

Céreq

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

Didier Demazière, Eric Verdier (eds.)

*Evaluation des aides publiques
à l'insertion et à la réinsertion*

Journée d'études du Céreq et du réseau des centres associés

NUMÉRO 94 / MAI 1994

d o c u m e n t s
s é m i n a i r e s

ÉVALUATION DES AIDES PUBLIQUES À L'INSERTION ET À LA RÉINSERTION



JOURNÉE D'ÉTUDE DU CÉREQ
ET DU RÉSEAU DES CENTRES ASSOCIÉS

LILLE - 25 JANVIER 1994

Didier Demazière (CNRS)

Éric Verdier (Céreq)

(eds.)

avec le soutien de :

*La Direction de l'animation et de la recherche,
des études et des statistiques*

(DARES, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle)

*L'Institut fédératif de recherche sur les économies
et les sociétés industrielles (IFRESI)*

C é r e q

Document n° 94
Série Séminaires

Mai 1994

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

par **Didier Demazière (CLERSE-IFRESI)**

et **Patrice Grevet (IFRESI)** 7

PREMIER THÈME

La mise en oeuvre des politiques publiques : normes

et instruments de suivi. **Rapporteur : Claude Dubar (Céreq)** 13

De "l'anarchie organisée" des politiques d'insertion aux espaces intermédiaires, lieux d'action collective, Laurence Roulleau-Berger (LEST, Aix-en-Provence) 17

Logiques biographiques des "femmes isolées" et passages par le dispositif de formation, Nicole Gadrey (LASTREE-CLERSE, Lille) 33

Un dispositif déconcentré et son adaptation aux spécificités des systèmes locaux : le cas du C.F.I. en Languedoc-Roussillon, Valérie Canals, Stéphane Michun (CRPEE, Montpellier) 55

Repérer un "noyau dur" de l'insertion ? Des catégories pratiques et des catégories de l'évaluation, Judith Kaiser, Antonio Monaco (GREE, Nancy) 75

Disparités d'accès à l'aide publique : le cas des A.I.F. dans la région Centre, Marie-Béatrice Rochard (CRESEP, Orléans) 87

Accompagnement social et psychologique et engagement formatif des "jeunes en difficultés", Marie-Agnès Legay, Pierre Roche (Céreq) 107

Les "jeunes" et les "chômeurs de longue durée" ; points de vue des évaluateurs sur ces catégories, Didier Demazière (CNRS, CLERSE-IFRESI, Lille) 123

DEUXIÈME THÈME

Efficacité et effets des politiques publiques : méthodes et résultats

Rapporteur : Jacques Freyssinet (IRES) 137

L'efficacité des stages de formation. Points de méthode, François Stankiewicz (LAST-CLERSE, Lille) 149

Réflexion sur l'efficacité des stages de formation pour les demandeurs d'emploi, Marie-Hélène Toutin (LAST-CLERSE, Lille) 163

Panels de suivi des jeunes : une évaluation de la cohérence des aides publiques, Thomas Couppié, Patrick Werquin (Céreq) 175

Situations individuelles et interventions publiques ; le cas des AIF, Fernando Faria de Oliveira (CERETIM, Rennes)	209
Evaluations et représentations sociales ; la dimension locale des mesures en faveur des chômeurs de longue durée, Annie Boudier, Jean-Paul Cadet (Céreq)	225
Panels et évaluation des politiques d'emploi. Résultats, méthodes, questions Anne-Lise Aucouturier (DARES/CNRS IEPE)	237

TROISIÈME THÈME

Évaluations et prises de décision des acteurs : quelles régulations ?

Rapporteur : Bernard Simonin (CEE)	257
---	------------

Les contrats de qualification : ambiguïtés des décisions et évaluation, Fabienne Berton (CNAM, Paris)	271
Entre chercheurs et décideurs : qui évalue qui ? Anne-Chantal Dubernet (LERSCO, Nantes)	289
L'évaluation des programmes pour l'emploi américains : méthodes et problématiques, Coralie Perez (GREE, Nancy)	301
Études d'évaluation et conduite de la politique de l'emploi. Quelques réflexions et interrogations d'un "praticien", Gilles Gateau (Directeur des opérations de l'ANPE)	315
L'évaluation des mesures pour l'emploi prévue par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, Christine Abrossimov (DARES) . . .	323

CONCLUSIONS

Propos d'étape, Éric Verdier (Céreq)	337
Conclusion de la journée d'études sur l'évaluation des politiques publiques, Claude Seibel (DARES, ministère du Travail)	343

AVANT-PROPOS

Didier DEMAZIÈRE
(CLERSE-IFRESI)

Patrice GREVET
(IFRESI)

AVANT-PROPOS

par Didier DEMAZIÈRE (CLERSE-IFRESI)
et Patrice GREVET (Directeur de l'IFRESI)

Ce volume réunit les contributions à une journée d'études qui s'est tenue le 25 janvier 1994 à l'IFRESI¹ (Lille) sur le thème : évaluer les aides publiques à l'insertion et la réinsertion professionnelles. Organisée à l'initiative d'Eric Verdier (Céreq) et Didier Demazière (CNRS), elle a bénéficié du soutien de la direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle), et de l'IFRESI.

La thématique de la journée s'est située à l'intersection de deux séries d'enjeux qui prennent une importance croissante : d'un côté la réflexion sur les politiques de l'emploi dans leur ensemble, et les dispositifs visant à favoriser le retour à l'emploi des chômeurs en particulier, sur leur mise en oeuvre, leur efficacité et leur impact sur les bénéficiaires ; de l'autre les débats sur les évaluations des politiques publiques, leur statut par rapport à la recherche scientifique, leur utilité pour les institutions administratives et les acteurs sociaux.

Sur le premier plan, il est clair que les évolutions du chômage et les modalités de lutte contre ce phénomène sont devenues des préoccupations centrales pour les responsables politiques, mais aussi pour l'ensemble des citoyens. En la matière, l'importance quantitative des efforts publics - que l'on peut saisir par les volumes financiers mobilisés, la variété des "professionnels" impliqués, la profusion de dispositifs réglementaires, etc. - n'est plus à démontrer.

Au-delà, les principes d'organisation de la lutte contre le chômage et les modalités de mise en oeuvre des mesures connaissent actuellement des modifications de grande ampleur. Les indices de ces mutations sont nombreux : la loi quinquennale organise le transfert vers les conseils régionaux de certaines compétences détenues jusque là par l'Etat (en matière de formation professionnelle notamment) ; de nouveaux dispositifs sont institués ; le redéploiement des services extérieurs du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle est passé dans les faits, etc.

¹ Institut fédératif sur les économies et les sociétés industrielles du Centre national de la recherche scientifique.

Dans ce contexte l'étude de la mise en oeuvre des aides à l'insertion et à la réinsertion professionnelle, l'analyse des logiques des institutions et des professionnels qui y sont parties prenantes, l'observation de leur rôle sur le marché du travail, la mesure de leur utilité sociale, représentent autant de champs propices à l'approfondissement de la réflexion et à la confrontation de points de vue.

Sur le deuxième plan, on peut affirmer que l'intérêt pour l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le chômage va croissant, tant chez les concepteurs et opérateurs de ces politiques que dans les divers milieux professionnels qui réalisent les évaluations. Sans même tenir compte des activités de contrôle administratif et de suivi statistique, la multiplication des évaluations apparaît clairement ; et la loi quinquennale prévoit d'ailleurs un volet évaluation des différents dispositifs qu'elle institue. Cette croissance quantitative n'est pas exempte d'une certaine dispersion, d'un manque évident de visibilité, donc d'une cumulativité assez faible. De fait, ces constats rendent particulièrement urgent les confrontations des approches et les débats entre évaluateurs.

C'est dans cette perspective que s'inscrit cette journée d'étude, centrée sur l'évaluation des aides publiques à l'insertion et la réinsertion professionnelles.

L'objectif poursuivi était tout d'abord, sans prétention à dresser un bilan exhaustif de travaux trop foisonnants pour que cette tentative puisse être menée à terme, de contribuer à dresser un état des connaissances accumulées et des points restés aveugles. En rassemblant des évaluations récentes, il s'agissait aussi d'identifier des problématiques scientifiques, d'élucider leurs relations avec les catégories administratives, et d'approfondir la réflexion sur les méthodologies d'évaluation.

Trois thèmes ont été privilégiés pour structurer cette journée :

- la mise en oeuvre des politiques publiques et la construction par les opérateurs de normes et de catégories permettant de régler leurs interactions,
- les effets des politiques publiques, les méthodologies mobilisées pour les mesurer,
- les relations entre évaluations et prises de décision, évaluateurs et décideurs, et les formes de régulation qui se construisent dans cet interface.

Trois tables rondes ont été organisées en parallèle. Ce volume rassemble les contributions des auteurs.

Au-delà des échanges entre les participants à cette journée, il s'agit aussi d'avancer dans des objectifs de plus long terme, tels que la construction d'un langage commun aux évaluateurs, la définition d'une épistémologie de l'évaluation, le développement d'apprentissages collectifs impliquant évaluateurs, commanditaires et utilisateurs, l'identification d'axes nouveaux de travail, à la convergence des intérêts des chercheurs et des préoccupations de l'administration publique.

Dans ces tâches de longue haleine, le lecteur a toute sa place, et cet appel constitue une des motivations principales à la publication de ce volume.

PREMIER THÈME

LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES NORMES ET INSTRUMENTS DE SUIVI

Rapporteur : Claude DUBAR

(Céreq)

INTRODUCTION DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES
SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Claude DUBAR

(Céreq)

LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES :

NORMES ET INSTRUMENTS DE SUIVI

Introduction générale

Claude DUBAR

Les papiers présentés lors de cette première séance peuvent être regroupés sous trois rubriques :

- les modèles et registres d'intervention des acteurs institutionnels ;
- les pratiques et logiques biographiques des publics bénéficiaires ;
- les catégorisations du social sous-jacentes à diverses politiques publiques.

Un premier ensemble de textes peut être regroupé autour de la question suivante : *"comment les acteurs institutionnels et professionnels traduisent-ils les politiques publiques d'emploi pour les mettre à l'oeuvre sur le terrain"* ? Tous les textes concernés mettent l'accent sur les écarts, décalages, distorsions que révèlent les analyses à l'échelon départemental ou local. Qu'il s'agisse de la manière dont sont définies les politiques départementales en matière d'actions d'insertion et de formation (Marie-Béatrice Rochard), de la façon dont est mis en oeuvre localement le contrat de formation individualisé en Languedoc-Roussillon (Valérie Canals et Stéphane Michun) ou des pratiques de formation pour femmes isolées dans le Nord-Pas de Calais (Nicole Gadrey), les chercheurs constatent de multiples formes de réinterprétation des politiques publiques par les acteurs institutionnels régionaux ou locaux. On pourrait sans trop déformer les propos des auteurs utiliser la métaphore de la **traduction** pour décrire les processus à l'oeuvre. Chaque type d'acteurs (décideurs administratifs, organismes de formation, élus locaux, formateurs ou intervenants directs...) traduit les éléments pertinents du dispositif concerné en fonction de ses propres objectifs, de sa propre vision de l'emploi, de ses représentations des publics concernés. On comprend dès lors le constat de fortes diversités des mises en oeuvre du même dispositif selon les espaces régionaux, sociaux, locaux... Certains auteurs tentent ainsi de repérer les logiques de mise en oeuvre et de les interpréter en fonction de la configuration des acteurs locaux. D'autres insistent sur l'absence de toute relation entre le contenu des actions (stages) proposées et les caractéristiques des publics concernés. Dans tous les cas, les logiques d'acteurs institutionnels semblent posséder une assez grande autonomie aussi bien par rapport à la politique globale de l'Etat que par rapport aux pratiques concrètes des publics auxquels elle s'adresse officiellement.

Un second ensemble de papiers concerne justement les processus d'action des publics et notamment les logiques biographiques qui les sous-tendent. L'analyse menée auprès de certains jeunes engagés dans le programme d'accès à la qualification et à l'emploi (PAQUE) dans la région PACA considère que c'est l'engagement formatif des jeunes qui constitue l'élément décisif de réussite du dispositif. Or celui-ci dépend fortement de l'efficacité de l'accompagnement social qui est certes prévu par les textes mais qui semble diversement pris en compte par les professionnels de l'insertion (cf. Pierre Roche et Agnès Legay). De manière plus théorique, Laurence Roulleau-Berger met en lumière le caractère essentiel que revêt la construction d'un compromis entre les logiques biographiques et relationnelles des jeunes et les logiques politiques et éthiques qui sous-tendent l'action des professionnels de terrain. Lorsque ces logiques sont trop clairement opposées, le compromis devient impossible. L'analyse des "incidents" et de leur issue constitue, de ce point de vue, une démarche très éclairante.

Le dernier ensemble de textes pose la question - à la fois difficile et incontournable - des catégorisations produites par les différents comportements des acteurs dans la mise en oeuvre des politiques publiques. A travers l'analyse de la gestion du CFI dans le cadre local en Lorraine, Judith Kaiser et Antoine Monaco montrent de quelle manière les catégories d'évaluation des acteurs d'une mission locale dépendent étroitement des catégories pratiques d'ordre administrative qui sous-tendent les modes de gestion des dispositifs. Ainsi, la conception que se font les professionnels du "noyau dur" de l'insertion est-elle fortement dépendante des opérations d'inscription des jeunes et de gestion administrative des fichiers. De manière plus globale mais aussi plus hypothétique, Didier Demazière s'interroge sur les différences significatives entre catégories des chercheurs et catégories des évaluateurs. Si les dernières semblent souvent très dépendantes des catégories de découpage administratif qui président à la définition des politiques publiques, est-il si sûr que les catégories "scientifiques" des chercheurs en soient aussi distancées ? Derrière cette interrogation, on touche à la question critique de la position des chercheurs dans le système d'acteurs des politiques publiques et donc à celle des points de vue possibles et légitimes sur les politiques publiques. C'est un problème majeur qui est au coeur, me semble-t-il, du thème de cette journée d'études.

DE "L'ANARCHIE ORGANISÉE" DES POLITIQUES D'INSERTION
AUX ESPACES INTERMÉDIAIRES,
LIEUX D'ACTION COLLECTIVE

Laurence ROULLEAU-BERGER

(LEST , Aix-en-Provence)

DE "L'ANARCHIE ORGANISÉE" DES POLITIQUES D'INSERTION AUX ESPACES INTERMÉDIAIRES, LIEUX D'ACTION COLLECTIVE

Laurence ROULLEAU-BERGER
(LEST-CNRS, Aix-en-Provence)

On sait que l'anarchie étatique constitue une donnée de base de l'action quotidienne de l'Etat, les politiques d'insertion en direction des jeunes en constituent un excellent exemple. Elles font apparaître des acteurs politiques et de terrain qui se coordonnent, se mobilisent, s'affrontent, s'évitent dans des espaces politico-administratifs régis par des règles qui ne correspondent jamais à un régime pur mais plutôt à des bricolages, montages plus ou moins complexes, ou à des arrangements locaux (Boltanski, Thévenot, 1991). Il faut ajouter que l'aggravation de la crise de l'emploi et le développement des politiques de la ville ont participé au brouillage des politiques sectorielles, notamment en matière d'insertion, et à l'apparition de zones d'incertitude anarchiques. Cependant des principes d'action sont énoncés par les acteurs politiques. Il faut alors les repérer pour comprendre comment l'Etat produit de "l'anarchie organisée"¹ là où il est particulièrement présent à travers des institutions publiques qui génèrent de l'action politique au moindre relâchement du tissu social (Lae, 1985). Mais, bien évidemment, cette apparente anarchie présente dans les politiques d'insertion est contrebalancée par des processus formels et informels de hiérarchisation et de concertation et des procédures de négociation qui participent de la production de normes d'action (Jobert, 1985).

Si, dans la façon de penser l'insertion professionnelle des jeunes, l'accent est souvent placé par les acteurs des politiques publiques sur leur caractère intentionnel, leurs objectifs et les procédures qui leur sont inhérentes, les dispositifs d'insertion apparaissent alors relativement ordonnés, s'opposant à des formes plus diffuses d'action collective, comme, par exemple, les espaces intermédiaires que j'ai étudiés (Roulleau-Berger, 1991). Je propose ici d'inverser le regard, c'est-à-dire de placer l'accent sur le caractère inorganisé des politiques publiques en direction des jeunes et sur le caractère ordonné des espaces intermédiaires. Je considère que le fonctionnement des politiques publiques n'obéit que partiellement à leurs caractéristiques formelles et que les espaces intermédiaires entre formation et emploi plus ou moins liés aux dispositifs d'insertion sont plus structurés qu'il n'y paraît ; toute la différence tient à ce qui est mis en avant des deux côtés de cette frontière factice qu'est le critère de formalisation (Friedberg, 1992) qui fait de l'insertion un véritable enjeu politique. Cette approche suppose

¹ "La notion a été inventée par J. March en collaboration avec deux autres chercheurs avec qui il menait, au début des années soixante-dix, une série de recherches sur les organisations universitaires. Elle désigne des organisations ou, dans la terminologie marchienne, des contextes de décision qui sont caractérisés notamment par trois traits. D'une part, une forte ambiguïté des préférences : les acteurs de ces contextes ne savent pas très bien ce qu'ils veulent, ou plutôt ils veulent beaucoup de choses pas toujours faciles à concilier; ce qui veut dire que, finalement, dans ces contextes, l'action aura tendance à précéder la formation des préférences, voire à les créer plutôt que l'inverse. D'autre part une technologie peu maîtrisée... Enfin, troisième trait, une participation fluide dans les processus de décision ou, si l'on préfère, une faible structuration de ceux-ci : il est facile de rentrer ou de sortir des processus de décision, d'y introduire de nouvelles préoccupations ou d'en retirer d'autres (Friedberg, 1993).

d'une part qu'on ne se réfère pas à un ordre politique et social univoque quand on parle de politiques publiques pour le définir plutôt comme le résultat d'une série d'accords et de désaccords, d'ajustements et de désajustements opérés à l'intérieur de multiples rencontres sociales (Pharo, 1991).

1. De "l'anarchie organisée" des politiques d'insertion

Les politiques d'insertion en direction des jeunes produisent à la fois de l'ordre et de "l'anarchie organisée" du fait que leurs cadres subissent des modalisations, des fabrications² et des ruptures qui participent au brouillage de la catégorie d'insertion. Les cadres des politiques d'insertion se sont progressivement construits depuis quinze ans autour des conventions d'équité, de justice sociale, et de solidarité dans un contexte de démocratie associative qui s'appuie sur la nécessité de redistribuer des pouvoirs et des espaces de liberté, là où la crise de l'emploi interdit de distribuer un surplus (Minc, 1983)³. Ce nouveau contexte a pour effet la déstabilisation des évidences professionnelles (Trépoz, 1993) en matière de compétence en défaisant certaines collaborations et en imposant d'autres entre les acteurs sociaux et politiques impliqués dans la question de l'insertion. Les politiques publiques apparaissent alors avant tout organisées autour de la réparation sociale, qui prend des sens différents selon les contextes, les situations, les configurations des jeux d'acteurs. Si les acteurs publics ont des motifs et des intentions différentes et donc ne s'engagent pas tous de la même façon, ils participent à la modalisation et à la fabrication des cadres des politiques d'insertion à partir de modèles différents qu'il convient de définir pour comprendre comment ces politiques produisent à la fois de l'ordre mais aussi de "l'anarchie organisée". Je considère ici que les politiques d'insertion en direction des jeunes sont énoncées, mises en oeuvre par des acteurs qui ont une fonction de "réparateur social" plus ou moins forte et dont les compétences se définissent dans une interaction permanente avec les jeunes ; j'ai dû faire apparaître différents registres de la construction de la compétence, (en m'appuyant sur les

² Dans nos sociétés occidentales, identifier un événement parmi d'autres, c'est faire appel, en règle générale, et quelle que soit l'activité du moment, à un ou plusieurs cadres ou schèmes interprétatifs que l'on dira primaires parce que, mis en pratique, ils ne sont pas rapportés à une interprétation préalable ou "originaire". Est primaire un cadre qui nous permet, dans une situation donnée, d'accorder du sens à tel ou tel de ses aspects, lequel autrement serait dépourvu de signification.

Les cadres primaires se distinguent les uns des autres par leur degré de structuration. certains se présentent comme des systèmes cohérents d'entités, de postulats ou de règles, alors que d'autres, plus nombreux, n'ont aucune apparence de forme articulée et ne véhiculent qu'une interprétation de type traditionnel, une approche, une perspective

...

Par mode j'entends un ensemble de conventions par lequel une activité donnée, déjà pourvue de sens par l'application d'un cadre primaire, se transforme en une autre activité qui prend la première pour modèle mais que les participants considèrent comme sensiblement différente. On peut appeler modalisation ce processus de transcription

...

Après les modalisations qui, en procédant par transpositions, point par point, nous montrent en quel sens l'activité est fondamentalement vulnérable, nous passerons à un second type de vulnérabilité transformationnelle : les fabrications. Il s'agit des efforts délibérés, individuels ou collectifs, destinés à désorienter l'activité d'un individu ou d'un ensemble d'individus et qui vont jusqu'à fausser leurs convictions sur le cours des choses" (Goffman, 1991).

³ A.Minc, Le Monde Dimanche, 10 juillet 1983, cité par J.T.GODBOUT, 1987.

travaux de Goffman⁴), et appréhender les différents modes d'articulation entre eux pour saisir à quel moment pouvait se former de l'ordre ou de "l'anarchie organisée" dans les politiques publiques :

- le registre contractuel où la compétence consiste à définir, expliciter avec les jeunes les termes du contrat qui les lient à un organisme d'Etat dans le cadre d'un dispositif d'insertion,
- le registre technique où la compétence consiste à enregistrer, à recueillir les renseignements nécessaires pour l'obtention d'un emploi ou d'un stage de formation,
- le registre civil où la compétence concerne les échanges de politesse, les amabilités, les menues marques de respect.

J'ajouterai :

- le registre politique, où la compétence consiste à plus ou moins développer des procédures participatives, à développer des stratégies plus ou moins offensives de communication avec des jeunes.

Les modes d'articulation des différents registres vont alors donner lieu à différents modèles d'action en présence dans les politiques d'insertion : le modèle de la solidarité, le modèle de la familiarité, le modèle de la démission, le modèle de la fermeture.

a) Le modèle de la solidarité

Des militants au sein de l'Etat peu nombreux et très actifs agissent sur le modèle de la solidarité. Ils instaurent une relation de "proximité contrôlée" avec les jeunes, une forme d'engagement à leur égard mais qui ne doit pas évoluer vers une forme aussi élaborée soit-elle de dépossession, et enfin un souci de remporter leur adhésion en se plaçant aux côtés du jeune dans une perspective de transformation sociale : il s'agit là de compétence contractuelle. Le jeune est perçu ici comme un sujet créatif, inventif, capable de projets, d'agir sur sa destinée sociale.

La compétence technique des professionnels de l'insertion, dans le modèle de la solidarité, consiste alors à saisir au plus vite pour le professionnel de l'insertion la demande du jeune,

⁴ "Dans notre type de société, les principes qui sont à la base des services de spécialistes supposent comme condition essentielle que le praticien se trouve en présence d'un système matériel complexe à réparer, construire ou rafistoler, ce système étant, en l'occurrence, la propriété personnelle du client. Par conséquent, lorsque j'utiliserai dans cet essai le terme de relation de service (ou de profession), c'est à ce cas idéal que je me référerai à moins que le contexte n'exige davantage de précision ...

... Théoriquement, l'interaction entre un client et un praticien prend une forme à peu près structurée. Le réparateur a la possibilité de se livrer, sur la propriété du client, à un travail mécanique, à des manipulations diverses, surtout quand ces opérations visent à fonder un diagnostic. Il peut également avoir avec son client un échange verbal en trois points, une partie "technique", renseignements reçus ou donnés sur la réparation (ou la construction) envisagée; une partie "contrat", indication approximative, et, en général, pudiquement écourtée, du coût du travail, des délais nécessaires et autres détails semblables, enfin une partie "civilités", échanges de politesses accompagnées de quelques amabilités, et de menues marques de respect". (Goffman, 1968).

Il faut signaler ici aussi que J. Gadrey (1993) et I. Joseph (1988) se sont aussi référés à la définition de Goffman dans leurs travaux.

floue dans la plupart des cas, ce qui signifie alors plutôt trouver un "bon" ajustement entre les ressources réelles ou probables des individus et les possibilités offertes.

La compétence civile repose ici sur un vrai travail de considération (Joseph, 1988) à l'égard des jeunes qui passe, dans la plupart des cas, par une relation personnalisée "valorisée" avec les jeunes. Les professionnels de l'insertion évoquent ici quand ils parlent des jeunes l'importance du respect qu'il faut avoir à leur égard. Pour beaucoup de professionnels de l'insertion, la compétence civile est plus ou moins spontanée du fait qu'ils ont vécu les mêmes expériences de quartier que les jeunes avec qui ils travaillent.

Enfin la compétence politique peut se mesurer ici, en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, à une capacité d'identification rapide, de compréhension des normes, des modes de vie des jeunes en situation précaire. La compétence politique s'appuie aussi sur une volonté et une capacité de participation à deux niveaux : à un premier niveau, les acteurs impliqués dans les politiques d'insertion des jeunes, selon leur position hiérarchique, associent plus ou moins de partenaires à leur action, en remettant en cause les formes classiques de la subordination hiérarchique ; à un second niveau, les professionnels de l'insertion mettent en place des lieux où ils proposent à des groupes de jeunes sélectionnés de réfléchir avec eux sur la politique à mener par rapport à tel ou tel aspect.

La combinatoire de fortes compétences contractuelle, civile, technique et politique dans le modèle de la solidarité participe plutôt de la production d'ordre mais aussi "d'anarchie organisée" du fait que ce modèle ne se construit jamais sans plusieurs remodelisations des cadres sociaux des politiques publiques.

b) Le modèle de la familiarité

Au-delà de la bonne volonté des professionnels de l'insertion, les compétences contractuelles, techniques, civiles, et politiques des professionnels de l'insertion peuvent apparaître aussi plus faibles que dans le modèle précédent du fait d'intentions charitables, morales non avouées. La compétence contractuelle est fondée sur une séparation rigoureuse des rôles à travers une sorte de "guichet invisible" ; elle s'appuie par ailleurs sur une forme d'inconstance dans l'engagement des professionnels de l'insertion ; on passe du coup-de-coeur pour tel projet professionnel à l'indifférence sans que les jeunes aient compris ce qu'il s'était passé. Le jeune n'est pas véritablement pris ici comme acteur, il est voué à une dépendance, voire, dans certains cas un assujettissement.

C'est la pratique du soupçon qui définit ici la compétence technique. Les jeunes sont souvent vus ici comme des combinards qui cherchent à ruser avec l'institution ; par exemple, avant d'agir pour répondre à la demande de formation d'un jeune par exemple il faut vérifier s'il ne cherche pas à tromper les acteurs institutionnels, donc on regarde plutôt comment le jeune se comporte que ce qu'il a fait en matière d'emploi.

La compétence civile repose ici sur l'instauration d'un rapport de familiarité des professionnels de l'insertion à l'égard des jeunes où il n'y a pas vraiment de travail de considération à leur égard, où il y a plutôt des intentions charitables qui expriment un rapport de domination sociale.

Enfin sur le registre politique la participation des jeunes apparaît plus comme un correctif que comme un substitut. Les modalités de l'action s'inscrivent ici dans un cadre qui repose sur une ambivalence entre la volonté de donner aux jeunes une capacité d'influence et une tendance à renforcer l'emprise d'une forme de domination douce sur eux. On se trouve ici dans une relation de fausse proximité aux jeunes, une relation de "distanciation cachée".

Le modèle de la familiarité vient ici perturber le modèle de la solidarité, tend à brouiller

l'action des professionnels de l'insertion militant pour une vraie démocratie associative et en ce sens ce modèle apparaît porteur "d'anarchie organisée" du fait qu'il contient potentiellement des situations de ruptures des cadres des politiques d'insertion.

c) Le modèle de la démission

Ici on trouve majoritairement des acteurs publics traversés par les contradictions de l'Etat qu'ils vivent le plus souvent au plus profond d'eux-mêmes comme des drames personnels (Bourdieu, 1993). Il y a avant tout ici souffrance qui peut alors engendrer soit une volonté de démission, soit un réel départ. Parmi ces professionnels de l'insertion, certains ont fonctionné à partir d'engagements très forts vis-à-vis des jeunes dont ils s'occupent, d'autres ne comprennent plus du tout ce qu'il se passe et souffrent avant tout d'une non-reconnaissance sociale.

La compétence contractuelle apparaît sur le mode de la complicité et de la connivence qui place les professionnels de l'insertion dans une relation difficile avec d'autres partenaires qui qualifient leur attitude de "fusionnelle" avec les jeunes et par là les discréditent. Ici les acteurs de l'insertion se rendent facilement vulnérables socialement, ils ne sont pas toujours compris dans leur façon de travailler avec les jeunes, de les défendre, ils s'exposent publiquement et se trouvent alors dans des situations d'accusation, c'est là que se produit de la souffrance. Cette souffrance étant liée aussi parfois à une précarité de statut peut se traduire par une sorte de mise à l'écart du milieu de travail, voire un processus d'exclusion.

La compétence technique, là aussi comme dans le modèle de la solidarité, signifie une capacité à ajuster "au plus près" des offres d'emploi ou de formation aux ressources des jeunes. Là aussi un engagement très fort auprès des jeunes et les difficultés à le respecter du fait de manques de moyens placent les professionnels de l'insertion dans des situations de souffrance qui peuvent les conduire à la démission.

La compétence civile, comme dans le modèle de la réparation, repose sur un vrai travail de considération à l'égard des jeunes. Les histoires de vie se rencontrent, la souffrance des jeunes déclenche celle de leur tuteurs et on se trouve dans une situation "insupportable".

Enfin la compétence politique se fonde sur la capacité à vivre avec les jeunes des expériences culturelles, sociales à partir de projets, à partager des valeurs politiques et des causes idéologiques, comme la lutte contre la montée des racismes et des nationalismes avec les jeunes. Il se construit alors un cadre de confiance dans lequel agissent ces professionnels de l'insertion mais très vite ils se trouvent pris dans des tensions quasi-indépassables liées à des missions démesurées et des moyens dérisoires, des incompréhensions de la part de différents acteurs (Bourdieu, 1993).

Le modèle de la démission contient une exacerbation des compétences des professionnels de l'insertion qui crée de la souffrance sociale et les place dans des situations de ruptures avec les cadres des politiques publiques.

d) Le modèle de la fermeture

Le modèle de la fermeture apparaît comme le négatif du modèle de la solidarité. La combinatoire des compétences contractuelle, technique, civile et politique s'organise dans une logique inverse à celle du modèle de la solidarité.

La compétence contractuelle signifie ici en premier lieu l'instauration d'une relation de distanciation et d'autorité avec les jeunes. Le jeune est perçu ici comme un individu sans projets, désocialisé à qui il faut apprendre les normes lui permettant de se soumettre à l'ordre

social. Les professionnels de l'insertion marquent ici avec les jeunes les différences de statuts, le contact s'établit sur la base d'une séparation des rôles ; très peu d'informations sont données aux jeunes comme si l'opacité était une garantie de la compétence professionnelle. La compétence technique consiste le plus souvent à enregistrer administrativement la demande d'emploi d'un jeune mais sans l'accompagner, sans chercher vraiment à connaître ses aspirations profondes mais en lui en attribuant d'autres : on démontrera par exemple à un jeune danseur d'origine algérienne ou africaine qu'il n'a pas d'avenir dans la danse et qu'il ferait mieux d'apprendre une qualification ouvrière. Les professionnels de l'insertion n'ont ici aucun scrupule à faire faire aux jeunes des démarches inutiles, inefficaces. Le jeune est ici un assujetti à qui il convient d'imposer les disciplines nécessaires. Est pratiquée ici une fermeture sélective et inégalitaire qui se traduit de la façon suivante : plus on va vers les jeunes en difficulté, plus la fermeture se renforce, notamment avec des jeunes d'origine étrangère, il s'agit alors de discrimination sociale et raciale.

On ne peut donc pas parler dans le modèle de la fermeture comme dans le modèle de la solidarité d'un travail de considération des professionnels de l'insertion à l'égard des jeunes ; au contraire les jeunes en situation précaire sont ici déconsidérés, peu encouragés dans leurs démarches, souvent humiliés, parfois bafoués, mais les auteurs institutionnels de ce travail de déconsidération se cachent parfois, n'affichent pas forcément leurs idéologies. Les professionnels de l'insertion n'ont pour ainsi dire pas de compétence civile. Les résistances au modèle de la solidarité s'expriment très nettement dans le rapport politiques de la ville/politiques sectorielles : certains acteurs institutionnels se sentent particulièrement dépossédés de leurs compétences dans le cadre de cette politique générale. La compétence politique s'appuie alors sur le refus de développer une capacité de participation avec d'autres partenaires sociaux à une démocratie associative et avec les jeunes.

L'agencement des quatre registres de compétences dans ce cas-là s'organise avant tout dans une logique de ruptures avec les conventions d'équité, de justice sociale et de solidarité ; le modèle de la fermeture apparaît comme un puissant vecteur "d'anarchie organisée" dans les politiques d'insertion.

Il ressort ici que les modèles d'action des professionnels de l'insertion contiennent déjà un ensemble de relations complexes avec les usagers, ici les jeunes, qui, de plus, ne constituent évidemment pas un groupe unifié et homogène ; il devient nécessaire maintenant de différencier les attitudes de ces jeunes et de les mettre ensuite en rapport avec les modèles de compétences des professionnels de l'insertion.

2. Les espaces intermédiaires, des lieux d'action collective

En même temps que se construisent les compétences des professionnels de l'insertion sur des modes différents, les jeunes en situation précaire mettent en oeuvre des stratégies de mise à distance plus ou moins grande à l'égard des politiques d'insertion dans des espaces sociaux où sont souvent, plus nettement qu'ailleurs, mises à jour les conditions de passage du chômage à l'emploi et réciproquement, et, où, dans le même temps, est mise en question la centralité du travail ; il s'y construit des identités sociales à partir de socialisations secondaires dans ce que j'ai appelé les espaces intermédiaires. J'ai proposé de parler d'espaces de recomposition sociale pour désigner des lieux d'adhésion relativement forte aux dispositifs d'insertion où s'opère un travail d'articulation avec les politiques sociales. J'ai proposé de parler d'espaces de création culturelle pour qualifier des lieux de mise en oeuvre de stratégies d'évitement, de ruse à l'égard des dispositifs d'insertion où se réalise un travail

de création de référents (Rouleau-Berger, 1993).

Ne pas se référer à un ordre politique et social univoque quand on parle de politiques d'insertion signifie alors faire apparaître la pluralité des usagers et mettre en évidence leurs singularités derrière lesquelles il y a des blocs comportementaux (Joseph, 1991) qui deviennent visibles lors de séquences données. On verra ici les jeunes tantôt en rupture, en adhésion, faire-avec les cadres des politiques d'insertion sachant qu'un même jeune peut tenir plusieurs rôles à la fois selon les acteurs à qui il a affaire, les situations, les institutions.

a) L'adhésion partielle

Dans les espaces de recomposition sociale, là où les professionnels de l'insertion développent des compétences construites sur le modèle de la solidarité, les jeunes adhèrent partiellement aux dispositifs d'insertion, en ayant accès à certaines sources du pouvoir et en développant des relations privilégiées avec certains acteurs institutionnels ou politiques. Les jeunes ici apparaissent dotés d'une compétence communicative (Gumperz, 1990) et politique plutôt forte, dans des situations de faible vulnérabilité, inscrits sur des réseaux de sociabilité larges. Leur compétence sociale (Bourdieu, 1980) ne peut être reliée directement à un niveau scolaire dit élevé mais plutôt au fait qu'ils viennent de familles populaires très structurées où ils ont toujours été valorisés dans leurs projets et au fait qu'ils connaissent plusieurs mondes sociaux. Il faut cependant préciser que les leaders des groupes ici, qu'on soit au centre ou à la périphérie de l'espace urbain, ont dans la plupart des cas le niveau bac et suivent généralement des études universitaires. Ces jeunes leaders apparaissent ici comme les représentants de groupes, investis d'un mandat, ayant pour mission de traduire les aspirations de leurs "copains" et ayant la capacité à représenter les intérêts de groupes, à transformer les intérêts de chacun en intérêts collectifs tout en faisant un travail d'ajustement avec les acteurs politiques. L'adhésion toujours partielle des jeunes aux propositions des professionnels de l'insertion contient une capacité de mobilisation consciente et active, de contribution à la définition d'un accord circonstanciel, et aussi de mise à disposition de situations de négociation avec les acteurs sociaux et politiques de l'insertion qui participent de l'organisation et la structuration des espaces de recomposition sociale.

L'adhésion des jeunes aux dispositifs d'insertion ne peut alors déboucher sur un réel échange qu'à la condition que se construisent des normes d'action résultant d'une négociation circonstanciée entre celles liées aux espaces intermédiaires et celles liées aux politiques d'insertion : sont alors apparus quelques îlots de communication de ce type dans les coulisses de l'espace politique comme par exemple ces groupes de travail organisés par un préfet et des jeunes représentants d'associations.

Mais l'adhésion peut très vite évoluer vers le litige quand il y a rupture de communication, c'est-à-dire instauration progressive d'une inégalité dans la distribution de rôles entre jeunes et acteurs de l'insertion là où ces derniers avaient affiché un principe d'égalité, notamment quand il n'est pas reconnu aux jeunes la capacité à énoncer eux-mêmes leurs besoins. Généralement les scènes de litige se nouent autour de la mise en évidence d'une injustice ou d'un manque de justesse dans un agencement de situations (Boltanski, Thévenot, 1987). Le litige signifie alors la mise en cause des compétences mutuelles des acteurs en présence : les jeunes mettent ici en question le plus souvent les compétences techniques et politiques des professionnels de l'insertion en invoquant leur méconnaissance du terrain ; les professionnels de l'insertion apparaissent ici comme sous-estimant la capacité de mobilisation et d'organisation des jeunes, en les percevant plus menaçants que conciliants. Le litige peut alors évoluer vers le compromis si les jeunes voient les professionnels de l'insertion reconnaître à

un moment leur contestation.

Dans le litige on peut alors se trouver momentanément suspendu entre la justification et la violence : c'est sur cette ligne de partage très fragile que jeunes et acteurs politiques peuvent s'orienter vers la recherche d'un arrangement ou basculer vers la violence (Boltanski, Thévenot, 1991) ; plusieurs illustrations de cette situation dans les banlieues ouvrières de l'agglomération lyonnaise ont déjà été mises en scène au niveau médiatique. On voit bien ici comment les espaces intermédiaires s'ordonnent sur un mode précaire et qu'ils contiennent aussi de "l'anarchie organisée".

b) Acceptation et distance critique

C'est aussi dans les espaces de recomposition sociale que les jeunes, là où les professionnels de l'insertion développent des compétences construites sur le modèle de la familiarité, vont osciller entre deux pôles antagonistes : l'acceptation et la distance critique. Les jeunes ont ici des contacts étroits et fréquents avec les dispositifs liés aux politiques publiques. Selon les offres de stages ou d'emploi proposées dans le cadre des dispositifs d'insertion et la façon dont elles sont faites mais aussi selon les moments de leur histoire personnelle et leur degré de vulnérabilité sociale, les jeunes seront plutôt dans l'acceptation ou la distance critique : s'il leur est proposé par exemple un stage qui ne les intéresse pas ou qu'une offre plutôt ajustée à leur demande est faite sur le mode de l'imposition, ils adopteront une attitude de distance critique ; s'il leur est offert une formation qu'ils souhaitaient faire depuis longtemps, ils fonctionneront plutôt sur le mode de l'acceptation. Les jeunes ici ont souvent un niveau scolaire VI ou V, des réseaux de sociabilité limités (à dix personnes), un sentiment de compétence sociale fragile, et ils viennent de familles victimes bien souvent de la crise de l'emploi. Dans l'acceptation, les jeunes éprouvent alors un sentiment d'insécurité, d'anxiété, ils sentent une certaine défiance à leur égard. Les attentes et les acceptations dans les espaces de recomposition sociale apparaissent d'autant plus fortes à l'égard des acteurs des politiques publiques que les situations de galère sont graves. L'acceptation apparaît presque totale quand le sentiment de compétence sociale (Bourdieu, 1980) est faible, souvent chez des jeunes de bas niveau scolaire. Mais l'acceptation peut aussi évoluer vers une adhésion critique : par exemple, d'autres jeunes, faiblement dotés scolairement, exprimeront un sentiment fort de compétence sociale à travers une forme d'adhésion critique, en montrant d'entrée de jeu qu'ils peuvent accepter des propositions de formation mais qu'il ne faut pas les duper.

L'acceptation est toujours nuancée de réserve, de distance critique. La distance critique apparaît liée au refus d'être surveillé, contrôlé là où les jeunes attendent un soutien, une aide, là où ils admettent difficilement d'être placés dans une situation de formation qui semble ignorer leurs expériences professionnelles aussi courtes soient-elles. Dans l'acceptation il peut aussi y avoir la peur de l'échec que les individus ont déjà vécu plusieurs fois et qui les a rendus vulnérables : les jeunes en situation précaire ont toujours peur de s'être trompés, de s'être mal orientés, de "n'être rien du tout au bout de la formation".

Dans tous les cas, les acceptations à l'égard des politiques publiques ne peuvent avoir lieu que si les jeunes contrôlent une partie des informations relatives à la façon dont fonctionnent les instances politiques ; en d'autres termes il faut qu'il y ait reconnaissance de l'existence des jeunes pour qu'il y ait acceptation de leur part de l'offre faite par les politiques publiques. Ces formes d'acceptation individuelles ou collectives des jeunes des espaces intermédiaires aux cadres des politiques publiques agissent en même temps de manière permanente sur ces cadres dans le sens où elles induisent des remodelisations : la multiplicité des dispositifs d'insertion créés depuis quinze ans illustre ce phénomène.

