et à la socialisation des jeunes en difficulté et à l'affermissement de leur estime de soi ? Celui de leur efficacité du point de vue de l'aide à la recherche d'emploi ? Celui des occasions offertes aux jeunes d'acquérir de l'expérience ou de préciser leur projet professionnel ? Celui de la qualité de la gestion des programmes ? Celui du rapport entre le coût de ces programmes et l'ensemble des bénéfices d'ordre pécuniaire qui en découlent lorsque les jeunes réussissent, au moyen de ce dispositif, à s'insérer sur le marché de l'emploi (diminution des dépenses aux chapitres de l'aide sociale de dernier recours et des prestations aux chômeurs, récupération au plan de l'impôt sur le revenu) ? Il y a là matière à discussion.

C'est à partir de ce questionnement que le coordonnateur du numéro, Claude Trottier, a organisé pour *Éducation et Sociétés* un débat d'un type particulier entre Anne-Lise Aucouturier, Jérôme Gautié, Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel. L'objectif est de mettre en relief les principaux enjeux et de discuter des critères à partir desquels il serait souhaitable d'évaluer les divers programmes d'aide à l'insertion. Les participants ne se sont pas rencontrés en personnes ; ils ont échangé leurs points de vue par courriel. Et ils l'ont fait en se référant principalement aux dispositifs français d'aide à l'insertion. Le débat s'est déroulé en trois temps. Chaque participant a

d'abord précisé sa position de départ et l'angle sous lequel il a choisi d'aborder la question, puis, dans un deuxième temps, élaboré son point de vue après avoir pris connaissance de la première contribution des autres participants. Dans un troisième temps, ils ont formulé leurs conclusions. Leurs contributions sont ici regroupées selon ces trois étapes. On notera que Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel ont élaboré ensemble leur position tout au long du débat.

Première contribution au débat

— Jérôme Gautié

Dans cette courte contribution, je commencerai par souligner les difficultés méthodologiques de l'évaluation des dispositifs d'aide à l'insertion des publics en difficulté sur le marché du travail, fondée sur l'approche statistique. Ces travaux d'évaluation partent de la question : quelles sont les conséquences du passage en mesure pour les bénéficiaires ? Pour cela, ils s'attachent à comparer le devenir de ces derniers à celui de non-bénéficiaires. Deux variables sont généralement retenues pour apprécier les résultats d'une mesure : le taux d'emploi et le salaire obtenu après son application. L'analyse de la trajectoire salariale a notamment l'avantage de permettre une évaluation en termes de coûts/bénéfices, les gains monétaires du bénéficiaire (toujours par rapport au non-bénéficiaire) pouvant être confrontés au coût de la mesure.

Le problème est d'isoler l'effet propre des dispositifs. L'idée est de comparer les "résultats" des bénéficiaires à ceux des non-bénéficiaires "toutes choses égales par ailleurs". Il faut pour cela contrôler l'hétérogénéité entre les deux groupes d'individus (bénéficiaires et non-bénéficiaires), pour ne pas attribuer à la mesure des effets résultant des caractéristiques de ces derniers. Se pose donc le problème du "biais de sélection", dans le jargon des économétriciens. On peut soupçonner qu'il joue un rôle important. Ainsi, par exemple en France, on constate que les anciens bénéficiaires d'emplois aidés dans le secteur non marchand (Contrats Emploi Solidarité, CES) ont de moins bons résultats (à âge, sexe et niveau de diplôme égal) en termes de taux d'emploi et de salaire que les non-bénéficiaires. Peut-on en déduire un effet négatif des CES sur l'insertion ? Ce serait aller vite en besogne. En fait, on peut supposer que les bénéficiaires de ces dispositifs ont des caractéristiques inobservées par le statisticien (dont les données sont toujours limitées) qui les rendent moins "employables" : mauvaise spécialité de diplôme, manque de relations, manque de motivation, couleur de la peau (la discrimination à l'embauche jouant un rôle certain mais mal mesuré en France).

Mais, même quand on pense avoir contrôlé le “biais de sélection”, le problème de l’interprétation des résultats obtenus reste souvent important. De manière générale, les évaluations, en se focalisant sur l’estimation de l’impact de la mesure étudiée sans s’interroger sur les causes des effets constatés, se cantonnent le plus souvent à une approche purement instrumentale. La mesure est en effet réduite à l’état de boîte noire. Or, même sans prendre en compte toutes les variables de contexte qui peuvent intervenir, un même résultat peut donner lieu à plusieurs interprétations. Reprenons l’exemple d’une mesure dont les bénéficiaires se retrouvent, après leur sortie, “toutes choses égales par ailleurs”, avec un salaire en moyenne inférieur à celui des non-bénéficiaires. Ce résultat peut venir du fait que les individus perdent du “capital humain” (i.e. des compétences) dans cette mesure : l’impact de cette dernière serait donc négatif. Mais le moindre salaire des bénéficiaires peut aussi découler simplement du fait que ces derniers ont diminué leurs exigences : le passage par la mesure peut en effet rendre les demandeurs d’emplois plus réalistes en leur faisant baisser leurs prétentions salariales. La stigmatisation négative peut aussi jouer un rôle important : être passé par un CES peut être interprété comme un signal négatif (traduisant une moindre employabilité ou une moindre motivation) par les employeurs potentiels. Enfin, ce moindre salaire des bénéficiaires peut aussi résulter du fait que les mesures d’insertion orientent leurs bénéficiaires vers les segments du marché du travail où les rémunérations sont les plus basses. Les mêmes facteurs (stigmatisation, modification des comportements, segmentation) peuvent jouer de la même manière pour expliquer les différentiels de taux d’emploi entre bénéficiaires et non-bénéficiaires.