Mais face à des professionnels qui tendent à fonctionner sur le modèle de la familiarité, les jeunes, à qui on demande d'être dociles, peuvent se révolter rapidement et brutalement à partir du moment où il se sentent régresser par rapport à leurs aspirations.

c) Echapper aux contraintes de justification

Mais il y a des espaces où les jeunes renoncent à une possibilité d'arrangement avec les acteurs des politiques publiques : les espaces de création culturelle ; si leurs niveaux scolaires varient ici du niveau V au niveau III, ils vivent dans des réseaux de sociabilités fortes qui leur permettent d'acquérir un sentiment fort de compétence sociale.

Les jeunes perçoivent les acteurs politiques ou les professionnels de l'insertion comme ne jouant pas la carte de la solidarité en les plaçant sur un marché de dupes : les groupes de jeunes renvoient à ces acteurs leur incapacité à définir leur rôle dans un espace où les premiers possèdent des savoirs-faire en matière d'action sociale ou culturelle qui leur sont plus ou moins reconnus. Les jeunes n'ont ici pratiquement aucun contact avec les professionnels de l'insertion, ou bien quand il y a contact, il y a refus de cette sorte d'hypertrophie d'intermédiaires entre le citoyen et ses représentants (Chauvière, Godbout, 1992) : par exemple, les jeunes demandent à avoir affaire au directeur de tel ou tel organisme lorsqu'ils sont en conflit avec un subalterne.

Echapper aux contraintes de justification apparaît ici comme une posture face aux professionnels de l'insertion quelle que soit leur façon de travailler. Même dans le modèle de la solidarité, où les jeunes sont perçus comme des citoyens, ils pensent que leur capacité à définir le contenu de leur citoyenneté n'est pas reconnue. La fuite hors de la justification contient ici la peur de perdre la compétence sociale acquise et qu'ils savent peu reconnue par les professionnels de l'insertion ; les jeunes se placent alors à distance des dispositifs de réparation sociale qu'ils voient comme des appareils disciplinaires dont la fonction essentielle est de "calmer le jobard" (Goffman, 1969), le jobard étant ici le jeune en révolte par rapport à des situations de précarité.

La possibilité d'accord entre professionnels de l'insertion et jeunes est ici suspendue. Les jeunes refusent ici collectivement un lien de subordination aux dispositifs d'insertion, ils refusent les situations de mise à l'épreuve où ils doivent prouver leur capacité d'intégration sociale et leur employabilité. C'est une façon de s'organiser en participant à la délimitation d'un monde de la précarité et en redéfinissant des principes de justice autres que ceux contenus dans les politiques d'insertion.

d) La souffrance

Tous les espaces intermédiaires contiennent de la souffrance, du rejet, du stigmate qui entraînent des souffrances individuelles et collectives graves, sous forme de suicides dans la plupart des cas. Ces souffrances s'aggravent face à des professionnels de l'insertion qui fonctionnent sur le modèle de la démission et sont très impliqués dans la vie des jeunes ; mais la souffrance des jeunes s'exacerbent aussi face à des acteurs de l'insertion qui travaillent sur le modèle de la fermeture et refusent de voir le désespoir des jeunes. Les jeunes qui souffrent le plus ne sont pas seulement les moins bien dotés scolairement qui vivent alors dans la solitude mais aussi ceux qui ont tenté de "s'en sortir" plusieurs fois et replongent souvent. Mais il y a aussi ceux qui ont été soutenus par les pouvoirs publics à un moment donné et se retrouvent complètement abandonnés quelques années après comme s'ils avaient réussi à se construire une identité "positive" qui leur est ensuite reprise. La souffrance s'appuie aussi sur

une perte de la confiance que les jeunes ont donnée à des acteurs des politiques publiques qui les ont dupés. Enfin il y a ceux qui sont cachés, qui ne peuvent plus gérer une identité indicible. Alors la souffrance c'est le rejet de soi-même et des autres, qui peut à chaque moment prendre la forme d'une crise de violence.

Il faut alors poser la question de la coopération et de la non-coopération à partir des relations entre professionnels de l'insertion et jeunes en situation précaire pour appréhender les citoyennetés par rapport au travail dans une approche où l'on ne considère pas l'Etat comme un grand principe généalogique des formes de la vie collective mais plutôt comme formant et informant les cadres sociaux que les individus produisent, maintiennent, interprètent.

3. Jeunes des espaces intermédiaires face aux politiques d'insertion

Les situations de coopération ou de non-coopération entre jeunes et professionnels de l'insertion contiennent alors l'émergence de "cadres d'urgence"(Payet, 1992) qui mettent à jour des zones de forte incertitude, où jeunes et professionnels de l'insertion ne savent pas s'ils pourront réparer les situations de crise individuelle et collective liées au non-emploi.

La relation professionnels de l'insertion/jeunes en situation précaire a lieu alors autour de pannes (que l'on gère, que l'on prévient, que l'on anticipe ou que l'on traite), de dettes (susceptibles d'être justifiées au regard d'un investissement ou d'un programme de travail) et d'offenses (d'injustices, de dommages, de gênes occasionnées) (Joseph, 1991). Plus les pannes se répètent dans la relation de service, plus on va vers le quiproquo, entre les deux parties en présence ; plus il se produit d'offenses ou plus les dettes se contractent, plus on va vers la révolte ou la dispute. La relation de service devient moins risquée quand les pannes, les dettes, les offenses sont gérées dans un cadre co-défini par les deux parties en présence. Plusieurs cas de figures de la confrontation acteurs des politiques publiques/jeunes en situation précaire se présentent alors : la dispute, le soupçon, le malentendu, la révolte, l'accommodation.

a) La dispute

La dispute naît dans la plupart des cas de situations troubles dont l'agencement met à la disposition des personnes et des choses relevant de mondes différents(Boltanski, Thévenot, 1991). Plus précisément apparaissent des désaccords sur la nature de la défaillance dans la relation de service du fait qu'il n'y a pas une juste distribution de la considération que jeunes et professionnels de l'insertion se portent mutuellement ; notamment les professionnels de l'insertion sous-estiment les compétences sociales que les jeunes ont pour identifier des situations d'épreuve. Mais surtout les professionnels de l'insertion désignés comme agents principaux de la réparation sociale ont beaucoup de difficultés à admettre que certains groupes de jeunes avec qui ils travaillent oeuvrent aussi de manière informelle à la même entreprise de réparation sociale.

La dispute a lieu en présence de professionnels de l'insertion qui fonctionnent sur le modèle de la solidarité ou de la démission et des jeunes qui adhèrent partiellement aux dispositifs d'insertion. C'est là où la capacité de rapprochement est la plus forte qu'il y a dispute. Dans le modèle de la solidarité, les professionnels de l'insertion cherchent à prévenir l'apparition de différends en travaillant à l'agencement de situations de communication avec les jeunes ; le scénario le plus fréquent de la dispute est la contraction de dettes avec les jeunes qui ont aidé les acteurs des politiques publiques en les informant par exemple de ce qui se passe sur

tel quartier sans qu'ils en retirent aucun bénéfice. La contraction de dettes des professionnels de l'insertion à l'égard des jeunes dans le modèle de la démission se traduit plutôt par un désinvestissement auprès de jeunes qui leur avaient fait confiance et qui se sentent offensés : il y a panne dans la relation de service et production d'un conflit ouvert ou caché.

b) Le soupçon

Le soupçon apparaît lié à l'accumulation de défaillances de sens pour se comprendre et s'entendre. Le soupçon se forme le plus souvent entre des professionnels de l'insertion qui fonctionnent sur le mode de la familiarité ou de la résistance et des jeunes qui s'inscrivent dans un rapport d'acceptation ou de distance critique aux politiques publiques. Le soupçon naît d'une faible capacité mutuelle des deux catégories d'acteurs en présence à se mettre d'accord sur la nature de l'épreuve (Boltanski, Thévenot, 1991). Le soupçon apparaît alors comme une méconnaissance mutuelle des intentions, motifs, projets des individus et surtout des cadres sociaux respectifs qui font agir jeunes et acteurs des politiques publiques chacun de leur côté et parfois de manière conjointe sans qu'ils le sachent : par exemple, l'"offre de réparation" contenue dans les politiques d'insertion peut être vécue comme une manipulation, une duperie et créer du soupçon chez des jeunes qui se sentent perçus négativement. Symétriquement, des acteurs institutionnels prêtent des capacités de détournement de l'offre de réparation à certains groupes de jeunes. Plus on va vers des populations en situation précaire, peu diplômées, plus les défaillances de sens sont grandes entre les acteurs en présence, plus la figure du soupçon est forte.

Le soupçon se construit donc dans des situations difficiles qui se règlent à coups de non-dits, de non-décisions, de normes implicites plus ou moins ségrégationnistes qui consistent souvent à poursuivre des objectifs discriminatoires, comme par exemple le refus par des acteurs liés aux politiques d'insertion de certains projets de jeunes d'origine étrangère qui créent de la concurrence dans l'action sociale et politique.

c) Le malentendu

Le malentendu apparaît comme la résultante de faux-sens entre les cadres des politiques publiques et ceux des espaces intermédiaires. Le faux-sens se place entre la façon dont les différents acteurs liés aux politiques publiques perçoivent les jeunes des espaces intermédiaires et comment ils se croient perçus mutuellement. Le malentendu se forme le plus souvent entre des professionnels de l'insertion qui fonctionnent sur le modèle de la solidarité et des jeunes qui adhèrent aux propositions des acteurs des politiques publiques. Conscients que des malentendus se forment entre eux et les jeunes, les acteurs politiques et institutionnels aménagent alors des zones de dialogue, de "flexibilité communicative"⁵ qui correspondent donc à ces lieux où ils développent avec les jeunes des stratégies mutuelles d'ajustement pour

⁵ "Il est admis que les locuteurs d'origine ethnique différente ne sont pas capables de maîtriser les critères formels permettant de donner des informations ou d'élaborer une conversation contextuelle pertinente dans des situations où ils ont peu d'expérience directe, comme les entretiens d'embauche, les débats publics ou les discussions... Quelle que soit la situation, qu'il s'agisse d'une entrevue formelle ou d'une rencontre informelle, le problème essentiel pour tous ceux qui ne se connaissent presque pas et qui doivent entrer en contact est de réussir à établir une "flexibilité communicative", c'est-à-dire à adapter leurs stratégies à leur auditoire et aux signes tant directs qu'indirects, de telle manière que les participants soient capables de contrôler et de comprendre au moins une partie du sens produit par les autres" (GUMPERZ, 1989).

mieux comprendre et contrôler au moins une partie du sens en circulation dans leurs rencontres, dans leurs façons de travailler.

Si ces nouvelles façons d'agir dans l'espace politique servent à ouvrir véritablement des zones de flexibilité communicative, elles peuvent aussi apparaître comme un moyen moderne d'occulter des conflits de valeur et d'intérêt. C'est le postulat fondamental de l'idéologie technocratique, qui s'exprime notamment dans l'analyse des institutions et des systèmes politiques, où tout est réduit à un problème de communication, d'information (Godbout, 1987) ; ceci revient aussi pour les acteurs des politiques publiques à se placer sur le même plan que les jeunes, sans tenir compte des inégalités de positions dans l'espace politique et peut avoir pour effet l'échange entre les deux parties mais peut aussi déclencher du conflit : vouloir parler d'équité là où, objectivement, il y a inégalité dans les jeux de pouvoir, peut renforcer le sentiment d'inégalité.

d) La révolte

La révolte se construit dans les interactions entre des professionnels de l'insertion qui fonctionnent sur le modèle de la démission ou la fermeture et des jeunes qui échappent aux contraintes de la justification ou qui vivent dans la souffrance. L'espace de contribution à la définition d'accords civiques se restreint ici, ou l'action de l'Etat pénètre trop les espaces intermédiaires par un renforcement de l'ordre moral ou policier, ou les jeunes ont le sentiment d'avoir été l'objet d'une violence institutionnelle par la dépossession de ce qu'ils sont, et les espaces intermédiaires peuvent se déplacer vers des zones plus souterraines pour devenir des lieux d'impulsion de guérilla urbaine, pour ne prendre que l'exemple des "événements" de Vaulx-en-Velin (banlieue lyonnaise) ou du mouvement des squatters au centre de Lyon sur les pentes de la Croix-Rousse en 1991 et en 1992.

e) L'accommodation

Enfin l'accommodation signifie une certaine proximité entre les cadres des politiques publiques et ceux des espaces intermédiaires, une capacité de rapprochement des acteurs en présence. Parler d'accommodation suppose que les acteurs institutionnels et les jeunes se soient accordés pour "fabriquer du compromis" dans le sens où les acteurs en présence doivent accepter une perte de l'intégrité de leurs compétences respectives ; plus précisément, ils doivent avoir identifié des positions, des stratégies, des intérêts, des projets des uns et des autres. L'accommodation passe ici alors par la reconnaissance d'une "prudence" nécessaire, c'est-à-dire une opération caractéristique des individus qui marquent ainsi leur capacité à composer avec les circonstances, et de s'adapter à un univers empreint d'imprévisibilité et d'instabilité (Dodier, 1989). L'accommodation se construit entre des professionnels de l'insertion qui fonctionnent sur le modèle de la solidarité et des jeunes qui adhèrent aux normes des politiques publiques.

Quand il y a eu accord, l'échange passe par des connivences, des accords qui créent un espace de confiance mutuelle et se fondent ici sur la nécessité par exemple de légitimer des cultures de rue, "alternatives", ou "parallèles"... de contrôler des "effets de dépossession culturelle", de lutter contre la formation de nouveaux "ghettos culturels". Il s'agit d'un accord actif dans le sens où des acteurs institutionnels et des jeunes y travaillent ensemble. Ce travail n'est possible qu'à la condition de faire appel à des ressources communes qui dépassent la situation : par exemple l'échange se fait plus facilement entre des jeunes et des médiateurs tous en situation précaire, qui ont souvent des histoires de vie proches.

Les interactions entre les acteurs des politiques d'insertion et des espaces intermédiaires mettent à jour que les décisions pratiques relatives à ce qui est juste, normal, acceptable doivent être situées dans un contexte politique, économique, social donné, mais aussi comprises à partir de l'analyse de micro-actes d'adhésions, de refus, et surtout pas réduites pas à une sorte de macro-jeu régi par des règles bien définies. Dans un contexte de démocratie libérale je considère avec P. Pharo (1992) qu'une contrainte civile infra-politique faite d'une sorte d'intelligence commune apparaît comme susceptible d'expliquer le maintien de l'ordre social et politique d'une Cité. Mais il y a aujourd'hui des moments de la vie sociale et politique où cette contrainte infra-civile ne semble plus jouer, où de "l'anarchie organisée" se forme à certains moments au coeur des politiques publiques et si on sait que l'Etat se doit d'être producteur d'ordres, il faut bien voir qu'il s'en produit aussi dans des espaces dont l'existence est fondée sur un rapport de mise à distance de la sphère politico-administrative.

Notes bibliographiques

- BOLTANSKI, L., THEVENOT, L. : *Les économies de la grandeur*, PUF, Paris, 1987.
- BOLTANSKI, L., THEVENOT, L. : *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- BOURDIEU, P. : *Questions de sociologie*, Minuit, Paris, 1980.
- BOURDIEU, P. : *La misère du monde*, Seuil, Paris, 1993.
- CHAUVIÈRE, M., GODBOUT J. (sous la direction) : *Les usagers entre marché et citoyenneté*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- CHEVALLIER, J. : *L'administration face au public*, PUF, Paris, 1983.
- DODIER, N. : Le travail d'accommodation des inspecteurs de travail en matière de sécurité, in *Justesse et justice dans le travail*, Cahiers du CEE/PUF, Paris, 1989.
- FRIEDBERG, E. : Les quatre dimensions de l'action organisée, *Revue française de sociologie*, octobre-décembre 1992, XXXIII-4.
- FRIEDBERG, E. : *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Paris, 1993.
- GADREY, J. : Les relations de service comme objet de recherches sociologiques et économiques, Texte Last-Clerse, 1993.
- GODBOUT, J. : *La démocratie des usagers*, Boréal, Montréal, 1987.
- GOFFMAN, E. : *Asiles*, Minuit, Paris, 1968.
- GOFFMAN, E. : Calmer le jobard : quelques aspects de l'adaptation à l'échec, in *Le parler-frais d'Erving Goffman*, Minuit, Paris, 1969.
- GUMPERZ, J. : *Engager la conversation. Introduction à la sociolinguistique interactionnelle*, Paris, Minuit, 1990.
- JOBERT, B. : L'Etat en action, l'apport des politiques publiques, *Revue française de science politique*, n°4, 1985.
- JOSEPH, I. : Les interactions entre agents et voyageurs, *Les annales de la recherche urbaine*, n°39, 1988.
- JOSEPH, I. : Coopération et justification. La prestation de service et les logiques d'usage in *Les compétences de l'agent, Actes du colloque "A quoi servent les usagers?"*, 16/18 janvier 1991.
- LAE, J.-F. : L'Etat social, une politique de la souffrance, Université Paris VIII, décembre 1990.
- PAYET, J.P. : *L'espace scolaire et la construction des civilités*, thèse pour le doctorat de l'Université Lumière Lyon 2, sous la direction de P.FRITSCH janv.1992.

- PHARO, P. : *Politique et savoir-vivre*, L'Harmattan, Paris, 1991.
- PHARO, P. : *Phénoménologie du lien civil*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- ROULLEAU-BERGER, L. : *La ville-intervalle : jeunes entre centre et banlieue*, Méridiens Klincksieck, Paris, 1991, réédité en 1993.
- ROULLEAU-BERGER, L. : La construction sociale des espaces intermédiaires : l'exemple de jeunes en emploi précaire face aux politiques sociales, *Sociétés contemporaines*, n°14/15, 1993.
- TREPOS, J.Y. : *Sociologie de la compétence professionnelle*, Presses universitaires de Nancy, 1993.

LOGIQUES BIOGRAPHIQUES DES "FEMMES ISOLÉES"
ET PASSAGES PAR LE DISPOSITIF DE FORMATION

Nicole GADREY

(LASTREE-CLERSE, Lille)

LOGIQUES BIOGRAPHIQUES DES "FEMMES ISOLÉES" ET PASSAGES PAR LE DISPOSITIF DE FORMATION

Nicole GADREY
(LASTREE-CLERSE LILLE)

Les "femmes isolées" constituent une catégorie officiellement définie pour laquelle il existe des modes de traitement spécifiques (1). L'accès à des stages de formation est présenté comme la démarche nécessaire pour les sortir de l'isolement, actualiser leurs qualifications, les adapter au marché de l'emploi.

La mise en oeuvre des politiques de formation en direction des "femmes isolées" affiche donc comme objectif principal la réinsertion professionnelle, en s'appuyant sur des actions de formations articulées, alliant des objectifs de types et de niveaux différents : reprise de confiance en soi, possibilités de nouer des contacts sociaux en dehors du cadre familial, remise à niveau scolaire, acquisition de qualifications, découverte ou redécouverte de l'entreprise après une interruption d'activité prolongée. Ces politiques de formation, inscrites au moment de l'enquête dans le Nord - Pas-de-Calais dans un programme expérimental de lutte contre le chômage, s'appuient sur une catégorisation administrative des femmes, qui, contrairement aux autres actions en direction des demandeurs d'emploi, les caractérisent par leur situation familiale et non par leur position sur le marché du travail. Les conditions d'accès aux formations concernent le statut matrimonial et le nombre d'enfants, et pas l'ancienneté ni la nature du chômage. Comment analyser concrètement ces politiques ? Il ne s'agit pas, dans le cadre de ce papier, d'en évaluer les effets en termes d'emploi. L'enquête quantitative menée auprès du public accueilli dans les stages "femmes isolées" ne le permet pas, puisque la passation du questionnaire a eu lieu pendant le stage. Notre démarche (2) vise à s'interroger sur les décalages entre politiques et pratiques, entre définition administrative des "femmes isolées" et caractéristiques réelles du public enquêté, entre construction d'itinéraires de formation et pratiques concrètes de mise en stage, entre types de stages proposés et types de stagiaires. L'analyse de ces décalages devrait permettre de mieux cerner l'impact de ces politiques de formation et de se poser la question des instruments de suivi nécessaires pour optimiser les pratiques.

I - UNE CATÉGORISATION DES PUBLICS PEU OPÉRANTE

Les "femmes isolées" sont définies administrativement par leur situation familiale. Cette catégorisation présente une image homogène d'une population connaissant, de façon durable, des conditions de vie très difficiles. Une telle présentation est réductrice pour au moins deux raisons :

- cette vision, en termes de handicaps, gomme l'hétérogénéité des situations monoparentales et en minimise la dynamique ;

- elle limite l'appréhension des situations à la sphère domestique et familiale et ne permet donc pas de comprendre la position des femmes isolées à l'égard du marché du travail. Comment analyser les comportements de stage, les rapports à la formation et la vision de l'avenir en l'absence de données concernant l'origine scolaire ou la trajectoire professionnelle ? (3)

S'il n'est pas possible ici de présenter l'ensemble des résultats de l'analyse quantitative, on constate qu'il ne s'agit pas d'une population homogène, l'âge, le niveau de formation et l'expérience professionnelle permettant de distinguer quatre profils, aux situations économiques et familiales et aux perspectives d'avenir différenciées :

- des femmes jeunes ayant un diplôme de niveau V ou IV, connaissant des difficultés d'insertion ou de réinsertion professionnelle liées à la conjoncture économique et aux difficultés d'organisation familiale dans une phase transitoire après une rupture conjugale ;
- des femmes jeunes, sans diplôme, avec de lourdes charges familiales, ayant eu un emploi ouvrier stable avant la cessation d'activité, dont la priorité est la recherche d'emploi pour améliorer la situation de "femme isolée", vécue comme durable ;
- des femmes plus âgées, sans diplôme, avec de lourdes charges familiales, ayant eu un emploi ouvrier stable avant la cessation d'activité, dont la priorité est la recherche d'emploi pour améliorer la situation de "femme isolée", vécue comme durable ;
- des femmes plus âgées, sans diplôme, dont les chances de réinsertion sont très faibles après de longues périodes de cessation d'activité, qui renoncent à chercher un emploi et s'enferment dans des stratégies d'assistance liées au statut de "femme isolée", accepté comme définitif.

L'enquête qualitative permet d'affiner l'analyse de ces différences et met en évidence quatre types de trajectoires féminines qui sont aussi quatre types de logiques biographiques articulant rapport au passé, à l'environnement immédiat et au futur, quatre types de rapports à la formation et à l'emploi, de représentations de l'avenir familial et professionnel (4).

Les données qualitatives mettent l'accent sur la compréhension des situations par les femmes elles-mêmes, sur le sens qu'elles accordent à leurs expériences, sur les types de relations sociales qu'elles entretiennent entre elles et avec autrui et sur la façon dont elles perçoivent subjectivement leurs trajectoires et leurs perspectives d'avenir. Elles visent aussi à analyser les processus d'étiquetage : désignation comme "femme isolée" par des institutions, apprentissage des rôles liés à ce statut, intériorisation ou rejet de l'étiquette, installation dans l'assistance ou mise en oeuvre de stratégies de résistance à la "disqualification sociale" (5).

L'ensemble de la trajectoire familiale et professionnelle donne sens à des logiques articulant les thèmes de la famille, de la formation et de l'emploi, à celui des perspectives d'avenir.

1.1. Pauvreté et assistance

Peu d'entretiens relèvent de cette logique, même si quelques-uns s'y apparentent de façon plus ou moins marquée et si les données quantitatives en démontrent par ailleurs l'existence.

Dans la trajectoire des femmes concernées, le stage apparaît comme une simple occasion d'augmenter des ressources précaires, constituées de prestations sociales à durée limitée. Le fait de s'y être inscrite n'est pas lié à une démarche de recherche d'emploi. L'objectif visé est la préservation du statut de femme au foyer, vivant seule avec des enfants à charge, sans perspective de réinsertion professionnelle à court ou à moyen terme.

L'histoire de la famille d'origine, évoquée avec réticence, ressemble à celle que vivent actuellement les enquêtées. Issues de couples séparées, elles ont souvent vécu une partie de leur enfance ou de leur adolescence en foyer et n'ont pas gardé de liens avec leurs parents.

Le traumatisme de la séparation familiale est mis en relation avec l'échec scolaire, ressenti comme facteur d'infériorisation et source d'un sentiment de manque. Les carences affectives engendrent, dans la logique des enquêtées, difficultés d'apprentissage et rejet de l'école. Le passé familial et scolaire constitue le temps où s'enracinent les problèmes actuels, les insuffisances de la formation de base, le manque de qualification, la faiblesse des ressources.

Dès la sortie de l'école, l'entrée dans la vie active est également vécue comme une expérience infériorisante. L'image que leur renvoie d'elles-mêmes le monde du travail comme celui de l'école est négative. Occupant des emplois ouvriers, les enquêtées attribuent la déqualification qu'elles ont subie, la précarité de leur emploi ou leur licenciement à leurs insuffisances personnelles.

L'expérience professionnelle courte ne confère aucun statut social stable. L'activité est abandonnée dès que se dessine la possibilité d'un autre statut, celui de femme au foyer, assurant les tâches domestiques et éducatives. Mais cette nouvelle expérience est également traumatisante. La naissance des enfants n'apporte pas non plus un statut social stabilisé, dans la mesure où le père refuse de jouer le rôle de pourvoyeur de ressources.

Le seul statut possible est alors celui de "femme isolée". Si le père refuse de jouer le rôle de nourricier, il n'a pas de raison d'être, c'est à l'Etat de prendre la relève. Non seulement ces femmes acceptent l'étiquette de "femme isolée" que leur attribuent les nombreux organismes sociaux qui les suivent, mais elles la revendiquent comme unique moyen de subsistance. La situation d'assistance tend à n'être plus seulement une étape transitoire, mais un statut permanent, concernant l'ensemble de la famille, ouvrant des droits à divers types de prise en charge au-delà des prestations financières : logement, placement des enfants, etc...

Les services sociaux sont jugés de façon ambiguë : appréciés pour leur aide, tolérés pour leurs interventions en cas d'urgence, rejetés quand ils assurent une fonction de contrôle.

Les ressources familiales sont en permanence insuffisantes. Avec différentes prestations sociales qui ne peuvent être cumulées, il est impossible de faire face aux dépenses incompressibles d'entretien du logement.

La vie quotidienne tourne autour des tâches domestiques et des soins aux enfants, en particulier les plus jeunes. Le stage pose des problèmes d'organisation familiale, que les enquêtées ont du mal à résoudre, compte tenu de l'absence d'environnement familial. L'avenir des enfants n'est pas évoqué ; les difficultés scolaires et relationnelles que certains rencontrent sont imputées au manque de ressources et prises en charge par les services sociaux.

Étiquetées "femme isolée" par l'ensemble des organismes qui les suivent, elles ont pour seule identité sociale celle de mère d'enfants en bas âge, responsable de leur entretien, et pour seule perspective d'avenir, le maintien précaire dans une situation d'assistance. Ni la formation, ni l'emploi ne trouvent réellement leur place dans ces trajectoires.

1.2. Incertitude et attente

Cette logique correspond à une catégorie de femmes plus nombreuses, qui ont suivi l'un ou l'autre des stages de secrétariat, de vente ou de préparation à un métier (6).

Dans la trajectoire des enquêtées, le stage apparaît comme une étape, permettant de faire le point, de reprendre confiance en soi, de se remettre à niveau, de réfléchir à l'avenir. Si la réinsertion professionnelle n'est pas envisagée comme un objectif immédiat, le stage donne des opportunités de contact, ouvre des pistes de formation et permet de mieux connaître le monde du travail.

L'histoire de la famille d'origine est évoquée avec moins de réticence que dans le cas précédent, le plus souvent comme contre-modèle. L'absence ou le manque d'affection de la mère ont laissé des traces profondes et influent fortement sur le rapport des femmes à leurs enfants. Leur propre investissement familial compense les carences affectives qu'elles ont connues dans leur enfance.

Comme dans le type précédent, l'échec scolaire est étroitement lié à l'histoire familiale, mais beaucoup moins intériorisé. Si les enquêtées sont sorties de l'école sans diplôme, elles le regrettent, mais en attribuent la responsabilité aux adultes qui ont imposé des orientations ou des sorties précoces du système scolaire subies plutôt que choisies. Toutes font allusion à un souhait professionnel qu'elles n'ont pu réaliser en raison de contraintes familiales ; toutes disent qu'elles aimeraient l'école et auraient souhaité poursuivre leurs études.

L'insertion professionnelle, dès la sortie de l'école, ne leur fournit pas d'expérience positive. Elles ont travaillé pendant une période relativement courte et occupé des emplois sans qualification et sans statut.

L'interruption d'activité à la naissance des enfants est vécue comme une conséquence naturelle de la priorité de la vie familiale sur la vie professionnelle. Les emplois occupés étant des emplois d'attente, elles les abandonnent sans se poser de question sur leur avenir. Ce n'est qu'au moment où elles sont confrontées à la situation de "femme isolée" qu'elles s'interrogent sur des options, qui n'ont pas, dans le passé, donné lieu à des choix vraiment libres.

Après une rupture conjugale vécue le plus souvent dans des conditions difficiles, la recherche d'une autre identité sociale que celle de mère au foyer est problématique. Le divorce est à l'origine d'une détérioration de la situation matérielle, financière et affective, en même temps que d'une perte de statut social.

Les enquêtées de ce type n'envisagent guère un avenir sans partenaire masculin. Toutes évoquent la présence d'un homme, avec lequel une vie en couple est peut être possible, malgré la première expérience conjugale négative. Elles refusent l'étiquette de "femme isolée", et tentent de se reconstruire un itinéraire, susceptible de leur assurer un épanouissement personnel dans et hors la famille.

La situation au moment du stage est donc une situation d'attente, que la présence de ressources régulières rend possible. Les enquêtées de ce type sont en effet parmi celles qui se plaignent le moins du niveau de leurs revenus, même lorsque ceux-ci sont faibles.

Si l'entretien matériel des enfants ne pose pas d'énormes problèmes, toutes évoquent des difficultés éducatives, consécutives à la rupture familiale. A la différence des enquêtées du premier type qui privilégient l'entretien matériel et les relations avec les jeunes enfants, celles-ci se préoccupent surtout de l'environnement affectif et de l'avenir des enfants d'âge scolaire.

C'est dans les entretiens de ce type que l'on trouve le maximum de points d'interrogation, l'attente apparaissant comme la moins mauvaise solution quand les problèmes familiaux ou de santé découragent la recherche immédiate d'emploi et que le hasard et la chance sont considérés comme le principal facteur de changement.

Ne se reconnaissant pas comme "femme isolée", les enquêtées de ce type hésitent entre deux perspectives d'avenir, privilégiant la reconstitution d'un couple, de façon à assurer la continuité de leur mode de vie. La formation s'intègre mieux dans leurs préoccupations que la recherche d'emploi, souvent peu active et vite découragée.

1.3. L'emploi comme nécessité

Dans cette catégorie qui est la plus nombreuse, on trouve des femmes provenant des différents stades. Ici, la formation n'est considérée comme utile que dans la mesure où elle ouvre sur l'emploi. La réinsertion professionnelle est en effet une priorité, d'autant plus pressante qu'elle seule semble capable de résoudre des problèmes financiers plus lourds que dans le cas précédent.

L'histoire de la famille d'origine, très brièvement évoquée, montre comment le souci d'assurer des ressources régulières s'ancre dans l'enfance même. Les enquêtées ont pour la plupart eu des pères absents ou inactifs et des mères actives. Elles se retrouvent dans une situation analogue à celle de leur mère, dans le rôle de seul pourvoyeur des ressources du ménage.

Si les enquêtées ne relient pas spontanément les deux thèmes -histoire familiale et scolarité- comme dans les cas précédents, elles ont toutes interrompu leurs études avant la fin d'un cycle, à cause de l'insuffisance des ressources de leur famille d'origine. Elles en

témoignent moins de regrets que dans le cas précédent, car elles s'intégraient mal au système scolaire, n'avaient pas de projet professionnel et considéraient l'emploi non qualifié comme leur seule perspective.

Elles accordent peu d'importance à leur scolarité, mais évoquent avec plaisir leurs expériences professionnelles. Elles ont occupé, dès la sortie de l'école, des emplois souvent peu qualifiés, mais stables, et sur une période longue. Le souvenir qu'elles en ont est positif. L'interruption d'activité, si elle coïncide souvent avec un événement familial (mariage ou naissance) n'a pas été vécue comme un phénomène naturel, mais comme une contrainte : licenciement par l'entreprise, obligation imposée par le mari, changement forcé de résidence, etc... Elle met fin à une période de la vie que les enquêtées regrettent, à une époque où la recherche d'emploi ne posait aucun problème.

L'âge est en effet évoqué par toutes les enquêtées comme l'obstacle principal à la réinsertion professionnelle, même par celles qui ont à peine dépassé 30 ans. Le marché du travail n'est plus le même, leurs expériences sont trop anciennes, elles sont considérées par les responsables d'entreprise comme inadaptables aux nouvelles technologies et intériorisent ce jugement.

L'âge joue également un rôle important dans la perception de leur situation familiale. La situation de "femme isolée" est souvent ancienne ; ces femmes vivent seules et n'évoquent guère les conditions de la rupture conjugale, considérée comme un événement irréversible qui les a installées dans un statut définitif. Elles acceptent donc l'étiquette de "femme isolée" pour elles-mêmes, mais sont critiques à l'égard de celles qui utilisent les possibilités de stages sans subir les contraintes de la solitude et les inextricables difficultés financières qui lui sont afférentes.

La situation financière s'aggrave en effet quand les enfants grandissent, quand les prestations familiales diminuent alors qu'ils restent à la charge de leur mère. Dans ce type, comme dans le premier, la faiblesse des ressources est une préoccupation constante, mais ici les femmes misent sur la recherche d'emploi et non sur des stratégies d'assistance, pour échapper à la pauvreté.

Ayant des enfants adolescents, elles se préoccupent surtout de leur avenir professionnel. Elles accordent de l'importance à la réussite scolaire et au diplôme, mais sont persuadées qu'ils ne suffisent pas pour assurer l'insertion sur le marché du travail. Elles redoutent à la fois l'échec scolaire, le chômage et les difficultés du passage à l'âge adulte, dont elles sont impuissantes à protéger leur progéniture.

Se reconnaissant comme "femme isolée", les enquêtées de ce type souhaitent rompre avec leur passé de mère au foyer. Même si elles n'ont pas d'illusions sur les possibilités de faire valoir leur expérience professionnelle passée, leur priorité absolue est de travailler, dans quelque emploi que ce soit. La formation subordonnée à cet objectif est perçue comme peu utile si elle ne conduit pas à une embauche.

1.4. Changement et recherche d'autonomie

Dans cette catégorie relativement nombreuse, on ne trouve que des femmes ayant suivi un stage du secrétariat ou de vente.

Dans leur trajectoire, le stage apparaît comme une opportunité, réellement appréciée, d'acquérir la maîtrise de techniques nouvelles alors que les expériences professionnelles sont anciennes, d'élargir la qualification en se dotant de connaissances complémentaires, ou même de changer d'orientation et de construire un nouveau projet d'activité.

Les entretiens contiennent peu d'éléments sur l'histoire familiale des femmes de ce type. Contrairement aux cas précédents, elle n'a pas laissé de mauvais souvenirs. La famille d'origine n'a pas connu de difficultés financières ni conjugales. La répartition des rôles est traditionnelle : père actif en ascension professionnelle, mère au foyer.

Sur la trajectoire scolaire, on dispose des informations objectives classiques (type de classes suivies, niveau de diplôme), mais de peu d'éléments subjectifs. Les femmes de ce type ont obtenu un diplôme, qu'elles évaluaient comme suffisant pour la recherche d'emploi dans la période qui a suivi la fin de leur scolarité et qui est maintenant insuffisant et inadapté. Elles regrettent actuellement de ne pas avoir poursuivi leurs études, mais ne semblent guère avoir remis en cause les choix de leurs parents au moment de leur adolescence.

Ces femmes ont donc débuté dans la vie professionnelle dès la sortie de la scolarité. Ici encore, les entretiens apportent plus d'informations objectives que subjectives. Elles n'ont ni bons, ni mauvais souvenirs de cette période, qu'elles semblent avoir alors considérée comme une étape transitoire avant le mariage et la naissance des enfants. Chez les enquêtées de ce type, l'interruption d'activité n'est d'ailleurs généralement pas présentée comme choix volontaire ou contrainte conjugale, mais comme résultat de circonstances familiales acceptées. Le faible attachement au travail se combine à une perception relativement traditionnelle de la division des rôles entre les sexes pour faire de l'interruption d'activité une étape nécessaire plus qu'une rupture douloureuse.

C'est donc *a posteriori*, comme en ce qui concerne l'école, mais cette fois compte tenu de la rupture conjugale, que les enquêtées évaluent l'impact de l'interruption d'activité et en mesurent les effets.

La rupture conjugale est longuement évoquée, comme événement déclenchant une remise en cause complète de la vie antérieure, consacrée à la famille. Elle entraîne un bouleversement radical du mode de vie, une chute des ressources, et une remise en question personnelle, qui dans un premier temps, se traduit par des sentiments de dévalorisation, liés à la perte du statut social (jusque là conféré par le mari et les enfants).

La rupture amorce un processus profond de changement de l'image de soi. Privées de statut social, mais disposant d'atouts pour sortir du marasme, les femmes de ce type sont toutes engagées dans la recherche d'une autre identité. L'autonomie, l'indépendance, l'épanouissement professionnel leur paraissent désormais accessibles. Événement traumatisant, la rupture devient progressivement l'occasion permettant une conversion d'identité positive.

La recherche d'indépendance ne les conduit cependant pas à se considérer comme "femme isolée". C'est dans cette catégorie qu'on trouve le refus le plus marqué d'un étiquetage social inférieur, alors qu'elles-mêmes vivent leur réinsertion professionnelle comme une progression personnelle et une occasion d'élargissement des relations sociales.

Le problème des ressources n'est guère évoqué dans ces entretiens. Même s'il y a un changement du niveau de vie, le versement d'une pension alimentaire régulière donne dans la plupart des cas, du temps pour la réinsertion : ce n'est pas la situation vécue par les femmes du type précédent.

Les enfants ne semblent pas non plus poser de problèmes affectifs ou scolaires graves. La préoccupation principale est la réussite scolaire, condition d'une insertion professionnelle satisfaisante.

En quête d'une nouvelle identité sociale, les femmes de ce type ont rompu avec leur passé d'épouse au foyer, mais refusent l'étiquette de "femme isolée" qu'elles considèrent comme dévalorisante. Le stage, lié étroitement aux perspectives professionnelles, est le début d'un itinéraire mêlant formation et emploi, permettant l'accès à l'indépendance et le développement personnel.

Il apparaît ainsi que les comportements des femmes dites "isolées", leurs rapports à la formation, leurs visions de l'avenir dépendent plus de leurs expériences professionnelles et de leur vécu des situations de rupture que de leur statut matrimonial ou de leurs charges familiales. La formation peut-elle alors jouer un rôle univoque dans les processus de leur réinsertion ? La question "Quels stages pour quels publics ?" apparaît décisive.

II - DES PRATIQUES DE FORMATION PEU COHÉRENTES

Il ne semble pas exister de réflexion globale, encore moins de consensus sur les actions de formations susceptibles de favoriser la réinsertion professionnelle des "femmes isolées". On trouve dans les intitulés des stages les termes "insertion", "orientation", "qualification" qui structureraient la réflexion sur les itinéraires de formations proposés aux jeunes chômeurs sans diplôme dans le cadre des politiques initiées en 1981.

"En schématisant, trois itinéraires théoriques sont possibles. Le plus court est l'accès direct aux stages de qualification, le plus long implique de passer par l'orientation et l'insertion avant d'accéder à la qualification, le dernier consiste à entrer en stage d'insertion pour accéder ensuite à un ou plusieurs stages de qualification (7).

Les tentatives de classement des actions de formation en direction des "femmes isolées" mettent en évidence l'extrême diversité des stages et des organismes concernés. L'enquête ne fournit pas d'informations sur les contenus des stages, mais sur la base de leurs intitulés, on peut repérer cinq types d'actions.

2.1. Les stages d'insertion

Bien qu'ayant des intitulés divers, ils ont pour point commun de ne comporter aucune indication de profession visée par la formation. Que le terme d'"insertion" entre ou non dans

leur titre, ils s'adressent tous implicitement à des publics considérés comme trop éloignés du marché du travail pour entamer directement une démarche d'acquisition de qualification professionnelle. Le stage est la première étape d'un processus visant à réduire cette distance. Certains intitulés n'en disent pas plus long : "Action renforcée pour femmes isolées", "Accompagnement vers la formation et l'emploi". D'autres sont des indicateurs de deux conceptions différentes du processus de réinsertion et de son démarrage.

Certains intitulés ("Accompagnement d'un projet d'insertion", "Formation projet", "Projet emploi"...) mettent l'accent sur la nécessité de la construction d'un projet par les stagiaires. Avant toute orientation vers une formation qualifiante, il s'agit de donner à des femmes dont l'horizon était jusqu'ici uniquement familial, les moyens de construire un projet professionnel crédible, de leur permettre de se projeter dans l'avenir alors que les traumatismes familiaux les cantonnent dans un passé révolu et dans un présent difficile et incertain.

D'autres intitulés mettent l'accent sur l'aspect thérapeutique de la formation ("Redynamisation",...). Préalables à la remise à niveau et à la formation qualifiante, la reprise de confiance en soi et la sortie de l'univers familial sont présentées comme premières étapes d'une démarche visant à reconstruire une identité déstabilisée par les ruptures familiales.

On ne peut pousser plus loin l'interprétation en l'absence d'autres données. Il faut toutefois remarquer que la grande majorité des actions de ce type, qui représentent environ un cinquième du total, sont réalisées par des organismes de formation à "vocation sociale" (8), et qu'elles reçoivent une forte proportion de femmes à faible niveau de revenu, ne possédant ni diplôme, ni qualification.

2.2. Les stages d'orientation

Sous des intitulés divers, ils ont pour point commun de préparer la qualification professionnelle grâce à une préformation dans un secteur d'activité ou même dans une gamme de métiers large, qui permettra le choix ultérieur d'une orientation plus précise. Il ne s'agit plus ici de réduire la distance des femmes à l'emploi en les redynamisant ou en leur permettant de construire un projet, mais de préparer l'insertion professionnelle, en supposant que certains obstacles psychologiques ou matériels ont déjà été surmontés. Certains intitulés restent très vagues : "Orientation, préformation, multi-métiers", "Préparation aux métiers techniques"... D'autres ouvrent sur plusieurs secteurs d'activité "Modulaire de filières : Tourisme, Hôtellerie, Restauration, Aide à domicile". Les derniers correspondent à une orientation plus précise vers les métiers d'une branche : "Préformation : métiers de l'action sociale", "Modulaire distribution".

Comment se situent les stages d'orientation et les stages d'insertion ? L'enquête n'étant pas diachronique, il n'est pas possible de savoir si l'insertion est considérée comme un préalable à l'orientation, ou si le choix entre l'un et l'autre type de stages dépend des catégories de public concernées. Entre le modèle du passage de l'école à l'emploi, prévoyant une séquence de stages ordonnée et la pratique de l'affectation dans les stages, il existe de nombreux écarts. Ceux-ci proviennent de la diversité des publics, mais traduisent également la multiplicité des conceptions de l'action des différents organismes de formation. Pour certains, la priorité est la préparation au métier et l'insertion et l'orientation sont inutiles. Pour

d'autres, la qualification professionnelle ne peut intervenir qu'après une ou plusieurs étapes préparatoires.

Les actions d'orientation représentent une faible part du total (un dixième environ). Elles sont, comme les précédentes, réalisées surtout par des organismes à "vocation sociale" et elles accueillent une forte proportion de femmes sans diplôme.

2.3. La préparation à des métiers peu qualifiés

Cette catégorie de stages comporte l'indication de la formation à un seul métier peu qualifié de l'industrie, du commerce ou des services. Il s'agit ici d'une démarche différente des deux précédentes. Partant du constat d'un faible niveau d'études initial et d'une insuffisance d'expérience professionnelle (qu'il s'agisse de jeunes non encore insérées, ou de femmes d'âge intermédiaire cherchant une réinsertion), l'objectif poursuivi est de fournir rapidement des compétences techniques et pratiques permettant l'insertion directe dans un métier peu qualifié.

Trois types de métiers sont visés par ces formations :

- des métiers industriels, comme celui d'"opératrice de l'industrie de l'habillement", ou "polyvalente de l'habillement" ;
- des métiers du commerce, comme celui d'"agent d'accueil caisse", d'"employée de libre service" ou de "vendeuse polyvalente" ;
- des métiers des services, en particulier dans le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des services aux particuliers, comme celui de la "restauration rapide", de l'"entretien hôtellerie", de l'"aide à domicile".

Les actions de préparation à des métiers peu qualifiés représentent un quart du total. Elles ont des caractéristiques proches des précédentes, ce qui indique qu'il s'agit bien d'une alternative aux stages d'insertion ou d'orientation, pour les mêmes catégories de public. Réalisées surtout par des organismes à "vocation sociale", elles accueillent une forte proportion de femmes sans diplôme.

2.4. La préparation à des métiers féminins qualifiés

Cette catégorie regroupe des stages visant l'acquisition d'une qualification professionnelle dans un métier traditionnellement féminin. Sur la base du constat de la difficulté d'accès au marché du travail dans les métiers du secrétariat ou de la vente, la démarche est de fournir une spécialisation technique, administrative ou gestionnaire qui améliore les chances des femmes de trouver un emploi dans un créneau où il existerait des offres non satisfaites.

Deux types de métiers sont visés par ces formations :

- Les métiers du secrétariat, pour lesquels deux possibilités sont offertes : améliorer la maîtrise des techniques de la bureautique et de l'informatique pour actualiser et renforcer les compétences de femmes possédant souvent une expérience professionnelle relativement ancienne dans ce métier ("Techniques modernes de

secrétariat", "Bureautique", "Secrétaire bureautique"...); élargir la qualification en introduisant des connaissances en gestion, administration, commerce pour faire des secrétaires des "collaboratrices" ayant une certaine autonomie professionnelle ("Secrétaire commerciale", "Secrétaire comptabilité", "Négociatrices en immobilier", "Gestionnaire informatique", "Collaboratrices PMI-PME"....).

- Les métiers de la vente, qui donnent lieu aux mêmes types de démarche : améliorer la maîtrise des techniques modernes de vente ("Animatrice-démonstratrice grande surface"....), élargir la qualification ("Administration commerciale"....).

Les actions de préparation à des métiers féminins qualifiés représentent la part la plus importante (plus d'un tiers) du total. Elles sont réalisées par des organismes très diversifiés, aussi bien par des organismes à "vocation scolaire" (AFPA, GRETA,...) (9), que par des organismes à "vocation sociale" ou "marchande" (10). C'est aussi dans ce type de stages que se côtoient les publics les plus diversifiés. On y trouve des femmes titulaires de BEPC ou de CAP, mais aussi des femmes sans diplôme ou des bachelières.

2.5. La préparation à des métiers qualifiés non traditionnellement féminins

Ce dernier type de stages est le plus rare. On peut parler à leur propos de tentative expérimentale de diversification de l'emploi féminin. La démarche est différente de celle du cas précédent. Partant du même constat de la difficulté d'accès au marché du travail dans les métiers traditionnellement féminins, l'objectif est de donner une autre qualification dans des métiers offrant des possibilités d'embauche, mais jusqu'ici peu accessibles aux femmes.

On ne peut ici opérer de regroupement. Chaque stage se présente comme un cas particulier, une expérience d'ouverture qui ne pourra être généralisée qu'au vu des résultats de l'insertion professionnelle. Cependant, deux sur cinq des actions proposées se situent dans le secteur de la vente, mais ont été classées ici, car elles concernent un produit traditionnellement conçu, fabriqué et vendu par des hommes : l'automobile. Une troisième action concerne la "Vente et restauration de meubles", où la dimension artisanale et technique complète la dimension commerciale.

Les deux dernières actions : "Technicienne industrielle" et "Métiers du transport en commun" ne fournissent pas suffisamment de précisions, au niveau des intitulés, pour une interprétation plus poussée. Les données recueillies au cours de l'enquête qualitative concernant ce type de stages montrent que, dans le cas des "techniciennes industrielles", il s'agit davantage de leur fournir les connaissances techniques leur permettant de réaliser plus efficacement des tâches d'administration ou de secrétariat que d'une véritable formation de technicienne.

Les actions de préparation à des métiers non traditionnellement féminins représentent une faible part du total (un douzième environ). Elles sont surtout réalisées par des organismes à "vocation marchande" et elles accueillent des femmes sélectionnées sur la base de leur formation initiale et de leur expérience professionnelle.

L'absence d'informations complètes sur les stages ne permet guère de dégager des conclusions définitives. Ce qui frappe surtout, c'est la diversité des actions proposées qui traduit de fait l'existence de plusieurs démarches de formation en direction d'un public dont

les trajectoires sont peu connues, en dehors des caractéristiques (situation matrimoniale et absence d'emploi) qui leur ouvrent l'accès aux stages.

III - DES STAGES ET DES STAGIAIRES PEU APPARIÉS

Le croisement des données quantitatives concernant les types de stagiaires et les types de stages ne met en évidence aucune corrélation forte. Ni l'âge, ni l'expérience professionnelle, ni même le niveau scolaire ne peuvent expliquer le placement en stage. Pour les femmes, il s'agit souvent de trouver une solution, dans une situation où les contraintes géographiques (localisation de la formation) et matérielles (délai d'attente de la rémunération de stagiaire) pèsent davantage que l'information sur les contenus ou les débouchés possibles de la formation.

Dans certains cas, la demande de formation ne vient pas des femmes, mais des services sociaux qui les suivent et le stage n'est alors apprécié que pour le complément de ressources qu'il apporte. Même lorsque la demande vient des femmes elles-mêmes, la tendance à saisir l'opportunité d'une place offerte dans un stage qui va s'ouvrir prochainement l'emporte sur l'attente d'une formation bien adaptée à leur niveau de formation, à leur expérience professionnelle et à leurs projets d'avenir.

Pour les organismes de formation, les difficultés du montage et du financement des stages et les délais imposés les poussent, lorsque ces étapes préliminaires sont franchies, à accélérer le démarrage des stages et à réduire la période de recrutement. De plus, les organismes à "vocation sociale" qui sont majoritaires dans les actions de formation en direction des "femmes isolées" font jouer un grand rôle aux motivations dans leurs critères de recrutement et refusent d'accorder au niveau de formation initiale un rôle prépondérant.

L'insuffisance du nombre de stages offerts, l'urgence des situations matérielles vécues par les femmes, mais aussi les conditions dans lesquelles s'effectue la mise en relation de l'offre et de la demande de stages (déficit d'information des femmes, conditions de fonctionnement des organismes de formation...) rendent quasi impossibles des démarches raisonnées d'accès à des stages ouvrant de véritables itinéraires de formation débouchant sur l'emploi.

L'analyse qualitative du public de quelques stages préparant à des métiers ouvriers ou employés fournit des pistes de réflexion sur les conditions d'une meilleure réponse aux attentes des différents publics féminins, et donc d'une meilleure efficacité des stages.

3.1. Le premier exemple est celui d'un stage de préparation à un métier ouvrier, celui d'"opératrice de l'industrie de l'habillement". Cette action de formation a été montée après une étude des besoins de recrutement des entreprises du bassin d'emploi, qui a identifié les postes susceptibles d'être offerts, les compétences requises pour les occuper et les contenus de formation permettant d'acquérir ces compétences. L'objectif affiché du stage est l'emploi dans un créneau ciblé à l'avance.

Quel public ce stage a-t-il accueilli ? Les quinze stagiaires se répartissent à peu près à égalité entre trois des profils mis en évidence ci-dessus : Pauvreté et assistance ; Incertitude et attente ; L'emploi comme nécessité.

Pour le public du type 1 (Pauvreté et assistance), la motivation à l'entrée en stage peut se résumer ainsi : Trouver une solution. Le stage est une réponse temporaire à des problèmes financiers inextricables, il apparaît plus comme une solution d'attente que comme la première étape d'une réinsertion professionnelle. Il est une occasion de sortir du cadre familial, de reprendre un minimum de confiance en soi, mais il est aussi perçu comme une contrainte difficilement tolérée : gestion de l'emploi du temps quotidien, obligation de présence aux cours et en entreprise pendant la période d'alternance.

L'entrée en stage ne résulte d'ailleurs pas d'une démarche volontaire ; elle est proposée (parfois imposée) par des institutions et acceptée comme solution de survie. La perception du stage est négative : refus d'un travail de type scolaire et de l'examen par crainte de l'échec, rejet de la période en entreprise sans relation avec les contenus de formation. A l'issue du stage, les situations sont inchangées. Les enquêtées n'engagent aucune démarche de recherche d'emploi.

L'avenir reste bouché. De nouveau, il s'agit de "trouver une solution" qui ouvre l'accès à une rémunération, mais ne remette pas en cause leur statut de "femme isolée", les tâches familiales étant présentées comme incompatibles avec l'activité professionnelle.

Pour le public du type 2 (Incertitude et attente), l'expérience du stage est moins négative. Il apparaît comme la première étape d'une démarche visant à les sortir de leur situation présente. "Trouver une occupation, apprendre un métier, voir d'autres personnes, avoir un but dans la vie", telles sont quelques-unes des motivations non univoques que les entretiens mettent en évidence. L'objectif n'est pas la recherche d'emploi immédiate, mais la construction progressive d'un itinéraire où s'articulent des périodes de formation et d'emploi, où prennent place des démarches d'orientation, de remise à niveau, de perfectionnement, d'acquisition de qualification.

L'entrée en stage s'inscrit dans une démarche hésitante de recherche d'indépendance financière et de réinsertion à partir d'acquis scolaires et professionnels perçus comme insuffisants et inadaptés.

Le stage est l'occasion pour les enquêtées de faire le point sur le passé dans leur tentative de construction d'un avenir plus ouvert. Il s'insère dans une démarche de formation qui a souvent comporté d'autres expériences. Si l'apport financier est parfois évoqué, le stage est surtout apprécié pour les possibilités qu'il offre de reprise de confiance en soi, de remise à niveau, de contacts avec l'univers extérieur d'acquisition de connaissances.

La période en entreprise a généralement été vécue positivement : elle permet de redécouvrir l'entreprise, de mieux connaître l'évolution des professions et d'actualiser ses compétences.

Les femmes de ce type accordent relativement peu d'importance à la validation du stage. Celles qui ont passé un diplôme l'ont obtenu, mais considèrent qu'il est de faible utilité pour l'emploi. Toutes valorisent l'apprentissage par la pratique, complémentaire des connaissances générales et techniques.

Les effets positifs du stage se conjuguent pourtant pour certaines des enquêtées de ce type, avec des effets négatifs, lorsque la démarche de recherche d'emploi engagée pendant le stage et surtout pendant la période en entreprise échoue.

La situation après le stage est donc une situation d'incertitude et d'attente. Si des pistes se sont ouvertes, laquelle risque de déboucher sur une amélioration du statut ? Faut-il rechercher un emploi ou un autre stage ? Faut-il miser sur un avenir professionnel ou conjugal ? Faut-il rechercher activement un emploi quand on pense n'avoir aucun réel avenir professionnel ?

Pour le public de type 3 (L'emploi comme nécessité), le stage est présenté comme le premier acte d'une réinsertion professionnelle dont les enquêtées ne maîtrisent ni les étapes, ni les difficultés. "Avoir un changement d'orientation, trouver un emploi stable, obtenir une qualification, apprendre un métier", telles sont les principales motivations qui, toutes, font de l'emploi une priorité absolue, une nécessité.

L'opinion sur le stage et son appréciation sont étroitement reliées aux perspectives d'emploi qu'il ouvre. Si les femmes de ce type parlent aussi d'apprendre, leurs préoccupations principales ne portent pas sur la formation générale de base jugée inefficace pour l'emploi, mais sur les apprentissages techniques et pratiques utilisables en entreprise. Elles n'acceptent de se retrouver dans une situation proche de la situation scolaire que dans cette perspective.

La période en entreprise est pour elles le moment le plus important du stage, mais ces femmes insistent sur la difficulté de trouver une entreprise d'accueil et aussi sur l'absence de correspondance entre les contenus des cours techniques et les postes proposés qui n'exigent ni qualification, ni compétences spécifiques.

A posteriori, le stage est jugé de façon plutôt négative, compte tenu de l'absence de débouchés professionnels. Elles n'envisagent guère d'en faire un autre.

L'avenir apparaît donc plutôt fermé et sombre sauf lorsque la recherche d'emploi a abouti, même lorsqu'il ne s'agit que d'un contrat temporaire ou d'un intérim. Le seul objectif est en effet de travailler ; les démarches de recherche d'emploi sont nombreuses et variées et les enquêtées n'expriment pas d'exigence sur les contenus et conditions de travail. La seule crainte est celle de l'échec de la réinsertion, qui engendre la peur de l'avenir et le découragement.

Un tel exemple met bien en évidence les décalages observés entre les logiques biographiques des femmes isolées, leurs rapports à la formation et à l'emploi, leurs représentations de l'avenir familial et professionnel et les objectifs que leur propose le stage. Aussi bien les femmes qui cherchent un maintien dans un statut d'assistance que celles qui se trouvent en situation d'attente et d'incertitude ne peuvent tirer que des bénéfices secondaires (reprise de confiance en soi, possibilités de contacts en dehors de l'univers familial, remise à niveau...) d'un stage qui propose une démarche d'accès à un emploi ouvrier peu qualifié. Quant aux femmes pour lesquelles l'emploi est une priorité, la période de formation a répondu de façon satisfaisante à leurs attentes, mais leur a fait prendre conscience des limites étroites dans lesquelles elles peuvent se réinsérer sur le marché du travail (contrat précaire, emploi déqualifié, absence de correspondance entre compétences acquises en stages

et postes accessibles). L'absence de débouchés professionnels rend inefficace la démarche de réinsertion que le stage avait initiée.

3.2. Le deuxième exemple est celui de quatre stages de préparation à des métiers d'employée qualifiée ("Secrétaires commerciales", "négociatrices en immobilier", "collaboratrices PMI-PME", "gestionnaires informatiques"). Ces actions de formation, menées par un organisme spécialiste des problèmes de réinsertion professionnelle des femmes, visent un double objectif, améliorer la maîtrise des techniques de la bureautique pour actualiser et renforcer des compétences liées à une expérience professionnelle ancienne, élargir les qualifications en introduisant des connaissances en gestion, administration, commerce. L'objectif affiché des stages est donc l'acquisition de compétences professionnelles directement utiles dans des métiers traditionnellement féminins.

Quel public ce stage a-t-il accueilli ? Les stagiaires se répartissent à peu près à égalité entre trois des profils présentés ci-dessus : Incertitude et attente, L'emploi comme nécessité, Changement et recherche d'autonomie. Pour les deux premiers, on rejoint dans une large mesure l'analyse faite à propos du stage d'"opératrice de l'industrie et de l'habillement".

Pour le public de type 4 (Changement et recherche d'autonomie) l'expérience du stage est positive. L'amélioration des compétences techniques et la spécialisation commerciale, gestionnaire ou administrative sont vécues comme des chances réelles de réinsertion professionnelle dans des créneaux où il existerait des offres non satisfaites, détectées par des contacts avec des organisations professionnelles ou des entreprises susceptibles d'accueillir les femmes pendant le stage, dans une perspective de présélection avant l'embauche.

Les motivations au moment de l'entrée en stage correspondent à la démarche proposée par l'organisme de formation : "Acquérir les nouvelles techniques du secrétariat, connaître les nouvelles technologies, acquérir un plus dans mon activité".

Il s'agit de réactiver, actualiser, compléter les connaissances de base acquises à l'école ou dans les emplois précédents pour permettre une réinsertion rapide dans un métier féminin qualifié adapté à leurs compétences et à leurs goûts.

Les femmes de ce type sont donc disposées au changement lors de leur entrée en stage. Elles marquent leur intérêt pour les contenus théoriques, techniques et pratiques qui leur permettent d'améliorer leur qualification.

La période en entreprise est l'occasion de redécouvrir le monde du travail et de commencer une recherche active d'emploi. Elles inscrivent le stage pratique prévu dans la formation dans une stratégie volontaire et réfléchie d'insertion professionnelle. Elles n'éprouvent pas de sentiment de découragement devant les difficultés, mais en tirent une reconnaissance de leurs capacités qui les renforce dans la démarche de recherche d'emploi. Les appréciations sur les stages sont très positives, puisqu'ils permettent aux enquêtées de précipiter les changements qu'elles souhaitent : changement d'orientation, réinsertion professionnelle, mais aussi transformation plus globale de l'identité sociale.

Les femmes envisagent leur avenir professionnel avec confiance. Elles ont toutes, à l'issue du stage, trouvé un emploi qui leur assure l'indépendance financière et leur ouvre des possibilités de progression professionnelle, d'exercice de responsabilités et d'épanouissement personnel. Elles affirment la nécessité pour toutes les femmes d'avoir un métier et se préoccupent de leurs évolutions de carrière.

Dans ces stages, on constate donc également des décalages entre les logiques biographiques et les objectifs de formation proposés, même s'ils apparaissent de moindre ampleur que dans l'exemple étudié précédemment.

Les femmes qui se trouvent en situation d'attente et d'incertitude éprouvent des difficultés à s'insérer dans une démarche d'acquisition d'une qualification assez pointue et sont peu actives dans la recherche d'emploi. Celles pour qui l'emploi est une nécessité urgente ont rarement le niveau de formation initiale requis pour les emplois auxquels les stages préparent. Malgré de nombreuses démarches, elles ont des difficultés à trouver une entreprise pour la période d'alternance et sont découragées par les perspectives d'un chômage prolongé.

Seules, les femmes qui privilégient le changement et la recherche d'autonomie sont pleinement satisfaites à l'issue du stage qui a rempli le triple objectif qu'elles lui assignaient : redécouverte du monde de la formation et du travail, acquisition de nouvelles compétences, réinsertion professionnelle dans un emploi qualifié qui leur ouvre des possibilités de progression.

L'étude des décalages entre les logiques biographiques des "femmes isolées" et les caractéristiques de leur passage par le dispositif de formation s'avère donc éclairante. Dans certaines situations, la rencontre entre les aspirations et possibilités des femmes et les objectifs et contenus proposés par les stages se fait dans de bonnes conditions. C'est bien sûr le cas des femmes en recherche de changement et d'autonomie dans les stages qualifiants qui débouchent sur des créneaux d'emploi tertiaires suffisamment bien identifiés. Mais c'est aussi le cas par exemple des femmes en situation d'attente et d'incertitude dans des stages qui présentent la reprise de confiance en soi et la sortie de l'univers familial comme première étape d'une démarche visant à reconstruire des identités déstabilisées par les ruptures familiales.

Dans d'autres situations, la rencontre entre stages et stagiaires n'est que partielle. Si les femmes sont d'accord sur la nécessité d'une formation, elles remettent en cause l'utilité du stage qui leur est proposé. Les femmes des types 3 et 4 (l'emploi comme nécessité, changement et recherche d'autonomie) ont comme objectif prioritaire la réinsertion professionnelle. Lorsque le stage le permet, elles y adhèrent pleinement. Lorsque les contenus de formation ou l'absence de débouchés professionnels aboutissent au chômage, la déception est grande, même lorsqu'elles reconnaissent les bénéfices secondaires du stage qui sont la reprise de confiance en soi ou la remise à niveau.

Enfin, il semble que dans certaines situations, les stages proposés ne répondent pas aux attentes des femmes. C'est le cas pour les femmes du type 1 qui n'ont comme seule perspective que le maintien du statut précaire d'assistée. C'est dans une moindre mesure le cas de la plupart des femmes du type 3 qui ne croient pas à l'utilité d'une formation pour

l'accès à l'emploi non qualifié.

Pour améliorer l'efficacité des formations proposées, il n'est donc pas possible de limiter l'appréhension de la situation des femmes à réinsérer à la seule dimension d'une cellule domestique et familiale à la recherche de ressources monétaires immédiates. Nombre d'autres facteurs sont à prendre en considération pour déterminer ce que les femmes attendent des formations qui leur sont proposées et quel usage elles sont susceptibles d'en faire. Pour évaluer l'impact des actions, il est indispensable de s'interroger sur les attentes et les stratégies des publics concernés.

NOTES

- (1) La définition utilisée pour la sélection des candidates est la suivante : Femmes isolées (veuves, divorcées, séparées, célibataires) à faibles ressources ou sans emploi, ayant des enfants à charge ou ayant élevé leurs enfants, et à la recherche d'un emploi. Femmes bénéficiaires de l'allocation parents isolés. A titre exceptionnel, femmes dont le conjoint est en situation de chômage de longue durée non indemnisé ou faiblement indemnisé (allocation de fin de droit ou allocation de solidarité spécifique). Cette définition est extraite de : "*Stages FNE pour Femmes Isolées*", plaquette éditée par la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi et par la Délégation Régionale chargée des Droits de la Femme (Lille, Novembre 1990).
- (2) Elle s'appuie sur deux types de matériaux d'enquête : un questionnaire auprès du public de l'ensemble des stages "femmes isolées" financés par le Fonds National de l'Emploi dans le Nord - Pas-de-Calais en 1990 ; des entretiens biographiques auprès du public de quelques stages, préparant à des métiers ouvriers ou employés.
- (3) Cf. par exemple l'introduction de l'ouvrage : V. de Gaulejac, N. Aubert, *Femmes au singulier ou la parentalité solitaire*, Paris, Klincksieck, 1990.
- (4) Cf. S. Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, 1991
- (5) De nombreux travaux sur le chômage aboutissent à la construction de typologies. Cf en particulier D. DEMAZIERE, *Le chômage en crise ? La construction des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, PUL, 1992.
- (6) Compte tenu de la taille restreinte de l'échantillon et de la manière dont il a été constitué, le poids de chaque logique ne peut être évalué de façon précise. Toutefois, on peut dire que la deuxième est plus fréquente que la première.
- (7) C. DUBAR (dir.). *L'autre jeunesse. Jeunes stagiaires sans diplôme*, Presses Universitaires de Lille, 1987.
- (8) On désigne ainsi des organismes qui accueillent et accompagnent les publics les plus difficiles, cumulant handicaps scolaires et sociaux, dans le but de les faire entrer dans un processus en prise sur le marché du travail, cf. S. ENGRAND, N. GADREY. *Formation et diversification de l'emploi féminin*, Rapport pour la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi, 1991.

- (9) On désigne ainsi les organismes dont les animateurs poursuivent des stratégies essentiellement formatives. Considérant que l'élévation du niveau des connaissances de base et la possession d'un diplôme sont les vecteurs les plus efficaces de l'accès à l'emploi, ils tentent avant tout de réinsérer leurs stagiaires dans une trajectoire cohérente de formation qualifiante.
- (10) On désigne ainsi des organismes dont le métier premier est la vente de prestations de formation intra ou inter-entreprises, et qui répondent aux offres de convention des instances publiques dans un souci de diversification de leur activité. Appuyés sur un réseau solide d'entreprises, leurs animateurs privilégient la formation de demandeurs d'emploi déjà relativement qualifiés dans une perspective d'insertion rapide et durable dans le marché du travail.

BIBLIOGRAPHIE

Collectif (1984), *Le sexe du travail. Structures familiales et système productif*, Grenoble, PUG.

De Gaulejac V., Aubert N. (1990), *Femmes au singulier ou la parentalité solitaire*, Paris, ed. Klincksieck.

De Singly F. (dir.) (1992), *La famille, l'état des savoirs*, Paris, Ed. La Découverte.

Demazière D. (1992), *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, Presses Universitaires de Lille.

Dubar C. (dir.) (1987), *L'autre jeunesse. Jeunes stagiaires sans diplôme*, Lille, Presses Universitaires de Lille.

Dubar C. (1991), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Ed. Armand Colin.

Engrand S., Gadrey N. (1991), *Formation et diversification de l'emploi féminin*, Rapport pour la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi.

Gadrey N. (1991), *Le public des stages de formation à destination des "femmes isolées"*, Rapport pour la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi.

Lefaucheur N. (1979), "Qui sont-elles ?" *Informations sociales*, n°6.

Maruani M. (1989), "Statut social et modes d'emplois", *Revue Française de Sociologie*, XXX-1, janvier-mars.

Paugam S. (1991), *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF.

Pitrou A. (1978), *La vie précaire. Des familles face à leurs difficultés*, Rapport CAF.

Schnapper D. (1981), *L'épreuve du chômage*, Paris, Gallimard.

Villac M. (1984), "Les familles monoparentales", *Données sociales*, INSEE.

UN DISPOSITIF DÉCONCENTRÉ
ET SON ADAPTATION AUX SPÉCIFICITÉS DES SYSTÈMES LOCAUX
LE CAS DU CFI EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

V. CANALS
(CRPEE Montpellier)

S. MICHUN
(CRA-Céreq Montpellier)

UN DISPOSITIF DÉCONCENTRÉ ET SON ADAPTATION AUX SPÉCIFICITÉS DES SYSTÈMES LOCAUX :

LE CAS DU CFI EN LANGUEDOC- ROUSSILLON

V. CANALS
(CRPEE Montpellier)
S. MICHUN
(Chargé d'études CRA-CEREQ Montpellier)

L'objet de cette communication vise à "mesurer" le degré d'adaptation du CFI aux formes différenciées de l'économie. Dans un souci de synthèse et de clarté, notre propos sera structuré autour de quelques axes déterminant le système local formation-emploi et permettant de construire les repères méthodologiques et analytiques que tout acteur local doit pouvoir s'approprier. Ces axes distinguent l'approche par public, par zone et institutionnelle (1).

Depuis le milieu des années soixante-dix, face au développement rapide du chômage engendré par des mutations économiques intenses, les politiques pour l'emploi se sont multipliées et succédées à un rythme rapide. Des mesures à caractère social et à caractère économique ont été mises en place dans le but de lutter contre la dégradation des conditions de vie d'une partie importante de la population. Produite par la crise, l'exclusion massive de la sphère économique de différentes catégories de population a poussé les pouvoirs publics à adopter une politique plus volontariste en matière d'emploi et de formation. L'évolution s'est faite à la fois dans le sens d'un déploiement des programmes de formation destinés à entretenir les compétences des jeunes chômeurs et à les doter de qualifications plus adaptées aux besoins des entreprises, mais aussi dans le sens d'une décentralisation de la gestion du problème de l'emploi. Ainsi, les lois sur la décentralisation de 1982 et 1983 ont donné compétence à de nouveaux acteurs et sont venues entériner des pratiques d'interventions publiques des collectivités territoriales.

Décidé lors du conseil des ministres du 8 février 1989, le Crédit-Formation concernant les jeunes demandeurs d'emploi sans qualification apparaît comme l'ébauche d'un droit nouveau devant permettre à chacun d'obtenir, durant sa vie active, une formation professionnelle reconnue.

"*Deuxième chance d'acquérir une qualification professionnelle*", le CFI apparaît comme une mesure importante et englobante pour toute personne de bas niveau de qualification. Parce qu'il permet des parcours individualisés s'appuyant sur l'ensemble des dispositifs qualifiants de l'Etat et des partenaires sociaux, il vise à remplacer les stages "classiques" par l'offre d'un itinéraire de formation, modulaire et individualisé, sans limite temporelle rigide, conduisant à une qualification reconnue sur le marché du travail et validée par une certification de niveau V.

Les premiers textes de lancement du dispositif CFI témoignaient des préoccupations politiques du moment qui étaient de donner aux jeunes chômeurs une "nouvelle chance". A côté des critères tenant à l'âge, à la nature de l'inscription ou à la durée du chômage, les circulaires d'application ne vont cesser d'élargir et de remodeler le champ des bénéficiaires. Ainsi, d'abord réservée aux jeunes demandeurs d'emploi sortis de la formation initiale sans avoir obtenu au moins le CAP ou le BEP, la mesure est étendue aux jeunes munis d'un baccalauréat général qui souhaitent acquérir une compétence professionnelle. Depuis le 15 janvier 1991, le CFI est ouvert aux adultes, chômeurs de longue durée, dans les mêmes conditions que le dispositif existant pour les jeunes.

Au cours de cette communication, nous illustrerons comment dans un bassin d'emploi du Languedoc-Roussillon (2) les acteurs locaux participant au CFI agissent et s'approprient ce dispositif national. Pour apporter des éléments de réponse nous procéderons par étape.

1 - Identification des acteurs du dispositif. Cette étape, de nature descriptive, vise surtout à bien mesurer dans le territoire la place et le rôle de chaque acteur qui, par ses interventions et ses actions, agit sur l'adaptation du dispositif à son environnement.

2 - Analyse du fonctionnement du dispositif. Cette étape, plus analytique, s'attachera à mieux comprendre le fonctionnement qui découle de la forme d'organisation que l'on aura observée et décrite lors de la première phase du travail. Les relations entre acteurs seront étudiées en axant les analyses sur le partenariat et le développement local.

I - CFI ET GESTION TERRITORIALISÉE

Le pilotage des politiques publiques au niveau local nécessite une bonne connaissance des besoins locaux. Aussi, afin de donner à l'ensemble des opérateurs les moyens d'une action concertée et coordonnée, et pour s'assurer que la définition des actions de formation tient compte au plus près de la réalité du marché de l'emploi, il a été décidé de fonder le dispositif du crédit formation sur une gestion territorialisée (3).

Un nouvel espace a donc été créé pour l'étude et l'analyse des problèmes liés à l'emploi : la *zone de formation*. Définie comme un cadre territorial d'action, elle a été délimitée de façon à représenter des espaces cohérents sur le plan économique mais aussi sur le plan du regroupement des moyens administratifs.

A - UN INVENTAIRE DES CONTEXTES STRUCTURELS LOCAUX

La localité n'est pas un espace façonné par les seules relations de marché ; elle ne peut être appréhendée qu'en prenant en compte les institutions et leurs interactions avec le système productif local. Ce faisant, il n'est plus possible de se limiter au cadre trop strict des relations marchandes ; d'autres critères que l'efficacité économique ou la rentabilité entrent en jeu. Aussi, le choix de travailler sur des espaces plus petits nous permet d'avoir une approche à la fois plus fine et plus globalisante. En effet, dans les bassins d'emploi on se situe au point de rencontre de deux logiques:

- Une *logique individuelle* qui pousse les jeunes en difficulté vers un parcours de formation individualisé susceptible d'arracher certains d'entre eux au processus d'exclusion sociale.
- Une *logique collective* qui repose sur les particularités de chaque territoire et permet, sous certaines conditions, de tirer profit et de développer les synergies et solidarités qui se créent au niveau local.

1 - La zone de formation

Elle représente un cadre formel où l'approche informelle, parfois plus pertinente, est possible.

1.1 - Un espace d'intervention privilégié

Les politiques publiques déployées dans le champ de l'emploi sont illustratives du processus de valorisation du local comme territoire d'intervention des politiques publiques dans un contexte de décentralisation. Vu sous cet angle, le développement local correspond à un complément au mode de régulation dominant en lui permettant d'amortir les chocs socio-économiques. Ce processus est à rattacher à la prise de conscience des nombreuses potentialités de la ressource humaine. Désormais, l'initiative et la volonté des acteurs locaux (chefs d'entreprise, collectivités locales, organisations professionnelles, organismes d'enseignement et de formation, centres de recherche...) sont de moins en moins ignorées.

L'approche locale a pour nous plusieurs objectifs:

- connaître le tissu socio-économique qui nous permettra de mieux appréhender les caractéristiques et les dynamiques de la zone pour orienter les enquêtes sur le terrain;
- observer les procédures, les stratégies des différents acteurs concernés et intervenant dans un même territoire;
- comprendre dans quelle mesure, les structures (entreprises, organismes de formation, permanences d'accueil et d'orientation...) s'imposent aux individus et dans quelle mesure ces derniers participent à leur création, leur modification, leur développement;
- saisir comment un nouveau système local de l'emploi se crée dans la période actuelle, période de transition, de choix et d'expériences en matière de développement local et de gestion de la ressource humaine.

D'une manière générale, les difficultés pour trouver des réponses collectives aux problèmes d'insertion professionnelle des jeunes ne tiennent pas tant à une absence de concertation qu'à la juxtaposition d'une série de logiques d'intervention, ayant chacune leur cohérence mais entre lesquelles il est difficile d'organiser de réelles synergies.

1.2 - Une programmation des formations plus pertinente

L'adaptation de l'offre de formation au marché local de l'emploi est l'un des objectifs visé par le découpage territorial en zones de formation. L'hypothèse formulée est que les réponses à l'insertion professionnelle pour les niveaux VI, V et V bis se font en grande partie au niveau local. Face à cette réalité s'ajoutent les questions relatives aux choix des formations (spécialité, lieu, nombre, etc...) sachant qu'il est nécessaire de concilier une contrainte de couverture géographique du terrain, une contrainte pédagogique et financière.

La procédure de choix repose sur deux critères: repérer les capacités potentielles des organismes de formation et leur localisation, et sélectionner ceux qui sont susceptibles de répondre aux besoins identifiés (potentialités d'emploi).

La formation se situe donc dans des secteurs professionnels où des emplois potentiels ont été repérés avec les chefs d'entreprise du bassin. Pour identifier ces besoins, il faut connaître avec le plus de précision possible le tissu productif local. Et cela à deux niveaux: l'existant et le futur.

Pour cerner les caractéristiques et les besoins des entreprises et compte tenu des contraintes financières, l'appréhension se fait au travers d'outils tels que les enquêtes, l'exploitation de données préexistantes (questionnaires et entretiens). "Les besoins des entreprises doivent être exprimés par les entreprises"! Mais cette réalité se heurte à l'absence de retours et à une mauvaise connaissance de leurs besoins prévisionnels en main-d'oeuvre.

Le CFI repose sur l'individualisation du parcours de formation, c'est-à-dire l'adaptation d'un itinéraire à chaque cas. L'offre de formation doit donc être organisée pour personnaliser les parcours, répondre davantage aux besoins et motivations des bénéficiaires. Ils vont s'inscrire dans des dispositifs de validation permettant la reconnaissance des qualifications acquises. L'organisation retenue est celle d'une combinaison de modules complémentaires offrant des choix suffisants pour construire un itinéraire personnalisé. Ces modules visent les objectifs suivants: la mobilisation sur un projet, la pré-qualification et la qualification. Il est par conséquent nécessaire de s'assurer de l'évolution de l'offre de formation dans le sens d'une individualisation. Mais des places ne sont pas toujours disponibles dans les différentes formations retenues. Toutefois une perméabilité entre les zones de formation ne débloquerait pas le système étant donné le manque de mobilité des jeunes.

Au-delà de la formation, comment réaliser l'intégration des jeunes dans la localité? Prendre en compte simultanément les caractéristiques de cette population et les besoins des petites entreprises locales peut se faire avec la coopération de l'ANPE. C'est dans cette optique que le Carrefour Jeunes a été mis en place.

2 - Le bassin d'emploi d'Alès

Le bassin d'emploi d'Alès, qui se confond avec la zone de formation CFI, est l'espace géographique retenu pour notre étude (cf. annexe 1). Le système d'emploi est confronté à des problèmes de reconversion, et les changements observables au niveau de la ressource humaine sont plus rapides et plus profonds que dans le reste du territoire régional. Il constitue par là même un terrain d'expérimentation susceptible de mieux renseigner l'observateur sur le rôle et les effets des politiques en faveur de l'emploi.

C'est un territoire encore marqué par la fermeture des Houillères et par la crise industrielle. Sortant à peine d'une dure période de reconversion, cette zone dispose encore d'une tradition industrielle et ouvrière susceptible d'épauler son développement futur. L'économie locale a connu des transformations, des épreuves et des moments stratégiques qui ont engendré des mentalités et des comportements caractéristiques, notamment en matière d'emploi.

Le taux de chômage particulièrement élevé (19,1 % au 31/12/91) ne peut être durablement abaissé qu'en s'attaquant aux difficultés qui pèsent sur les entreprises. Ces obstacles (problèmes de compétitivité, d'information, de financement, d'innovation, de formation...) ne sont pas propres au bassin d'Alès mais leur franchissement nécessite une réelle volonté de développement local. De grands groupes y sont installés (SNR, Rhône-Poulenc, Merlin Guérin, Câbles de Lyon, Sextant Avionique, etc...) et le réseau de petites entreprises sous-traitantes est assez bien développé et diversifié.

Le bassin d'Alès apparaît démographiquement inerte, entre 1982 et 1990 la population n'augmente que de 1%. Cela se traduit par un vieillissement accentué de la population. Les conséquences de cette structure par âge se manifestent notamment par un solde naturel largement négatif. L'excédent migratoire contrebalançant le déficit naturel, il en résulte une progression minimale de la population.

Alès reste économiquement bouleversé par une crise de reconversion. Les conséquences sont nombreuses: entre 1982 et 1990, le nombre des chômeurs a progressé de 60% ce qui porte le taux de chômage à 18,5%. La faible vitalité du tissu productif est responsable de la quasi-stagnation du niveau de l'emploi. L'évolution du nombre des établissements et en particulier de ceux du tertiaire reste modérée et n'indique pas un décollage de l'économie locale.

Au-delà du cadrage socio-économique de la zone étudiée, nous avons privilégié un axe plus qualitatif en associant directement les acteurs du CFI à notre réflexion : correspondant, formateur, chef d'entreprise, coordonnateur, etc... Dès les premiers contacts avec les différents acteurs du dispositif, nous avons pu prendre la mesure de l'importance du contexte local et du vécu de la zone dans la conduite du dispositif ; le CFI héritait au niveau de son organisation de tout un passé de relations formelles ou informelles entre les différentes institutions chargées de près ou de loin du suivi du dispositif.

B - LES ACTEURS

Depuis sa mise en place, le CFI vise à améliorer une situation marquée par des cheminements scolaires et professionnels le plus souvent chaotiques et fractionnés, indépendants de la dynamique du jeune, en mettant en place des parcours individualisés et organisés à partir de l'élaboration d'un projet professionnel.

Le local est devenu un lieu de coordination des différents segments administratifs, sociaux et économiques concernés par le champ de l'emploi. En individualisant les mesures d'insertion des jeunes, le CFI confirme la fonction essentielle du bassin d'emploi.

1 - Acteurs et rapports institutionnels

Chaque catégorie d'acteurs ayant sa propre logique de fonctionnement, la première tâche du coordonnateur a consisté à fixer à chacun les objectifs devant assurer la cohésion du

dispositif.

Placé au coeur du dispositif, le coordonnateur assure la liaison entre les intervenants. Sa mission, multiforme, recoupe à la fois une fonction d'arbitrage et d'aiguillage. Elle semble avoir été facilitée par sa non appartenance à une institution habituellement présente sur le terrain. Son intervention n'apparaît donc pas comme une prise de pouvoir.

Le *GOZ* (4) constitue un espace de sensibilisation et de réflexion, structuré dans un cadre informel. L'un de ses aspects les plus positifs a été la mise en relation des participants. Pour la plupart d'entre eux, ces réunions ont permis d'établir des contacts, qui, jusque-là, n'étaient qu'informels.

C'est la faible participation des acteurs économiques qui constitue le handicap majeur: comment rechercher des solutions durables aux problèmes de l'emploi si les entreprises ne s'impliquent pas davantage ? Leur manque de participation constitue un obstacle pour identifier les besoins de la zone, pour programmer des solutions adéquates et constitue par là-même un facteur de dynamisme en moins pour l'espace local.

La *structure pilote* (PAIO) assure la cohérence et la qualité de l'information des jeunes, recherche la mobilisation de toutes les institutions qui peuvent contribuer à délivrer cette information, définit les procédures d'accès au bilan, veille à la cohérence, à l'harmonisation des prestations d'accueil et de suivi... et assure le fonctionnement et l'aménagement du réseau des *correspondants*.

2 - Jeunes et territoire

Les caractéristiques d'insertion des jeunes sont influencées par deux séries de facteurs. Les premiers sont relatifs à la formation et à sa relation générale à l'emploi. Les seconds relèvent des potentialités d'emplois locales.