Au total, étant donné aussi bien les incertitudes statistiques (problèmes de sélection) que les difficultés d’interprétation (problème de la boîte noire), il est difficile de tirer des enseignements solides des évaluations statistiques et, notamment, de savoir si des résultats obtenus par une étude donnée sont généralisables à d’autres contextes et à une autre échelle.

Cette conclusion peut sembler très pessimiste. Il serait excessif d’affirmer que les nombreuses évaluations d’ordre statistique —en particulier aux États-Unis— n’ont débouché sur aucun enseignement utilisable par le décideur public. Il semble ressortir notamment —avec toute la prudence qu’imposent les limites méthodologiques évoquées plus haut— que l’on puisse affirmer que, pour les publics les plus en difficulté, seuls des dispositifs lourds, qui allient tout un ensemble de services (resocialisation, formation, aide à la recherche d’emploi, aides financières) ont une certaine efficacité. C’est le cas notamment des “Job Corps” aux États-Unis, qui s’adressent aux jeunes les plus désocialisés et qui reposent entre autres sur la prise en charge de ces jeunes hors de leurs quartiers. En France, le dispositif “Trajet d’accès à l’emploi” (TRACE) mis en place récemment, relève d’une logique en partie simi-

laire : il consiste à organiser, sous la responsabilité d'un tuteur, un parcours personnalisé pour chaque jeune qui va de la socialisation à la formation et à l'accompagnement vers l'emploi, en utilisant toute une gamme de mesures.

— Anne-Lise Aucouturier

Les politiques d'emploi se sont principalement organisées depuis les années 1970 autour de l'opposition entre l'économique et le social, l'incitation marchande et l'assistance. Cette opposition apparente envisage toujours l'intervention publique comme celle d'un État centralisé, qui définit ses objectifs a priori et du dessus de l'économie. En même temps, les évaluations s'appuient sur les catégories fournies par la même administration centrale : catégories de publics (de chômeurs) et catégories d'emploi. La politique d'emploi et ses évaluations concilient ainsi deux principes. Le premier est un principe de ciblage sur des catégories qui sont en même temps administratives et statistiques : les chômeurs de longue durée (CLD), les vieux (au cœur de multiples contradictions), les jeunes, les jeunes non diplômés, les jeunes des quartiers (sous-entendu difficiles ou visés par les politiques de la ville)... Ce principe est cohérent avec les analyses qui calculent les taux d'emploi des différentes catégories de chômeurs pour mesurer leurs employabilités différentes, dans l'idée d'une politique compensatrice de handicaps. Le concept d'employabilité est central dans cette logique. Il a de fait subi un glissement de sens, qui l'a fait passer du statut de variable expliquée (la durée de chômage) à celui de variable explicative. L'employabilité résume les variables cachées qui expliquent les résultats négatifs obtenus : reproduction de la hiérarchie des âges et des diplômes du marché du travail dans les mesures, persistance des discriminations... en deux mots, les effets pervers de la politique d'emploi. Le second principe est une hypothèse d'effet des incitations monétaires. Il repose sur une représentation abstraite de l'entreprise et de la création d'emplois. L'hypothèse est que la baisse du coût du travail entraîne une augmentation des embauches. Il se traduit dans les évaluations par une définition de l'emploi. Celui-ci est appréhendé soit par des taux d'emploi (l'idéal visé et mesuré est l'insertion sur emploi salarié, contrat à durée indéterminée, CDI, poste fixe...) soit, dans les modèles macroéconomiques, par une variable agrégée "Emploi", résultat comptable d'une hypothèse de substitution entre facteurs de production au sein d'une "firme représentative". Les mesures ciblées de la politique d'emploi sont une manière de concilier ces deux principes dans l'intervention publique. Les résultats obtenus par l'évaluation conduisent à se référer à une théorie du dualisme du marché du travail pour expliquer leur coexistence. La segmentation du marché du travail permet en effet d'expliquer la persistance des mécanismes de sélection au sein même des dispositifs de politique d'emploi, le constat d'opposition entre des

trajectoires d'insertion vers l'emploi normal (peu nombreuses) et des trajectoires d'exclusion et d'enfermement dans le chômage (très nombreuses, 40%). Ce cadre d'analyse préside aussi à la conception des dispositifs et à leurs évolutions. Il conduit nécessairement au résultat que les politiques d'emploi renforcent la segmentation du marché du travail : elles proposent des statuts précaires (donc pas de "vrais emplois"), qui appartiennent par définition au secteur que la théorie dualiste appelle "secondaire", à des chômeurs qui sont justement choisis parce qu'ils sont repérés comme moins employables et qui sont donc marqués comme travailleurs "secondaires".

Ces analyses sont pertinentes : il est fort possible qu'on aille vers un marché du travail dualiste, voire de plus en plus segmenté, balkanisé. Il reste que, pour l'évaluateur, il est problématique de penser que ses outils et ses résultats ne peuvent que renforcer un mécanisme de ciblage de plus en plus fin et de marquage des chômeurs. Pourtant, d'autres évaluations font apparaître des dynamiques plus positives dans la mise en œuvre de certains dispositifs de la politique d'emploi. Mais ces résultats ne peuvent être obtenus qu'en remettant en cause les outils de l'analyse : l'emploi et l'insertion visés ne peuvent être définis unilatéralement par avance par "les pouvoirs publics" et simplement mesurés. Les créations d'emplois, les parcours professionnels, répondent à des logiques complexes, largement méconnues. Il s'agit de ne plus opposer simplement logiques d'assistance et d'incitation marchande, toutes deux définies et appliquées par un État en position extérieure, qui produit les normes de l'évaluation de manière générale et uniforme, mais d'essayer d'explorer les effets cachés des programmes. Les dispositifs et les catégories apparaissent ainsi comme des outils pour l'action des personnes. Ainsi, les mesures jeunes forgent la conception que les conseillers des Missions Locales se font de la transition idéale entre l'école et l'emploi. Cette transition est bel et bien construite.