En effet, la mobilité, par nature faible, des jeunes de bas niveau de qualification se traduit par une recherche d'insertion souvent limitée au bassin d'emploi ou à la région. Les jeunes cherchent et trouvent leur premier emploi dans un espace géographique limité centré sur la commune de résidence de leurs parents. En d'autres termes, la structure de localisation des premiers emplois coïncide presque exactement avec la structure de localisation des domiciles parentaux.

Si la diversité des situations qui président à l'insertion des jeunes est fonction des profils des individus, elle est surtout fonction des dynamiques propres aux milieux de l'insertion ; d'où la pertinence d'une approche locale. Pour ces jeunes, les dispositifs publics constituent une sphère de transition qui modifie progressivement leurs comportements. La structure régionale du marché de l'emploi pèse sur leur insertion en influençant à la fois leur décision de sortie de l'appareil de formation et les conditions et modalités de leur entrée dans la vie active.

Les entretiens réalisés avec les jeunes ont pour objet d'apporter des éléments de réponse aux questions de fond relatives à leurs attentes et besoins.

Ces jeunes sont confrontés à des difficultés d'insertion liées à l'inflation des diplômes, qui crée à côté d'une "sur-qualification" des uns, un état d'inadaptation aggravé pour les autres. Trop faiblement qualifiés, et souvent sans qualification, ils sont rapidement exclus du marché de l'emploi.

Le terme d'échec scolaire, que l'on retient généralement pour qualifier la situation dans laquelle ils se trouvent, cache des défaillances familiales et sociales liées à l'éclatement des familles, la diminution de l'autorité parentale, la difficulté d'intégration, la chute des valeurs, etc... Cette liste non exhaustive des déterminants de l'exclusion sociale et professionnelle peut être complétée par un constat très fréquent: nombreux sont les jeunes issus de familles elles-mêmes exclues, confrontées à de graves problèmes d'insertion, et souvent "RMIstes". Les thèmes abordés qui constituent la trame du questionnaire concernent, pour le premier les motifs qui conduisent les jeunes à entrer dans le système, et pour le deuxième, des questions relatives au déroulement du stage.

1 - Les motivations

La **rémunération** est un volet fondamental du dispositif. Elle rentre pour une large part dans les déterminants de la souscription au contrat de formation et apparaît comme une compensation à la pénibilité de la formation, vécue comme très contraignante par des individus qui n'ont pas su s'adapter antérieurement au système scolaire.

La **reconnaissance sociale** est aussi un facteur explicatif de l'entrée dans le dispositif. Il arrive un moment où le jeune ne supporte plus d'être ni autonome, ni actif. Le sentiment de rejet peut faire place à l'envie d'une reconnaissance sociale qui se concrétise par l'acquisition d'un statut social "stagiaire", "en formation", etc...

Suivre une **formation** constitue une première insertion. En effet, la formation apparaît comme une étape indispensable, non pas seulement pour acquérir un diplôme, mais pour acquérir un savoir-être et une personnalité d'actif. De par son mode de fonctionnement, le CFI encourage les jeunes à suivre une formation. Elle n'apparaît pas comme une nécessité première en elle-même, mais comme une expérience. On constate cependant une détermination différente en intensité selon les individus.

A partir de quand le **diplôme** s'intègre-t-il au projet ? L'obtention d'un diplôme rendu accessible par l'organisation différente du parcours de formation est vécue comme un moyen de retrouver une confiance en soi, de surmonter le sentiment d'échec. Mais les jeunes n'attribuent pas au diplôme sa juste valeur et ne voient pas en lui, un moyen toujours efficace pour accéder à un emploi. Ils sont très peu victimes de "l'illusion diplômique".

Trouver un **emploi** reste la finalité du CFI.

2 - Les représentations du CFI

L'évolution des jeunes dans le dispositif ne se substitue pas aux liens qu'ils se forgent par nécessité avec leur famille et amis, au sein de leur réseau de proximité. C'est pourquoi la localité apparaît comme l'espace de projection d'un certain nombre d'enjeux individuels.

2.1 - Les perceptions du CFI

Les jeunes ont une perception du CFI qui dépend largement de la durée de leur engagement. Tous y voient un moyen de se former pour obtenir un diplôme professionnel, jugé intéressant mais pas nécessaire. Dans un premier temps, les jeunes poursuivent davantage

l'objectif de faire une remise à niveau ou d'apprendre des techniques professionnelles que de se diplômer. Ils estiment tous que c'est une expérience utile pour leur avenir, certains espèrent trouver par ce biais le moyen de s'en sortir.

Leur attitude par rapport au dispositif varie aussi en fonction de leur "passé". Nombreux sont ceux qui ont effectué des TUC, ou des petits boulots (travail au noir et intérim majoritairement). Par le bouche à oreille et les différentes formes de publicité, des informations sur le CFI ont commencé à circuler au sein de leur groupe d'amis. Le volet formation leur paraissait intéressant.

Peu d'entre eux ont une vision négative du dispositif, car dès leur entrée ils ne se faisaient pas beaucoup d'illusions. Ils reconnaissent notamment avec un peu de recul que l'expérience de travail et du fonctionnement en société sont des acquis importants. Ils ont modifié leur mode de pensée et leur perception du monde du travail. Pour d'autres, les désabusés, le dispositif CFI représente à leurs yeux, un "*stage comme les autres*", un "*espoir vite déçu*"! L'offre d'insertion, *via* une formation ne répond ni à leurs attentes, ni à leurs besoins.

2.2 - L'organisation et le fonctionnement

L'organisation est perçue différemment selon la durée d'engagement dans le dispositif. Elle est de mieux en mieux supportée et comprise au fur et à mesure de l'avancement dans le parcours de formation. Les critiques qu'ils formulent ont trait aux exigences inhérentes au dispositif qui exige très vite un projet, une vision claire de leurs capacités, et leur impose d'assumer un parcours.

L'intervention du correspondant a justement pour objectif dans cette phase déterminante de leur donner les moyens de définir un projet réaliste au vue de leurs capacités. Cela repose sur une écoute de leurs envies souvent peu explicites qu'il faut leur amener à exprimer clairement, pour parfois les remodeler. Pourtant, le correspondant est perçu par les jeunes plutôt comme une "personne ressource" qui gère les problèmes, qui explique, qui renseigne au détriment de la place réelle qu'il occupe dans leur orientation.

Le bilan est davantage considéré comme l'élément déterminant comme cela se décèle en filigrane des réponses: il revient souvent et cela témoigne du poids que les jeunes lui attribuent. Il représente le franchissement d'un seuil, un début de repositionnement à l'intérieur du système scolaire. Il est apprécié pour les connaissances qu'il apporte sur soi et ses capacités personnelles.

Le stage de remobilisation intervient comme aide à la décision. Ceux qui l'on suivi ont eu deux attitudes marquées à son égard: volonté de persévérer dans une voie déterminée ou élimination totale de tel ou tel domaine de formation.

Pour ce qui est de *la durée du parcours*, les réponses sont variées: il paraît long à certains, les moins convaincus de la nécessité d'une formation ou qui ont le plus de difficultés à s'installer dans la logique scolaire.

Le séjour au sein de *l'entreprise* et la façon dont ils ont été accueillis sont des éléments déterminants dans le jugement qu'ils portent sur le dispositif. Ils sont d'autant plus exigeants qu'ils attendent beaucoup du stage (souvent trop, oubliant que dans la logique de l'entreprise le but du stage est plus ciblé sur la formation que sur une éventuelle embauche).

II - CFI ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Rien de durable ne peut se faire sur un territoire si les différents acteurs locaux ne s'associent pas librement pour définir ensemble un projet de développement. Cela suppose qu'il existe une réelle volonté de créer ou de relancer un dynamisme économique et social.

A - LES DIFFICULTÉS DU PARTENARIAT

1 - Des tensions au sein du CFI

L'initiative des acteurs locaux est donc essentielle mais la bonne volonté ne suffit pas. La localité n'est pas nécessairement un lieu de synergies. C'est aussi dans bien des cas un lieu de conflits multiples où les logiques des administrations, des organismes de formation et de recherche, des entreprises et des individus se heurtent dangereusement au lieu de se renforcer mutuellement.

1.1 - Un partage précaire des responsabilités entre coordonnateur et structure pilote

Il existe au sein du CFI une contradiction institutionnelle entre le *coordonnateur* de zone et la *structure pilote* (PAIO).

En cas de conflit, il est probable que la vision de la *structure pilote* s'imposera. Elle détient, en effet, l'essentiel de l'information. Elle est libre de tisser des liens privilégiés avec divers partenaires sans passer nécessairement par le *coordonnateur*. Elle contrôle l'action des *correspondants* et peut donc, en fait, assumer - plus ou moins bien - la bonne marche du système.

Le *coordonnateur* n'a, en théorie, ni les moyens d'autorité de cibler le public de jeunes (afin, par exemple, de privilégier l'efficacité à la sociabilité) ni les moyens d'autorité de coordonner toutes les mesures pour les jeunes (qu'elles passent par un engagement CFI ou non).

Celui qui est le représentant du commanditaire et du financeur des actions peut donc voir sa légitimité gravement atteinte en cas de désaccord ou tout simplement en cas d'absence de relations constructives avec la *structure pilote*.

Toutefois, dans le bassin d'Alès un tel dysfonctionnement n'a pas été observé. Il semble que les relations interpersonnelles aient été, jusqu'à présent, suffisamment fortes au sein du CFI pour ne pas laisser se développer de tels conflits. Un équilibre s'est installé entre le *coordonnateur*, plutôt concerné par l'articulation formation - développement local, et la *structure pilote*, plutôt concernée par le travail de terrain et la prise en compte de la multidimensionnalité des problèmes des jeunes.

1.2 - Des objectifs divers, voire contradictoires

Mais cet équilibre peut éclater sous la tendance assez générale qui consiste à privilégier une logique économique à une logique purement sociale. Il est d'ailleurs demandé aux acteurs du CFI d'accroître leur efficacité, autrement dit de mettre l'accent sur l'employabilité des jeunes. Reste à savoir si ces directives seront appliquées.

Les *structures pilotes* qui ont tendance à privilégier l'aspect social et, par conséquent, à s'occuper de tous les jeunes sans exception - même ceux pour lesquels les objectifs de qualification ou d'employabilité sont hors d'atteinte - vont-elles modifier leurs comportements dans ce sens ? Il n'est pas exclu que les tensions jusqu'ici latentes au sein du CFI ne se manifestent de manière nettement plus conflictuelle.

La rencontre de logiques différentes peut cesser d'être un atout pour devenir une source de conflits. Ainsi, un problème demeure entre les *structures pilotes* et les *centres de bilan*, les *correspondants* se plaignant de ne pouvoir assister aux synthèses de bilan et donc de ne pouvoir orienter correctement les jeunes. En revanche, on ne perçoit aucune tension entre les divers centres de bilan d'une même zone.

Il n'en est pas de même au niveau des *organismes de formation* pour lesquels on observe une absence de véritable concertation. Il est vrai que les logiques, les points de vue varient parfois énormément d'un organisme à l'autre suivant le statut de l'organisme, sa taille, ses moyens financiers, ses stratégies d'offre (stratégie de qualification en fonction des besoins locaux identifiés ou stratégie de développement individuel et d'acquisition de compétences sociales), ses rapports avec les entreprises locales, l'importance des jeunes du CFI dans son public total...

Ajoutons enfin que le fait que les PAIO dépendent de la Mairie peut nuire à l'intensification du partenariat si les querelles politiques l'emportent sur les impératifs socio-économiques. C'est d'ailleurs largement le cas à Alès.

2 - Des incompréhensions avec les entreprises

Mais le problème le plus préjudiciable porte sur les relations des intervenants du CFI avec les entreprises. Trop souvent, c'est l'incompréhension entre ces deux types d'acteurs locaux. D'un côté, les impératifs de l'entreprise sont mal connus ou méprisés, de l'autre, la réticence vis-à-vis des jeunes concernés par le CFI persiste. A ce niveau, le CFI n'a pas encore résolu le délicat problème d'incommunicabilité entre les jeunes, les partenaires sociaux et les chefs d'entreprise.

2.1 - La nécessité de s'appuyer sur les entreprises

Il est à regretter que, dans la plupart des expériences de développement local, l'acteur principal soit à rechercher du côté des animateurs institutionnels et non parmi les entreprises. Cette teinte volontariste n'est pas mauvaise en elle-même, à condition d'y associer efficacement les entreprises locales car celles-ci sont, par nature, ouvertes sur l'extérieur. Or, les avantages de la proximité ne peuvent être véritablement exploités qu'en tenant compte des contraintes et des potentialités extérieures à la zone.

La projection volontariste d'un désir de développement fermé à l'extérieur ne peut engendrer une dynamique locale. Le développement repose avant tout sur la densité des réseaux à finalité productive : réseaux institutionnels, réseaux financiers, réseaux professionnels, réseaux personnels et informels...

Ces interrelations sont essentielles car elles permettent d'utiliser la faculté qu'a chaque acteur de maîtriser une part de ce qui l'entoure. *"Pris dans les mailles de ses rapports sociaux et de ses rapports à l'espace, l'individu construit, jour après jour, une structure socio-spatiale articulant des territoires compacts et des réseaux diffus. Cette structure à la fois représentée et fonctionnelle, matérielle aussi, édifice dont les "topos" ou points d'ancrage, les éléments fixes ou invariants se confondent pour l'essentiel avec les lieux de la production et de la reproduction sociales, s'épanouit ou se contracte au fil du temps"*. (DI MEO, 1991, p.127)

Chacun, et en particulier chaque dirigeant, peut ainsi rechercher, dans des relations complexes de concurrence / coopération, les moyens d'innover, de s'adapter et, finalement, de participer au développement de la localité.

2.2 - Des comportements différents selon la taille des entreprises

Pourtant, l'implication des entreprises dans le développement local est encore trop limitée. Cette réalité concerne surtout les grands groupes qui, sous la pression des pouvoirs publics, mais aussi pour préserver leur image de marque, sont amenés à gérer les conséquences sociales de leur retrait de certains sites et de leurs "dégraissages". Mais les jeunes du CFI sont peu concernés. Les responsables des grands établissements de la zone n'accordent pas d'importance à ces stagiaires qu'ils ne distinguent pas d'ailleurs des autres jeunes défavorisés. Les jeunes envoyés par les *organismes de formation* ne font que passer et on se soucie donc peu de savoir de quelles mesures ils bénéficient. La procédure du CFI reste mal connue et n'est pas différenciée des autres mesures en faveur des jeunes. En vérité, ces jeunes n'ont pas leur place dans ces entreprises qui, d'une part, considèrent avoir un personnel trop important et qui, d'autre part, cherchent à améliorer - de manière sensible - le niveau des qualifications des salariés appelés à rester en place.

L'insuffisance, pour ne pas dire la quasi-absence, de coopérations avec les entreprises locales dans le cadre du CFI est encore plus frappante au niveau des petites entreprises. Pourtant, les jeunes de bas niveaux de qualification ont *a priori* plus d'espoirs de trouver ici une formation compatible avec leur profil, voire un emploi.

Mais, dans ces entreprises, l'importance de la formation, souvent proclamée, est rarement prise en compte dans des actions concrètes. Le caractère stratégique de la gestion du facteur travail n'est pas réellement intégré dans le raisonnement des dirigeants trop engagés dans les activités opérationnelles. Trop souvent, ceux-ci se contentent de réagir ponctuellement à tel ou tel problème urgent et cherchent à résoudre, au cas par cas, des difficultés immédiates de recrutement et de formation. Ce type de comportement s'avère désastreux pour les petites entreprises et pour les territoires qui les abritent.

On peut même se demander si cette attitude n'est pas renforcée par l'existence de procédures telles que celle du CFI. En effet, les chefs de petites entreprises trouvent ainsi un moyen facile et peu onéreux d'utiliser un volant de main-d'oeuvre plus ou moins important selon la conjoncture. La modernisation de l'entreprise et l'amélioration de la qualité du personnel sont ainsi sans cesse repoussées. Parallèlement, ceux qui proposent des stages aux

jeunes parviennent toujours, dans ces conditions, à trouver une entreprise volontaire. Mais qu'y gagne le jeune contraint d'accepter un stage si peu formateur ?

Il existe tout de même des petites entreprises qui jouent le jeu. Il est probable que le passage dans de telles entreprises est nettement plus enrichissant qu'un stage "humanitaire" en grande entreprise. Dans cette structure à taille humaine, l'employeur ou l'un de ses salariés est capable de sensibiliser le jeune au monde du travail, de lui inculquer un certain nombre de règles, de lui apprendre en quelques tours de main, le métier. L'essentiel est évidemment de motiver ces jeunes en difficulté et de leur proposer autre chose qu'une corvée sans relation avec la formation qu'ils ont suivie auparavant.

B - LA NÉCESSITÉ D'INTÉGRER LE CFI DANS UNE DÉMARCHE PLUS GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Il convient donc de reconnaître que l'objectif d'employabilité du CFI, même envisagé dans le cadre d'un système productif localisé, n'a pas été atteint. L'une des causes principales est la trop grande confiance qu'ont ses animateurs en la proximité spatiale des divers acteurs.

1 - Ne pas surestimer la proximité spatiale

1.1 - Une réduction possible de l'incertitude...

La proximité spatiale s'impose parfois comme un intermédiaire social susceptible de réduire l'incertitude et donc de modifier, de manière positive, la rationalité des acteurs locaux. En effet, confrontés à un environnement économique et technologique mouvant, instable, souvent imprévisible, ces derniers peuvent trouver dans la localité un espace de relative stabilité permettant d'envisager des relations s'inscrivant dans le long terme et reposant sur une confiance réciproque.

La réduction d'incertitude autorise une simplification de la réalité conforme aux schémas proposés par J.G. MARCH et H.A. SIMON pour rendre compte des activités résolutoires effectives, si ce n'est qu'ici le facteur espace vient compléter la rationalité procédurale des acteurs. Cette réduction d'incertitude, en minorant les coûts d'information, autorise une diminution des coûts de transaction et finalement une interpénétration des différentes organisations locales.

D'où la création d'infrastructures spécifiques (RALLET, 1991) qui révèlent que les effets de proximité géographique tendent, sous certaines conditions, à s'organiser au travers de processus - complexes et de plus en plus collectifs - d'essais et d'erreurs.

1.2 - ...qui n'a pas bénéficié aux acteurs du CFI

C'était le pari du CFI ou plus précisément du GOZ, mais il faut bien admettre que cela s'est globalement soldé par un échec. Il n'y a pas eu intensification des effets de proximité géographique. En conséquence, ces effets se sont avérés insuffisants pour susciter, favoriser, renforcer les effets de proximité organisationnelle. Cela démontre que des acteurs spatialement proches peuvent fort bien s'ignorer ou ne pas parvenir à s'entendre, même lorsqu'ils y ont un intérêt évident. La proximité spatiale ne suffit pas. Autrement dit, le local n'a pas pris corps autour des objectifs du CFI.

Au-delà des problèmes généraux et a-spatiaux liés à la formation et à l'emploi des jeunes défavorisés, nous avons donc constaté que dans le bassin d'Alès :

a - il n'existe pas (ou plus) de liens sociaux (historiques, politiques, religieux...) suffisamment forts pour faciliter les contacts inter-individuels et entretenir des réseaux de solidarité efficaces et non déconnectés du milieu des entreprises ;

b - les individus et organismes membres du CFI ne parviennent pas à organiser une proximité organisationnelle avec les entreprises et tout particulièrement avec les petites, c'est-à-dire avec celles qui créent des emplois, y compris pour le public CFI.

2 - Intégrer le caractère global de tout développement local

Relancer, dans le bassin d'Alès, une dynamique propice à l'emploi (le taux de chômage atteint depuis plusieurs années les 20%) constitue un travail de longue haleine devant mobiliser de nombreuses énergies. Il est dès lors nécessaire de décloisonner les divers problèmes et, par exemple, de resituer la question de l'insertion des jeunes de bas niveau de qualification dans le cadre d'une politique cohérente de développement local.

2.1 - Participer aux expériences en cours

Participer à des expériences de développement local nous paraît essentiel. En effet, l'apport du CFI en matière d'information est déterminant mais, dans le strict cadre du CFI, cette information, pourtant créée localement, ne parvient pas à circuler efficacement et n'est pas suffisamment opérationnelle. L'enjeu est l'utilisation rationnelle des innombrables informations détenues par les membres du CFI sur les jeunes et leur environnement familial et social, mais aussi sur les modalités concrètes de fonctionnement des acteurs socio-économiques locaux. Le CFI ne doit pas instaurer une démarche par trop spécifique, coupée de la dynamique globale du bassin.

D'ailleurs, un certain nombre de responsables concernés par le CFI (le *coordonnateur*, le directeur de l'AFPA, celui des Lycées d'Alès, celui de l'ANPE, le président de la CCI, un représentant de la Chambre des Métiers, etc...) appartiennent au Comité de Bassin d'Emploi. Ce Comité - créé en mai 1991 et constitué d'une équipe permanente de spécialistes de l'emploi, d'élus locaux et de représentants de syndicats salariés et patronaux - s'est donné pour objectif final de "moderniser sans exclure pour que personne ne reste au bord du chemin". Cette déclaration d'intention un peu démagogique a été fort heureusement suivie de l'élaboration concrète d'un plan de formation s'appuyant sur des sources d'informations diverses : diagnostic du potentiel local, carte des emplois, rencontres avec des dirigeants d'entreprise, y compris avec des artisans et des commerçants.

2.2 - Trouver un "leader"

Mais reste le problème des rivalités "politiques" entre notamment ce Comité de bassin d'emploi, l'Association pour le développement industriel de la région d'Alès initiée par les *Charbonnages de France*, et la mairie.

Certes, le développement local ne correspond plus, dans la plupart des cas, à une utopie. La micro-région s'impose comme une source d'équilibre et comme le creuset d'idées nouvelles et surtout opérationnelles. Mais, le développement local doit s'identifier, d'une part, à un projet prenant en compte les aspects les plus divers de la vie locale et d'autre part, à un "leader" ou un groupe soudé qui mobilise à la fois les forces vives, une stratégie et des ressources. Force est de reconnaître que, si les divers acteurs sont globalement porteurs du même projet, les synergies au niveau de l'action se font attendre. Le public du CFI en partie, ne serait-ce qu'en raison du manque d'implication des dirigeants d'entreprises peu motivés par les jeux de pouvoir qui leur sont étrangers.

* *
*

Le constat de la complexité du système d'emploi et de l'ampleur de ses dysfonctionnements rend l'approche localisée, resituée dans les économies régionales, incontournable. Le contexte de décentralisation et d'émergence de nouveaux acteurs dans ces espaces se traduit par une recomposition significative des rôles et des modes d'intervention sur le marché de l'emploi.

Le CFI tend à constituer un réseau local favorisant un travail transversal entre les administrations, les entreprises, les organismes de formation, etc... Il apporte avec lui deux novations, un nouveau cadre territorial et un parcours individualisé, et s'avère être un outil structurel privilégié d'adaptation conjoncturel à l'emploi.

Le CFI nous paraît être l'une des formules à travers laquelle peuvent se construire de nouvelles synergies locales trop longtemps inhibées au profit de logiques plus éclatées, plus atomisées et contradictoires. La programmation des formations doit à ce titre donner lieu à de véritables schémas prévisionnels locaux conçus comme les produits du partenariat. Mais il est difficile de créer un partenariat décrété à l'échelon national. D'où la nécessité de se raccrocher aux expériences initiées par les acteurs locaux.

NOTES

(1) - Ces trois niveaux d'analyse sont bien entendu complémentaires mais sont la source de logiques de fonctionnements et d'attentes spécifiques.

(2) - Cette réflexion est issue d'une expérience menée en Languedoc-Roussillon autour de la mise en place du dispositif CFI. L'objet de ce travail visait à comprendre et à analyser les relations entre acteurs et non à évaluer l'efficacité de cette mesure. Cf. CANALS, V., GUILLOUX, A., MICHUN, S. (1992) *Localité, acteurs et crédit formation individualisé - Localisation d'un dispositif* - Rapport réalisé pour le compte de la Délégation Régionale de la Formation Professionnelle.

(3) - Selon la circulaire DFP 89 n°1676 du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, le CFI nécessite une organisation territoriale qui puisse offrir:
- *"aux stagiaires, une utilisation pertinente et cohérente selon leurs besoins et leur niveau de formation initiale, des différentes mesures existantes;*
- *aux opérateurs, organismes d'accueil, de bilan, de formation, et services chargés de la validation des formations, les moyens d'une action concertée et coordonnée"*.

(4) - *Le Groupe Opérationnel de Zone* réunit les services administratifs, les partenaires socio-économiques et les organismes coopérant à la mise en oeuvre du crédit formation (organismes d'accueil, de bilan, de formation et de validation). La présidence en est assurée par le représentant du Préfet et l'animation par le coordonnateur.

ANNEXE 1 - SPÉCIFICITÉS DU BASSIN D'EMPLOI D'ALÈS

Variables de situation 1990 (%)

DEMOGRAPHIE

Part des moins de 20 ans	22,2
Part des plus de 60 ans	28,5
Part des étrangers	5,4

EMPLOI

Taux d'activité	37,4
Taux d'activité des femmes	31,1
Taux de chômage	18,5
Part des DEFM 16-25 ans	27,4
Niveau de formation de la population	FAIBLE
Part des établissements industriels	14,1
Part des établissements tertiaires	69,8

Variables d'évolution 1982/90

DEMOGRAPHIE

Evolution de la population	+ 1,0
Evolution de la population étrangère	-19,7
Part du solde migratoire dans l'accroissement de la population en 1990	264,3

EMPLOI

Evolution de la population active	+ 9,7
Evolution de la PAAE	+ 2,6
Evolution du nombre des chômeurs	+57,9
Evolution du nombre d'établissements	+ 9,6
Evolution du nombre d'établissements industriels	+17,4
Evolution du nombre d'établissements tertiaires	+12,9

Sources : ANPE, ASSEDIC, et RGP.

BIBLIOGRAPHIE

ARLIAUD M., LAMANTHE A., ROMANI C. (1992), *Les approches du local*, Documents de travail, N° 76, CEREQ.

BIRET J. et alii (1991), "Le CFI-jeunes : vers une nouvelle forme de régulation locale de la formation et de l'emploi", in BIRET et GENSBITTEL (coord), *Régions, Formation, Emploi. Démarches et méthodes*, CEREQ, Collection des études, N° 59, p. 51-67.

BIZAGUET A. (1993), *Les petites et moyennes entreprises*, PUF, Paris.

CAM P., DUBERNET A-C. (1992), "Dispositif national et applications territoriales : le CFI en Pays de Loire", *Formation Emploi*, N° 40, p. 19-31.

CANALS V., GUILLOUX A., MICHUN S. (1992), *Localité, acteurs et crédit formation individualisé - Localisation d'un dispositif*, Rapport réalisé pour le compte de la Délégation Régionale de la Formation Professionnelle.

DI MEO G. (1991), *L'homme, la société, l'espace*, Economica, Paris.

FOURCADE C. (sous la direction de) (1991), *Petite entreprise et développement local*, Editions ESKA, Paris.

KHELFAOUI Z., MICHEL S. (1991), "Les parcours de l'insertion professionnelle au travers d'un dispositif : le crédit de formation individualisé", in *Revue de l'Economie Méridionale*, Volume 39, N°2, p.79-89.

JULIEN P-A., MARCHESNAY M. (1988), *La petite entreprise*, Editions G. Vermette, Paris.

LAGET M. (1991), "Formation et nouveaux espaces économiques", in *Revue de l'Economie Méridionale*, Volume 39, N°2, p.3-5.

MARCH J-G., SIMON H-A. (1991), *Les organisations*, Dunod, Paris.

PECQUEUR B. (1989), *Le développement local*, Syros Alternatives, Paris.

RALLET A. (1991), "Théorie de la polarisation et technopôles", in *Economies et Sociétés*, Série Progrès et croissance, N°8, p. 43-64.

REPÉRER UN "NOYAU DUR" DE L'INSERTION ?

DES CATÉGORIES PRATIQUES
ET DES CATÉGORIES DE L'ÉVALUATION

Judith KAISER
Antonio MONACO

(GREE-CNRS, Université de Nancy II)

REPÉRER UN "NOYAU DUR" DE L'INSERTION ?

DES CATÉGORIES PRATIQUES ET DES CATÉGORIES DE L'ÉVALUATION

Judith KAISER

Antonio MONACO

GREE-CNRS (Université de Nancy II)

L'exclusion professionnelle (pour ne parler que d'elle) est devenue aujourd'hui un des thèmes majeurs de recherche en sociologie du travail et de l'emploi. En tant qu'elle recouvre des réalités socio-économiques diverses, des catégories de populations et des rapports à l'emploi et au travail multiples (licenciés économiques, Rmistes, chômeurs de longue durée, primo-demandeurs en difficultés d'insertion, handicapés, femmes isolées...), l'exclusion fonctionne comme référent conceptuel générique dans l'analyse des transformations profondes que connaît aujourd'hui le rapport salarial dominant¹. Enjeu politique, le problème de l'exclusion rejaillit comme préoccupation centrale à tous les niveaux de responsabilités de "gestion" du social (local, départemental, régional, national, supra-national)². Chaque institution a son groupe "noyau dur" (l'école et ses élèves de SES, CPA et CPPN ; l'entreprise et ses ouvriers, employés peu ou pas qualifiés ; l'agence nationale pour l'emploi et ses chômeurs de longue et de très longue durée...) ; chacune en apprécie les contours pour en dégager des spécificités dans ses rapports au savoir, à l'emploi, au travail, à l'avenir... Le diagnostic qui se dégage du travail de repérage, d'identification des groupes marginalisés prend souvent l'allure de tautologie : la cause se confondant avec l'effet et l'effet avec la cause (les exclus sont ceux à qui il manque..., à qui il fait défaut... ; les exclus du travail ont une identité qui se construit sur la base de référents autres que le travail). Les conditions de production de l'exclusion (et des exclus) sont très peu analysées, quand elles ne sont pas tout simplement occultées ; et surtout le groupe des exclus et donc l'exclusion apparaissent comme des évidences - l'exclusion serait d'autant plus perçue nettement par les acteurs que la frontière entre les exclus et les autres ne poserait pas problème. C'est de ces différents points que nous voudrions discuter ici en prenant appui sur les résultats aujourd'hui disponibles d'une recherche menée par le GREE à la demande des trois missions locales du bassin

¹ Wuhl S., *Du chômage à l'exclusion ? L'état des politiques ? L'apport des expériences ?* Editions Syros Alternatives, 1991, 207 p.

Feréol G., (éd.), *Intégration et exclusion dans la société française contemporaine*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1992, 454 p.

Donzelot J., (sous la direction de), *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Editions Esprit, 1991, 227 p.

² *Le Monde Diplomatique*, décembre 1993.

d'emploi de Nancy³, auprès d'une fraction de leur public dit "noyau dur".

L'objet du développement qui suit peut être vu comme le point de départ d'une réflexion sur la pertinence d'une approche en termes d'exclusion des réalités auxquelles une fraction non négligeable de la jeunesse se trouve aujourd'hui confrontée sur le marché du travail⁴. Nous souhaiterions montrer ici et avec toutes les nuances que cela exige, comment une institution (les missions locales) participe à la construction de son propre "noyau dur" et s'installe de fait dans une problématique et une représentation quelque peu "biaisées" de ce type de public. La perspective adoptée sera de discuter de la spécificité en soi d'une catégorie comme celle du groupe "noyau dur".

Nous nous appuyons pour cela sur les matériaux dont disposent les missions locales. En procédant de la sorte, nous comptons suggérer quelles relations peuvent s'établir entre les catégories d'analyse des praticiens de l'insertion et celles des évaluateurs des politiques publiques. Il nous semble d'autant plus utile de s'interroger dans ce sens qu'il existerait assez fréquemment une continuité non seulement dans le langage, mais également dans les fondements et les finalités sociales des discours des uns (acteurs institutionnels) et des autres (chercheurs)⁵. L'évaluation reste souvent de type normatif. Elle revient à apprécier des actions et leurs résultats au regard des objectifs officiellement légitimés⁶. On parlera par exemple de la réussite ou de l'échec d'une politique en prenant cette politique comme une donnée qu'on ne discute pas (comme une donnée de nature). Dans le cas où il s'agirait de mesurer l'efficacité de l'action des missions locales, on testera la conformité ou les écarts de cette action par rapport au rôle qui leur est dévolu, mais assez rarement, on cherchera à redéfinir ce rôle en fonction d'une problématique d'ensemble des structures et des conditions d'insertion (formes, dynamiques de la scolarisation et des rapports sociaux de production) - comme cela avait été par exemple le cas dans la thèse de J. Rose sur l'organisation de la transition professionnelle⁷.

Notre projet de recherche sur le groupe "noyau dur" faisait suite à un travail que les missions locales avaient réalisé, en interne, pour leur propre compte. Celles-ci avaient dépouillé et analysé sous un angle statistique les dossiers remplis pour chaque jeune inscrit dans leurs réseaux. Elles s'étaient attachées, pour leur part, à mesurer et à caractériser le groupe des jeunes qui, inscrits depuis 1986, n'étaient toujours pas "stabilisés" dans l'emploi

³ Nancy, Pompey, Vandoeuvre/Neuves-Maisons.

⁴ Nous reprendrions volontiers à notre compte les remarques formulées par P. Bouffartigue dans son récent article ("Société duale", *Revue Esprit*, 1993) à l'encontre d'une conception duale du marché du travail qui ignore tout "des liens intimes qui unissent le "centre" et ses "marges", ie le pôle stable du salariat à ses fractions précarisées. Nous y reviendrons plus loin.

⁵ La place des chercheurs, table ronde, *Education Permanente*, n° 74, juin 1984.

⁶ Rose J., Jugements de valeurs ou mise en valeurs ? L'évaluation de la politique de transition professionnelle en France, *Revue de l'Institut de Sociologie*, n° 1-2, 199, p. 75-87.

⁷ Rose J., *En quête d'emploi - formation, chômage, emploi*, Paris, Economica, 1984, 196 p.

(CDI) en 1989⁸. Le travail effectué faisait état d'une spécificité de ce groupe du point de vue de ses attributs socio-démographiques (à dominante féminine, plutôt jeune, absence de diplôme et de spécialisation scolaire) et dans ses rapports à la formation post-scolaire (taux élevé de refus et de rupture de stages, inscription récurrente dans les stages à finalité non qualifiante). Il concluait sur la nécessité de construire des outils d'intervention propres à enrayer les mécanismes par lesquels une fraction du public s'enracine dans des situations de non emploi. Les trois missions locales nous ont ainsi demandé de mieux éclairer les modes de vie et les modes de positionnement de ce public dans le champ de l'insertion pour savoir quels événements, quels facteurs peuvent déclencher des changements dans les cursus et les situations des jeunes.

La recherche que nous avons entreprise a consisté à ne pas accepter, sans examen, une telle représentation des jeunes qualifiés de "noyau dur". Nous avons essayé d'interroger les modes d'approche de ce type de public et donc la manière dont il est défini, y compris par les missions locales elles-mêmes. C'est pourquoi il ne pouvait être question de limiter nos investigations aux seuls jeunes repérés comme tels. Pour cela, nous avons effectué un "re-traitement" partiel des dossiers individuels d'inscription. Notre objectif était également d'établir une base d'échantillonnage pour réaliser des entretiens individuels avec des jeunes qui, apparemment, relevaient du groupe "noyau dur" et avec d'autres qui n'en faisaient pas partie.

Nous n'avons considéré qu'une seule cohorte : celle qui s'est inscrite en mission locale dans l'année 1988 (soit 523 dossiers dépouillés). Le choix de plusieurs cohortes aurait compliqué l'analyse des dynamiques d'insertion, compte tenu du caractère conjoncturel de certains dispositifs de transition (effet de période), et n'aurait pas été possible, compte tenu des moyens limités dont nous disposions. Dans cette cohorte, deux populations ont été retenues afin d'être étudiées :

a) celle qui en 1992 était toujours inscrite en mission locale : population "noyau dur" ayant 4 années consécutives d'inscription (244 jeunes),

b) celle qui ne relève plus de ces structures d'accueil depuis 1990 : population dite témoin ayant eu 2 années d'inscription (279 jeunes). Les motifs principaux dits de sortie du fichier courant des missions locales sont les suivants : sans nouvelles (38%), plus de 25 ans (16%), stabilisé dans l'emploi (CDI) (18%), déménagement (16%), arrêt de recherche d'emploi (5%).

⁸ R.Barrier, J.P Scheveffer, V. Siedlewski, *Eléments de synthèse de l'étude "noyau dur"*, Alternance-Nancy, Missions Locales de Nancy, Pompey, Vandoeuvre/Neuves-Maisons, Février 1990.

Deux critères ont servi ici à la définition du public noyau dur et de la population témoin : le premier, d'ordre temporel, réfère à la durée d'inscription en ML (4 ans pour la population noyau dur et 1 à 3 ans pour la population de référence); le second, d'ordre spatial, renvoie à la présence (population témoin) ou à l'absence (population noyau dur) de stabilisation dans l'emploi (CDI) en fin de parcours. L'ensemble des données produites dans ce rapport proviennent du traitement quantitatif des informations contenues dans les dossiers individuels de suivi gérés par trois missions locales (cf. annexe).

A partir de cet ensemble de dossiers, nous avons donc dressé un échantillon de jeunes avec lesquels nous avons réalisé des entretiens à orientation biographique. Une trentaine de jeunes ont été interviewés (de février à juillet 1993). Enfin, pour appréhender le rôle et les conditions d'action des institutions impliquées dans les circuits de l'insertion d'une part, et pour mieux questionner et confronter les points de vue des jeunes et les catégorisations opérées par les responsables de la mise en oeuvre des mesures (dans le sens où elles renvoient, par exemple, à des modes de sélection des publics, au crédit que chacun accorde aux mesures...) d'autre part, nous avons également interviewé une trentaine de responsables (personnel des missions locales, élus, travailleurs sociaux, ANPE, formateurs). Par ailleurs, outre l'observation *in situ* de l'accueil de jeunes, nous avons participé à plusieurs réunions organisées par les missions locales et les organismes de formation avec leurs partenaires (dans le cadre des contrats de progrès Etat-mission locale, des CA et assemblées générales des missions locales, des bilans- concertation entreprises-formateurs).

Le texte qui suit ne présente que les données quantitatives établies à partir du traitement des 523 dossiers individuels (jeunes inscrits pour la première fois en 1988)⁹.

1 - Les spécificités du groupe "noyau dur" et ses modes de "lecture"

Interrogeant les caractéristiques sociales et les trajectoires du groupe "noyau dur" de la cohorte 1988 à l'aune de celles repérées dans la population "témoin", notre étude fournit des résultats quelque peu surprenants.

Au regard du parcours d'insertion accompli pendant la période d'inscription en mission locale, la spécificité du groupe "noyau dur" ne fait aucun doute : moins diplômée (80% de sans diplôme pour 60% dans la population "témoin") et mieux représentée aux niveaux de formation scolaire les plus bas (55% sont sortis du système scolaire aux niveaux VI et V bis pour 44% du groupe "témoin"), cette population est orientée de façon préférentielle sur l'ensemble de la période d'observation vers les stages et les TUC. Les contrats de travail (à l'exception de l'apprentissage en début de période et du CES en fin de période) y sont moins représentés.

Ce qui distingue cependant le plus le groupe "noyau dur" de la population de référence est la jeunesse relative de ses membres : à la date d'inscription en mission locale, un peu plus du tiers (38%) a moins de 22 ans (pour 15% de la population témoin) et 9% seulement ont plus de 25 ans (pour 37% de la population témoin). Ce constat auquel la précédente étude avait prêté peu d'attention (elle se contentait de signaler qu'étant plus âgée, la population témoin était davantage diplômée et expérimentée à l'entrée en mission locale) nous a conduit à regarder de plus près les trajectoires d'insertion antérieures au "parcours mission locale". Les indicateurs les plus significatifs que nous avons dégagés de cet examen sont les suivants : 60% de la population témoin a eu un parcours fait de stages et/ou de contrats avant la mission locale (ML) contre 36% de la population "noyau dur". Dans le groupe de référence, plus de la moitié (54%) des jeunes ayant entamé un parcours d'insertion avant leur arrivée en ML ont effectué un ou plusieurs stages ; 40% ont été au moins une fois tucistes ; 50% ont décroché

⁹ Nous sommes actuellement en phase d'exploitation des données et de rédaction du rapport.

un ou plusieurs CDD et 12% ont obtenu au moins un CDI¹⁰. Les parcours effectués avant l'entrée en ML par la population "noyau dur" se distinguent sur trois points : l'apprentissage y est mieux représenté (12.5% ont été apprentis pour 9% de la population témoin) ; les passages en stages et l'accès au CDI y sont moins fréquents (39% ont été au moins une fois stagiaires et 2.3% ont été en CDI). Les parcours d'insertion antérieurs au passage en ML ont concerné pour l'essentiel dans les deux populations les plus âgés (24 ans et plus) et les sorties avant 1987 du système scolaire. On note toutefois pour le groupe "noyau dur", une présence plus forte des moins de 22 ans dans les parcours avant ML (12% sont en effet sortis de l'école avant 1987 contre 2.5% des moins de 22 ans de la population témoin), en même temps qu'une moindre représentation des 24-25 ans (20% ont en effet quitté l'école en 1988 contre seulement 7% des 24-25 ans de la population de référence). La jeunesse relative du "noyau dur" se retrouve ainsi dans l'analyse des parcours d'insertion avant l'arrivée en ML. Plus âgée, la population témoin a non seulement acquis plus souvent une expérience professionnelle avant son passage dans les réseaux d'accueil, mais elle a aussi bénéficié d'une plus longue expérience de travail (et de mesures) : dans ce groupe, la moitié des jeunes ayant eu un parcours avant ML comptent plus d'un an d'expérience pour un tiers seulement du groupe "noyau dur" passé en mesures et/ou en emploi avant 1988.

Plus jeune et moins expérimentée, la population "noyau dur" ne serait donc pas entrée en mission locale dans les mêmes conditions que la population témoin. La prise en compte de la temporalité réelle des trajectoires d'insertion (et pas seulement de celle qui coïncide avec la durée d'inscription en ML), relativise la problématique du "noyau dur". L'âge continue à jouer de ses effets sur les trajectoires pendant le temps d'inscription : l'accomplissement du service national pour les garçons, les maternités pour les filles rythment plus fortement les parcours de la population "noyau dur". 20% des garçons de ce groupe ont en effet accompli leur service militaire pendant la durée d'inscription (10% des garçons de la population témoin). Ils étaient d'ailleurs peu nombreux à l'avoir effectué avant l'entrée en ML (8.5% contre 28% des garçons du groupe de référence). Un cinquième des filles (22%) du "noyau dur" ont eu au moins une grossesse pendant le temps d'inscription (12% des filles de la population témoin, lesquelles ont plus souvent eu un enfant avant leur passage en ML)¹¹. Sur ce point une remarque s'impose : dans les deux populations, la proportion de filles avec enfants est identique (31%), la classe d'âge médiane de fécondité est de 22-25 ans ; les grossesses avant et pendant le "parcours ML" sont cependant plus nombreuses dans la population "noyau dur" (7% contre 4% des filles du groupe de référence). La maternité y est plus souvent associée à la vie en couple (les mères célibataires sont moins représentées dans la population "noyau dur" : à peine 2% contre 7% des filles du groupe témoin sont recensées comme bénéficiaires des API). Les grossesses ont moins souvent occasionné un arrêt temporaire de recherche d'emploi dans le groupe "noyau dur"¹². De plus,

¹⁰ Pourcentages non cumulés.

¹¹ Ne perdons cependant pas de vue que les périodes d'observation des parcours d'insertion pendant le temps d'inscription ne sont pas les mêmes pour les deux populations (deux ans pour le groupe témoin et quatre ans pour le groupe "noyau dur").

¹² Les trois quart des jeunes filles du "noyau dur" en situation de grossesse immédiatement après leur inscription en ML seront positionnées sur une mesure à l'issue de leur maternité (stage, SIVP, TUC). A l'inverse, aucune des filles du groupe de référence en situation analogue n'intégrera de mesures après la grossesse (la

lorsqu'ils ont eu lieu, ces arrêts ne se sont pas soldés par une interruption de suivi des missions locales (contrairement à la population témoin pour laquelle l'arrêt de recherche d'emploi constitue un des motifs de sortie en 1990).

C'est ici que l'on peut mesurer combien l'existence du groupe "noyau dur" a partie liée avec les pratiques de suivi, d'accueil et d'orientation des missions locales. Deux autres exemples confortent ce constat : dans ce groupe, les jeunes qui étaient en attente de solution à l'entrée en mission locale seront pour plus de la moitié orientés en stage ; leurs homologues de la population témoin ne feront (à 95%) l'objet d'aucune orientation sur mesures. N'étant plus en contact avec la mission locale, leurs dossiers de suivi seront archivés en 1990 sous le motif de "sans nouvelles". Un tiers des jeunes du "noyau dur" qui, en première période, étaient signalés en "situation inconnue" (sans nouvelles) seront positionnés par la suite sur un TUC ; leurs homologues de la population témoin échapperont quant à eux à toute orientation (tout du moins, si elle a eu lieu, elle n'a pas été recensée par la mission locale).

On le voit bien : l'existence du groupe "noyau dur" ne prend sens que par rapport à celle d'autres groupes pour lesquels le contact avec les missions locales a été moins intense et de plus courte durée (ce qui somme toute paraît logique puisque l'un des critères de définition de ce "noyau" est sa durée d'inscription continue dans les réseaux d'accueil). Si d'un côté, il ressort du discours institutionnel l'idée que les jeunes sortis de ces réseaux d'insertion ne sont plus en situation de marginalité, d'un autre côté, il paraît difficile de dégager une spécificité univoque des parcours d'insertion des jeunes de la population "noyau dur"¹³.

2 - Les situations d'emploi

L'accès à l'emploi par le contrat à durée indéterminée (CDI) distingue néanmoins fortement les trajectoires d'insertion des deux populations. En moyenne et sur l'ensemble de la période d'inscription en mission locale, le recours à cette forme d'emploi a été le fait de 17.5% des jeunes de la population témoin contre à peine 4% des jeunes du groupe "noyau dur". Le contrat à durée déterminée¹⁴ se trouve être à l'inverse mieux représenté dans les trajectoires d'insertion des jeunes de la population "noyau dur" (18% des mesures utilisées contre 10% dans la population de référence).

moitié déclarera ne plus rechercher du travail).

¹³ Au vu des résultats disponibles et des informations collectées lors des entretiens, nous pouvons néanmoins faire l'hypothèse que ce qui sépare le plus le groupe "noyau dur" de la population témoin est moins la longévité des parcours d'insertion qu'une gestion différenciée des passages entre les mesures. Les trajectoires d'insertion des deux populations référerait en ce sens à deux formes de récurrence : l'une (groupe noyau dur) s'exprimerait par un enracinement dans les mesures (hors CDD et CDI) (ex: l'utilisation répétée du stage et de l'apprentissage est plus fréquente dans ce groupe); l'autre renverrait à des passages plus intensifs entre les mesures (ex: les séquences "stage puis TUC", "apprentissage puis TUC", "apprentissage puis stage" sont nettement plus fréquentes dans la population témoin). Deux formes de récurrence donc, l'une qui se traduirait par l'enracinement relatif dans un même statut de stagiaire, l'autre par une mobilité dans les statuts.

¹⁴ Hors apprentissage, contrats de qualification et d'adaptation et contrat-emploi-solidarité.

Dans les groupes "noyau dur" et témoin, l'ensemble des formes contrats (CDI, CDD, apprentissage, CA, CQ, CES, contrat d'orientation) représente respectivement 32% et 40% des mesures utilisées pendant le parcours ML. Si nous nous plaçons à présent du côté des individus, c'est près de la moitié de la population "noyau dur" (49%) qui a obtenu entre 88 et 92 au moins un contrat de 6 mois et plus¹⁵. En conséquence leur exclusion professionnelle apparaît toute relative. Elle n'est pas exclusive de passages significatifs (quant à leur durée et à leur forme) dans l'emploi salarié.

Inversement, le CDI n'est pas toujours synonyme de stabilité dans l'emploi. C'est ce que nous avons pu constater lors de l'examen des parcours d'insertion "avant mission locale" des deux populations. Nous pouvons le vérifier auprès des jeunes de la population "noyau dur" qui à un moment ou à un autre de leur parcours ont été en possession de ce type de contrat. L'examen du devenir des jeunes de ce groupe qui ont accédé au CDI immédiatement après leur inscription en mission locale indique que pour 75% d'entre eux au moins (le quart restant étant recensé dans les "sans nouvelles", on ne peut préjuger de leur devenir), cette stabilisation n'a été que temporaire (entre 6 et 24 mois) et s'est soldée pour les 2/3 par un retour à des emplois (communément désignés comme) précaires (CDD). Parmi les jeunes de ce groupe qui ont obtenu un CDI en deuxième période¹⁶, 30% se sont retrouvés en CDD, 15% en stage et 15% en maladie à la période suivante. Ce mouvement de bascule ne s'observe pas dans la population témoin : sur toute la période d'observation (2 ans), les détenteurs de CDI se maintiennent dans leur emploi.

Mais là encore, la nature des sources (dossiers de suivi des missions locales) invite à la prudence. En règle générale, les dossiers sont gérés de la façon suivante : tout individu qui accède au CDI est considéré comme stabilisé dans l'emploi au bout de deux ans. Les exceptions ne manquent pas¹⁷, même s'il est vrai (et ce point mérite d'être souligné) que la durée (recensée) des contrats à durée indéterminée est tendanciellement plus longue dans la population témoin (12-24 mois). La réalisation d'entretiens auprès des deux populations entre février et juillet 1993¹⁸ a permis de rencontrer quelques uns des jeunes qui avaient accédé au CDI en 1990. Leur nombre est cependant insuffisant pour prétendre à la généralisation (4 individus). Leur devenir professionnel ne vaut que comme illustration de la difficulté qu'il y a à penser les conditions réelles d'emploi de ces jeunes en termes d'exclusion/intégration

¹⁵ Sous l'appellation "contrat de travail de 6 mois et plus", nous regroupons les types de contrats suivants: apprentissage, adaptation, qualification, orientation, CDD et CDI.

¹⁶ La période renvoie à la durée de la situation dans laquelle se trouve le jeune à un moment donné de sa trajectoire, qu'elle soit professionnelle (CDD, CDI, stage de formation...) ou non (grossesse, incarcération, service militaire).

¹⁷ Pour prendre un exemple : les jeunes de la population témoin qui ont obtenu un CDI en deuxième période seront tous recensés comme stabilisés (leurs dossiers seront donc archivés en 1990) alors que les 2/3 d'entre eux n'avaient pas l'emploi depuis deux ans.

¹⁸ Les entretiens biographiques ont été réalisés auprès de 33 individus (dont 10 relevaient de la population témoin). Le choix des individus s'est fait de façon aléatoire sur la base des dossiers de suivi individuel des missions locales.

dans le salariat occupé¹⁹. Deux d'entre eux étaient toujours (en 1993) en CDI chez le même employeur (un était néanmoins sur le point d'être licencié) ; pour les deux autres, un changement s'était opéré : l'un était toujours en CDI mais avait un nouvel employeur ; l'autre venait d'être débauché pour raison économique.

Conclusion

Cette description rapide des caractéristiques du public "noyau dur" et de ses conditions d'emploi révèle les difficultés de la mesure à partir des seuls fichiers des missions locales, de l'évolution réelle de la situation de ces jeunes (professionnelle, familiale et sociale). Ces données expriment le point de vue d'une institution limitée à la fois par le mode institué de gestion des dossiers de suivi et par le type de contact plus ou moins durable, plus ou moins intense qu'elle entretient avec ses différents publics. Ce constat interroge ce que peut recouvrir l'accroissement chiffré du groupe "noyau dur" et de l'ensemble des autres publics accueillis et suivis. Dans le bilan fait par les missions locales d'une augmentation significative du public "noyau dur", il nous semble qu'il faille distinguer entre ce qui relèverait des transformations qui se sont effectivement opérées dans les conditions d'insertion des jeunes et ce qui relèverait de l'extension du champ de compétence des missions locales et des changements intervenus dans les modes de recours à ces structures par les jeunes eux-mêmes.

Le flou des frontières entre les publics recensés par les structures d'accueil nécessite des travaux d'évaluation spécifiques permettant le recul nécessaire dans l'approche des phénomènes et des publics afin que soit évitée la soumission sans condition (des chercheurs et des praticiens) aux catégories de représentation de l'action. Ces jeunes désignés comme "exclus" ne peuvent être assimilés à des jeunes sans travail et sans emploi car les formes dans lesquelles ils sont socialisés au travail salarié sont légitimées socialement et économiquement ; elles s'inscrivent dans des formes institutionnelles de mise au travail²⁰. Il s'agit donc bien de poser un autre regard sur ces jeunes "exclus", concernant en particulier leurs capacités à travailler et à se projeter dans l'avenir.

Nous n'avons pas traité ici des conditions dans lesquelles ces derniers sont socialisés au travail, *i.e.* de l'usage que les entreprises font de ce type de main-d'oeuvre (les données ne sont pas encore toutes disponibles). C'est ce côté-là que nous souhaitons développer dès à présent pour mieux saisir les enjeux réels de l'intégration professionnelle des jeunes en transition.

¹⁹ Sur ce point, nous ferions l'hypothèse d'une salarisation croissante des jeunes qui passent par les dispositifs de transition professionnelle. La transformation récente du TUC en CES (qui selon le nouveau gouvernement doit devenir "un outil d'insertion privilégié"), la mise en place du contrat d'orientation et du CDI-jeune (exo jeune) (auxquels va se substituer le "contrat d'insertion professionnelle") témoignent de la réalité de ce mouvement.

²⁰ Rose J., *En quête d'emploi*, 1984.

ANNEXE

CE QUE CONTIENNENT LES DOSSIERS INDIVIDUELS REMP LIS PAR LES MISSIONS LOCALES

Dans ces dossiers figurent des renseignements sur les caractéristiques des jeunes, leurs parcours et leurs projets : nom, prénom, sexe, âge, situation matrimoniale, nombre d'enfants, domicile, dernière classe suivie, diplôme, spécialité de la formation initiale, date de sortie de l'école, inscription antérieure à l'ANPE, date d'entrée en mission locale, situations avant l'entrée avec calendrier et durées respectives (service militaire, stages, contrats, tuc-ces, travail au noir, chômage, grossesse(s), inactivité, autres), situations successivement rencontrées par le jeune pendant la période d'inscription en mission locale avec calendrier et durées respectives (idem), cas de refus ou de rupture de mesure (de la part d'un organisme ou de la part du jeune), projet professionnel initial, date et motif de sortie de la mission locale, problèmes dits particuliers (argent, logement, santé...), et de manière moins systématique : caractéristiques du milieu social d'origine (situation professionnelle et matrimoniale des parents, taille de la fratrie, rapport à l'emploi des frères et soeurs...).

Les informations contenues dans ces dossiers sont peu développées. Elles peuvent avoir été portées par différentes personnes chargées d'accueillir et de suivre les jeunes. Les dossiers ont pour but d'identifier ces jeunes, de les comptabiliser et de les orienter (pour partie). Ils constituent donc pour une part les éléments de catégorisation que les missions locales se forgent. Dans ces dossiers, toutes les informations connues par les missions locales ne sont pas systématiquement consignées, pour diverses raisons : oubli, problèmes de temps, confidentialité recherchée, moindre intérêt... ; parfois plusieurs ordres de raison peuvent être à l'origine de l'absence de renseignements - comme sur l'origine familiale (situation professionnelle des parents, taille de la fratrie, mode d'habitat...). Par ailleurs, il faut signaler que les missions locales ne connaissent pas nécessairement toutes les caractéristiques et les expériences (passées, récentes et actuelles) des jeunes qu'elles reçoivent. Selon les conditions d'entretien, le type de contact, etc. certains sujets de discussion, certaines informations peuvent être présentes et d'autres pas. Dans cette mesure, le dossier de chaque jeune ne correspond pas à un état objectif et exhaustif de chacune des rubriques présentes.

DISPARITÉS D'ACCÈS À L'AIDE PUBLIQUE
LE CAS DES A.I.F. DANS LA RÉGION CENTRE

Marie-Béatrice ROCHARD
(CRESEP-CRA Céreq Orléans)

DISPARITÉ D'ACCÈS À L'AIDE PUBLIQUE : LE CAS DES AIF DANS LA RÉGION CENTRE

Marie-Béatrice ROCHARD

Centre de recherche sur l'emploi et la production (CRESEP)
Centre inter-régional associé au Céreq d'Orléans

Les stages AIF (Actions d'insertion et de formation), destinés à favoriser l'insertion des chômeurs de longue durée, ont été créés en 1990 par la circulaire du 5 février. Ils ont été mis en place dans tous les départements dès 1990. Depuis leur nombre n'a cessé d'augmenter, conséquence de l'augmentation du chômage de longue durée, pour concerner 10 000 personnes environ dans la région Centre en 1992, soit 22 % de plus qu'en 1990. Le décret prévoyait l'évaluation de ces stages dès la première année. C'est dans ce cadre que se situe l'étude dont est tirée cette contribution. L'objectif était à l'origine d'apporter des informations sur le public inscrit, de recueillir l'opinion des stagiaires sur le déroulement de la formation et d'apprécier les effets du stage sur l'insertion professionnelle.

La méthodologie retenue comportait trois phases :

- l'exploitation des 2715 fiches d'inscription au cours du premier trimestre 1990,
- la mise en oeuvre d'une enquête postale entre mai et juillet 1990 afin de connaître la motivation des stagiaires et leur opinion sur le stage.
- la réalisation d'une seconde enquête postale en octobre 1991 auprès des 1267 répondants à l'enquête précédente, afin de connaître leur situation et leur parcours professionnels.

Le Centre interrégional associé au Céreq avait été choisi par la DRTE, commanditaire de l'étude, pour ses compétences en matière d'enquêtes d'insertion. La préoccupation essentielle était de savoir ce qu'étaient devenus les stagiaires formés mais également de mieux saisir ce que ces stages apportaient aux personnes qui les suivaient et en particulier à ceux qui ne trouvent pas d'emploi rapidement après le stage. La mise au point du questionnaire a nécessité plusieurs rencontres. Malheureusement, le rendement de l'enquête fut décevant puisque moins de 300 personnes ont répondu. Ce taux de réponse étant trop faible pour que les résultats puissent être considérés comme représentatifs, nous avons choisi de réorienter l'étude.

Les résultats de l'exploitation des 2715 fiches d'inscription nous avaient vivement interrogés par la grande diversité des situations observées dans les six départements qui composent la Région Centre, tant au niveau des profils des stagiaires, de la nature des stages mis en place que du nombre d'organismes intervenant dans chaque département. Cette diversité pouvait être liée à la situation économique mais aussi à la façon dont les partenaires institutionnels (DDTEFP, ANPE) concevaient leur rôle et s'organisaient pour mettre en oeuvre la circulaire. Pour le savoir, nous avons décidé de réaliser des interviews auprès de ces partenaires ainsi qu'auprès des principaux organismes de formation intervenant dans chaque département.

Dans un premier temps, les résultats étaient présentés aux personnes interviewées afin de recueillir leur commentaire et d'obtenir des informations complémentaires et notamment leur

analyse sur l'évolution au cours des trois dernières années. Dans un second temps, les questions portaient sur la mise en oeuvre concrète de la mesure : critères de choix des priorités du schéma départemental, analyse des besoins des chômeurs, choix des actions proposées, procédure de mise en place (appels d'offres, cahier des charges, recrutement des stagiaires, suivi et bilan des stages...), relations entre les différents partenaires (DDTEFP, ANPE, organismes de formation...)

Le résultat obtenu interpelle principalement par la diversité d'accès aux mesures AIF selon les départements et, par conséquent, nous interroge sur le principe de l'évaluation des mesures de ce type par l'observation de la situation professionnelle des stagiaires quelques mois après leur stage.

Nous présentons cette étude en quatre points : dans un premier temps nous rendrons compte de la diversité des situations observées, puis nous tenterons de l'expliquer en présentant une typologie des départements étudiés, enfin nous évoquerons les problèmes posés par cette diversité dans la mesure où tous les départements sont confrontés aux mêmes problèmes et font souvent la même analyse de la situation.

Nous concluons par une réflexion sur le manque d'homogénéité dans la mise en oeuvre des mesures AIF, que l'on peut en partie expliquer par le manque de concertation entre les institutions au niveau régional. Nous exposerons enfin les propositions que nous avons été amenés à faire, bien que l'objectif initial de l'étude ne fût pas de cet ordre, ainsi que le prolongement donné au niveau régional.

1. Une grande diversité observée dans l'accès aux stages AIF

1.1. Diversité dans les choix en matière de politique en faveur des chômeurs

Par principe la répartition des stages AIF est proportionnelle au nombre de chômeurs de longue durée (CLD) dans chaque département (c'est le critère choisi par la DRTE pour répartir les crédits entre les départements).

Répartition des chômeurs de longue durée et des AIF

	CLD (en %)	AIF (en %)
Cher	11.8	13.5
Eure-et-Loir	13.9	13.8
Indre	8.9	9.5
Indre-et-Loire	27.6	33
Loir-et-Cher	12.9	12.3
Loiret	24.9	18
Total	100	100

Cependant en observant de plus près le tableau ci-dessus, il apparaît que cette proportionnalité n'est pas vraiment respectée dans deux départements : le Loiret et l'Indre-et-Loire. De fait, chaque département a la possibilité de modifier la répartition qui lui est proposée par la DRTE. Ainsi, le Loiret préfère consacrer une plus grande part de ses financements aux stages de reclassement professionnel (SRP), estimant que les personnes ont d'autant plus de chance de retrouver un emploi que leur durée de chômage est plus courte. Dans l'Indre-et-Loire en revanche, la proportion de stagiaires AIF est plus élevée du fait d'un surcroît de stages accordés directement par le ministère à un organisme de formation municipal. Bien que ces négociations bilatérales n'aient plus lieu en 1993, la part des stages octroyés à ce département est restée importante.

1.2. Diversité en matière de contenu des stages : la priorité porte sur la qualification ou sur la redynamisation

Il semble *a priori* étonnant de constater que, selon les départements, les actions menées ne sont pas de même nature. Les départements de l'Indre-et-Loire et du Cher financent essentiellement des stages qualifiants tandis que l'Eure-et-Loir et le Loiret privilégient les stages de redynamisation, visant essentiellement à "redonner confiance" aux stagiaires, en leur "faisant prendre conscience de leurs compétences" et à les "remotiver" dans leur recherche d'emploi.

Répartition des stages selon leur nature

	Eure et Loir	Loiret	Loir et Cher	Indre	Indre et Loire	Cher
stages qualifiants	31	39	52	58	71	79
Autres stages	69	61	48	42	29	21

1.3. Diversité dans le choix des actions qualifiantes

La formation qualifiante n'est pas identique d'un département à l'autre. Dans l'Eure-et-Loir, le Cher et l'Indre, la formation qualifiante est essentiellement industrielle alors que dans les autres départements elle est majoritairement tertiaire, en particulier dans l'Indre-et-Loire où les formations au secrétariat sont même prédominantes.

Répartition des stages qualifiants selon la spécialité de formation

Formation	Eure et Loir	Loiret	Loir et Cher	Indre	Indre et Loire	Cher
Industrielle	87.1	23.1	5.8	51.7	23.9	65.8
Secrétariat	6.5	30.8	38.5	18.9	45.1	5.1
Autre secrétariat	6.5	46.1	55.8	29.3	31.	29.1

1.4. Diversité dans la nature même des stages accordés

Enfin, la circulaire prévoit le montage de stages collectifs composés essentiellement de personnes financées sur les crédits AIF (en session homogène) ou le financement d'inscriptions individualisées à des stages non spécifiquement AIF mais correspondant aux besoins d'une personne en particulier. Là encore la diversité est notable. Trois départements ne financent que des stages réservés aux AIF, les trois autres accordant une part non négligeable de leurs crédits à des inscriptions individuelles.

Notons que depuis 1990 la pratique des AIF individualisées tend à s'étendre à tous les départements. Elle offre une organisation plus souple puisqu'elle permet à un stagiaire de bénéficier d'une action programmée par un organisme de formation, même si elle n'est pas *a priori* conçue pour des AIF et autorise ainsi un certain nombre de personnes particulièrement motivées à se former.

Répartition des stages collectifs et individualisés

	Eure et Loir	Loiret	Loir et Cher	Indre	Indre et Loire	Cher
Collectifs	99	86	83	79	98	92
Individualisés	1	14	17	21	2	8

Dans le Loir-et-Cher, cette pratique est la conséquence de la mise en place d'un parcours de formation pour les chômeurs. Une fois leur projet défini, ils peuvent le mettre en oeuvre sans attendre qu'un nombre suffisant d'autres chômeurs aient le même projet. Cela peut leur permettre également de suivre un stage dans un autre département si aucun organisme de formation ne propose le stage recherché au niveau local.

Dans le Loiret, le Cher et l'Indre-et-Loire, ces stages individualisés ne sont accordés que s'ils débouchent sur un emploi. Cette condition est très stricte dans ces deux derniers départements, où il est souvent exigé une promesse d'embauche pour pouvoir prétendre à un tel financement. Il en est de même dans l'Indre où, toutefois, il peut aussi arriver que l'ANPE repère des offres d'emploi en nombre insuffisant pour monter un stage de 15 personnes ; dans ce cas elle favorise des AIF individuelles.

1.5. Une sur-représentation des femmes dans le Loiret et l'Eure-et-Loir

Par rapport à la moyenne nationale, les stagiaires AIF femmes sont sur-représentées dans la région. Elles représentaient, en 1990, 72 % des stagiaires AIF contre 66.5 % en niveau national. Quel que soit le département, la part des femmes dans les stages AIF est plus forte que leur poids parmi les chômeurs de longue durée (CLD). Cependant la sur-représentation est particulièrement forte dans le Loiret et l'Eure-et-Loire (+ 18%) alors qu'elle est beaucoup plus faible dans l'Indre-et-Loire (+ 9.6%).

**Comparaison de la part des femmes parmi les chômeurs de longue durée (CLD)
et parmi les AIF**

	Part des femmes parmi les CLD	Part des femmes parmi les AIF	ECARTS
Cher	57.6	70	+ 12.4
Eure-et-Loir	57.0	75	+ 18.0
Indre	59.5	75	+ 15.5
Indre-et-Loire	56.4	66	+ 9.6
Loir-et-Cher	60.5	72	+ 11.5
Loiret	57.4	78	+ 20.6
Région	57.2	72	+ 14.3

1.6. Une sur-représentation des étrangers dans le Cher et l'Eure-et-Loir

Les personnes interviewées dans ces deux départements expliquent ce fait par l'importance de la population étrangère accueillie traditionnellement dans leur département. Cette information ne semble toutefois pas confirmée si l'on considère que la part des étrangers parmi les stagiaires AIF est proportionnellement plus importante que la part des étrangers dans les CLD (plus de 13 % d'écart). Cet exemple illustre bien l'écart entre la perception que se font les acteurs de la situation locale et les indicateurs statistiques.

**Comparaison de la part des étrangers
parmi les chômeurs de longue durée (CLD) et parmi les AIF**

	Part des étrangers parmi les CLD	Part des étrangers parmi les AIF	ECARTS
Cher	4.6	22	+ 17.0
Eure-et-Loir	6.8	20	+ 13.2
Indre	2.1	13	+ 10.9
Indre-et-Loire	3.9	9	+ 5.1
Loir-et-Cher	4.8	8	+ 3.2
Loiret	9	12	+ 3.0

2. Cette diversité s'inscrit dans la logique interne à chaque département

Cette diversité dans la nature des actions dispensées et des publics concernés nous interroge dans la mesure où elle met en évidence que d'un département à l'autre les chances pour un chômeur d'obtenir un stage conforme à ses besoins ou à ses projets ne sont pas identiques. Les résultats présentés aux personnes rencontrées ne les ont pas surprises. Au contraire, d'après les opinions exprimées, la tendance se serait même affirmée sur les trois dernières années.

A travers les interviews menées, nous cherchions à expliquer les disparités observées, dans chaque département par les caractéristiques des chômeurs (formation, âge, nationalité...), la situation géographique (zone rurale ou non...) ou économique (tissu industriel plus ou moins dense, fragilité de certains secteurs...). Nous pensions ainsi trouver une cohérence dans la mise en place de la mesure, une fois l'environnement socio-économique pris en compte. En fait, il apparaît que les disparités observées relèvent davantage de la conception que se font les acteurs des besoins des chômeurs et de leur mission. En effet, en tenant compte de ces deux critères, nous pouvons différencier pratiquement chaque département de la région.

2.1. Une classification en quatre groupes des six départements qui composent la région

- 1er groupe: le Loir-et-Cher s'est doté d'une organisation lui permettant de faire un suivi personnalisé des chômeurs et de favoriser un parcours individuel de formation.

Dans le Loir-et-Cher, l'ANPE, la DDTEFP et l'AFPA entretiennent des relations très étroites. Ces trois partenaires s'impliquent ensemble dans la détermination de la politique de l'emploi. L'idée qui sous-tend la mise en place des mesures en faveur des chômeurs repose sur la nécessité d'orienter les gens en fonction de leur projet professionnel, de leur expérience acquise et de leur aptitude à occuper un emploi ou éventuellement à suivre une formation. C'est pourquoi ce département s'est doté d'une organisation lui permettant de faire un suivi personnalisé des chômeurs. Ce suivi, fait par l'ANPE, s'appuie sur "la plate-forme 41", animée en partenariat par trois organismes de formation (l'AFPA, Retravailler et le centre d'aide à la décision qui dépend de la Chambre des métiers), ces trois partenaires intervenant chacun dans leur propre domaine de compétence. Lorsque qu'une personne n'a pas de projet professionnel bien précis, ou qu'elle désire se reconvertir dans un domaine qu'elle ne connaît pas, l'agent de l'ANPE la dirige vers cette plate-forme qui reçoit prioritairement des chômeurs de longue durée, mais aussi d'autres publics dans une logique de prévention (en particulier des jeunes).

Cette plate-forme reçoit les stagiaires pour une période de 40 heures qui ouvre droit à rémunération. La condition impérative pour y être reçu est d'y être envoyé par l'ANPE ou la mission locale. Les 40 heures sont scindées en deux mi-temps : l'une consacrée à l'orientation et à l'évaluation des compétences, l'autre à la réalisation pratique d'un objet, choisi par le stagiaire (tableau, boîte à outils, étagère, coffre à bijoux...). Cette réalisation permet d'observer comment la personne se comporte dans une situation de travail (organisation, préparation du travail, exécution, finition...).

A l'issue de ce passage sur la plate-forme, l'ANPE reçoit un bilan synthétique composé d'un bref curriculum vitae, d'un bilan des compétences professionnelles et d'une évaluation concernant le niveau de connaissances générales (en français et en mathématiques essentiellement). Y est joint le projet professionnel à moyen et à long terme de la personne.

Cette évaluation assez précise permet à l'agent de l'ANPE de dialoguer avec les personnes reçues, de les orienter sur des offres d'emploi ou d'envisager avec elles un parcours de formation devant déboucher à terme sur un emploi. Lorsque le projet professionnel de la personne n'est pas encore déterminé, on l'oriente vers un module de "construction de projet" de huit semaines. Si elle ne maîtrise pas suffisamment le français, elle sera dirigée vers des stages d'alphabétisation, ou, si cela s'avère nécessaire, on lui proposera un stage de redynamisation de 350 heures qui pourra, en cas de besoin, être prolongé par un autre stage. Si son projet est bien déterminé, on l'orientera vers un stage qualifiant précédé éventuellement d'une remise à niveau ou d'une préqualification. Il n'est pas exclu de lui proposer des stages financés par des structures autres que l'Etat, par exemple le conseil régional.

A chaque fois que cela est possible, le département cherche à conduire les gens vers une formation validée par un diplôme, estimant que c'est le seul gage de qualification reconnu par les entreprises.

Ce schéma, qui s'apparente au CFI-adulte, est le résultat de discussions, de concertations et de négociations entre la DDTEFP, l'ANPE et les autres partenaires locaux menées bien avant la circulaire du 5 février 1990. C'est pourquoi ce département a tout naturellement utilisé la possibilité que lui offrait la circulaire de financer des actions de formation individualisées. Ces conventions, dites "AIF individuelles" concernaient déjà 17% des stagiaires dès le premier semestre 1990. Cette proportion aurait même augmenté par la suite.

Notons par ailleurs que la proportion de stagiaires suivant un stage de formation industrielle était la moins élevée de la région, ce qui peut être mis en relation avec la conception que les acteurs ont de leur département qui nous est présenté comme un département rural, sans grands centres urbains.

Dans ce département où l'accent est mis plus sur le parcours de formation que sur l'insertion immédiate des stagiaires dans l'emploi, les stages en entreprise ne sont pas systématiques (seuls 50 % des stagiaires déclarent en avoir fait un). En revanche ces stages semblent considérés par les formateurs et par les entreprises comme importants, ce dont témoigne le taux d'encadrement par un tuteur, qui est parmi les plus élevés de la région (64 %).

Les actions sont confiées à des organismes de formation fidélisés, choisis et évalués avec soin. Les procédures d'appels d'offres sont très formalisées. L'insertion immédiatement après le stage ne semble pas être le seul critère retenu pour reconduire des actions. Entrent également en ligne de compte les programmes proposés, les méthodes pédagogiques employées et la façon dont se déroulent les stages, appréciée par l'impression des agents de l'ANPE ou de la DDTEFP et par les stagiaires eux-mêmes, que la DDTEFP interroge par enquête postale après le stage. Pour favoriser un renouvellement dans les méthodes pédagogiques des différents organismes, les appels d'offres proposent ou requièrent des réponses conjointes d'organismes travaillant en partenariat. Dans ce cas, le choix porte sur la nature du partenariat et l'on veille à ce qu'il y ait bien un véritable travail en commun, qui dépasse la simple répartition des modules en fonction de la compétence de chacun.

- 2ème groupe : le Cher et l'Indre ont une politique volontariste en matière d'aide à l'emploi.

Ces deux départements ont en commun d'analyser la situation des secteurs fortement représentés au niveau local et de les aider à se maintenir.

Dans le Cher, la détérioration de l'emploi fut plus tardive que dans l'Indre, marquée plus tôt par la fermeture d'établissements fortement concurrencés par des entreprises étrangères. C'est sans doute pour cette raison que l'accent y est mis sur la qualification, alors que dans l'Indre, il s'agit avant tout de préserver les emplois. Tous deux évitent de financer des stages qui ne débouchent pas sur l'emploi. Cela est particulièrement visible dans le Cher qui n'organise aucune action de redynamisation, considérée comme non efficace sur le plan de l'accès à l'emploi. Ce type de stage est réservé à des publics en grande difficulté et confié à des associations intermédiaires, capables de prendre en charge les stagiaires non seulement pendant le stage (souvent en leur proposant une solution d'hébergement), mais aussi à l'issue de celui-ci en les soutenant, voire en les accompagnant dans leur recherche d'emploi. Cela représente pour les financeurs la garantie que ces stages déboucheront sur l'emploi.

Selon les personnes interviewées, le Cher est caractérisé par un tissu industriel composé de petites entreprises sous-traitantes de la métallurgie. Dans ce secteur, l'évolution des procédés de fabrication a rendu beaucoup de qualifications obsolètes et le chômage a, dans un premier temps, concerné les ouvriers les moins qualifiés. L'objectif prioritaire fut donc d'aider les chômeurs à se former afin qu'ils puissent profiter d'une relance éventuelle, si elle se présentait. Il semblait également très important d'éviter la perte de contact avec le monde du travail, dans la mesure où les procédés de production, comme l'organisation du travail, y étaient en constante évolution. Cela explique sans doute qu'au cours du premier trimestre 1990, la part des stages qualifiants industriels était la plus importante de la région et que 96 % des stages incluaient une période en entreprise. Les interviews menées en juin 1993 ont confirmé ces priorités quant aux stages AIF et cela, alors que la situation de l'emploi commençait très nettement à se détériorer dans le secteur de la métallurgie. L'offre de formation semble peu développée et la majorité des stagiaires est formée par quelques organismes très fidélisés. La reconduction des stages se fait essentiellement en fonction de l'insertion après le stage, appréciée d'après les rapports de stage remis par les organismes en fin de stage.

L'Indre privilégie deux secteurs traditionnellement implantés dans le département : l'industrie du textile et de l'habillement, qui subissent de plein fouet la concurrence des pays où le coût de la main-d'oeuvre est moins élevé. Quelques entreprises se sont d'ailleurs délocalisées ou ont créé des filiales à l'étranger.

L'évolution des procédés de fabrication est liée principalement à des investissements en équipements de plus en plus sophistiqués, qui permettent des gains de productivité et donc une réduction des effectifs dans les entreprises. Ces nouveaux équipements requièrent essentiellement de la part des ouvriers des capacités d'adaptation plutôt qu'une formation qualifiante bien calibrée et validée par un diplôme.

La situation difficile de ce secteur depuis ces dernières années et la menace constante de fermeture d'établissements a rendu prioritaire le maintien de l'emploi dans la mise en place des stages. Ainsi, ce département privilégie les SAE, stages d'accès à l'emploi (le plus fort taux de la région), et n'hésite pas à organiser des stages AIF pour préparer les chômeurs à

un recrutement d'entreprise dès que cela est possible. Il propose des formations tournées vers l'industrie en réponse aux restructurations industrielles. Les stages en entreprise ne sont pas systématiques mais proportionnellement parmi les plus longs de la Région. Enfin, il organise également beaucoup de stages spécifiques pour lesquels les agences locales de l'ANPE font des ENCP (évaluation de niveau des compétences professionnelles) et un suivi systématique des stages. ("Nous voyons les stagiaires à la fin du stage. On leur propose des mesures ou des services complémentaires, s'ils n'ont pas d'emploi. On prend les inscriptions tout de suite car on estime que le stagiaire, après sa formation, est prêt à affronter le marché du travail pendant une durée de deux ou trois mois"). En revanche aucun suivi individuel n'est envisagé : "C'est au demandeur de venir nous voir et non l'inverse".

- 3ème groupe : l'Eure-et-Loir et le Loiret programment des stages de redynamisation destinés avant tout au public prioritaire défini par la circulaire.

Ces deux départements revendiquent le fait d'accorder le moins de dérogations pour les entrées en stage AIF. Ils estiment que le public prioritaire (chômeurs depuis plus d'un an) est particulièrement défavorisé et qu'il convient de lui consacrer la totalité de l'enveloppe financière qui lui est destinée. La programmation des stages repose donc sur l'analyse des besoins du public prioritaire.

Pourtant, dans ces départements, aucune structure, telle que par exemple un centre de bilans, ne permet d'analyser ces besoins. En conséquence, la planification d'actions répondant précisément aux besoins des demandeurs d'emploi est difficile, d'autant plus que ces départements possèdent des centres urbains importants. En effet, la situation semble particulièrement critique dans les centres urbains car la proximité entre les agences locales pour l'emploi et le domicile des demandeurs engendre une intensification de la fréquentation des agences même lorsque la qualité du service augmente (en particulier lorsque le temps d'attente est réduit), comme ce fut le cas cette dernière année. Dans ce contexte, elles ont de moins en moins de temps pour faire de l'orientation.

En conséquence, l'analyse des besoins des chômeurs de longue durée est faite de façon globale en fonction des impressions recueillies par les agents de l'ANPE aux cours d'entretiens, par les organismes de formation qui ont l'habitude de les recevoir, par les agents de la DDTEFP, lors de leurs rencontres au cours des bilans de début ou de fin de stage... Ils sont perçus comme étant particulièrement démotivés et dévalorisés après une année de chômage. C'est pourquoi il semble prioritaire de les aider à reprendre confiance en eux, à se restructurer et à reprendre contact avec l'entreprise.

Ainsi n'est-il pas surprenant de trouver la plus forte proportion de stages de redynamisation, d'orientation et de remise à niveau dans ces deux départements (61 % pour le Loiret, 67 % pour l'Eure-et-Loir). La nature des stages proposés explique sans doute la sur-représentation des stagiaires femmes observée dans ces départements.

Dans l'Eure-et-Loir, les agences locales de l'ANPE font remplir une fiche de vœux aux demandeurs d'emploi, afin de pouvoir les diriger vers un stage de redynamisation, de remise à niveau ou vers un stage dont l'objectif est l'accès direct à un emploi.

Dans le Loiret, où les stages de formation qualifiante sont pratiquement absents, le problème

du chômage est davantage analysé comme une difficulté à se réinsérer après avoir vécu le traumatisme du licenciement et la difficulté de retrouver un emploi pendant une longue période. La préoccupation de l'insertion se manifeste principalement par la fréquence des stages en entreprise (81 %), qui doit permettre aux stagiaires de se refamiliariser avec le travail et de retrouver des habitudes de vie conformes à l'occupation d'un emploi (respect des horaires...). Ce souci de sensibilisation aux exigences de la reprise d'emploi s'exprime surtout par l'importance de la part des stagiaires (62 %) suivis par un tuteur au sein de l'entreprise de stage.

Se pose alors le problème du suivi après le stage, afin que les personnes ne retombent pas dans le contexte où elles étaient précédemment. Pendant quelques mois, le Loiret a mis en place, dans le cadre des actions innovantes, un atelier de recherche d'emploi, qui fonctionnait deux demi-journées par semaine. Il était animé par huit organismes de formation différents, tous ceux qui s'étaient déclaré intéressés. Ils se relayaient deux par deux. L'objectif était de structurer la recherche d'emploi en accordant aux stagiaires un appui personnalisé après le stage. L'animation par huit organismes différents permettait aux stagiaires de retrouver au moins une fois par semaine une personne qu'ils connaissaient et également aux organismes de formation d'échanger sur leur pratique. Cet atelier fonctionnait sur l'idée de "contrat d'objectif", que les gens signaient pour trois mois.

Dans la mesure où le suivi est difficile à réaliser, il n'est pas surprenant, comme le signalent certaines interviews, que les stagiaires effectuent plusieurs fois le même type de stage. Pour éviter cela, le Loiret impose aux organismes de formation de dresser un bilan individuel par stagiaire en fin de stage. Il figure dans "un portefeuille de compétences" que les stagiaires se sont constitué au cours du stage et est transmis à l'ANPE pour figurer au dossier du demandeur d'emploi. Il semble que cela ne suffise toutefois pas à éviter que certains stagiaires suivent le même stage à quelques mois d'intervalle.

Il est intéressant de constater que bien que privilégiant l'un et l'autre les publics prioritaires, ces départements se situent de façon très différente par rapport aux étrangers. L'Eure-et-Loir est le département qui, en 1990, favorisait le plus les étrangers après le Cher (l'écart entre la part des étrangers dans les CLD et dans les AIF était de + 13 %), tandis que le Loiret est celui qui les favorise le moins (l'écart n'était que de + 3 %). Dans le Loiret, la faiblesse de la participation des étrangers est liée au recentrage des stages sur l'insertion professionnelle à moyen terme au moins, les décideurs estimant que dans la conjoncture actuelle, l'accès à l'emploi devient prioritaire par rapport aux actions de type plutôt social. Au moment où le Loiret se désengage, l'Eure-et-Loir au contraire, confronté à des pertes nettes d'emploi, prend le relais en mettant en place des structures permettant d'aider les personnes éloignées de l'emploi en raison de problèmes de communication. Ainsi ont été créés des stages d'alphabétisation dont les méthodes pédagogiques employées s'inspirent de celles mises en place précédemment dans le Loiret en collaboration avec le FAS.

- 4ème groupe : Dans l'Indre-et-Loire, une partie des stage AIF échappe à l'élaboration du schéma départemental mis en place par la DDTEFP.

L'Indre-et-Loire est un département où la situation est très particulière puisque, jusqu'en 1993, un cinquième des stages AIF étaient négociés directement entre le ministère et un organisme de formation municipal. Il s'agissait essentiellement de stages qualifiants, réalisés au cours du premier semestre à la demande de l'organisme de formation et pour lesquels

certain pré-requis étaient exigés. Actuellement, bien que ces stages soient comptabilisés dans l'enveloppe départementale, ils sont toujours confiés à cet organisme.