Pour élargir les possibles, il est fondamental d'élargir le regard et pas seulement d'ajouter quelques critères. Les jeunes, quand ils sont (rarement) directement interrogés, ne se projettent que peu dans les parcours, semés de mesures, proposés par les agents des services publics. Les dispositifs de la politique publique en direction de l'insertion des jeunes peuvent être considérés comme des ressources disponibles pour l'action, dont les visées sont à interroger. Pour cela, il est fondamental que l'évaluation interroge en premier lieu les catégories sur lesquelles elle s'appuie habituellement (celle d'insertion, par exemple, finalement peu représentée dans les parcours chaotiques des jeunes, celle de public difficile, celle de quartier). Elle se doit donc d'être contradictoire, de recueillir et de prendre au sérieux les propos des différents acteurs concernés par une situation de recherche d'emploi : chômeurs eux-mêmes d'abord, employeurs, acteurs de l'insertion... etc. Cette exigence est en voie d'être renouvelée par les procédures en cours de "dématérialisation" des infor-

mations recueillies par les services publics de la statistique : il s'agit toujours pour eux de saisir des données qui servent aussi à la gestion, mais qui ne sont plus totalement statiques, par exemple, on passe d'une fiche décrivant par quelques variables les caractéristiques des jeunes entrant en TRACE à une transmission directe des fichiers de gestion des parcours des jeunes au sein des structures d'accueil. Quelles sont les limites de ces données, qui restent partielles et construites par les acteurs de l'intervention publique dans leur pratique professionnelle, comment mettre en forme leur aspect dynamique ? Autant de questions qui sont porteuses d'enjeux réels quant à la définition des politiques en faveur de l'emploi.

— Gabriel Langouët, Pierre Charbonnel

Près de soixante mille jeunes quittent l'école chaque année, (autrement dit, près de 8 % d'une classe d'âge) après dix à douze ans de fréquentation du système scolaire (hors école maternelle), sans aucune qualification professionnelle et avec un niveau scolaire très faible. Majoritairement, ils ont seize ans ou plus et n'ont que très peu de chances d'insertion professionnelle immédiate. Ils appartiennent le plus souvent aux catégories sociales les plus défavorisées et les plus vulnérables. Déscolarisés et souvent désocialisés, fréquemment sans repères familiaux solides, leur seule "chance" actuelle de rescolarisation passe par un repérage par la police et la justice les conduisant, par exemple, vers les instituts de rééducation.

Les difficultés rencontrées par ces jeunes, le risque de dérive, voire de délinquance ou de violence qui les guette, notamment en période de chômage, ne tiennent pas, pour l'essentiel, à un vide juridique les concernant (par exemple, une loi de prolongation de la scolarité obligatoire ne semble pas de nature à régler les problèmes de ces jeunes rejetant totalement l'école). La réponse paraît résolument relever de la prévention, de mesures nouvelles de socialisation et d'élévation du niveau d'éducation de ces jeunes, de création de lieux spécifiques susceptibles de favoriser, par l'amélioration du niveau d'éducation, les conditions d'une insertion sociale et professionnelle réussie.

Approche sociologique du fonctionnement du système scolaire

La comparaison des panels de 1980 et de 1989 (suivis d'échantillons représentatifs d'élèves entrés en sixième en 1980 et en 1989) fait apparaître une très nette diminution du nombre d'élèves quittant prématurément le système éducatif sans qualification. Cette réduction, qui par ailleurs est désormais stable, est la conséquence d'un double phénomène, conditionné, pour une grande part, par des injonctions institutionnelles fortes concernant le redoublement : le collège reçoit des élèves plus jeunes et les garde par ailleurs plus longtemps.

Pourtant cette amélioration générale, qui a pour corollaire la transformation progressive des structures spéciales —par exemple, sections d'enseignement spécialisé (SES), devenues sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA)— en “filières” ségréguatives, a un coût social : le creusement des écarts entre les catégories extrêmes et l'exclusion d'une fraction de la jeunesse aux caractéristiques sociologiques de plus en plus unificables.

Ainsi, tout en ayant réduit le nombre, il se vérifie que le système scolaire a renforcé le caractère atypique des sortants sans qualification : plus souvent issus de catégories sociales déjà marginalisées, de familles nombreuses, fréquemment de nationalité étrangère, de sexe masculin, de niveau scolaire très faible et ayant cumulé d'importants retards à l'école élémentaire, cette population pose de plus en plus de problèmes d'intégration sociale

De plus, l'amélioration générale des performances du système éducatif pour le plus grand nombre marginalise non seulement les sortants précoces du système éducatif sans qualification mais également et, paradoxalement, ceux qui quittent l'école avec une qualification faible : ces derniers se trouvent en effet en concurrence, sur le marché du travail, avec des jeunes de plus en plus qualifiés.

Quoi qu'il en soit, cette analyse démontre que la résolution scolaire des problèmes d'intégration a désormais atteint ses limites.

Du scolaire au social

Les avancées réalisées au plan scolaire ont-elles été suivies des mêmes avancées au plan social ? En d'autres termes, l'élévation des niveaux scolaires s'est-elle accompagnée d'une insertion sociale facilitée ? la démocratisation scolaire au moins partiellement réalisée s'est-elle accompagnée, à son tour, d'une diminution des inégalités vis-à-vis de l'accès aux diverses positions sociales ?