De ce fait, l'ANPE, chargée du recrutement de ces stages, se trouve très mobilisée au cours du premier semestre, même si l'organisme de formation, de son côté, passe des annonces dans les journaux locaux.

Cette situation parasite la mise en oeuvre des autres stages, définis dans le cadre du schéma départemental. En effet, la charge de travail des agents de l'ANPE, particulièrement lourde au cours du premier semestre, oblige le SPE à en tenir compte dans sa programmation, ce qui l'amène à planifier les autres stages au cours du second semestre. De plus, d'après l'ANPE, les difficultés rencontrées pour recruter des stagiaires motivés par une formation industrielle et possédant les pré-requis nécessaires semblent incontournables. De ce fait, le SPE n'est pas enclin à programmer beaucoup d'autres stages de qualification industrielle, ce qui explique sans doute la prédominance dans ce département des stages tertiaires (en particulier le secrétariat).

Actuellement, cet organisme municipal, diversifiant progressivement ses interventions aux formations tertiaires et aux actions de remise à niveau, entre en concurrence avec les autres organismes locaux. Ceux-ci se sentent menacés, d'autant plus que l'organisme en question n'hésite pas à recruter parmi leurs formateurs.

Ainsi, ces stages, accordés en supplément de l'enveloppe départementale, n'ont pas seulement pour effet d'augmenter l'offre de stages AIF dans le département, ils polarisent l'attention de tous les partenaires locaux, DDTEFP, ANPE et organismes de formation, et influent considérablement sur la mise en oeuvre des autres stages.

2.2. Les disparités observées dans l'accès aux stages sont permises par la circulaire

Les divergences observées selon les départements sont d'une telle ampleur qu'il semble légitime d'essayer de comprendre comment la mise en oeuvre d'une même circulaire peut conduire à cet état de fait.

2.2.1. La circulaire cible un public très large et prévoit un grand éventail de stages finançables au titre des AIF

La disparité des situations est rendue possible par la circulaire elle-même puisqu'elle prévoit une grande "diversité de contenu des actions" qui peuvent être financées, "aussi diversifiées que : le bilan-évaluation, la définition d'un projet professionnel, la remotivation et la resocialisation, la remise à niveau, la préparation à l'emploi, la formation qualifiante, le passage en entreprise, l'aide à la recherche d'emploi." Elle prévoit également "qu'un parcours de formation puisse permettre des sorties à l'issue de chacun des modules, la modularisation ne se réduisant pas à un enchaînement séquentiel de modules identiques pour tous, mais pouvant comporter la combinaison de modules différents en fonction des besoins." Ainsi retrouve-t-on la légitimation du parcours de formation mis en place dans le Loir-et-Cher, de même que des stages préparatoires au recrutement d'entreprise que monte l'Indre.

Par ailleurs, si la définition des publics prioritaires est précise : "les demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins trois ans à l'ANPE, les demandeurs d'emploi de longue durée âgés de 50 ans et plus et les chômeurs les plus démunis, bénéficiaires du RMI", elle propose des

"dispositions particulières pour certains publics (les chômeurs créateurs d'entreprise, ceux ne sachant ni lire ni écrire, les demandeurs d'emploi immigrés, les chômeurs dans le cadre de "nouvelles qualifications" et les personnes relevant du ministère de la justice"). De plus, sont également prévues des dérogations pour des personnes ayant moins d'un an de chômage mais se trouvant en situation proche de celles des chômeurs de longue durée, ainsi que pour les jeunes de moins de 25 ans "non primo demandeurs d'emploi et chômeurs de longue durée ou en situation de chômage récurrent".

2.2.2. Les orientations prises dans chaque département dépendent des relations établies entre les différents partenaires et des habitudes de travail prises au niveau local

Les directives étant très larges quant au type de stages pouvant être financés et quant au public bénéficiaire, chaque département détermine et programme ses actions en fonction de sa propre analyse du marché du travail et de la conception qu'il a de sa mission. Concrètement les conditions de mise en oeuvre varient en fonction de la taille et des caractéristiques économiques des départements, de l'offre de formation et surtout des habitudes de travail des différents partenaires.

Cet état de fait est accentué par l'urgence dans laquelle se trouve chaque département lors de la mise en place d'une nouvelle mesure. Les DDTEFP connaissent leur enveloppe financière en même temps que les objectifs quantitatifs à atteindre. Dans le cas présent, les stages AIF, remplaçant les stages modulaires auparavant gérés par l'ANPE, les DDTEFP devaient donc en assurer la gestion, tout en gardant de bonnes relations avec l'ANPE, qui participait à la programmation dans le cadre du SPE et assurait le recrutement et le suivi de ces stages. La mise en oeuvre s'est donc passée différemment d'un département à l'autre en particulier en fonction des habitudes de travail qui existaient auparavant entre l'ANPE et les DDTEFP. Les choses n'ont généralement pas été très simples, dans la mesure où les agences pour l'emploi se sentaient écartées de la gestion des stages alors que les DDTEFP ne se sentaient pas préparées à la nécessité nouvelle de concevoir des appels d'offres, de sélectionner et d'évaluer les organismes de formation.

3. Pourtant les problèmes auxquels sont confrontés les départements semblent similaires

Il semble que la diversité observée corresponde plus aux moyens envisagés par les départements pour répondre aux problèmes rencontrés qu'à la diversité des problèmes eux-mêmes .

3.1. Qu'elle soit ou non déclarée prioritaire, la prise en compte des conséquences de l'allongement de la durée du chômage est sensible dans tous les départements

Tous les départements prennent en compte la fragilisation des chômeurs liée à l'accroissement de la durée du chômage mais de façon différente. Comme nous l'avons vu, le Loiret fait des stages de redynamisation une formation privilégiée (80 % des stagiaires ont suivi une action de ce type). Deux types de stages sont proposés : un stage court de 350 heures pour les personnes qui n'ont pas de projet professionnel bien déterminé et des stages de 700 heures pour les personnes qui ont un projet plus précis, qu'elles peuvent conforter par une période en entreprise.

L'Indre monte ce type d'action dans les bassins d'emploi ruraux avec un public non uniquement composé d'AIF, le but étant de préparer les stagiaires à envisager une certaine mobilité pour suivre une formation ou trouver un emploi.

En revanche, il est intéressant de constater que dans le Cher, où ce sont plutôt les stages qualifiants dans le domaine industriel qui sont privilégiés par le SPE, les organismes de formation déclarent être obligés de consacrer une semaine ou quinze jours en début de stage pour aider les stagiaires à régler leurs problèmes de tous ordres avant même de pouvoir commencer la formation. Les organismes, qui estiment ne pas avoir les compétences dans ce type d'animation, vont même jusqu'à sous-traiter cette redynamisation à un organisme spécialisé.

3.2. Dans tous les départements on trouve une similitude dans les secteurs qui accusent des pénuries de main-d'oeuvre

On recense dans chaque département des stages similaires, qui nous sont pourtant présentés comme résultant d'une analyse du marché du travail local, de prospections sur le terrain et de négociations étroites avec les entreprises. Beaucoup de stages sont reconduits d'année en année, indiquant par là une pénurie constante de main-d'oeuvre.

Ces domaines de formation qualifiante se centrent autour de quelques spécialités :

- **les transports en commun** et en particulier le transport scolaire. Ces emplois sont difficiles à pourvoir car il s'agit de travail à temps partiel, interrompu pendant les vacances scolaires. Ces stages s'adressent plutôt à des femmes dans la mesure où peu d'hommes acceptent ces horaires.

- **le transport poids lourd** (avec des options telles que connaissance de la mécanique, notions commerciales, de droit de transport international, conduite semi-remorque...) Tous les stages sont montés de façon à donner aux stagiaires un permis en juin afin qu'ils puissent acquérir une expérience professionnelle pendant les vacances lorsque les entreprises ont besoin de chauffeurs remplaçants. Pour les stagiaires les plus motivés, un deuxième module est généralement proposé en octobre pour parfaire la formation.

- **l'hôtellerie** : les départements qui ont une activité touristique ou ceux qui ont vu leur parc hôtelier se développer ces dernières années travaillent en collaboration avec des entreprises pour former des femmes de chambre, des cuisiniers ou des aides cuisiniers. Ceux-ci trouvent généralement au moins un emploi saisonnier à la fin de leur stage.

- **Dans la santé**, il s'agit davantage de pallier le manque de personnel disponible dans certains secteurs comme l'aide à domicile des personnes âgées. Les stages permettent aussi dans de nombreux cas de préparer le concours d'aide soignante.

3.3. Progressivement, tous les départements sont amenés à monter des stages dont l'objectif est l'accès direct à emploi

Avec l'accélération du chômage, la concurrence entre les demandeurs d'emploi est sévère. Rechercher un emploi nécessite un véritable savoir-faire. Il faut savoir rédiger un curriculum vitae, se présenter lors d'un entretien d'embauche, faire part de ses motivations, montrer une

certaine aisance et une facilité de communication, faire part de ses capacités d'adaptation, assurer l'entreprise qu'elle ne prend aucun risque car on est compétent pour l'emploi proposé... Dans ces conditions, l'isolement dans lequel se trouvent les demandeurs d'emploi et le rétrécissement de leur environnement social dès qu'ils reçoivent leur lettre de licenciement rendent très difficile la recherche d'emploi.

C'est pourquoi, progressivement, tous les départements ont été amenés à créer des stages dont l'objectif est l'accès direct à l'emploi. Ces stages peuvent être plus ou moins longs suivant le public à qui on les destine. Ils peuvent aller jusqu'à 500 heures dans les bassins d'emplois reculés du Loir-et-Cher où l'on demande aux organismes de formation d'accompagner les stagiaires dans leur recherche et de les aider à trouver un emploi, éventuellement un CES à condition qu'ils rentrent dans un parcours de formation. Le Cher exige actuellement que les emplois trouvés soient des emplois à durée non limitée. Dans l'Eure-et-Loir, ces stages sont destinés à des publics particuliers tels les RMistes, les cadres...

4. On relève un sentiment commun de manquer d'outils d'analyse et de méthodologie pour la mise en oeuvre des directives données

4.1. Il est difficile de déterminer les besoins des chômeurs et de cibler les publics concernés pour programmer des actions

Généralement la construction du schéma départemental se fait de façon empirique à partir d'informations parcellaires qu'apportent l'ANPE, la DDTEFP et éventuellement l'AFPA. Il s'agit de "quelques statistiques départementales sur l'emploi", de la prise en compte de l'offre de formation, des informations formelles ou informelles recueillies sur la situation économique. Comme le soulignait un directeur départemental du travail au cours d'une présentation de l'étude : " Il faut reconnaître qu'il y a un grand empirisme. Il nous faut bâtir des dispositifs sur des données hétéroclites, quelques informations sur les besoins de main-d'oeuvre... Il n'y a pas de stratégie de mise en oeuvre".

D'une façon générale les DDTEFP regrettent de ne pas disposer d'une méthodologie plus précise et d'informations plus abondantes concernant la situation économique du département et le public concerné. L'ANPE déplore le manque de temps dont elle dispose pour réaliser un véritable travail de prospection.

Dans ce contexte, l'appréciation des besoins des chômeurs repose sur l'expérience et la capacité de négociation des personnes composant le SPE et tient principalement compte de l'analyse des actions précédemment menées.

4.2. Difficile aussi d'orienter les chômeurs vers les actions programmées

L'orientation des chômeurs est difficile dans la mesure où elle demande du temps. Il faut faire un bilan avec la personne et la conduire à envisager un projet professionnel, si elle n'en a pas. Souvent les agents de l'ANPE ne disposent pas du temps nécessaire pour mener un véritable entretien d'orientation. Tous les départements se déclarent démunis face au recrutement des stagiaires, excepté le Loir-et-Cher qui a conçu et mis en place "la plate-forme 41". Lorsqu'un département ne dispose pas d'un centre de bilan, sous une forme ou une autre, le recrutement est très difficile surtout pour des stages qualifiants.

4.3. Difficile également de veiller au suivi des stagiaires et des actions de formation

Le partage des responsabilités de suivi entre l'ANPE et la DDTEFP rend là encore les choses imprécises. Le manque de temps que ressent l'ANPE rend souvent très difficile le suivi des actions. Généralement les agents correspondants d'une action se rendent sur le terrain au moment des réunions d'information, pour vérifier que les demandeurs inscrits correspondent bien au public ciblé par la circulaire, et à la fin du stage, pour participer au bilan. Normalement ils doivent remettre un bilan écrit à la DDTEFP. Souvent ce rapport n'est pas remis dans la mesure où la DDTEFP envoie également une personne assister au bilan et il semble donc inutile à l'ANPE de transmettre son rapport. Le plus souvent, le correspondant de l'ANPE n'intervient qu'en cas de problèmes dans le déroulement du stage, à la demande de stagiaires.

De ce fait, l'évaluation des stages pose souvent problème aux DDTEFP qui n'ont à leur disposition que les rapports envoyés par les organismes de formation. A ce niveau, l'extrême hétérogénéité des rapports remis par les organismes, ajoutée au nombre de rapports reçus, en rend difficile l'exploitation précise. Ce sont souvent les relations personnalisées avec les organismes de formation au cours des visites ou des bilans qui déterminent l'impression que les DDTEFP ont des organismes.

Certains organismes de formation, compte-tenu du faible retour qu'ils en ont, se demandent si leurs rapports sont lus, d'autres s'interrogent sur la façon de les présenter. Aucun ne sait précisément ce qu'il est nécessaire d'indiquer. De leur côté, les DDTEFP s'interrogent sur la façon dont il faut interpréter leur contenu.

4.4. Difficile d'évaluer les actions

Compte tenu de ces difficultés, du peu de temps qu'il est possible de dégager dans ce contexte de chômage croissant, progressivement le critère dominant d'évaluation est devenu l'insertion professionnelle et cela, quelle que soit la formation dispensée. Cela s'explique par le fait que les DDTEFP se rendent compte de leurs difficultés à évaluer les organismes de formation. Elles n'ont pas les compétences en matière de pédagogie pour apprécier le contenu des stages et leur déroulement. Si bien que progressivement, elles affirment que leur vocation, en temps qu'appartenant au ministère de l'Emploi, est de contribuer à réduire le chômage. Il en découle naturellement que si elles financent des stages, elles en attendent des résultats en matière d'insertion. Il serait intéressant de prolonger la réflexion car prendre ce critère comme seul élément de validation d'un stage AIF peut sembler paradoxal dans un contexte de chômage croissant. De plus, l'insertion en fin de stage dépend de la distance qui sépare le stagiaire de l'emploi. Il est donc à craindre que certains organismes exigent davantage de pré-requis à l'inscription car former des gens trop éloignés de l'emploi risquerait à terme de les priver de stages.

Par ailleurs, il convient de soulever le problème de la comparaison du taux d'insertion d'un département à l'autre, compte tenu du fait que la formation dispensée n'est pas de même nature. Que signifierait de comparer, six mois ou un an après un stage, le taux d'insertion du Loir-et-Cher, qui privilégie le parcours de formation avec celui de l'Indre, qui favorise les stages préparatoire à l'emploi dans les entreprises ?

Conclusion

Il ressort de cette étude que la disparité d'accès aux stages AIF s'inscrit avant tout dans une logique interne à chaque département. La mise en oeuvre des actions dépend avant tout des habitudes de travail, du degré de concertation entre les différents partenaires institutionnels et de l'idée qu'ils se font du chômage et de l'insertion, plus que d'une politique départementale concertée en matière d'emploi.

La diversité observée s'explique par l'imprécision de la circulaire tant au niveau des actions à mener que des publics concernés. En effet, elle ne prévoit pas de quotas à respecter par exemple entre les stages individuels et collectifs, les stages qualifiants ou de redynamisation... Ainsi peut-on trouver des départements qui montent essentiellement des actions de redynamisation, comme le Loiret et l'Eure-et-Loir, ou des stages de qualification industrielle, comme le Cher. De même aucune limite n'est précisée en ce qui concerne l'importance des dérogations AIF acceptables au titre de la prévention du chômage de longue durée en faveur d'un public qui ne correspond pas au public prioritaire...

Une autre explication tient au manque de méthodologie. Les départements ne disposent pas d'outils d'analyse du marché du travail. Ainsi nous pouvons rappeler, à titre d'exemple, le Cher et l'Eure-et-Loir qui disaient accorder beaucoup de stages aux travailleurs étrangers parce qu'ils étaient plus nombreux que dans les autres départements. Pourtant l'effort de formation de ces deux départements est proportionnellement plus élevé si l'on compare le poids des étrangers dans les AIF et dans les CLD .

La mise en place de la circulaire en 1990, ne s'est pas accompagnée d'une formation des services, qui durent cependant l'appliquer dans des délais très courts. Alors que les orientations de cette circulaire exprimaient l'évolution des missions de la DDTEFP et de l'ANPE qui sont passées de la gestion du chômage à la formation des chômeurs dans le but d'une insertion différée.

La question se pose différemment aujourd'hui avec le rapprochement des services de l'Emploi et de la Formation professionnelle, qui jusqu'à présent travaillaient de façon segmentée. Les services de la Formation professionnelle possèdent des méthodes dont le transfert pourrait être envisagé, aussi bien au niveau de l'achat de formation, de l'évaluation, que du montage des actions. Par exemple, d'après certaines DDTEFP le programme PAQUE, mieux conçu dans ses objectifs, pourrait servir de base à une réflexion méthodologique.

Il nous semblait intéressant que les départements prennent conscience de leur diversité, explicitent leurs choix et réfléchissent ensemble aux problèmes qu'ils rencontrent. C'est dans ce sens que nous avons suggéré, lors d'une présentation de l'étude dans le cadre du SPE régional, que soient organisées des réunions régulières afin que les services départementaux d'une même administration puissent se rencontrer, mettre en commun leurs pratiques, les analyser afin de prendre du recul et de définir des méthodes. L'objectif n'étant pas nécessairement d'homogénéiser les pratiques, mais de permettre à chacun, en comparant sa situation aux autres de définir plus précisément une politique départementale de l'emploi.

Cette proposition a été bien accueillie et la DRTE a pris la décision de réunir un groupe de travail comprenant les personnes responsables de la mise en oeuvre des AIF dans les

DDTEFP. Il s'agira de favoriser des échanges d'expérience. Chaque département apportera les outils de travail qu'il s'est constitué (appels d'offres formalisés, cahier des charges, questionnaire d'évaluation...) Un représentant de la DRTE participera aux échanges ainsi qu'une personne de la Formation professionnelle. Ce groupe sera animé par le centre inter-régional associé au Céreq, qui capitalisera les échanges sous la forme d'un rapport.

Autre prolongation de cette étude : la mise en place de groupes de travail inter-institutionnels au niveau local. En effet au cours de la première réunion du groupe de travail régional, il s'est avéré que l'Indre-et-Loire avait programmé une réunion extraordinaire du SPE afin de présenter le rapport et de mettre en place un groupe de réflexion sur les pratiques locales. L'Eure-et-Loire était sur le point de le faire et le Loir-et-Cher y réfléchissait aussi.

ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET PSYCHOLOGIQUE
ET ENGAGEMENT FORMATIF DES "JEUNES EN DIFFICULTÉS"

Pierre ROCHE
Marie-Agnès LEGAY

(Céreq)

ACCOMPAGNEMENT SOCIAL ET PSYCHOLOGIQUE ET ENGAGEMENT FORMATIF DES "JEUNES EN DIFFICULTÉS"

Pierre ROCHE
Marie-Agnès LEGAY
(CEREQ)

"**P**our apporter une réponse spécifique aux jeunes non qualifiés de 16 à 25 ans qui ne sont pas prêts à profiter immédiatement d'une action de qualification ou d'insertion professionnelle, ou d'un emploi, parce qu'ils ne maîtrisent pas les principaux savoirs de base, et parce qu'ils manquent de repères professionnels, le gouvernement a décidé, le 8 janvier 1992, de mettre en place un programme intensif : la préparation active à la qualification et à l'emploi (P.A.Q.U.E.)".

Cette phase introductive du cahier des charges de PAQUE atteste de l'ambition de ce programme "spécialement adapté à la situation des jeunes les plus en difficulté" : il s'agit de lier l'apprentissage des savoirs de base et la découverte de plusieurs métiers et situations professionnelles afin d'amener le jeune à faire un choix professionnel et à s'orienter vers la préparation d'une qualification ou la recherche ciblée d'un emploi, l'accès à une formation qualifiante ou à un emploi durable étant l'indicateur de réussite de l'action.

Une évaluation en cours d'action de ce programme a été décidée par la Délégation à la Formation professionnelle et réalisée auprès de 18 organismes de formation "têtes de file" de conventions PAQUE par sept organismes, dont le Céreq. Cette étude¹, menée par l'équipe du Céreq auprès de deux organismes prestataires² de PAQUE en PACA nous a amené à nous interroger sur les conditions du succès d'une telle entreprise. A la lumière des investigations menées antérieurement par Pierre ROCHE dans le cadre d'une démarche de sociologie clinique auprès de groupes de personnes confrontées à la galère ou en démarche d'insertion, nous avons attaché une attention particulière à la question de l'accompagnement social et psychologique des jeunes au sein du programme PAQUE.

En effet, ces recherches convergent pour démontrer que la qualité de cet accompagnement constitue la pierre angulaire d'un véritable investissement du jeune dans la formation.

Dans un premier texte, Pierre ROCHE analysera l'enjeu matériel, social et psychologique que représente l'investissement dans la formation pour ces jeunes dits " en difficulté" ; il explicitera les conditions matérielles et subjectives qui doivent être réunies pour permettre l'engagement formatif. Dans le second texte, Marie-Agnès LEGAY cherchera à cerner la conception de l'accompagnement social et psychologique qui transparait à travers la "commande" adressée aux organismes de formation dans le cadre du programme PAQUE. Une démarche de recherche, actuellement en cours, devrait ultérieurement donner lieu à une analyse des interactions entre commande d'accompagnement, pratique des organismes de formation et engagement formatif des jeunes, et déboucher sur des préconisations. Ceci amène à insister sur le caractère intermédiaire des textes présentés ici qui ont le statut de documents de travail soumis à la discussion.

TEXTE 1 - Conditions matérielles et subjectives de l'engagement formatif

Qu'est-ce que l'engagement formatif ? Qu'est-ce qui s'y joue pour un jeune confronté à la galère ? Quelles sont les dimensions sociales et subjectives qui conditionnent cet engagement (et sa poursuite) ? De la façon dont on répond à ces questions dépend très étroitement la conception de l'accompagnement social et psychologique.

Les propos qui suivent s'appuient très largement sur trois rapports de recherche. Le premier concerne le programme PAQUE¹, le second est relatif à un stage destiné à des "bénéficiaires" du RMI³, le troisième est un document concernant la santé et élaboré avec des jeunes d'une cité de Martigues⁴.

1. Les conditions matérielles de l'engagement formatif

A lire la littérature sociologique concernant les pratiques formatives, on s'aperçoit que les écrits concernant les conditions matérielles dans lesquelles elles se développent sont encore trop rares. A cet égard **la place de l'argent, par exemple, nous semble particulièrement absente des analyses**, comme s'il y avait là quelque chose qui relèverait de l'ordre du tabou.

Il suffit pourtant d'écouter les stagiaires pour prendre toute la mesure de son importance. Ainsi pour Youssouf (stagiaire PAQUE) : "*c'est IMPOSSIBLE À VIVRE, mon problème dans le stage REVIENT À L'ARGENT, j'essaie de résoudre tous mes problèmes en dehors des heures de stage MAIS...*"

Au début est le calcul car le gain de la rémunération liée à la formation (2020 francs pour nombre de stagiaires PAQUE) n'est pas toujours à même de compenser la perte des revenus liés aux petits boulots (effectués souvent au noir) combinée aux frais supplémentaires occasionnés par le stage (frais de restauration, de transport, d'habillement, de cantine et de garde pour les enfants). Il n'est pas difficile ici de repérer la dimension purement comptable des expressions qui ponctuent leurs discours : "*et tu as du bénéfice à faire ça ?*", "*qu'est-ce qu'il me reste ?*", "*je ne sais pas si c'est rentable*".

Du résultat de ce calcul, de l'évaluation de ce "reste" dépend en fait la possibilité même de s'engager dans un processus de formation mais pas toujours celle de pouvoir mener cet engagement jusqu'au bout. Le calcul auquel se livrent les stagiaires leur permet en effet d'évaluer s'il leur est possible d'entamer la dynamique formative mais il ne garantit pas toujours sa poursuite. On le comprend aisément car la logique de survie dans laquelle ils s'inscrivent ne les met pas à l'abri de tous les mauvais coups que l'on peut imaginer - facture d'eau, procédure de saisie, procédure d'expulsion... - et les frais supplémentaires dus au stage peuvent parfois s'alourdir : c'est le cas notamment pour les frais de restauration et de transport durant le temps des séquences en entreprise.

Il faut donc disposer de suffisamment d'argent pour se former : entendons d'abord cette proposition au sens où **il faut être à même de renouveler ses forces et celles de ses enfants**, être à même de se restaurer, de se loger, de se déplacer, de s'habiller, au sens où il faut assurer *a minima* les conditions matérielles et biologiques de sa reproduction. C'est

véritablement ici une question de vie ou de mort.

Entendons ensuite cette proposition au sens où **l'argent, par son manque, a une fonction contre-formative**. Sans doute parce qu'il suscite le retour en force de la "pensée calculante", **gênant alors la disponibilité** que requiert l'engagement formatif. Mais aussi parce qu'il renvoie le sujet à sa condition et aux pratiques qui lui sont liées, l'empêche de se projeter en tant que sujet apprenant. Pour Bachir (stagiaire PAQUE), le manque d'argent interdit tout changement de statut, ne peut alors que se retourner contre l'objectif de "socialisation" poursuivi par le stage car il incite ses copains à continuer à faire des "bêtises". Il nous confie : *"ils pensent qu'on fait aller-retour comme ça gratuitement ! certains sont obligés de vendre des choses, je n'ai pas à préciser, c'est comme ça que naît la violence !"*. Youssouf, à l'instar d'autres stagiaires PAQUE que nous avons rencontrés, est poussé, voire obligé à rabattre son projet sur le petit boulot, à exclure toute idée de certification : *"j'ai l'espoir d'ici octobre de trouver un travail. Préparer un CAP au stade où j'en suis maintenant, ça me paraît difficile, pas au niveau des études mais au niveau financier"*.

2. Les conditions subjectives

Précisons-le d'emblée, il n'est pour nous peut-être pas pire erreur que celle qui consiste à rabattre le processus de formation sur un simple processus d'accumulation de savoirs et d'accroissement de capacités. **Se qualifier n'est possible qu'à condition d'être engagé dans un processus de subjectivation, qu'à condition de pouvoir se déplacer non seulement dans l'ordre matériel et idéologique mais aussi imaginaire et langagier**. Nous voudrions, dans les lignes qui suivent, donner quelques exemples de ces processus de subjectivation qui conditionnent l'engagement formatif.

Processus de dé-fusion relative de la mère d'avec l'enfant

Lorsque le rapport à l'enfant est de type fusionnel, **l'engagement formatif est vécu sur le mode de la logique concurrentielle**. Il ravive, exacerbe alors le sentiment de culpabilité et le complexe ambivalent amour/haine : *"Lorsqu'on se forme, c'est au détriment des enfants"*, *"Je n'ai pas fait des enfants pour les confier à d'autres"* (Maria, stagiaire RMI), *"S'il n'y avait pas mon fils..."* (stagiaire RMI). Une charge objectivement minime (une petite phrase) peut alors déclencher une réaction massive (indignation, crise de larmes, réaction de colère) : *"Elle peut se permettre d'arriver deux heures en retard sous prétexte que son fils est malade, moi je n'ai strictement rien à foutre ici !"* (Sylvie, stagiaire RMI)

Une mère ne saurait, dans ce cas, conduire une formation jusqu'à son terme, c'est à dire jusqu'à la certification et à l'emploi, qu'à condition de se déplacer (et de déplacer son enfant) dans l'ordre imaginaire. Qu'à condition de plus être seulement la mère nourricière pour qui la formation doit permettre de *"donner plus et toujours plus encore"* mais aussi la mère qui transmet le savoir : *"ce que tu apprends, tu pourras l'apprendre à ta fille"*. Ce qui signifie du même coup placer autrement son enfant, le faire passer d'une position d'objet à une position de sujet. En fait position(s) de mère et rapports au savoir bougent corrélativement, dé-fusion relative d'avec l'enfant et appropriation cognitive s'activent mutuellement.

Processus de dé-assignation

Les mots de l'exclusion ("exclu", "cas social", "Rmiste", "beur", "bas niveau"...) ne sont pas là pour rendre compte du réel **mais pour désigner, assigner le sujet à une place qui n'est pas la sienne**, pour le mettre là où il n'est pas et où il ne veut pas être, le revêtant de tous les attributs de l'indignité, le tenant dans le mépris. **Ces mots de l'exclusion sont porteurs de mort**. Le stage de formation lui-même doit alors devenir un lieu à partir duquel les sujets puissent - au travers d'un travail par et dans le langage - être à même de refuser cette place-là, de résister à cette assignation et aux relégations mortifères qu'elle génère.

Travail de deuil

"Il y a des jeunes qui meurent ici dans la cité, c'est des gens avec qui on a vécu, dernièrement il y a eu 6 ou 7 morts, presque tous les jours on allait à un enterrement. C'est sinistre ça. Les gens deviennent fous après. parce qu'on ne sait plus où on est" (Chadia, à propos d'une cité de Martigues).

Ce qui caractérise l'univers de la cité, c'est la présence obsédante de la mort, cette répétition du malheur auquel les jeunes ont à faire face. Si les sujets ici sont comme "fous", c'est peut-être parce qu'ils n'ont pas le temps nécessaire pour mener à bien un travail de deuil. Souvent alors la priorité du sujet (effectuer ce travail de deuil) ne coïncide pas avec celle de l'institution ("remise à niveau", "socialisation"). Il faut, au contraire, ici respecter la temporalité propre du sujet, comprendre que ce n'est qu'au terme de ce travail de deuil qu'il peut "passer à autre chose", autrement dit se former.

Travail sur la rupture du lien social

Peut-être faudrait-il aussi interroger la formation et surtout l'emploi comme **ce qui vient rompre les liens antérieurs pour un "ailleurs" incertain, hypothétique, concurrentiel et potentiellement dangereux**, comme une activité qui ne consiste pas seulement en liaison mais aussi en dé-liaison, autrement dit pour une activité qui n'est pas seulement, si l'on se place du point de vue du sujet, gain mais perte. Ne retrouvant pas dans le monde du travail la qualité des liens qu'il connaît dans la cité, ne s'y retrouvant pas "Un parmi d'autres" mais "Un contre les autres", le sujet alors est confronté à une alternative infernale : accepter cette perte ou poursuivre son chemin dans le monde de l'exclusion. Il "choisit" souvent le deuxième terme. Là aussi, rien n'est réellement possible si le stage ne permet pas une amorce de travail sur le sens de cette alternative.

Métabolisation du sentiment de trahison

Mais ce n'est pas seulement de ne pas pouvoir retrouver la qualité des liens qui l'unissent aux autres qui empêche le sujet d'accéder à l'emploi. C'est aussi d'être "Un sans les autres", d'être celui qui "s'en sort", qui "réussit" alors que les autres ne le peuvent. Et laisser les autres dans le monde de l'exclusion, ce n'est pas seulement les laisser dans la pauvreté ou la misère, c'est aujourd'hui, plus tragiquement, les laisser pour la mort. **On comprend que la réussite puisse retentir pour le sujet comme une perte, susciter en lui culpabilité et trahison**. Là encore, rien n'est possible si le stage ne devient pas un lieu permettant la métabolisation de ce sentiment de trahison.

3. Quelques propositions concernant le contenu de l'accompagnement social et psychologique

L'accompagnement social et psychologique n'est autre que **l'ensemble des liens et des procédures à même de créer - et de re-créer en permanence - les conditions matérielles et subjectives de l'engagement formatif.**

Accompagner un jeune dans son parcours formatif, c'est bien sûr lui fournir l'énergie et les moyens matériels dont il a besoin pour sortir de la logique de survie dans laquelle il s'inscrit mais c'est aussi l'interpeller en tant que sujet, l'étayer dans les processus de subjectivation qui conditionnent sa socialisation et sa qualification.

Nous voudrions ici formuler quelques propositions. Nous les centrerons autour de deux procédures : l'intervention sur l'entour social des stagiaires et la constitution de lieux d'énonciation et d'élaboration.

L'intervention sur l'entour social des stagiaires

L'intervention d'une personne sur l'environnement social des stagiaires est à notre sens décisive dans la mesure où elle conditionne de bout en bout leur engagement formatif et sa poursuite. **Il s'agit, au travers de cette intervention, de fournir les bases matérielles de l'engagement dans le stage,** en permettant notamment que la formation devienne "rentable", de contribuer à renforcer la disponibilité formative des sujets en allégeant leur charge psychique et en apaisant leurs soucis, de rendre possible, pour certains d'entre eux du moins, un nouveau rapport au savoir, en évitant que leur statut, du fait du manque d'argent, ne se rappelle trop et trop souvent à eux et, ce faisant, ne les renvoie sans cesse à leur condition, à "leur" place. Cette intervention doit s'inscrire sur le long terme, déborder même le temps du stage proprement dit. Elle requiert, selon nous, une personne qui ne fasse pas partie de l'équipe des formateurs, ayant une bonne connaissance des réseaux sociaux et sanitaires de la localité et dont le temps soit uniquement consacré à cette mission.

La constitution de lieux pour le dire mais aussi pour l'élaborer

Les stagiaires doivent disposer d'un lieu où ils puissent mettre en mots leur éprouvé, leur expérience souvent in-  dite. **D'un lieu leur laissant le temps de l'élaboration, voire de la perlaboration pour certains d'entre eux et non celui du simple témoignage.**

D'un lieu où ils puissent faire retour sur ce qui est initialement dit afin d'en dire toujours plus ou de le dire mieux. Ou encore où ils puissent parfois d  -dire ce dire avant de pouvoir enfin l'assumer.

Nous venons de l'énoncer, la formation, pour être "rentable", ne peut passer par dessus "le chiffre", doit faire avec "ce chiffre". Mais la position réaliste veut aussi qu'elle passe par "le mot", car, à maints égards, la subjectivation - qui se produit au travers des différents déplacements que nous venons de mentionner plus haut - conditionne la socialisation et la qualification.

La personne qui intervient dans ce lieu doit se situer dans une logique d'écoute compréhensive et ne peut, ce faisant, faire partie de l'organisme de formation, de l'institution qu'il représente pour les sujets-stagiaires. Elle doit rencontrer régulièrement les jeunes, au travers de petits groupes, et ce pour une période débordant très largement le temps du stage proprement dit.

Comme nous avons tenté de le montrer, la mise en place d'un accompagnement social et psychologique est une condition nécessaire de l'engagement formatif des jeunes confrontés à la galère. Il y a lieu, dès lors, de s'interroger sur le statut de ce double accompagnement à la fois au sein des organismes de formation et, en amont, dans l'esprit de l'institution chargée de la prescription de formations adressées aux jeunes confrontés à la galère.

Dans le texte qui suit, Marie-Agnès LEGAY s'inscrira dans cette perspective. Elle s'attachera à examiner l'une des deux dimensions, à savoir la manière dont le ministère du Travail a défini cet accompagnement dans le programme PAQUE.

TEXTE 2 - Le statut de l'accompagnement social et psychologique dans les textes rédigés par les services du ministère du Travail en direction des organismes de formation engagés dans le programme PAQUE.

Dans PAQUE, la Délégation à la formation professionnelle (DFP) semble considérer l'accompagnement social et psychologique comme une fonction nécessaire, mais subsidiaire. Celui-ci ne fait pas l'objet d'une prescription explicite, et n'est que sommairement évalué dans le suivi de l'action.

Telle est en effet l'impression qui prévaut à l'analyse des textes adressés par cette institution aux organismes de formation concernés par le programme PAQUE : cahier des charges, instructions complémentaires accompagnant le démarrage de l'action, document définissant le contenu du suivi de conformité.

Avant d'entreprendre l'examen de chacun de ces textes, précisons qu'il y a lieu de distinguer entre "accompagnement social" et "socialisation" : le premier terme renvoie à l'aide à la résolution de problèmes dans une perspective temporelle (écoute, diagnostic, orientation, éventuellement aide financière, et suivi). Quant au second, dans son acception la plus courante, notamment au sein des dispositifs d'insertion, il vise à la fois l'acquisition de nouvelles compétences sociales (connaissance de l'environnement urbain, institutionnel, culturel, acquisition de repères permettant de prévenir de nouvelles difficultés) et le développement de comportements adaptés aux normes sociales (respect des horaires, lutte contre l'absentéisme, etc...).

1. Dans le cahier des charges de PAQUE, la dimension des difficultés personnelles et sociales de ces jeunes est présente ; elle apparaît surtout dans la définition du public concerné: il s'agit de jeunes n'ayant pu accéder à un emploi ou à une formation qualifiante "du fait de leur absence de maîtrise des savoirs de base ou de leurs difficultés personnelles et sociales", ou des jeunes de niveau 6 et 5 bis identifiés par l'ANPE notamment à l'occasion de la réception des "900 000 chômeurs de longue durée".

Il est précisé qu'"il s'agit dans tous les cas de jeunes qui peuvent avoir des difficultés d'ordre cognitif, d'ordre psychologique ou de socialisation. Il convient de s'appuyer sur leurs savoirs extra-scolaires et les expériences qu'ils ont menées afin de miser sur leurs capacités et leurs motivations et ne pas renforcer un sentiment d'échec".

Une grande ouverture donc quant aux critères d'éligibilité au programme PAQUE, la non insertion du fait de difficultés personnelles et sociales constituant un motif d'entrée au même titre que celle qui est imputable à la non maîtrise des savoirs de base.

Mais cette reconnaissance des difficultés psychologiques et sociales des jeunes ne débouche pas - ou très peu - sur des prescriptions en la matière à l'égard de l'organisme de formation. Le travail sur cette dimension n'est qu'un moyen. Il n'est énoncé ni parmi les objectifs, ni parmi les indicateurs de réussite. Il apparaît dans les engagements qui sont attendus de l'organisme de formation à trois niveaux :

1) "Tous les organismes devront prendre en compte l'origine géographique, sociale et culturelle des jeunes, en intégrant dans leur projet toutes les possibilités offertes par l'environnement (parents, familles, organismes socio-culturels, entreprises de réhabilitation et régies de quartier, etc...), cette démarche constituant un mode de reconnaissance personnelle et de valorisation sociale des jeunes, ainsi qu'un facteur de meilleure intégration" ;

2) L'organisme s'engage à "combiner les quatre dimensions suivantes : le développement des compétences sociales, le ré-apprentissage des savoirs de base, la découverte des métiers, de situations de travail, et la préprofessionnalisation" ;

3) L'organisme s'engage à "établir des relations continues avec le correspondant désigné au sein du carrefour-jeunes pour l'informer de la progression des jeunes dont il assure le suivi et le saisir en cas de difficultés particulières, qu'elles soient d'ordre personnel, ou liées aux activités se déroulant tant en centre de formation qu'en entreprise". Implicitement, les difficultés "ordinaires" sont de la compétence de l'organisme de formation, et les difficultés ayant un caractère de gravité particulière relèvent du recours au correspondant.

Ces indications de caractère très général laissent à l'organisme de formation une liberté quasi totale dans la manière de concevoir et de gérer l'accompagnement social et psychologique des jeunes. En particulier celui-ci n'est pas tenu d'affecter une personne à cette fonction, alors qu'il doit "attester d'au moins un équivalent temps plein de chargé de mission consacré à la relation avec les entreprises, pour 200 stagiaires accueillis".

De même, en ce qui concerne les financements spécifiques que l'Etat s'engage à assurer aux organismes de formation qui s'engagent dans PAQUE pour leur permettre de concevoir et de réaliser cette prestation innovante, aucun ne concerne l'accompagnement social et psychologique. En particulier la formation des formateurs et des tuteurs en entreprise est explicitement financée, pas celle des intervenants en suivi social et psychologique.

Si le cahier des charges définit les contours d'un programme, de nombreux points doivent ensuite être explicités, notamment dans la phase de démarrage de l'action. Selon la manière de "lire" le texte initial, cette étape peut apporter un certain infléchissement aux orientations initiales.

2. Dans la mise en oeuvre du programme PAQUE, les organismes de formation ont reçu des informations complémentaires de deux manières :

1) La Délégation à la formation professionnelle leur a adressé mensuellement à cinq reprises jusqu'en janvier 1993 un jeu de questions-réponses élaboré à partir des questions concrètes posées par les organismes de formation.

Il s'agit de documents écrits diffusés à l'ensemble des organismes de formation prestataires au plan national.

2) Les modalités de mise en oeuvre ont aussi, et parallèlement, été précisées au plan local, le plus souvent de manière orale, par les DRFP, les carrefours-jeunes, les coordonnateurs emploi-formation. C'est à ce niveau que le programme PAQUE, élaboré et régulé au plan national contrairement au crédit formation individualisé "qualifiant", était susceptible de trouver une certaine marge de liberté pour s'adapter aux particularités locales. Sans préjuger

de ce qu'il en a été dans les autres domaines, il semble que cela n'ait guère été le cas en matière de suivi social et psychologique, en tout cas sur le site de Marseille que nous avons observé. La régulation opérée par le carrefour-jeunes de Marseille sur ce point a consisté en une simple explicitation du cahier des charges, précisant les rôles respectifs des organismes de formation et des structures d'accueil des jeunes (Missions locales, PAIO), et les relations entre les uns et les autres. Tous les partenaires ont intégré la consigne : contrairement aux usages du CFI, le correspondant est déchargé du suivi social et psychologique du jeune, lequel est confié à l'organisme de formation. Celui-ci pour sa part est tenu de tenir le correspondant régulièrement informé de l'évolution du jeune, et d'en référer à lui en cas de difficulté particulière excédant sa capacité de réponse.

Quant aux informations complémentaires transmises par le document "questions-réponses", elles concernent relativement peu les difficultés sociales et psychologiques des jeunes en regard de la place importante accordée à la non maîtrise des savoirs de base et au souci prioritaire d'y remédier. Une précision très importante est toutefois apportée par le jeu des questions-réponses sur la définition des jeunes concernés par PAQUE. Allant au-delà d'une interprétation restrictive, il s'agit, semble-t-il, d'une rectification apportée au cahier des charges à cet égard. A la question : "tous les jeunes qui ont des difficultés personnelles et de socialisation sont-ils concernés par PAQUE ?", la réponse est la suivante : "PAQUE s'adresse aux jeunes qui ne maîtrisent pas les savoirs de base. Le plus souvent, ces difficultés se cumulent avec des difficultés personnelles et de socialisation, qui doivent être prises en compte par les organismes conventionnés au titre de PAQUE. En revanche, PAQUE ne concerne pas les jeunes qui n'ont que des difficultés personnelles et de socialisation, car, pour ces jeunes, maîtrisant les savoirs de base, il est préférable de recourir à une étape de mobilisation centrée sur l'élaboration d'un projet professionnel dans le cadre du CFI, notamment par la mise en situation de travail (...)."

La présence de la conjonction "ou" dans la définition du public donnée initialement par le cahier des charges - non maîtrise des savoirs de base ou difficultés personnelles et sociales - laissait entendre le contraire.

En revanche, en matière de suivi des jeunes, le document questions-réponses reprend fidèlement le texte du cahier des charges concernant la répartition des responsabilités entre l'organisme de formation et le correspondant. Mais ce sujet n'est abordé qu'à titre subsidiaire au chapitre "l'entrée des jeunes en PAQUE", rubrique "l'accueil et le suivi", à la fin de la réponse à la question "est-ce le correspondant ou l'organisme de formation qui prescrit le contenu du parcours de formation PAQUE ?".

Quant à l'accompagnement social et psychologique, il n'est traité que sous son volet social et d'un point de vue purement financier au chapitre "le statut du jeune", sous la rubrique "les crédits d'accompagnement personnalisé". Il s'agit de définir les modalités de l'attribution d'aides financières qui peuvent être apportées aux jeunes pour résoudre des problèmes individuels : logement, transport, alimentation, santé (lunettes ...), garde d'enfants (...), "voire d'autres dépenses liées à des problèmes exceptionnels, non susceptibles d'être résolus par une autre voie". Ces crédits d'accompagnement, calculés sur la base d'une dépense moyenne de mille francs par jeune, et plafonnés à trois mille cinq cent francs, doivent permettre de lever les obstacles susceptibles d'entraver la participation du jeune à la formation.

Sans sous-estimer à la fois le caractère innovant de cette disposition, l'importance de la condition permissive que peut représenter ce crédit d'accompagnement pour le jeune, et sa valeur symbolique en termes de reconnaissance du rôle de l'argent dans la disponibilité formative, il faut tout de même souligner que l'institution ne se mêle pas de définir, ni même d'exiger, un véritable accompagnement à la fois social et psychologique.

Implicitement, c'est à l'organisme de formation d'assurer comme il l'entend "ce qui est autour" de la formation : le ministère du Travail ne prescrit avec précision que dans les limites de son domaine de compétence, et pour le reste, il se contente de financer des conditions permissives.

Outre les crédits d'accompagnement personnalisé, une autre enveloppe financière a permis le recrutement de correspondants supplémentaires, dits "correspondants PAQUE". Toutefois, ces crédits périphériques sont aussi les plus fragiles - leur remise en question lors du changement d'équipe gouvernementale au printemps 1993 l'a bien montré - ce qui pose à nouveau la question de l'importance attachée à ces fonctions périphériques à caractère social.

Dans la situation évoquée, si les crédits d'accompagnement ont été abondés à nouveau après l'annonce de leur suppression, il n'en a pas été de même du financement des postes supplémentaires des correspondants PAQUE dont les contrats à durée déterminée échus en juin 1993 n'ont pas été renouvelés. La rupture qui en découle dans le suivi des jeunes dont ils s'occupaient, la surcharge qui incombe de ce fait aux correspondants CFI qui restent en poste, ne risquent-elles pas de réduire drastiquement la portée du travail qui avait pu se nouer entre le jeune, son correspondant et l'organisme de formation ? N'y a-t-il pas là une forme de négation implicite de l'importance de ce travail, et de la dimension temporelle de l'évolution des jeunes ?

Cela est d'autant plus paradoxal que le souci de la dimension temporelle est à l'évidence présent à l'esprit des promoteurs de PAQUE. En effet, ceux-ci ont entendu que ce programme soit innovant non seulement au niveau de sa conception et de sa réalisation par les organismes de formation, mais aussi au niveau des pratiques de l'institution chargée de la prescription. Cette volonté s'est notamment traduite par la mise en place d'un suivi approfondi de la réalisation du programme, intégrant la dimension temporelle puisqu'il comporte trois phases successives et destiné à permettre l'instauration d'un dialogue entre l'administration et l'organisme de formation.

3. Pour compléter l'analyse de l'attente du ministère du Travail en matière de suivi social et psychologique, il importe à présent d'examiner de quelle manière cette dimension est prise en compte dans le suivi.

En effet, le constat de la liberté laissée à l'organisme de formation de s'organiser comme il l'entend dans ce domaine ne permet pas de préjuger de la place accordée à ces questions dans l'examen du déroulement de la formation. Qui plus est, par le caractère répété des visites de suivi, par la nature et la formulation des questions posées, l'existence même du suivi peut infléchir les pratiques des organismes de formation.

Pour éviter toute confusion, il faut préciser que le programme PAQUE a fait l'objet de deux démarches de suivi fondamentalement différentes.

- A travers la première, appelée "évaluation", le ministère a souhaité avoir rapidement des informations sur des points particuliers : le public des jeunes accueillis est-il conforme au public ciblé ?, les organismes de formation se sont-ils regroupés sur la base d'une complémentarité de compétences ?, ont-ils effectivement développé des méthodes pédagogiques innovantes ? Le parti-pris était de réaliser une évaluation précoce centrée sur le démarrage de l'action, en analysant de façon approfondie un petit nombre de sites parmi les plus susceptibles d'innover, et de faire circuler l'information sur les expériences intéressantes. Dans ce contexte, il paraît logique que l'accompagnement social et psychologique, qui suppose un examen sur la durée, n'ait pas été un objectif central de cette évaluation.

- La deuxième approche, dite "suivi de conformité", doit permettre d'engager un dialogue en continu sur le terrain entre la Délégation régionale à la formation professionnelle (DRFP) et les organismes de formation. Conçu par la Délégation à la formation professionnelle (DFP), ce suivi comporte trois étapes et s'appuie pour chacune d'elles sur un document se prêtant à une lecture quantifiée, du type grille, afin de permettre une synthèse des réponses recueillies au niveau régional. Les DRFP sont chargées de la réalisation de ce suivi auprès de la quasi-totalité des organismes de formation impliqués dans le programme. A raison d'une demi-journée à une journée par visite, ce suivi mobilise un temps important, ce qui n'empêche pas les DRFP - ou du moins certaines d'entre elles, nous l'avons constaté en PACA - d'aller au-delà de la commande et de poursuivre l'investigation de manière plus qualitative.

L'analyse de la conception de l'accompagnement social et psychologique sera menée à partir des questions-type qui figurent dans les grilles du "suivi de conformité", deuxième étape. En effet, la première étape s'est déroulée trop tôt (même remarque que pour l'évaluation), et la troisième est davantage centrée sur l'alternance, avec des entretiens auprès des jeunes et de leurs tuteurs en entreprise.

La seconde phase du suivi s'appuie sur six grilles de dix questions chacune. La formulation des questions est conçue de telle manière qu'il est possible d'y répondre par oui ou par non. Cela suppose la définition d'indicateurs précis, intitulés "éléments dont l'existence est à vérifier", susceptibles de rendre compte de la qualité d'une prestation en faisant l'économie de sa description détaillée. Le cumul des réponses "oui" permet d'obtenir une note sur 10 pour chacune des grilles, donc sur 60 pour l'appréciation synthétique de l'organisme de formation. La DRFP qui réalise le suivi peut bien sûr compléter les renseignements des grilles par le recueil d'informations descriptives. Cela a été le cas en PACA.

Les grilles portent sur les thèmes suivants :

- 1 - Conduite de l'action,
- 2 - Accueil, suivi, accompagnement social,
- 3 - Individualisation,
- 4 - Alternance (1^{ère} partie),
- 5 - Savoirs de base,
- 6 - Alternance (2^{ème} partie).

Les questions de la grille n° 2 sont présentées page suivante, dans la colonne de droite. Sur les dix questions, trois sont relatives aux modes de circulation de l'information entre

l'organisme de formation, le carrefour et les correspondants (questions n° 1, 3 et 7), quatre concernent les fonctions "périphériques", notamment à caractère social, confiées à l'organisme de formation (questions n° 6, 8, 9 et 10), et trois sont des questions diverses (n° 2, 4 et 5).

La question n° 6 concerne la présence de prestations d'accompagnement des jeunes en matière de socialisation, ce qui est de l'ordre du développement des "compétences sociales", sans rapport avec la résolution concrète de leurs problèmes sociaux à court terme (logement, santé, transports, modes de garde des enfants, etc...).

La question n° 8 a pour objet l'existence du recours à des intervenants spécialisés (psychologues, orthophonistes, etc...). Elle est pertinente pour saisir le cadre dans lequel s'inscrit l'accompagnement social et psychologique, mais sa formulation trop ouverte ne permet pas de déduire d'une réponse positive que ce champ est effectivement couvert. En effet, il peut s'agir d'un intervenant dans un autre domaine (orthophoniste par exemple), ou même d'un formateur ayant une formation initiale en psychologie, sans que celui-ci soit pour autant chargé de prestations en tant que psychologue auprès de l'ensemble des jeunes PAQUE susceptibles d'en bénéficier.

La question n° 9 portant sur les liens établis avec les travailleurs sociaux est elle aussi fondamentale par rapport à notre objet, mais sa formulation centrée sur la structuration de ces liens, c'est à dire leur caractère systématique et répété, risque de biaiser l'information. La réponse "non" peut en effet masquer l'existence de contacts effectifs mais ponctuels, en fonction des besoins des jeunes.

La même remarque est valable pour la question n° 10 : "Les formateurs disposent-ils d'un lieu dans lequel ils peuvent aborder les problèmes relationnels et de comportement ?". La nécessité d'un indicateur matériel, ici la salle, permettant de répondre objectivement par oui ou non risque de limiter la pertinence de l'information recueillie.

Toutefois, malgré le caractère réducteur de cette approche par grille, il faut souligner l'intérêt du suivi rapproché effectué par les DRFP et rappeler que la grille est avant tout le support d'un dialogue. De plus, les DRFP peuvent compléter la grille par le recueil d'informations qualitatives, et inciter les organismes de formation à faire évoluer leur pratique de manière à se mettre en situation de pouvoir répondre positivement aux questions posées. En effet, si ces questions ne suffisent pas à elles seules à permettre un jugement sur la qualité de l'accompagnement, elles constituent en revanche autant de suggestions pertinentes pour améliorer la qualité de la prestation.

En outre, à travers ce suivi exhaustif et répété, les DRFP peuvent améliorer leur connaissance des difficultés concrètes auxquelles se trouvent confrontés les acteurs de terrain, et ainsi amener leur institution à affiner les prescriptions ultérieures.

La lecture du nouveau cahier des charges concernant le programme CFI jeunes 1994 publié fin novembre 1993 par la DRFP de la région PACA semble donner raison à cette interprétation. A travers la définition des actions de mobilisation destinées à un public très proche de celui de PAQUE, et des actions de préqualification, une nette progression de l'implication du prescripteur est perceptible. Affirmation de la nécessité d'approfondir l'accompagnement des jeunes et précisions apportées à l'organisation de l'accompagnement

social (rôles respectifs des structures d'accueil, des correspondants et des organismes de formation) concourent à donner à ce nouvel "appel à projets" une tonalité sensiblement différente de celle du cahier des charges de PAQUE sur la question qui nous préoccupe ici.

Sans entrer dans une analyse fine de ce nouveau texte, ni préjuger de l'ampleur des conséquences de cette évolution sur la pratique des organismes de formation, on peut y voir le signe de l'amorce d'une meilleure reconnaissance de l'importance de l'accompagnement social et psychologique grâce au dialogue noué entre les DRFP et le terrain à l'occasion du suivi de PAQUE.

-
1. - LEGAY Marie-Agnès, ROCHE Pierre
Evaluation du programme PAQUE, rapport final et monographies de parcours de jeunes, site ECF ; Céreq, Mai 1993.
- LABRUYERE Chantal, SIMULA Pierre
Evaluation du programme PAQUE, rapport final et monographies de parcours de jeunes, site ACPM, Céreq, Mai 1993.
 2. Est désigné comme "prestataire" l'organisme de formation "tête de file" qui passe convention avec l'Etat et gère ensuite un partenariat avec un ensemble d'organismes "co - traitants".
 3. ROCHE Pierre, Le Franc, le Mot et la Lettre, Formation et déplacements, recherche menée auprès de deux groupes de stagiaires CAP d'Agent Technique d'Alimentation et CAP de Vente, Emergences, Janvier 1993.
 4. BENDADA Merzaka, BENOURI Chadia, BOY Michèle, CREVILLEN Jacqueline, DJENAH Nassiara, FRISCIA Annie, HANI Nadia, MOUSSA Hayet, ROCHE Pierre, SAIB Siem, SAIB Sabah, SANTIAGO Jacqueline, Pas malades mais pas en bonne santé non plus, Points Jeunes, Martigues, Avril 1992.

LES "JEUNES" ET LES "CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE"
POINTS DE VUE DES ÉVALUATEURS SUR CES CATÉGORIES

Didier DEMAZIÈRE

(CNRS, LASTREE-CLERSE, IFRESI)

LES "JEUNES" ET LES "CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE" POINTS DE VUE DES ÉVALUATEURS SUR CES CATÉGORIES

Didier DEMAZIÈRE
(CNRS, LASTREE-CLERSE, IFRESI)

Parallèlement à la complexité croissante et à la diversification des aides publiques à l'insertion et la réinsertion professionnelle des sans-emploi (mesures de formation, contrats aidés, activités hors marché, etc), les opérations d'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs se sont multipliées depuis le début des années quatre-vingt. Une littérature abondante a ainsi été peu à peu accumulée sur la plupart des dispositifs de lutte contre le chômage. Si cette profusion a permis d'engranger des observations variées et des données diversifiées, elle rend problématique toute tentative de production d'une vue synthétique du champ de l'évaluation. Plus même, il apparaît aujourd'hui difficile de réaliser ne serait-ce qu'un inventaire systématique de l'ensemble des publications relevant de ce champ, d'autant qu'une partie significative de ces études est demeurée sous forme de littérature grise et a été peu diffusée. Il semble néanmoins que *"le modèle de base d'évaluation de ces programmes consiste à essayer de mesurer leurs retombées sur les bénéficiaires"* (Perret, 1992, p.521). Le poids, financier notamment, des interventions publiques et la persistance d'un niveau élevé de chômage expliquent sans doute l'intérêt croissant accordé aux évaluations consacrées à l'impact des dispositifs sur les individus (les "publics-cibles") auxquels il s'adressent.

Les méthodologies et techniques mobilisées pour mesurer l'efficacité des aides publiques ont d'ailleurs été considérablement sophistiquées au cours des années quatre-vingt. En particulier, les approches les plus classiques fondées sur le calcul de taux d'insertion (ou de placement ou de reclassement) "n" mois après la sortie des mesures, ont été complétées par des enquêtes longitudinales, rétrospectives ou par panels, consistant à suivre pendant une période de temps de plusieurs années une cohorte d'individus, sortants des mesures ou bénéficiaires potentiels (Bouder & *alii*, 1993a). L'introduction des approches longitudinales a permis de mieux prendre en compte la dimension dynamique des processus de mobilité sur le marché du travail et a conduit à relativiser toute interprétation du rôle des mesures publiques en termes d'effet direct ou d'efficacité en soi. Ces approches soulignent que les articulations entre politiques publiques et accès à l'emploi ne peuvent être réduites à une relation mécanique directe, mais qu'elles sont construites au cours du temps, à mesure que les cheminements professionnels se forment et se recomposent.

Néanmoins il est frappant de constater que les analyses des effets des interventions publiques demeurent souvent limitées aux études d'impact. La contribution des politiques publiques d'aide à l'insertion à la production de catégories sociales, à la mise en forme de manières de penser les processus d'insertion et à la délimitation de lignes de partage, de groupes et sous-groupes au sein de la population des "sans-emploi" n'est guère analysée. Sur

ce point, les approches historiques sont plus avancées (Salais & *alii*, 1986 ; Topalov 1987 ; coll., 1988) que les études contemporaines portant sur des dispositifs actuels. L'aide publique à l'insertion se situe pourtant au coeur des processus de catégorisation sociale, puisqu'elle se fonde sur la fabrication de spécifiques : dispositifs spécifiques engageant des conceptions implicites de l'insertion ; "publics-cibles" spécifiques engageant des explications implicites de "non-emploi", etc. Ainsi le fait que les politiques de lutte contre le chômage aient légitimé la catégorie de "chômeurs de longue durée" a contribué à la rendre évidente, incontestable, signifiante et pertinente (Demazière, 1992a). Il en va de même pour l'autonomisation de la catégorie "jeunes", et il faudrait sans doute entreprendre une analyse systématique et approfondie des mécanismes de production et de stabilisation de ces catégories sociales ("femmes isolées" en représente une autre, toute aussi solide semble-t-il).

Cette question est néanmoins trop large pour être développée ici. Elle entretient pourtant des relations évidentes avec celle de l'évaluation. En effet les évaluations des aides publiques -et c'est peut-être là une caractéristique essentielle de cet ensemble flou que l'on appelle habituellement évaluation- sont définies et structurées en fonction des catégories administratives, qu'il s'agisse de catégories de dispositifs ou de catégories de publics. Les résultats produits sont généralement dépendants de celles-ci, même s'ils peuvent contribuer à les renforcer ou à les contester. Etudier par exemple les "jeunes" ou les "chômeurs de longue durée" comporte le risque de naturaliser un *artefact* si l'on ne s'interroge pas sur la pertinence de ces catégories.

Or, en nous fondant sur un bilan des évaluations réalisées entre 1988 et 1992 et portant sur les mesures inscrites dans les objectifs 3 (chômeurs de longue durée) et 4 (jeunes en difficultés) du Fonds social européen (Bouder & *alii*, 1993b), nous pouvons avancer l'hypothèse d'une dépendance des catégories de l'évaluation à l'égard des catégories administratives. Il nous est apparu que les évaluations construisent les jeunes en difficulté d'insertion, bénéficiaires ou cibles des aides publiques, comme une catégorie sociale essentiellement scolaire, définie par des critères de niveaux de formation. Le niveau d'études s'impose comme catégorie hégémonique, naturelle et évidente. Par contre, les chômeurs de longue durée sont caractérisés par un faisceau de variables beaucoup plus large et de nature hétérogène puisqu'elles concernent tout autant leur position socioprofessionnelle que leurs comportements ou leurs stratégies. Aucun attribut ne semble ici suffisant pour les caractériser, tout au contraire la tendance est à la multiplication des variables. Ces points de vue respectifs sur les jeunes et les chômeurs de longue durée semblent ainsi répondre aux spécificités de l'action publique : une priorité à l'accès à la qualification et au diplôme pour les jeunes afin de pallier les échecs scolaires passés, une diversification des actions de formation (réentraînement, remobilisation, réapprentissage des gestes professionnels, redynamisation, etc) pour les chômeurs de longue durée afin de répondre à un cumul de difficultés et de handicaps. Aussi cette dépendance ne semble pas se résumer à l'utilisation par les évaluateurs des catégories formelles qui structurent les politiques de l'emploi : types de dispositifs, définition des populations-cibles, etc. Elle renvoie plus profondément à un accord implicite sur les manières de définir la position des jeunes comme des chômeurs de longue durée sur le marché du travail, c'est à dire, pour utiliser l'expression consacrée qui n'est pas sans être problématique (Gazier, 1990), leur employabilité. En ce sens, étudier ces formes de catégorisation contribue à interroger les implicites des évaluations, mais aussi des catégories de pensée mobilisées dans le champ des politiques d'emploi. Cette approche conduit également à poser la question des rapports entre les évaluations et les recherches. Ce dernier

point ne pourra qu'être effleuré tant il comporte de dimensions et de difficultés, la première sinon la principale tenant à la distinction même entre ces ensembles flous.

Les "jeunes" dans les évaluations

L'analyse des rapports d'évaluation permet d'identifier un faisceau relativement étroit de variables systématiquement utilisées pour caractériser les jeunes engagés dans des dispositifs d'insertion : le sexe, le niveau de formation et/ou de diplôme, la spécialité de formation, l'obtention ou non du diplôme, et parfois, l'âge, et le statut d'activité. Cet éventail n'apparaît pas seulement comme un socle de base qui serait incontournable, mais aussi comme un faisceau suffisant pour éclairer ce que sont les jeunes. Au sein de cette configuration le faible niveau de formation apparaît comme la caractéristique essentielle qui définit les spécificités de ces jeunes, à l'exclusion de toute autre. D'autres indicateurs de position sociale, pourtant fréquemment utilisés dans les enquêtes auprès de populations exclues de l'emploi ou en mobilité sur le marché du travail, ne sont que très rarement mobilisés : l'origine sociale, le niveau de ressources, la situation matrimoniale, etc sont ainsi négligées.

Cette manière de caractériser les jeunes revient à les définir prioritairement par leurs difficultés scolaires passées, et donc à donner de leurs difficultés d'insertion une explication implicite : elles seraient liées à leur faible niveau scolaire. Ce schéma donne une tonalité particulière aux évaluations. Celles-ci se concentrent d'emblée sur la mesure des effets du passage en dispositif sur le devenir professionnel du jeune, sur son accès à l'emploi, puisqu'il y a comme une évidence à l'entrée en formation, puisque c'est la faiblesse de la formation initiale qui est considérée comme cause centrale des difficultés d'insertion professionnelle. Cette perspective aboutit à développer des approches naturalistes de l'efficacité des dispositifs qui construisent le jeune en insertion comme une réalité *sui generis*, socialement neutre (même si elle est scolairement caractérisée).

Deux orientations au moins sont ainsi négligées. D'un côté les interrogations sur les rapports des jeunes à la formation, sur leurs attitudes vis-à-vis des dispositifs, sur leurs réactions face aux offres qui leur sont faites, sont évacuées. En effet, l'utilité de la formation apparaît comme une évidence puisque les jeunes sont définis par des carences scolaires. Ils sont alors désincarnés, dépourvus de toute stratégie et dépouillés de toute dimension subjective. D'un autre côté les démarches sont exclusivement centrées sur les jeunes et sont dissociées de tout analyse de l'environnement contextuel (marchés locaux du travail, réseaux relationnels) ou institutionnel (fonctionnement des dispositifs, logiques d'acteurs). L'interface jeunes / dispositifs n'a ainsi pas à être interrogé, puisque la conception implicite qui prévaut est celle de l'adéquation des dispositifs aux situations des jeunes.

La catégorie "jeunes" revêt une certaine évidence, non seulement parce que des dispositifs spécifiques ciblés sur les jeunes de moins de 25 ans existent, mais aussi parce qu'elle condense une explication, voire un paradigme de l'insertion. Par elle-même cette catégorie suffit à désigner les causes des difficultés d'insertion, soit, pour utiliser une autre catégorie toute aussi évidente, "l'échec scolaire". Ces modes de catégorisation contribuent indubitablement à structurer les logiques sociales et administratives sous-jacentes à la définition des dispositifs d'aide à l'insertion. Depuis une dizaine d'années en effet, la norme

scolaire a acquis une place de plus en plus centrale dans la délimitation des logiques des "mesures jeunes", le crédit formation individualisé faisant même de la certification un objectif explicite. Plus même, cette norme a été en quelque sorte introduite dans la définition de la cible du programme de préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE) puisqu'il a été conçu pour des jeunes qui ne maîtrisaient pas les savoirs de base. Pour autant cette norme scolaire n'est pas systématiquement reprise dans toutes les évaluations, puisque certaines aboutissent *in fine* à la critique explicite d'une conception de l'insertion organisée autour de l'élévation du niveau de formation et de la norme scolaire.

Cette logique de catégorisation étonne, surtout si on la confronte avec les recherches sur les jeunes. D'un côté les évaluations analysées s'appuient sur, contiennent, ou légitiment au moins implicitement une catégorisation des jeunes en termes de manques scolaires et une conception de l'insertion comme intervention visant à les combler. De l'autre les bilans périodiques qui ont été faits des recherches sur les processus d'entrée sur le marché du travail (Balazs, Faguer, 1977 ; Tanguy, 1986 ; Bouffartigue & *alii*, 1989), comme leurs prolongements les plus récents (Demazière & Dubar, dir, 1993), obligent à reconnaître qu'il n'existe pas à ce jour de théorie satisfaisante et opératoire de l'insertion des jeunes.

Surtout, il est frappant de constater que les recherches françaises portant sur les jeunes que l'on pourrait qualifier comme étant en échec scolaire et rencontrant des difficultés d'insertion, professionnelle voire sociale, -jeunes connaissant l'"*expérience du chômage*" (Balazs, 1983), jeunes confrontés à la "*galère*" (Dubet, 1986), "*jeunes sans avenir*" (Pialoux, 1979), "*jeunes stagiaires sans diplôme*" (Dubar & *alii*, 1987), jeunes exclus des dispositifs publics de formation (Lagrée, 1989)- insistent toutes sur la diversité des conditions de vie, des systèmes de représentations et des orientations stratégiques de ces jeunes, pourtant issus des mêmes filières scolaires, voire inscrits dans les mêmes dispositifs publics. Plus, ces travaux montrent que pour s'insérer dans l'emploi les jeunes doivent développer de nouveaux apprentissages, relatifs à la recherche d'emploi, à la construction d'un projet professionnel, à l'intégration dans des collectifs de travail, etc. Ces expériences nouvelles, propres à la phase d'entrée dans la vie active, et plus largement adulte, peuvent se développer dans des espaces différents : champ de la formation, univers des acteurs institutionnels de l'insertion, groupes des pairs, etc. Elles sont irréductibles à un rattrapage de l'"échec scolaire". De plus, quels que soient les espaces dans lesquels cette socialisation secondaire se construit, tous les jeunes n'y réagissent pas de la même manière. Ainsi ces recherches montrent que la catégorie "jeunes" est hétérogène et peu pertinente, et qu'elle recouvre des modes de vie, attitudes, identités contrastées. Elles soulignent son caractère social et arbitraire et tentent de déconstruire son évidence. Il resterait à préciser en quoi cette posture peut être mobilisée pour l'évaluation de dispositifs qui s'appuient sur ces découpages.

Les "chômeurs de longue durée" dans les évaluations

A travers les rapports d'évaluation portant sur les dispositifs publics qui leur sont destinés, les "chômeurs de longue durée" ne sont pas du tout caractérisés de la même manière que les "jeunes". Le diplôme ou le niveau de formation apparaissent comme des indicateurs peu pertinents pour une population ayant quitté depuis longtemps le système éducatif. Mais surtout, le niveau de qualification ou l'expérience professionnelle ne sont guère plus utilisés. Certes il est difficile de codifier ces indicateurs puisque la qualification professionnelle n'est

pas nécessairement certifiée et peut être obsolète, et puisque l'expérience professionnelle peut être décrite de façon très diverse. Tout se passe comme si, dès lors que ces attributs ne sont pas pris en compte, l'expérience du chômage de longue durée invalidait et annulait le passé des individus, puisque celui-ci, y compris dans ses dimensions professionnelles, n'est pas retenu au titre des informations pertinentes pour décrire les chômeurs de longue durée.

Parallèlement de nombreuses autres variables sont mobilisées. Il s'agit tout d'abord de variables spécifiques qui décrivent le statut social plus que la position professionnelle des individus : situation matrimoniale, type de famille, niveau et origine des ressources financières, état de santé, etc. D'autres variables complètent ces descriptions des chômeurs de longue durée, qui renvoient à leurs comportements et attitudes. Elles concernent des domaines disparates : comportements de recherche d'emploi, vécu du chômage, attitudes vis à vis du travail, "problèmes relationnels", "problèmes psychologiques", etc, et sont construites de manière très hétérogène et peu comparable d'une étude à l'autre, même si les intitulés peuvent être exactement les mêmes. Le chômeur de longue durée engagé dans un dispositif d'aide à la réinsertion est donc caractérisé avant tout sur un plan subjectif, voire psychologique. Ce mode de catégorisation indique que sa position sur et sa relation au marché du travail sont considérées comme problématiques, puisque les caractéristiques qui sont jugées pertinentes pour en rendre compte s'inscrivent dans des dimensions extra-professionnelles et exclusivement internes à l'individu.

Cette manière de caractériser les chômeurs de longue durée revient à les définir en priorité par des difficultés sociales et psychologiques, et donc à donner à leurs difficultés de réinsertion une explication implicite : elles résultent de ce type de facteurs. Les conséquences du chômage prolongé deviennent les principaux éléments mobilisés pour résumer la position, voire l'identité des chômeurs, et pour comprendre leurs trajectoires. Ce schéma donne une tonalité particulière aux évaluations : les taux de placement dans l'emploi ne sont pas considérés comme les meilleurs indicateurs de réussite des aides publiques. Les effets des dispositifs sont souvent inscrits dans un registre subjectif, au demeurant peu formalisé et assez flou. Les évaluations cherchent à identifier et mesurer des transformations dans les comportements, attitudes, représentations, voire sentiments, pour les porter au crédit du passage en mesure. Une grande importance est donnée à la redynamisation de la personne, entre autres autour de la formulation et du développement d'un projet professionnel. La notion de "chemin parcouru" devient alors centrale. Pourtant elle recouvre des phénomènes disparates : développement de l'autonomie, des savoir-être, de la capacité d'élaboration de projets de vie, du sentiment de confiance en soi, etc. Chaque analyse est ainsi singulière et spécifique ; mais toutes observent les chômeurs de longue durée et les effets des dispositifs à partir d'une grille comportementale, et contribuent à construire la catégorie de chômeur de longue durée en déconnexion du marché du travail et sur un registre subjectif.

Cette convergence des études d'évaluation contribue à autonomiser la catégorie de chômeur de longue durée et à la dissocier de celle de chômeur, au sens classique. Elle aboutit à en faire une catégorie naturelle, dont l'évidence est définie par les difficultés de retour à l'emploi, une position de marginalité sur le marché du travail, et des problèmes spécifiques qui doivent être traités avant l'accès à l'emploi. Ces travaux, qui sont alimentés par l'identification d'une catégorie particulière de chômeurs "à problèmes", cibles des politiques d'aide à la réinsertion, construisent en retour cette catégorie de chômeurs, qui sont vus comme ayant des problèmes particuliers d'employabilité. L'attribution de difficultés de réinsertion,

et le caractère problématique de cette réinsertion, deviennent des principes implicites de définition. Et la caractérisation en termes sociaux et psychologiques indique que des difficultés de mobilisation et de construction de projets apparaissent comme les facteurs explicatifs évidents des difficultés de reclassement. En ce sens, il y a une convergence entre les politiques publiques et les évaluations, puisque celles-ci répondent en quelque sorte au développement des stages aux objectifs polysémiques et imprécis tels que : redynamisation, remobilisation, remotivation, resocialisation, etc. Cette convergence ne se réduit pas à une utilisation du même vocabulaire, mais elle porte sur les manières dont les chômeurs sont catégorisés. Elle se fonde sur une délimitation des traits pertinents à retenir pour rendre compte des situations des chômeurs de longue durée. La catégorie de chômeurs de longue durée suffit en elle-même pour désigner les causes des difficultés de réinsertion.

Ici encore cette cohérence et cette évidence de la catégorie, qui n'est plus seulement administrative, dans la mesure où les évaluations lui ont fabriqué un contenu et lui ont donné une légitimité sociale, contraste avec les résultats des recherches sociologiques qui portent sur les chômeurs et les chômeurs de longue durée. Celles-ci ont en effet contribué à faire éclater l'unicité du statut de chômeur en mettant en évidence la pluralité des façons de vivre l'"*épreuve du chômage*" (Schnapper, 1981), la différenciation des effets du chômage sur les "*rapports à soi*" (Cukrowicz, 1981), la diversité des "*stratégies de recherche d'emploi*" (Benoit-Guilbot, 1990), la variété des "*processus identitaires*" chez les chômeurs de longue durée (Demazière, 1992), la pluralité de leurs "*rapports à la formation*" (Chérain & alii, 1992). Dans cet ensemble de recherches, l'accent est systématiquement mis sur les manières différenciées, en fonction des individus et des groupes sociaux, de vivre ce "*statut dérivé de l'emploi*" (Schnapper, 1989). Le chômage n'est en aucun cas une expérience vécue de manière identique par tous, pas plus que le prolongement de cette expérience ne conduit à une homogénéisation des comportements, attitudes, représentations et aspirations. Tout au contraire, ces travaux montrent que le vécu du chômage, ou encore les identités des chômeurs, ne sont pas indépendants des expériences de travail antérieurement acquises, des confrontations passées au marché du travail, et finalement des trajectoires sociales et professionnelles. Loin de donner un contenu à la catégorie de chômeurs de longue durée, ces travaux soulignent qu'elle est avant tout une construction socio-administrative.

En guise de conclusions

Il reste à s'interroger sur ce qui apparaît bien comme une coupure entre d'un côté les recherches en sociologie et économie de la jeunesse ou du chômage et de l'autre la plupart des évaluations des politiques publiques d'emploi ciblées sur ces catégories de population, entre théorisation scientifique et observation méthodique des mesures publiques.

On peut s'étonner quelque peu de cette différenciation, puisque la recherche sur l'insertion ou le chômage ne s'est pourtant pas constituée de manière autonome et en dehors des sollicitations et demandes de l'appareil administratif. Si ces objets sont longtemps restés peu étudiés par la sociologie (Dubois, Kastoryano, 1985), c'est bien sous l'impulsion d'organismes publics et d'administrations que ces questions ont de plus en plus été investies par les chercheurs (sociologues, économistes, etc) au cours des années quatre-vingt (Demazière, 1992c). Dès lors, comment expliquer que les manières de découper la réalité soient si différentes? Comment expliquer de tels écarts entre les manières de désigner les

populations en chômage? Comment expliquer de telles divergences dans les descriptions des situations de ces populations et de leurs positions sur le marché du travail?

Tout se passe comme si les études d'évaluation étaient très dépendantes d'un paradigme implicite de l'employabilité des jeunes et chômeurs de longue durée, de sorte qu'elles restaient très centrées sur la mesure des effets des aides publiques sur la distance à l'emploi ou au marché du travail de ces populations. Poursuivre une telle perspective implique de se doter d'une théorie des facteurs qui contribuent à construire et définir cette distance : la formation pour les jeunes, les problèmes sociaux voire psychologiques pour les chômeurs de longue durée répondent à cette nécessité, et sont déjà partiellement inscrits dans les politiques elles-mêmes.

Les travaux de recherche ne sont pas pour leur part structurés autour de la question de la distance à l'emploi et des moyens à mis en oeuvre pour réduire cette distance. Dans une perspective généralement plus compréhensive, ils visent à décrire et interpréter les processus de construction des positions occupées par les individus, mais sans les limiter *a priori* à un petit nombre de facteurs qui sont précisément ceux sur lesquels les dispositifs publics sont censés peser. La référence implicite des travaux n'est plus l'employabilité des individus et sa mesure, mais les statuts sociaux qu'ils occupent et leur reconnaissance sociale. Le terme même d'employabilité est d'ailleurs absent de ces recherches, comme si ce concept était réduit de fait à son rôle initial de mesure *a posteriori* d'une probabilité d'obtention d'un emploi (Ledrut, 1966). Du coup, l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques apparaît hors champ, dès lors que cet impact se mesure sur l'employabilité des chômeurs.

Il n'est pas étonnant que dans une telle perspective les catégories administratives apparaissent non pertinentes, car elles ont surtout une signification opératoire et pratique : il s'agit de désigner de manière commode des populations dotés d'une employabilité relative assez comparable. Par contre, on pourra s'étonner du fait que ces catégories-cibles, qui ne visent qu'à orienter dans les grandes lignes la politique sélective de l'Etat, sont en quelque sorte légitimées et naturalisées par nombre d'évaluations de l'impact de ces politiques. Ainsi, entre l'absence de prise en compte du rôle des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion dans la plupart des recherches sur les jeunes et les chômeurs, et des évaluations prisonnières d'arbitraires sociaux, la voie permettant de construire d'autres modalités d'évaluation semble bien étroite. Elle ne pourra sans doute être trouvée qu'avec la consolidation progressive d'un corpus de connaissances éprouvées et d'un ensemble de théories de moyenne portée sur les processus d'insertion professionnelle et de sortie du chômage. Le fort et récent développement des travaux sur ces thèmes laisse augurer que cette situation n'est pas si éloignée dans le temps.

Références citées

- Balazs G., 1983. - "Les facteurs et les formes de l'expérience du chômage", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°50, p69-83.
- Balazs G., Faguer J-P., 1977. - *Bilan des travaux sur les jeunes et l'emploi*, ronéo, CEE.
- Benoit-Guilbot O., 1990. - "La recherche d'emploi : stratégies, qualification scolaire ou professionnelle, et "qualification sociale"", *Sociologie du Travail*, n°4, p.491-506.
- Bouder A., Cadet J-P., Demazière D., Romani C., 1993a. - "Evaluation of public policies on employment : issues, tools and methods", *Newsletter Training and Employment*, CEREQ, n°11.
- Bouder A., Cadet J-P., Demazière D., 1993b. - *Bilan et analyse des méthodologies d'évaluation*, deux tomes (concernant les chômeurs de longue durée, et concernant les jeunes en difficultés), ronéo, CEREQ, mars.
- Bouffartigue P., Lagrée J-C., Rose J., 1989. - "Jeunes : de l'emploi aux modes de vie. Points de vue sur un champ de recherche", *Formation Emploi*, mars-juin, p.63-78.
- Chérain A., Demazière D., 1992. - "Former les chômeurs de longue durée : leurs points de vue sur une évidence", in Guitton C. & Sibille H., *Former pour insérer. Evaluation d'une politique publique de lutte contre le chômage de longue durée*, Paris, Syros-Alternatives, p.141-154.
- Coll., 1988. - *Les sans-emploi et la loi. Hier et aujourd'hui*, Paris, Calligrammes.
- Cukrowicz H., 1981. - *L'homme en lambeaux. Les effets du chômage consécutifs à un licenciement économique*, Lille, ronéo, LASTREE.
- Demazière D., Dubar C. (eds), 1993. - "L'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire : trajectoires biographiques et contextes structurels", CEREQ, *Documents*, série Synthèses, n°91.
- Demazière D., 1992a. - *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille, Presses Universitaires de Lille.
- Demazière D., 1992b. - "Chômage de longue durée et processus identitaires", in Coutrot L. & Dubar C., *Cheminements professionnels et mobilités sociales*, Paris, La Documentation Française, p.201-230.
- Demazière D., 1992c. - "La sociologie française face au chômage ; premières réflexions", *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°20, p.41-54.
- Dubar C., Dubar E., Feutrie M., Gadrey N., Hédoux J., Verschave E., 1987. - *L'autre jeunesse. Jeunes stagiaires sans diplôme*, Lille, Presses Universitaires de Lille.

- Dubé F., 1986. - *La galère. Jeunes en survie*, Paris, Fayard.
- Dubois P., Kastoryano R., 1985. - "Recensement des recherches en cours sur le travail (1984)", in *Le travail et sa sociologie. Essais critiques*, Paris, L'Harmattan, p.17-41.
- Gazier B., 1990. - "L'employabilité : brève radiographie d'un concept", *Sociologie du Travail*, n°4, p575-584.
- Lagrée J.-C., (dir), 1989. - *Jeunes et chômeurs*, Paris, éd. du CNRS.
- Ledrut R., 1966. - *Sociologie du chômage*, Paris, PUF.
- Perret B., 1992. - "Evaluation des politiques de lutte contre le chômage : un regard typologique", in Bouillaguet P. & Guittou C. (textes réunis par), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*, Paris, Syros-Alternatives, p517-524.
- Pialoux M., 1979. - "Jeunes sans avenir et travail intérimaire", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°26-27, p19-47.
- Salais R., Baverez N., Reynaud B., 1986. - *L'invention du chômage*, Paris, PUF.
- Schnapper D., 1989. - "Rapports à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux", *Revue Française de Sociologie*, n°1, p.3-29.
- Schnapper D., 1981. - *L'épreuve du chômage*, Paris, Gallimard.
- Tanguy L., (dir), 1987. - *L'introuvable relation formation-emploi. Un état des recherches*, Paris, La Documentation Française.
- Topalov C., 1987. - "Invention du chômage et politiques sociales au début du siècle", *Les Temps Modernes*, n°496-497, p.53-92.

DEUXIÈME THÈME

EFFICACITÉ ET EFFETS DES POLITIQUES PUBLIQUES

MÉTHODES ET RÉSULTATS

Rapporteur : Jacques FREYSSINET

(IRES)

EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES
MÉTHODES ET RÉSULTATS

Jacques FREYSSINET

(IRES)

EFFICACITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES

MÉTHODES ET RÉSULTATS

Jacques FREYSSINET
(IRES)

I - NATURE DES CONTRIBUTIONS

Les six textes soumis à discussion relèvent de trois genres différents.

A. Des enquêtes originales portant sur un dispositif particulier

1. Les deux contributions proposées par François STANKIEWICZ et Marie-Hélène TOUTIN étudient l'impact de stages organisés pour des adultes peu qualifiés (25-45 ans). La population mère (1445 personnes) est constituée de demandeurs d'emplois entrés en stage entre novembre 1989 et avril 1990 dans quatre bassins d'emploi du département du Nord aux caractéristiques contrastées. Des entretiens ont été menés auprès d'un échantillon représentatif de 285 stagiaires.