Le déclassement “vertical”. D'un bout à l'autre de la hiérarchie construite par les niveaux scolaires atteints lors de la sortie du système éducatif, de plus en plus de jeunes sont conduits à revendiquer des emplois pour lesquels ils sont “surqualifiés”. L'offre d'accès aux emplois de cadres est très inférieure à la prévision de demande : une part importante de jeunes de niveaux I et II (diplômés de l'enseignement supérieur long), même si c'est provisoire, est conduite à postuler sur des emplois de niveau moindre (niveau III : diplômés de l'enseignement supérieur court) et, notamment, de professions intermédiaires, réduisant ainsi les possibilités d'accès à ce niveau professionnel des sortants de niveau IV (niveau bac). Un reliquat de ces sortants, assez faible il est vrai (3 %) doit à son tour se reporter principalement sur les emplois administratifs pour lesquels l'offre est très inférieure à la

demande (écart de 10 points) : c'est donc environ 13 % des sortants de niveau IV qui vont postuler à des emplois de niveau V (Certificat d'aptitude professionnelle CAP et Brevet d'enseignement professionnel BEP). À leur tour, les sortants de niveau V, pour une large part, se reportent sur des emplois sans qualification (niveaux V bis et VI : non qualifiés). Peut-on espérer ainsi l'insertion des jeunes sans qualification, et peut-on s'étonner que ce groupe social connaisse un taux de chômage de plus de 60 % ?

Le déclassement "horizontal". Au déclassement vertical décrit ci-dessus s'ajoute un déclassement horizontal, lui-même persistant sinon croissant. Rappelons que, concernant l'obtention d'un diplôme ou l'atteinte d'un niveau, les inégalités sociales restent fortes : par exemple, les chances d'accès en terminale restent environ trois fois plus faibles pour les enfants d'ouvriers qu'elles ne le sont pour les enfants de cadres ; les chances d'entrer à l'université, en 1990-1991, étaient encore cinq fois moindres, toutes disciplines confondues, pour les premiers que pour les seconds, l'écart croissant encore lorsqu'il s'agit de disciplines à plus forts débouchés professionnels. Mais, de surcroît, à diplômes ou niveaux équivalents, l'insertion professionnelle dépend de l'appartenance sociale du débutant ; en d'autres termes, le facteur méritocratique diminue d'autant plus qu'il aurait pu être le moteur de la promotion sociale.

À cette étape du débat, on peut conclure que le système scolaire, qui a pu de façon générale réduire sensiblement le nombre de sortants sans qualification, semble avoir atteint un seuil en deçà duquel il devient inopérant. Il subsiste donc un nombre non négligeable de jeunes qui se trouvent de plus en plus marginalisés.

Au total, l'insertion socioprofessionnelle n'a pas suivi, eu égard à la persistance de la crise et au chômage. Aujourd'hui, les problèmes qui se posent concernent d'abord les 10 % d'élèves sortant du système éducatif après un temps de scolarisation de douze à quinze ans, mais en situation d'échec, avec un niveau très faible et le risque de sombrer dans l'illettrisme dans les années suivant la sortie. Car la fragilisation du corps social, et notamment de ceux dont le niveau scolaire est le plus faible, est renforcée par le chômage, mais aussi, plus paradoxalement, par l'élévation des niveaux d'un plus grand nombre de jeunes, qui engendre un déclassement de nombre d'entre eux et l'absence de chances d'accès au travail pour les plus démunis.

Il se confirme donc qu'aucune insertion véritable de ces jeunes, qu'elle soit sociale ou économique, ne peut être envisagée en dehors de l'obtention, par des moyens non scolaires adaptés et diversifiés, d'une éducation et d'une instruction qualifiantes. Certaines politiques locales volontaristes semblent aller dans ce sens ; c'est sans doute dans cette direction que doivent être recherchées des solutions.

Deuxième contribution au débat

— Anne-Lise Aucouturier

Au contraire de ce que pouvait laisser penser l'intitulé du débat sur "l'apport des mesures d'aide à l'insertion", nous dressons tous trois, me semble-t-il, un constat très négatif et pessimiste des effets des dispositifs publics sur les parcours des jeunes et les marchés du travail. Aussi bien l'école que les mesures d'insertion semblent renforcer les mécanismes de discrimination et d'exclusion, au moins pour les jeunes les plus en difficulté.

Face à cette situation, Jérôme Gautié s'en remet à ce qu'il appelle des "dispositifs lourds" alliant un ensemble de services, Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel évoquent des "politiques locales volontaristes" visant, par des moyens non scolaires diversifiés, "une instruction qualifiante".

Or, le constat d'échec des mesures d'aide à l'insertion pour certaines catégories de jeunes est en fait lui-même construit à partir des indicateurs et des catégorisations qui ont servi à la conception de ces dispositifs. En demeurant dans cette logique de segmentation du public en catégories plus ou moins en difficulté et ciblées, on (c'est-à-dire l'État, y compris les évaluateurs) peut multiplier les critères de la "sous-employabilité", afin de prendre en charge les jeunes sous un maximum de coutures (aide sanitaire, sociale, psychologique, au logement...). Les mécanismes de stigmatisation et de discrimination ne peuvent sortir que renforcés d'une telle approche. Lorsque les aides seront ciblées sur les enfants de divorcés, d'un quartier (administrativement défini comme difficile), non diplômés... elles ne seront que plus stigmatisantes pour ceux qui en bénéficieront et il restera toujours des plus défavorisés qui en seront exclus. Il ne s'agit donc pas de multiplier les critères de sélection pour renforcer un type d'intervention qui a fait la preuve de son inefficacité depuis le début des années 1980 (il ne faut pas se le cacher, malgré la tentation d'invoquer, pour expliquer les discriminations persistantes, les "variables cachées de l'employabilité" que Jérôme Gautié compare très pertinemment à la vertu dormitive de l'opium).

Il s'agit au contraire peut-être de changer le regard que nous portons sur les dispositifs de la politique d'emploi. De ne plus les considérer comme des béquilles censées compenser un handicap, repéré, identifié et pris en charge par un État extérieur aux situations, capable de juger de manière générale des besoins et insuffisances des personnes. Il est possible au contraire de tenter d'appréhender les dispositifs publics comme des ressources pour les personnes (les jeunes, les représentants de l'État, les chefs d'entreprise...) dans des situations d'action professionnelles. Pour cela, cependant, ils doivent être mobilisables comme des droits : cela signifie qu'ils sont connus des personnes, que la demande de bénéfice doit être motivée par un objectif reconnu comme d'inté-

rêt général et que son refus doit être argumenté. Cela garantit en effet que peuvent se constituer un espace et un temps de négociation, entre les différents acteurs concernés, sur ce qu'on entend par intérêt général, qui n'est pas prédéfini, et sur la manière d'y contribuer. Ces droits peuvent être des aides financières ou des services (soutien à la création d'entreprise, projet de formation, garde d'enfants...). Ils devraient en outre prendre pied sur un socle de ressources et de droits qui sont nécessaires à l'insertion professionnelle, et dont les revenus sont la principale composante, mais aussi le respect de la législation du travail par les employeurs (non-discrimination, conditions de travail...). Les compétences du service public de l'emploi pour examiner et discuter sur les situations sont nécessairement limitées; elles sont orientées vers l'aspect professionnel. Mais elles existent, avec cet objectif de travail qui est bien celui dont nous parlons, même si leurs moyens sont souvent insuffisants.

Du côté de l'évaluation, cela implique de mettre en œuvre une évaluation contradictoire, qui prenne au sérieux les points de vue des différentes personnes impliquées dans les situations (y compris les jeunes, rarement interrogés sur leurs attentes vis-à-vis du service public) et ne les juge pas à partir de critères définis par avance et du dessus pour dresser un portrait en relief des processus effectifs d'insertion, outillés par les dispositifs publics.

— Jérôme Gautié

Je ne peux qu'exprimer mon accord avec les contributions d'Anne-Lise Aucouturier, de Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel. Les remarques qui suivent visent seulement à apporter certaines précisions qui, globalement, abondent dans leur sens.

À juste titre Anne-Lise Aucouturier dénonce, me semble-t-il, le caractère réducteur des évaluations quantitatives (fondées par exemple sur des objectifs de taux d'emploi). Les enquêtes de terrain d'ordre sociologique montrent bien en effet que les mesures d'insertion peuvent remplir des fonctions très diverses. Si on reprend l'exemple des emplois temporaires dans le secteur non marchand (comme les CES) souvent décriés, ils peuvent tout simplement jouer un rôle positif en termes de resocialisation et d'aide au revenu, ce qui peut être essentiel pour les personnes concernées. Évaluer ces dispositions en se demandant dans quelles mesures elles permettent d'accéder directement à l'emploi n'a dès lors pas forcément beaucoup de sens.

Deux points plus particuliers me semblent devoir être soulignés dans la contribution de Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel. D'une part, l'action publique au sens large peut avoir des effets pervers sur l'insertion des bénéficiaires, notamment par des effets de stigmatisation qui peuvent jouer un rôle particulièrement important sur le marché du travail où l'information sur la qualité des chercheurs d'emploi est une denrée très précieuse pour les

employeurs. Ainsi, en se fixant l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au niveau du Bac, a-t-on stigmatisé les non-bacheliers comme particulièrement non employables. Mais les mesures de politique de l'emploi peuvent elles aussi avoir ce type d'effets pervers : en déployant massivement les dispositifs de pré-retraite, par exemple, les pouvoirs publics français ont contribué à alimenter l'idée selon laquelle les plus de cinquante ans sont eux aussi faiblement employables. D'autre part, la question du déclassement ("vertical") est particulièrement importante pour comprendre les ajustements sur le marché du travail des jeunes. Dans une situation de pénurie globale d'emplois, qui a été celle de la France jusqu'à ces dernières années, le chômage peut s'interpréter comme un phénomène de file d'attente à la queue de laquelle sont relégués les moins qualifiés et les moins expérimentés, sans que leur haut niveau de chômage qui en découle puisse être interprété comme le signe d'une inemployabilité. Face à cette pénurie, les jeunes ont eu tendance à prolonger leur scolarité (d'où l'explosion scolaire à partir de 1985). Mais ils se sont précipités sur une échelle qui s'enfonçait en même temps qu'ils la gravissaient : beaucoup de jeunes diplômés, notamment d'origine populaire, se sont retrouvés sur des emplois sans lien avec leur formation, ce qui crée beaucoup de souffrance sociale pour ceux qui avaient misé sur l'institution scolaire pour assurer leur promotion sociale. Dans ce contexte, les mesures de la politique de l'emploi en faveur des jeunes n'ont pu avoir qu'un effet décevant : "aménager" cette file d'attente sans vraiment pouvoir jouer sur ses déterminants.

— Gabriel Langouët, Pierre Charbonnel

Les dispositifs institutionnels et les diverses mesures d'aide à l'insertion sont bien connus des spécialistes, comme le démontrent les précédentes contributions. Mais l'implicite qui préside, en la matière, aux différentes argumentations, risque de rendre difficile la lecture par des tiers moins directement concernés. Rappelons donc ce qui les fonde et ce qu'ils sont en France, afin de ne pas rester dans une connivence trop restrictive.

L'ordonnance de 1982 avait pour but de réaliser les objectifs suivants : l'accueil des jeunes dans des Permanences d'information et d'orientation, la création des Missions locales et des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation et la création de stages pour les mineurs en échec scolaire.

Les organismes responsables des dispositifs sont les suivants.

- Les Missions locales (ML) et les Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

À l'intention des jeunes de seize à vingt-cinq ans, sortis du système scolaire sans qualification, en chômage ou en situation d'exclusion, les 300 ML

ou les 350 PAIO répondent non seulement aux problèmes liés à la formation et à l'emploi, mais également aux problèmes de logement, de santé, de loisir, et d'insertion sociale.

— Les Espaces jeunes.

Créés par la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, les espaces jeunes mettent à la disposition des jeunes de moins de vingt-six ans l'ensemble des services proposés par tous les acteurs de l'emploi et de la formation. Ils ont pour mission essentielle d'accueillir les jeunes et de les orienter pour la recherche d'un emploi.

— La Mission Générale d'Insertion de l'Éducation Nationale (MGIEN).

Destinée aux jeunes de plus de seize ans sortant de l'école sans qualification et sans possibilité immédiate de poursuite d'études ou d'insertion professionnelle, elle a pour objectif d'accompagner chaque jeune dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, ceci quel que soit son niveau.

La loi d'orientation du 10 juillet 1989 propose différents dispositifs tels que des mesures d'insertion par alternance, avec des stages d'accueil et de remotivation, des voies de qualification selon des modalités adaptées, des actions d'accompagnement vers l'emploi. En 1996 a été signé un accord-cadre du Réseau Public d'Insertion des Jeunes (RPIJ).

Et les dispositifs sont :

— Le Trajet d'Accès à l'Emploi (TRACE.)

Destiné aux jeunes de seize à vingt-cinq ans très éloignés de l'emploi et confrontés à des handicaps sérieux comme l'échec scolaire, ce programme propose un parcours individualisé pouvant durer dix-huit mois. Il s'agit d'un dispositif d'accompagnement personnalisé cohérent qui permet une prise en charge globale des jeunes. Il est mis en œuvre par le réseau des Missions Locales, des Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation et de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Durant le parcours d'insertion les jeunes bénéficient d'un salaire s'ils sont liés par un contrat de travail, ou d'une rémunération de stagiaire de la formation professionnelle s'ils bénéficient d'un stage de formation. Ce programme prend appui sur divers partenaires : convention cadre avec les régions, convention d'objectifs avec les missions locales, PAIO et ANPE.

— Les Programmes d'insertion communautaires.

Les PIC emploi et développement des ressources humaines se déclinent en quatre volets dont le programme "YOUTHSTART" : ils visent l'amélioration des chances d'insertion professionnelle des jeunes de moins de vingt ans, sortis du système éducatif sans qualification.

— Les parrainages des jeunes pour l'emploi.

Ils concernent les jeunes de seize à vingt-six ans et impliquent différents organismes : ML, PAIO, employeurs, collectivités territoriales, associations, coordonnés par la Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes ;

— Le Défi jeunes.

Créé par le Ministère de la jeunesse et des sports en 1987, le Défi jeunes s'adresse aux jeunes de quinze à dix-huit ans et se propose de les aider, par des bourses, à réaliser un projet.

Cela étant, chacun à leur manière, Anne-Lise Aucouturier et Jérôme Gautié insistent sur les difficultés multiples, tant méthodologiques que structurelles, qu'il y a à évaluer l'efficacité de toutes ces mesures d'aide à l'insertion. Nous adhérons, pour l'essentiel, à ces conclusions, mais nous souhaiterions insister sur un biais majeur qui se situe en amont même de ces analyses : la population la plus concernée, c'est-à-dire celle qui est la plus en difficulté et qui devrait donc bénéficier prioritairement des aides à l'insertion, est aussi celle qui en est, de fait, la plus exclue.

Une enquête empirique, menée dans trois communes de la banlieue parisienne, révèle en effet que, pour de multiples raisons, liées à l'absence de qualification mais aussi —cause ou conséquence— à la perte des principaux repères sociaux qui débouche sur une marginalisation totale, une part importante de jeunes, évaluée à environ 10% d'une classe d'âge, n'est pas touchée par les divers dispositifs et mesures d'insertion, tout simplement parce qu'elle en ignore l'existence. De plus, ces jeunes, au nombre d'environ 60000 chaque année, mal identifiés et difficilement repérables, sont donc très difficiles à contacter. On notera d'ailleurs que la récente reprise économique qui entraîne des propositions d'emploi plus nombreuses et augmente de ce fait la probabilité d'insertions réussies, et qui en tout état de cause ne les toucherait qu'en tout dernier lieu, n'est pas près de les concerner.

Ce n'est donc pas à l'aune du nombre d'insertions réussies par rapport à celui des démarches entreprises qu'il convient d'évaluer l'efficacité des dispositifs et mesures d'insertion —ce qui, comme cela a été dit, n'est déjà pas simple— mais à celle de l'ensemble de la population à insérer, ce qui semble, pour le moment, irréalisable.

En guise de conclusion

— Gabriel Langouët, Pierre Charbonnel

Jérôme Gautié utilise la métaphore de l'échelle qui s'enfonce à mesure qu'on en gravit les degrés pour illustrer le déclassement vertical. Cette méta-

phore mérite d'être filée. Les pieds de cette échelle atteignent inévitablement un fond, même si le niveau de ce fond varie en fonction des fluctuations du marché de l'emploi. À chaque moment de stabilisation, ceux qui émergent encore, qui sont donc repérables, sont susceptibles d'être intégrés pour peu qu'on les aide efficacement, voire d'entreprendre une ascension dès que cela devient conjoncturellement possible. Reste que, comme le souligne Anne-Lise Aucouturier, "les mécanismes de stigmatisation et de discrimination" risquent d'en sortir renforcés, effet visible du déclassement horizontal. Nous partageons encore son point de vue lorsqu'elle ajoute que les aides trop ciblées "ne seront que plus stigmatisantes pour ceux qui en bénéficieront et [qu']il restera toujours des plus défavorisés qui en seront exclus".

Mais, une fois de plus, que dire de ceux que l'enfoncement fluctuant de l'échelle met, et surtout maintient au-dessous de la surface, dans les derniers degrés de la file d'attente "aménagée" que constate Jérôme Gautié ?

Il apparaît, en tout cas pour ces derniers — mais aussi pour tous les autres — que ce ne sont ni l'importance des moyens institutionnels ou associatifs d'insertion ou de réinsertion professionnelle, ni la compétence des travailleurs sociaux qui y travaillent, qu'il faut remettre en cause. En revanche, il convient, nous semble-t-il, de mieux les coordonner et de les orienter davantage, en les redéployant, vers des actions de prévention précoce de l'exclusion scolaire et sociale.

C'est dans cette perspective que nous formulons, dans un rapport remis à la Délégation interministérielle à la ville (DIV), les propositions suivantes, qui s'articulent autour de quatre axes principaux.

Prévenir

- a) L'échec scolaire : il convient de mettre en place très tôt, dans un véritable partenariat entre l'école, les institutions locales, le secteur associatif et les parents, un système de vigilance et de mise à niveau. Cette mesure, qui devrait concerner tous les cycles, à partir du cycle II, aurait du même coup pour effet de prévenir la désocialisation. Elle pourrait être mise en œuvre par redéploiement des moyens existants.
- b) La rupture : les jeunes de seize ans déscolarisés sans qualification, qui sont les plus vulnérables, doivent être systématiquement pris en charge par des éducateurs dès leur sortie officielle du système scolaire, c'est-à-dire avant même le début des vacances d'été. Les clubs de prévention pourraient être les maîtres d'œuvre de cette prise en charge, en concertation avec les autorités académiques.
- c) La judiciarisation : des structures de prise en charge, qui peuvent comporter des lieux d'hébergement temporaires, doivent être mises en place pour permettre la résolution concertée des problèmes. Les clubs de préventions

et leurs éducateurs spécialisés devraient être, là encore, fortement concernés.

Connaître

Une fois de plus, il se vérifie que plus une population devrait être connue, moins elle l'est effectivement. Il est donc indispensable d'établir, ville par ville, quartier par quartier, une connaissance statistique précise de ces mineurs déscolarisés : combien sont-ils ? Qui sont-ils ? Où sont-ils ? Que font-ils ?

Construire

Il convient de recréer, pour chacun de ces jeunes, une véritable identité personnelle à travers la construction d'un projet professionnel original, ce projet pouvant passer éventuellement par une forme de re-scolarisation. Cette démarche, qui exclut toute forme de modèle, pourrait s'inspirer par exemple du projet TRAN-FO-EMPLOI.

Socialiser

Il est nécessaire de créer des formes de socialisation ou de re-socialisation différentes des formes de scolarisation sous peine d'être rejetées. Le monde associatif, sportif en particulier, par les règles élémentaires de civisme et d'hygiène qu'il implique et les prises de responsabilité qu'il permet, pourrait être utilement investi dans ce but.

— Jérôme Gautié

Pour conclure ce débat (et pour faire écho aux deuxièmes contributions d'Anne-Lise Aucouturier, de Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel), je voudrais terminer sur une tonalité moins négative : que peut-on tirer comme enseignements pour l'action (publique) ? Pour être concret, je partirai des premières leçons que l'on peut tirer du programme TRACE (dont Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel ont rappelé les grandes lignes dans leur deuxième contribution).

Le traitement individualisé, le suivi sur une assez longue période par un tuteur, ainsi que la construction d'une trajectoire adaptée aux besoins du jeune à partir de multiples dispositifs (formation selon diverses modalités, emploi subventionné...) me semblent aller dans le bon sens. Mais un tel type de mesure exige une forte mobilisation et une bonne coordination de l'ensemble des acteurs locaux : or ces conditions sont loin d'être partout réunies. Ceci illustre une fois de plus le constat selon lequel le problème fondamental est souvent celui des conditions de mise en œuvre du dispositif, plutôt que de définition "ex ante" (sur le papier) de ce dernier.

Cependant, il faudrait aller plus loin, et créer, à partir d'un tel dispositif, un véritable statut du jeune en insertion. Le problème de TRACE est qu'il n'assure ni un statut, ni, ce qui est fondamental, un revenu déterminé à ses bénéficiaires : ces derniers bénéficient successivement d'une série de mesures aux rémunérations et statuts différents. Face à la situation de détresse financière de certains jeunes, les agents locaux de l'emploi sont souvent contraints de les orienter non pas vers les mesures qui seraient les plus bénéfiques à terme pour leur "employabilité" (ce qui est l'objet même de TRACE), mais vers celles qui sont les plus rémunératrices (par exemple, un emploi public temporaire plutôt qu'un stage de formation). Toute la logique du dispositif s'en trouve déstabilisée. En entrant dans TRACE, le jeune signerait pour un certain montant de rémunération mensuelle fixe sur la durée de la mesure, indépendamment des différentes étapes qu'il parcourra, mais conditionné au fait qu'il parcourra effectivement ces étapes, déterminées en accord avec son tuteur. Cette logique de contrepartie (de part et d'autre) ne relève pas d'un "workfare" ou "learnfare" (i.e. : contrepartie en travail ou en formation obligatoire pour bénéficier d'une aide) répressifs ; elle peut être conçue au contraire dans le cadre d'une logique contractuelle ouvrant de nouveaux droits aux jeunes (et on retrouve un thème évoqué par Anne-Lise Aucouturier) : n'importe lequel de ces derniers aurait le droit effectif (entitlement) de bénéficier d'un dispositif TRACE s'il le désire. Ce droit effectif me semble d'autant plus nécessaire dans le cas français que les moins de 25 ans sont exclus des bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion. Reste le problème évoqué par Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel : comment faire en sorte que ce droit soit connu et effectivement exercé par les jeunes les plus en difficulté ? Un travail important de terrain reste nécessaire.

— Anne-Lise Aucouturier

Pour conclure ce débat, je voudrais revenir sur la question de l'évaluation. Il y a effectivement lieu d'évaluer les dispositifs (comme cela est rappelé dans le texte introductif), "compte tenu des ressources qui y sont consacrées" (en France, les dispositifs dits spécifiques représentaient, en 1998, un coût de 117 milliards de francs, soit 1,4 % du Produit intérieur brut), mais aussi compte tenu de leurs impacts structurants sur les mondes du travail et de la formation : il s'agit de porter un jugement sur leurs réalisations, prévues et imprévues, et donc d'abord de recenser les différents usages qui peuvent en être faits.

Comme nous l'avons tous trois déjà souligné, on rend compte en général, dans les évaluations relatives à un objectif d'insertion, de situations d'exclusion, de files d'attente, de segmentation(s) du marché du travail ou du chômage. Cela conduit à cibler des dispositifs visant à corriger ces effets et

handicaps préalablement repérés par les pouvoirs publics. Comment évaluer ces dispositifs sans tomber dans cet enchaînement problématique ? Il est nécessaire pour cela de s'interroger sur la notion même d'insertion et d'explorer ce que recouvre ce terme dans la réalité afin d'en saisir le contenu et les limites.

L'idée que je souhaite défendre est qu'il ne faut pas partir des objectifs qu'on croit connus des dispositifs. Ces objectifs, si on les observe réellement (dans les archives parlementaires et administratives, en interrogeant les personnes qui les ont conçus ou défendus...) s'avèrent pluriels et contradictoires. Il n'existe pas un objectif d'insertion (qu'on pourrait facilement transcrire en critères de réussite : l'accès à un emploi "stable"). Il s'agit d'observer ce que sont les visées des dispositifs de politique publique pour les personnes concernées. Ces personnes incluent certes les gouvernements, les parlementaires, les différents agents du Service Public de l'Emploi. Mais ce sont aussi les jeunes et les entreprises (puisque nous parlons bien ici de travail, donc de participation à la production de richesses par et dans une entreprise). Ce sont d'abord eux qu'il faut interroger par des enquêtes de terrain, qui font assez cruellement défaut, comme le suggère Jérôme Gautié. Se posent alors des problèmes de méthode.

Pour ne pas exclure d'emblée ceux qui ne sont pas touchés par les dispositifs, mais s'intéresser à l'ensemble de la population, comme le soulignent Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel, il faut aller les interroger chez eux. On ne peut pas se contenter d'exploiter les fichiers administratifs ou associatifs, qui supposent déjà une démarche d'inscription ou de contact. Les enquêtes sociologiques auprès des jeunes (réalisées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie par exemple — voir aussi le travail de Nicole-Drancourt (1991) — montrent une forte distinction sexuelle et, pour certains, un éloignement des notions d'emploi et parfois même plus généralement de travail.

Sans vouloir expulser le problème, il me semble que l'école doit ici jouer son rôle. Contrairement aux dispositifs de la politique d'emploi, elle concerne tous les jeunes, par son caractère obligatoire. Malgré tous ses défauts, soulignés dans la première contribution de Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel, elle a permis une élévation du niveau général de savoir. On est alors conduit, face aux réponses souvent découragées des jeunes (mais aussi des enseignants), à se demander quelle est la visée proposée et comment elle se situe relativement à leurs propres objectifs : quel emploi, où, pour quel salaire ; par rapport à quel travail sont-ils censés construire un projet professionnel ?

D'où l'importance, pour tous, d'un droit du travail lisible, connu, et non brouillé par un ajout de dispositions spécifiques, dérogoires (voir la "critique du droit du travail" d'Alain Supiot (1994)). Cet aspect général du droit me

paraît plus important que (mais pas nécessairement contradictoire avec) la création d'un statut particulier du "jeune en insertion", suggérée par Jérôme Gautié. D'où aussi la nécessité de s'intéresser aux possibilités de travail dans les entreprises.

Or, les comportements des entreprises ne peuvent se résumer à un arbitrage entre capital et travail (comme le font les économistes) ou à la proposition d'une offre d'emploi indifférenciée. Leurs besoins et leurs politiques de formation sont aussi variés que les produits qu'elles fabriquent : certaines produisent en investissant dans les compétences de leurs salariés et en les formant pour cela (et en formant des jeunes en alternance) ; d'autres se passent de qualifications mais peuvent proposer des emplois facilement accessibles.

Il ne s'agit donc pas d'évaluer les insertions réussies à l'aune des démarches entreprises mais d'évaluer la place des dispositifs dans la vie professionnelle des personnes, relativement à leurs visées en ce sens. Dans la construction de ces visées, les dispositifs de la politique d'emploi peuvent intervenir soit comme facteurs classant et souvent bloquant, soit comme une ressource pour la personne. Les démarches qu'évoquent Gabriel Langouët et Pierre Charbonnel peuvent être suscitées et appuyées par l'existence d'un droit et d'un soutien public (c'est le cas par exemple avec le droit à une aide pour un projet d'entreprise, ou le droit à un congé individuel de formation, qui à la fois s'inscrivent dans et aident à définir un projet professionnel). On ne résoudra pas tous les problèmes avec ce type de droits (que tout le monde ne mobilise pas, d'où encore l'importance de l'école, et d'y transmettre des bases de droit du travail).

L'insertion n'est pas un idéal en soi qui pourrait être défini par avance par l'évaluateur, quel que soit son degré d'expertise. Les manières dont elle est conçue par les jeunes, les agents du SPE et les entreprises peuvent être contradictoires. Évaluer les dispositifs consiste à mon sens avant tout à confronter ces points de vue pour décrire la construction d'une situation de travail.

Bibliographie

- Renforcer des politiques actives du marché du travail*, 1996, Paris, OCDE
Examen thématique sur la transition de la formation initiale à la vie active. Rapport comparatif à l'issue de la première phase, 1998, Paris, OCDE
NICOLE-DRANCOURT C. 1991 *Le labyrinthe de l'insertion*, Paris, La Documentation Française
SUPIOT A. 1994 *Critique du droit du travail*, Paris, PUF