2. La contribution de Fernando FARIA DE OLIVEIRA résulte d'une enquête auprès de bénéficiaires d'AIF (actions d'insertion et de formation) incluant des entretiens auprès des stagiaires. Nous ne disposons pas d'autres informations sur la population étudiée.

B. L'exploitation de sources statistiques permettant de comparer l'action de différents dispositifs

3. La contribution de Thomas COUPPIE et Patrick WERQUIN s'appuie sur une enquête du CEREQ auprès de 2453 jeunes sortis en 1989 d'une formation initiale secondaire et suivis jusqu'en 1993 grâce à un échantillon cylindré. Elle confronte la logique des dispositifs avec celle des jeunes, utilisateurs ou non de ces dispositifs.

4. La contribution d'Anne-Lise AUCOUTURIER confronte 2 panels-témoins de jeunes et de chômeurs de longue durée avec 7 panels-loupes correspondant aux mêmes catégories mais composés uniquement de bénéficiaires des différents dispositifs. L'accent est mis sur la comparaison des trajectoires.

C. Une méta-évaluation

5. La contribution d'Annie BOUDER et de Jean-Paul CADET est une réflexion méthodologique fondée sur l'examen comparatif d'un ensemble de travaux d'évaluation portant sur des actions en direction des jeunes et des chômeurs de longue durée. Elle propose une réflexion sur la fonction sociale de l'évaluation.

Ces textes sont d'une grande densité et constituent souvent une synthèse de travaux beaucoup plus volumineux. Il serait donc vain de tenter d'en présenter un résumé. Nous précisons d'abord le champ dans lequel ils se situent pour nous limiter ensuite aux trois questions principales qu'ils abordent.

II - LE CHAMP DES PROBLÈMES TRAITÉS PAR LES CONTRIBUTIONS

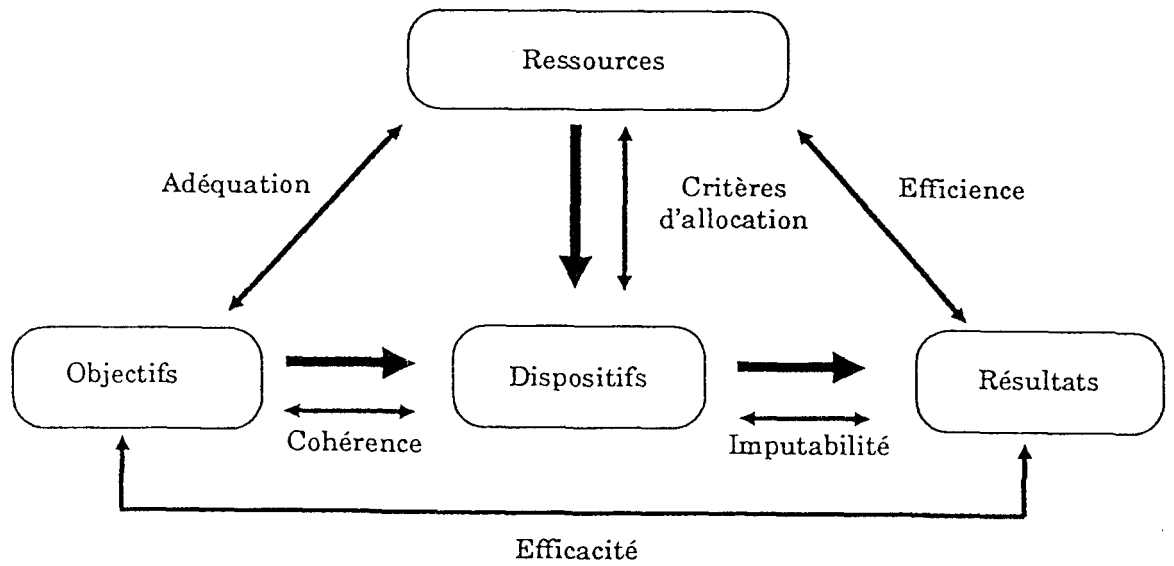
De manière schématique, nous représentons dans le graphique 1 l'articulation entre les principales questions que doit traiter une démarche d'évaluation des dispositifs de politique de l'emploi. A partir d'un diagnostic de dysfonctionnement, des objectifs sont définis, des ressources sont mobilisées pour créer des dispositifs au bénéfice de certaines populations, des résultats sont obtenus et mesurés. L'évaluation est, au départ, une grille de questionnement sur les interactions qui s'établissent entre ces pôles.

A ce niveau, un premier constat s'impose : sous réserve d'une seule exception (STANKIEWICZ), les contributions ignorent la partie supérieure du graphique : elles ne contiennent que peu ou pas d'informations sur les ressources mobilisées, leur adéquation aux objectifs retenus, leurs critères d'allocation entre différents dispositifs, leur efficacité quant aux résultats obtenus. L'essentiel des réflexions porte sur la relation objectifs - dispositifs - résultats et le critère central de référence est la position des individus par rapport à l'emploi.

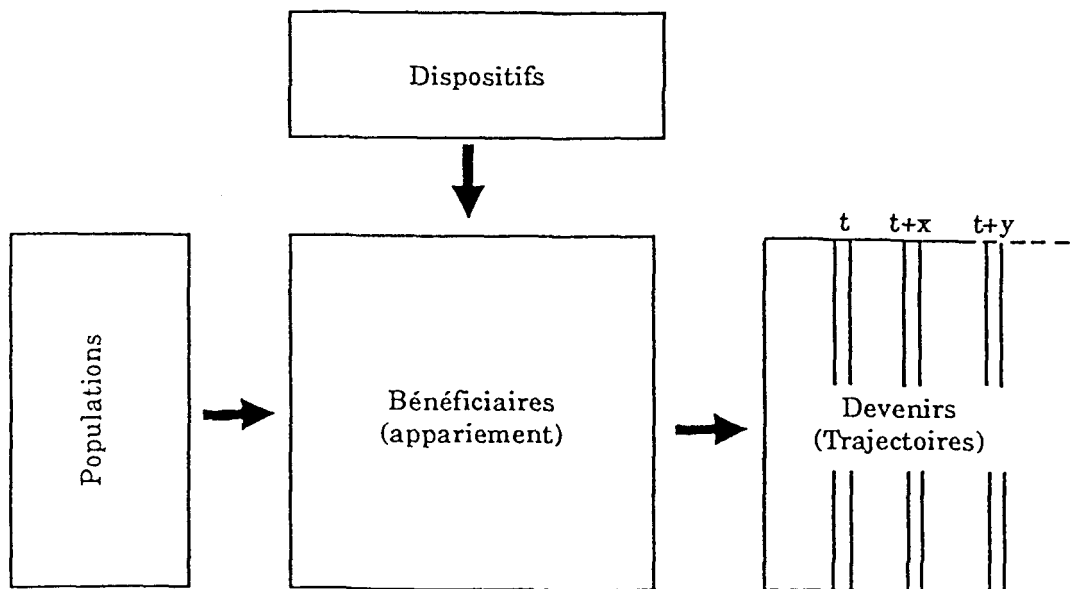
Un certain partage du travail se manifeste implicitement : les chercheurs s'appuient ici sur une problématique issue de l'économie et la sociologie de l'emploi ; ils s'intéressent aux populations, aux acteurs, aux institutions. La question de l'allocation efficace des ressources n'est évoquée que de manière indirecte. Pourquoi ? S'agissant de problèmes sociaux aigus, est-il malvenu de parler d'argent ? L'information est-elle inaccessible ? Le problème est-il jugé méthodologiquement insoluble ?

Le risque est celui d'une disjonction entre les démarches que nous allons présenter et celles des gestionnaires ou financiers qui demeureront opaques mais déterminantes dans les processus de prise de décision.

Graphique 1
Le champ de l'évaluation



Graphique 2
Le champ des contributions



III - POPULATIONS - DISPOSITIFS - DEVENIRS : QUELLES SONT LES CATÉGORIES PERTINENTES ?

L'enchaînement représenté au graphique 2 constitue le thème central de la majorité des contributions : dans quelle mesure le passage de certaines populations dans certains dispositifs engendre-t-il une inflexion identifiable de la trajectoire socio-professionnelle des bénéficiaires ?

Nous irons du plus simple au plus complexe.

A. Les dispositifs

L'accord est général pour utiliser une partition de base :

- stages mis en oeuvre par des organismes de formation,
- emplois aidés dans le secteur non-marchand,
- emplois aidés dans le secteur marchand.

Cette typologie se révèle discriminante pour distinguer les trajectoires des bénéficiaires (AUCOUTURIER).

La multiplicité des dispositifs conduit à poser deux types de questions :

- celle des rapports de complémentarité ou de concurrence (voire de cannibalisme) qui s'établissent entre eux (COUPPIE - WERQUIN) ;
- celle du degré de ciblage ou de généralité fixé dans les conditions d'accès ; des évolutions alternantes sont observées entre les deux orientations (FARIA DE OLIVEIRA à propos des dispositifs pour les chômeurs de longue durée).

Enfin, des réflexions sont présentées sur l'appariement des dispositifs à leurs "bénéficiaires" (par exemple TOUTIN sur l'adéquation des formations suivies au profil des demandeurs d'emploi).

B. Les populations

Selon quels critères stratifier les populations qui relèvent des dispositifs ?

- Les critères de sexe et d'âge s'imposent à tous comme évidents.
- S'y ajoutent des variables d'état avant l'entrée dans un dispositif ; par exemple pour les jeunes :
 - caractéristiques de la formation initiale ;

- caractéristiques de l'environnement familial et social
(COUPPIE - WERQUIN).

- Si l'observation ne se limite pas à l'impact d'un passage en dispositif mais reconstruit une trajectoire, il faut vérifier si la chronique du ou des passages antérieurs dans des dispositifs constitue une variable explicative de l'usage et de l'effet d'un dispositif (ibidem).

On opposera des enchaînements positifs de passages par des dispositifs construisant une trajectoire d'insertion (par exemple SIVP, puis CQ, puis CDI non-aidé) et des logiques d'enfermement dans le recours aux dispositifs sans perspective d'accès ou de retour à un emploi "normal" (AUCOUTURIER).

C. Les devenirs

1. Quelle méthode de suivi ?

Les étapes de progression des méthodes apparaissent clairement :

- statique simple : observation de la position x mois après un passage en dispositif ;
- statique comparative : observations ponctuelles des positions à plusieurs reprises ;
- dynamique : reconstitution par entretiens des trajectoires pendant une certaine période.

La supériorité de la dernière méthode ne se discute pas ; cependant l'allongement des itinéraires d'insertion rend parfois insuffisantes les durées de suivi pratiquées et pose des problèmes de déperdition (échantillons cylindrés) (COUPPIE-WERQUIN).

2. Quels indicateurs de résultats ?

Un point commun aux auteurs est la critique de l'usage, en pratique dominant, du taux d'emploi observé x mois après la sortie du dispositif :

- il faudrait, au moins, mesurer la somme des durées d'emploi sur une période suffisamment longue ;
- il faut tenir compte de la qualité de l'emploi occupé (CDI, CDD, intérim ; emploi aidé ou non-aidé) et s'assurer que l'"emploi" ne résulte pas du renouvellement dans le dispositif ou du passage dans un autre ; un indicateur synthétique approximatif pourrait être la somme des salaires perçus pendant une certaine durée (STANKIEWICZ, TOUTIN) ;
- il faut tenir compte de l'inégalité des populations à l'entrée selon les mesures (effets de sélection) (AUCOUTURIER).

Mais, plus fondamentalement, l'usage du taux d'emploi comme indicateur présuppose que la fonction affichée des mesures (l'insertion ou la réinsertion professionnelle) est leur fonction réelle et unique.

Or les dispositifs peuvent avoir des objectifs non-affichés (dégonfler les statistiques du chômage, assurer des revenus ou reconstituer des droits, rendre l'exclusion socialement tolérable, etc.) ou avoir des effets autres que ceux logiquement recherchés. La définition d'indicateurs de résultats suppose donc un repérage de ces derniers qui ne se limite pas à ceux officiellement recherchés. Par exemple, à propos des stages de formation pour adultes peu qualifiés, STANKIEWICZ et TOUTAIN identifient trois types d'effets objectifs :

- effet formation *stricto sensu*,
- effet dynamisation (resocialisation),
- effet contact avec des employeurs (intermédiation).

Ils montrent qu'il ne faut pas négliger les effets subjectifs, par exemple le degré de satisfaction du demandeur d'emploi quant à sa participation à un stage.

Autre exemple : on observe (AUCOUTURIER) que l'impact différentiel du passage en mesure s'exerce non seulement quant à la position relativement à l'emploi et au chômage mais aussi par rapport à l'inactivité (diminution des retraits d'activité).

Si les effets observés sont autres que ceux officiellement recherchés, une réflexion sur l'efficience (pas nécessairement négative) s'impose.

3. Quel contrôle de l'imputabilité ?

Peut-on établir une hypothèse de causalité entre le passage dans un dispositif et le changement d'état (ou l'inflexion de trajectoire) observé ? C'est un casse-tête classique de l'évaluation ; pour y répondre deux méthodes sont présentées :

- la première, classique, repose, grâce à l'existence d'une population témoin, sur la comparaison de la situation, toutes choses égales, de bénéficiaires et de non-bénéficiaires ; un effet différentiel peut être mis en évidence (AUCOUTURIER) mais avec le risque qu'il provienne pour partie de variables omises dans la définition de populations comparables (par exemple, l'"employabilité") ;

- la seconde méthode (TOUTAIN) repose sur un contrôle de cohérence entre contenu de la mesure et nature du résultat ; par exemple, on accepte l'imputabilité s'il y a correspondance entre formation reçue et contenu de l'emploi obtenu.

Soulignons à nouveau que le problème d'imputabilité ne peut se réduire à des comparaisons d'état ; ce sont les trajectoires qu'il faut observer ; or, elles sont non-linéaires après une mesure et non-uniformes selon les mesures (AUCOUTURIER).

IV - OBJECTIFS - DISPOSITIFS - RÉSULTATS : MULTIPLICITÉ D'ACTEURS ET SYSTÈME D'INTERACTION

Une vision naïve de l'évaluation postule l'existence d'un décideur public rationnel qui établit un diagnostic, fixe des objectifs, met en oeuvre des dispositifs pilotés puis évalués grâce à des indicateurs de résultats. Les contributions, sans discuter systématiquement ce schéma, fournissent de multiples éléments qui ébauchent une représentation plus complexe des processus observés.

A - Multiplicité d'acteurs

La nature et l'efficacité des dispositifs d'insertion sont le produit d'ajustements entre stratégies et comportements hétérogènes.

Les décideurs sont multiples et porteurs de logiques ou d'intérêts différents : DRTE, DRFP, DDTEFP, ANPE, parfois ASSEDIC (dans le cas des AIF) et, de plus en plus, les collectivités territoriales.

Les opérateurs sont différenciés et, par exemple, dans le cas des organismes de formation dotés de logiques variées mais toujours soumises à des fonctions de coût et aux mécanismes de financement (STANKIEWICZ).

Les employeurs apparaissent, dans le domaine des emplois aidés, à la fois comme opérateurs et comme décideurs : il est essentiel d'identifier leurs objectifs pour comprendre leurs modes (différenciés) d'usage des mesures.

Enfin, les "bénéficiaires", effectifs ou potentiels, doivent aussi être reconnus comme acteurs ; ils sont porteurs de logiques et de comportements qui conditionnent le degré et le mode de recours à un dispositif ainsi que son impact (COUPPIE - WERQUIN, TOUTIN).

B. Le statut complexe de l'indicateur de résultat

En toute logique, le choix de l'indicateur de résultat se déduit de manière univoque dès lors que sont définis les objectifs et les dispositifs ; l'évaluateur n'aurait qu'à vérifier la cohérence. L'expérience révèle des articulations plus complexes.

D'abord parce que, entre objectifs et indicateurs de résultats, le chaînon logique est souvent inversé pour l'évaluateur : l'indicateur de résultat est parfois le meilleur instrument pour révéler les objectifs prioritaires alors que l'énoncé de ces derniers peut être ambigu, masqué ou contradictoire. L'évaluateur cherchera donc moins à vérifier la cohérence d'indicateurs de résultats relativement à des objectifs mal identifiés qu'à trouver dans les indicateurs de résultats utilisés par le décideur une information sur ses objectifs prioritaires, explicites ou implicites.

Ensuite, l'indicateur de résultat apparaît aussi comme un instrument qui, volontairement ou non façonne le comportement des opérateurs. Par exemple (STANKIEWICZ), si les organismes de formation sont jugés (et financés) selon le nombre

de formés, ils développeront une logique de remplissage ; si le critère est le taux d'insertion des formés à la sortie, ils développeront une logique de sélection à l'entrée.

C. La transformation du contenu des dispositifs comme révélateur d'un diagnostic implicite

Nous nous limiterons à un exemple évoqué, en des termes différents, par deux contributions (FARIA DE OLIVEIRA, BOUDER-CADET). L'évolution des politiques en matière d'insertion a été marquée ces dernières années par l'importance accordée à deux thèmes :

- d'une part, l'individualisation des diagnostics et des interventions visant à définir des itinéraires personnalisés de retour à l'emploi,

- d'autre part, la "territorialisation" des logiques d'intervention mettant l'accent sur l'analyse des spécificités des bassins locaux d'emploi et de formation, sur l'importance des initiatives et des partenariats locaux.

Il est indiscutable que ces démarches constituent des progrès qualitatifs majeurs relativement à une logique de mise en place de dispositifs nationaux standardisés de masse. Cependant, elles peuvent aussi contribuer à diffuser une hypothèse implicite de causalité : le problème de l'insertion ou de la réinsertion trouverait son origine et sa solution dans les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi, dans les spécificités et les dynamismes des espaces locaux. La décentralisation des traitements aurait pour effet de masquer l'origine macro-sociale de la pénurie globale d'emplois.

V. LA FONCTION SOCIALE DE LA PRATIQUE D'ÉVALUATION

L'exercice de méta-évaluation (BOUDER-CADET) dépasse la préoccupation de comparaison critique des méthodes pour s'interroger sur la nature même du processus d'évaluation. Il se résume en deux thèmes.

- L'évaluation est le produit de représentations sociales. Le choix d'un modèle d'action implique l'adoption d'un système explicatif, la définition d'une trajectoire recherchée.

- Par exemple, les méthodes d'évaluation usuelles des dispositifs d'insertion renvoient à une conception de ceux-ci comme un mode d'intervention exogène de l'Etat sur un marché du travail imparfait pour y exercer des effets antisélectifs assurant le retour final des bénéficiaires vers des emplois "normaux" (AUCOUTURIER). Tout autre résultat sera alors interprété comme effet pervers ou manifestation d'échec.

- Mais l'évaluation est aussi, à son tour, productrice de représentations sociales ; par exemple, l'accent mis sur le seul enchaînement populations-dispositifs-trajectoires et la non prise en compte du contexte socio-économique dans la majorité des évaluations (BOUDER-CADET) renforce un modèle implicite de causalité reposant sur les caractéristiques des populations concernées.

Mesurer l'efficacité des politiques publiques (ce qui n'est pas le seul objet de l'évaluation) conduit l'évaluateur, par le choix des méthodes et des indicateurs de résultats, à produire et à légitimer, une analyse du système de causalités qui a produit les dysfonctionnements justifiant l'intervention publique. L'explicitation de ce système, de façon à en permettre la discussion critique, constitue pour l'évaluateur une exigence déontologique.

L'EFFICACITÉ DES STAGES DE FORMATION

POINTS DE MÉTHODE

François STANKIEWICZ

(LAST-CLERSE URA CNRS 345, Université de Lille 1)

L'EFFICACITÉ DES STAGES DE FORMATION POINTS DE MÉTHODE

François STANKIEWICZ
LAST-CLERSE URA CNRS 345
Université de Lille 1

Le point de départ de cette communication est constitué par une recherche, effectuée dans le cadre du programme Formation et apprentissage des adultes peu qualifiés, menée auprès d'une population mère de 1445 demandeurs d'emploi, repérés dans le fichier de l'ANPE comme manoeuvre, ouvrier spécialisé ou employé non qualifié, entrés en stage de formation au cours d'une même période donnée (en l'occurrence entre novembre 1989 et avril 1990). Au travers de l'analyse du devenir de cette population (appartenant à la catégorie englobante des "bas niveaux de qualification (BNQ)"), la préoccupation principale était d'évaluer l'efficacité des stages de formation suivis.

La problématique, la méthodologie, les résultats obtenus ont fait l'objet d'un article paru dans la revue Formation-Emploi (n°41 de janvier-mars 1993). Les commentaires apportés par G. PODEVIN nous ont permis de préciser davantage notre analyse sur différents points. Les remarques ci-après, bien qu'elles fassent centralement référence à cet article, n'en constituent en aucune façon, une version résumée. Un tel exercice, outre son peu d'intérêt, comportait le risque de présenter des positions schématiques. On a plutôt cherché à prolonger la recherche collective sur les "BNQ" par quelques réflexions d'ordre méthodologique, exprimées à titre personnel et complémentaires aux observations développées de son côté par M.H. TOUTIN.

On partira d'abord de l'hypothèse selon laquelle les stages de formation ont pour seul objectif d'insérer ou de réinsérer dans l'emploi (section 1). Puis on s'affranchira de cette hypothèse (section 2) d'une part en envisageant une pluralité d'objectifs ou d'effets du stage pour le stagiaire, d'autre part en prenant en compte les objectifs poursuivis par d'autres acteurs : Etat et organismes de formation.

1. L'HYPOTHÈSE DE L'OBJECTIF EMPLOI DES STAGES

1.1. La nécessaire définition du contenu de l'objectif emploi

Il n'est pas possible de mesurer l'efficacité des stages de formation sans avoir une idée claire de l'objectif qui leur est assigné. On supposera dans un premier temps que l'objectif (et le seul objectif) des stages de formation (destinés aux chômeurs) est d'aider à l'insertion ou à la réinsertion dans l'emploi.

Ce postulat s'accorde avec la finalité déclarée, traditionnellement attribuée aux stages par les organismes de formation et les décideurs de la politique de l'emploi. Il reste que l'objectif emploi peut recevoir des interprétations diverses qu'il est indispensable d'explicitier pour savoir si oui ou non l'objectif visé a été atteint ou dans quelle mesure.

Ce problème prend une importance particulière compte tenu de la différenciation de la relation d'emploi qui s'est développée au cours des deux dernières décennies et qui ne permet plus d'utiliser un registre binaire (avoir un emploi ou pas) pour caractériser les situations concrètes. Il faut désormais prendre en compte la nature statutaire de l'emploi (emploi aidé, emploi temporaire ou à durée indéterminée) et donc sa continuité potentielle...

En second lieu, en partie en raison du développement de formes particulières d'emploi, le système d'emploi est agité de mouvements qui reflètent l'importance croissante des situations instables. Dans ces conditions, il est risqué de juger de la situation d'un individu par sa position à un instant donné (par exemple six mois après la sortie du stage). Une analyse longitudinale qui tente de reconstituer des trajectoires (ou du moins plusieurs points de la trajectoire) est préférable.

Ces difficultés qui tiennent à la variété et à la mouvance des situations d'emploi paraissent néanmoins pouvoir être vaincues moyennant un appareillage de saisie suffisamment développé (et donc plus encombrant) qui permette d'étalonner les niveaux de réalisation de l'objectif emploi.

On peut aussi définir un indicateur synthétique tel que le taux d'emploi (et par complément le taux de chômage) au cours d'une période (par exemple au cours des 12 mois après le stage), ce qui est plus représentatif que la saisie de la position de l'individu à un instant déterminé.

Un autre indicateur synthétique pourrait être fourni par l'importance des gains salariaux (mesurés en unités de SMIC) réalisés au cours d'une période donnée. C'est là aussi une façon de graduer l'objectif "trouver un emploi".

Toutefois ce n'est pas à ce niveau que résident les principales difficultés pour mesurer l'efficacité des stages.

1.2. Emplois après stage et emplois dûs au stage

On ne peut *a priori* supposer que les emplois trouvés après le stage ont été obtenus grâce au stage suivi. L'antériorité de A par rapport à B n'implique évidemment pas que A soit nécessairement la cause de B. C'est pourtant ce que l'on suggère subrepticement lorsqu'on constate que x% des stagiaires ont trouvé un emploi au terme d'une période donnée, après le stage...

Une première exigence d'ordre méthodologique est ainsi de démontrer l'existence ou pas d'un lien de cause à effet entre le stage suivi et l'emploi occupé, ce qui suppose d'inventorier l'ensemble des impacts susceptibles d'intervenir dans la réalisation de l'objectif emploi.

Dans notre recherche, nous avons distingué trois types d'impact qui peuvent agir séparément ou de façon combinée : il s'agit de l'effet formation, de l'effet dynamisation et de l'effet contact.

L'effet formation est l'effet attendu des stages spécialisés qui visent à faire acquérir des savoirs et des savoir-faire requis dans l'exercice d'une spécialité déterminée : mécanique-auto, vente, bureautique... Toutefois même dans le cadre des stages spécialisés, l'impact du stage peut déborder le seul effet formation.

Il peut être à la source d'un effet dynamisation qui en resocialisant l'individu comme force de travail lui permet d'obtenir un emploi, fut-ce un emploi non qualifié ou dans une spécialité différente du stage. Dans ce cas, on doit considérer que l'emploi a été obtenu grâce au stage, non pas au travers d'un effet formation mais par le biais d'un effet dynamisation ayant produit une modification des comportements et des attitudes (ponctualité, confiance en soi...).

Le stage peut aussi générer un effet contact : lorsque le stage met en contact le demandeur d'emploi avec une entreprise (formation en alternance) ou avec les agents du service public de l'emploi, il peut en résulter des offres d'emploi. Le stage peut ainsi jouer un rôle essentiel au niveau de l'intermédiation sur le marché du travail.

Cette analyse des effets possibles du stage au regard de l'objectif emploi met en évidence qu'une partie des emplois trouvés après stage (un tiers dans le cas que nous avons analysé) ne présente aucun rapport de causalité, quel qu'il soit, avec le stage suivi.

1.3. La mesure des effets du stage

Pour mesurer l'importance des stages efficaces au regard de l'accès à l'emploi, encore faut-il être assuré qu'on ne laisse pas échapper des liens subtils mais réels entre stage et emploi. Un tel risque pourrait exister pour l'effet formation compte tenu d'une certaine transversalité des savoirs qui transcende les frontières dessinées par les spécialités. De même pour l'effet dynamisation, n'est-on pas aux prises avec des influences qui agissent au niveau du psychisme profond et qui pour cette raison ne sont pas aisément décelables.

S'agissant de la mesure de l'effet formation, il s'agit de mettre en rapport les référentiels des stages avec les emplois trouvés repérés en tant qu'emplois-types. Il est également utile de solliciter le point de vue du stagiaire sur l'utilisation ou pas dans le cadre de l'emploi trouvé, des savoirs et savoir-faire dispensés au cours de la formation.

La correspondance formations-emplois, qu'on aura à codifier, n'est pas *a priori* biunivoque. Par ailleurs, si c'est nécessaire, on pourra graduer la correspondance entre formation et emploi (forte, significative, faible, inexistante...).

En fait c'est pour l'évaluation de l'effet dynamisation que la définition des conventions de mesure exige le travail d'élaboration le plus poussé. Il ne faut pas à l'inverse exagérer la complexité de la tâche. Il s'agit en fait de repérer, en première approche, ce que les statisticiens et les économistes appellent les chômeurs "découragés". Le fait que le Bureau of Labor Statistics américain estime l'importance statistique des chômeurs "découragés" (en sus de l'évaluation du chômage selon les concepts standards) tendrait à prouver que le repérage de l'effet dynamisation des stages n'est ni une mission impossible, ni une entreprise farfelue.

L'effet dynamisation des stages ne peut par définition exister que si on observe avant l'entrée en stage un "décrochage" du marché du travail. Le problème est alors d'en repérer les

manifestations possibles. De ce point de vue les variables pertinentes semblent les suivantes :

- existence ou pas d'actes positifs de recherche d'emploi avant l'entrée en stage et complémentairement, importance de l'ancienneté du chômage et prise en compte de la dernière activité professionnelle ;

- décision d'entrer en stage : l'entrée en stage fait-elle suite aux initiatives développées par le demandeur d'emploi ou a-t-elle été impulsée par autrui : ANPE, travailleurs sociaux...).

- Au titre des indicateurs supplémentaires (notamment pour les demandeurs d'emploi en situation d'inactivité avant l'entrée en stage), on prendra en compte les variables suivantes : existence ou pas d'événements familiaux (divorce...), existence ou pas de problèmes de santé, existence ou pas d'une situation financière critique. On conçoit que le poids des difficultés puisse générer des attitudes de découragement et engendrer une "dérive" des individus.

Ainsi l'observation de certains comportements est susceptible de renseigner sur l'équipement physique et psychique des individus à l'entrée en stage. Les risques d'erreur ne me semblent pas (en l'occurrence) à ce point importants qu'il faille renoncer à toute évaluation de l'effet dynamisation des stages. De ce point de vue, on doit noter que l'éventualité de considérer à tort un stage comme inefficace au regard de l'objectif emploi n'existe que lorsque l'effet dynamisation joue seul.

Plus généralement, les conditions de l'évaluation de l'impact des stages seront d'autant meilleures que l'évaluation est pensée *ex-ante* dès le moment de la mise en place du dispositif. Capter le présent est moins périlleux que de devoir reconstruire le passé. En outre une observation décentralisée au niveau de chaque groupe de stagiaires offre, sous réserve d'un protocole bien arrimé, des possibilités que toute entreprise d'évaluation devrait chercher à exploiter.

1.4. Qui est responsable de l'"effet contexte" ?

1) Il existe une opinion courante selon laquelle la mesure de l'efficacité des stages (au regard de l'objectif emploi) devrait tenir compte de la situation plus ou moins porteuse du marché du travail ou de l'état florissant ou dégradé du bassin d'emploi considéré ou encore de la conjoncture bonne ou mauvaise de la période sous revue. Pour faire bref, on appellera ce type d'influence, l'"effet contexte", qu'il s'agisse du contexte local ou du climat conjoncturel d'ensemble (orienté selon les cas à la reprise ou à la dépression).

Cette idée (implicite plus que clairement affirmée) que l'efficacité des stages serait *a priori* plus forte lorsque la conjoncture est bonne et la zone d'emploi dynamique et qu'il faudrait donc en tenir compte lorsqu'on compare des contextes différents, mérite examen.

Cette façon de voir s'explique sans doute par l'assimilation qui est implicitement faite (mais qui n'est pas fondée) entre efficacité des stages et taux de retour à l'emploi. De ce point de vue, on conçoit que la proportion E des stagiaires trouvant un emploi après stage puisse être plus forte dans une zone prospère (soit E1) que dans une zone déprimée (soit E2).

En fait l'efficacité des stages n'est pas correctement mesurée par E puisqu'une partie des emplois trouvés peut être totalement indépendante du stage suivi (cf 1.2 et 1.3). En d'autres termes, l'efficacité des stages est donnée par e, taux des retours à l'emploi INDUITS par le stage. Il en résulte que le ratio e est inférieur (au maximum égal) à E.

Cette distinction étant faite, il n'apparaît pas que l'efficacité des stages doive nécessairement être plus faible dans les bassins d'emploi déprimés. On peut en effet avoir E1 supérieur à E2 avec e2 supérieur à e1.

2) En prolongeant cette analyse, on aboutit à la proposition, plutôt triviale, selon laquelle l'évaluation de l'efficacité des stages suppose une définition claire de la responsabilité des décideurs (ce que ne fait pas toujours la société qui ne fonctionne pas comme une organisation).

Prenons l'exemple suivant : soit une formation spécialisée (ayant par exemple pour objet le management des ressources humaines). Une première action de formation se déroule dans un contexte conjoncturel très favorable : les recrutements sont légion et l'ensemble des 100 stagiaires trouvent un emploi dont l'analyse fait apparaître qu'il est en rapport direct avec le stage suivi. La valeur de e (égale en l'occurrence à E) est de 100%.

Fort de ce succès, l'organisme de formation programme un deuxième stage : même contenu, même pédagogie, mêmes intervenants, même type de public...La seule différence est que le stage se déroule dans un contexte économique morose. le deuxième stage a, comme le premier, accueilli 100 stagiaires. On observe leur trajectoire sur une période suffisante et on constate que 20 sont au chômage et que 80 ont trouvé un emploi mais que pour 10 d'entre eux, le stage n'a eu aucun impact de quelque type que ce soit sur l'emploi trouvé. On a donc une valeur de E égale à 80% et de e égale à 70%. L'efficacité des stages s'est dégradée et cette dégradation a pour cause apparente le changement de contexte : à savoir passage d'une bonne à une mauvaise conjoncture.

La question reste néanmoins posée de savoir qui est responsable de cette perte d'efficacité des stages et de ce gâchis des moyens (stage inutile, au regard de l'objectif emploi, pour 30 individus). La réponse à cette question suppose une définition claire des missions et des responsabilités. Deux cas de figure extrêmes peuvent être envisagés :

- Dans le premier cas, la mission des gestionnaires de stages est définie comme suit : bien former à des emplois qui existent. Il y a dans ce cas en fait une double responsabilité : organiser la formation de telle sorte qu'elle soit un opérateur efficace au regard de la transformation des capacités productives du stagiaire et en outre, avoir une connaissance prospective du marché pour préparer aux débouchés professionnels réellement existants.

L'efficacité de la formation n'est pas ici réductible à un problème d'ingénierie de la formation (comme cela était souligné dans notre article p.39). En conséquence, la dégradation de l'efficacité des stages est ici directement imputable aux gestionnaires de la formation compte tenu de la définition qui a été faite de leur fonction. Ils auraient dû réduire la capacité d'accueil du stage (à 70 personnes dans notre exemple) pour tenir compte de la réduction prévisible des débouchés professionnels.

Une question connexe est évidemment de savoir s'ils étaient incités à opérer cette réduction de la capacité d'accueil ou, pour l'exprimer autrement, de quelles sanctions s'accompagne l'exercice des responsabilités ? (cf point 2.2).

- A un autre extrême, on peut considérer que l'unique rôle des gestionnaires de stages est de faire faire acquérir par les stagiaires les savoirs, savoir-faire et savoir-être prévus dans le référentiel de formation. L'efficacité des stages se mesure ici en termes d'objectifs purement pédagogiques et pourrait être évaluée au moyen de tests subis à l'issue de la formation..

Par rapport à ces deux cas idéal-typiques, la réalité montre des situations floues et contradictoires qui tiennent à ce que les rôles et les responsabilités ne sont pas définis en société sur des bases aussi nettes et incontestables. Un cas intéressant est celui de l'Université. Il semblerait parfois qu'on juge ses performances à partir du taux de placement de ses étudiants. Mais alors il faut lui permettre d'organiser la sélection en fonction des possibilités d'absorption du système productif. Sinon, il y a une incohérence entre les objectifs assignés et les moyens autorisés.

Pour terminer, il faut souligner que l'hypothèse qui sous-tend cette analyse est celle d'une assez forte indépendance entre les places offertes par le système productif et l'organisation d'actions de formation. Cette hypothèse me paraît acceptable dans le cadre d'une temporalité de court et moyen terme.

1.5. L'optimisation de la production des effets formation, dynamisation et contact

Dans la concurrence que se livrent les demandeurs pour l'accès à l'emploi, différents facteurs qui ne se réduisent pas à la qualification professionnelle exercent une influence. Lorsque la pénurie d'emplois est forte, les "déficits" que présentent les demandeurs peuvent n'être pas absolus mais seulement relatifs : moins diplômés, moins motivés, moins informés que d'autres compétiteurs. Le stage de formation peut être un moyen de remédier à certains de ces déficits. Mais il n'est pas le seul moyen ni nécessairement le moyen le plus économique. Une recherche d'optimisation s'avère donc nécessaire aussi à ce niveau.

Plus précisément on peut se demander si l'effet dynamisation et/ou l'effet contact ne pourraient pas être produits à moindre frais par d'autres moyens que le stage de formation. Cette interrogation est d'autant plus légitime que les résultats de notre enquête (certes relative à une population spécifique) ont montré que l'efficacité du stage était due dans un cas sur quatre à l'existence du seul effet contact : en d'autres termes, la seule utilité du stage, au regard de l'objectif emploi, avait été de faire se rencontrer l'employeur et le stagiaire demandeur d'emploi.

1.6. Efficacité globale et efficacité catégorielle

Une difficulté supplémentaire pour mesurer l'efficacité des stages est liée à la nature des ensembles de départ : population des stagiaires et ensemble des stages. La complexité est évidemment d'autant moins grande que ces deux ensembles présentent chacun une forte homogénéité. C'est rarement le cas dans la pratique.

Un même dispositif peut en effet recouvrir une grande variété de traitements au regard de la spécialité et/ou de la durée de la formation (c'est le cas par exemple des A.I.F.). De même, la population bénéficiaire, qui est souvent définie à partir de critères d'éligibilité modérément sélectifs (classe d'âge, niveau de formation, ancienneté de chômage) constitue également un groupe hétérogène.

Dans ces conditions, l'efficacité moyenne ou globale d'un dispositif de formation, soit e , peut recouvrir une plus ou moins grande disparité des indicateurs catégoriels d'efficacité e_{ij} , mesurant l'efficacité du traitement j appliqué au sous-groupe i avec :

$$e = \sum \sum e_{ij} p_{ij}$$

où p_{ij} mesure la part relative des stagiaires de type i auxquels on a appliqué le traitement j .

Cette démarche suggère de procéder à la recherche des pathologies qui réussissent le mieux. En fait la réussite d'un traitement dépend crucialement des caractéristiques de celui à qui on l'applique. Il s'agit dès lors de déterminer les appariements (ij) les plus efficaces. Dans la pratique, ce type d'investigation n'est pas mené de façon systématique, en partie peut-être parce que cette décomposition pourrait conduire à des effectifs trop faibles pour être statistiquement significatifs. En revanche, on retrouve trace des caractéristiques particulières des stagiaires et/ou de la spécificité des traitements dans les traditionnelles "typologies" qui semblent le produit d'une démarche heuristique qui emprunte plus à l'esprit de finesse qu'à l'esprit de géométrie.

2. LE RELÂCHEMENT DES HYPOTHÈSES CANONIQUES

2.1. Une analyse multi-critères du point de vue du stagiaire

On introduit ici une rupture par rapport à l'analyse mono-critère menée jusqu'à présent : certes l'objectif du stage reste l'accès à l'emploi mais il existe aussi des objectifs secondaires ou du moins un ensemble d'effets "utiles" (intentionnellement recherchés ou pas) dont l'évaluation se doit de tenir compte.

1) Un premier effet du stage, lorsque du moins le stagiaire est "rémunéré" est d'engendrer un effet redistributif et partant de mettre certains stagiaires à l'abri de la pauvreté. Cet effet redistributif immédiat peut être mesuré au moyen du ratio simple suivant : "rémunération" du stagiaire déduction faite du revenu qu'il aurait perçu s'il n'était pas entré en stage, cette différence étant rapportée à l'ensemble des ressources du groupe domestique auquel appartient le stagiaire. L'effet redistributif est d'autant plus fort que la valeur du ratio est proche de la valeur maximale de 1. Une valeur égale à 0 traduit l'absence d'effet redistributif immédiat lié au stage. Des valeurs négatives sont concevables : elles indiquent la réduction relative des ressources du ménage occasionnée par le stage.

L'effet redistributif du stage peut n'être qu'une résultante laissée au hasard. Dans d'autres cas, il peut être systématiquement recherché lorsqu'on impose au niveau des critères d'éligibilité, des conditions de ressources.

Dans ce dernier cas (qui n'est pas d'école), des conflits d'objectifs ne sont pas impossibles : à vouloir trop régler au moyen de la formation des problèmes financiers, on risque de perdre de vue des variables essentielles du point de vue de la logique éducative : pré-requis, motivation...

2) Une autre caractéristique du stage (qui n'est peut-être due qu'à la population particulière que nous avons étudiée) est de souvent constituer un moment de bien-être. Cette perception vaut également pour les demandeurs qui sont continûment restés au chômage après le stage. Cet effet lié au vécu du stage pourrait être mesuré par le "taux de satisfaction" exprimé par les stagiaires quant au déroulement du stage.

On aurait tort de considérer cet aspect comme négligeable, comme une "échappatoire" sans lendemain. Outre que la finitude est inscrite dans toute activité humaine, on peut penser que le moment du stage et la qualité de vie à laquelle il a permis d'accéder compte d'un poids plus lourd pour les catégories dont l'horizon temporel s'est dramatiquement raccourci.

2.2. La pluralité des points de vue (stagiaire, organisme de formation, Etat) et l'efficacité des régulations

On s'est jusqu'à présent placé du seul point de vue du stagiaire dont l'objectif ultime est d'obtenir un emploi (ou plus simplement de survivre dans les cas où certains structurants sociaux n'existent plus). Il faut également considérer les objectifs des autres acteurs : l'Etat, socialement investi de la mission de lutter contre le chômage, et les organismes de formation qui vendent des stages et qui, à l'instar des autres entreprises, sont soumis à la contrainte de rentabilité.

Le fonctionnement du système, chaque acteur poursuivant ses objectifs propres, conduit-il à une situation qui aurait les propriétés d'un optimum parétien et qui serait caractérisée par un usage efficace des moyens ? Si la réponse est non, il est essentiel de comprendre pourquoi. A cette fin, il faut conceptualiser un minimum les choix de l'entreprise de formation.

1) Pour analyser la fonction de coût d'une entreprise de formation, on peut suggérer la métaphore du train.

- Il y a les frais de structure (la locomotive) qui représentent les coûts (fixes) de l'infrastructure administrative et commerciale de l'organisme de formation (soit F').

- Il y a ensuite les frais fixes propres à un stage de formation (soit F) dont on supposera que la capacité d'accueil est de n stagiaires. Lorsque l'entreprise de formation organise un stage, elle engage des frais (rémunération du formateur, loyer...) qui ont le caractère d'un coût fixe puisque les mêmes qu'il y ait un seul ou n stagiaires (le coût d'un wagon supplémentaire est indépendant du nombre de passagers).

- Enfin, on peut supposer qu'il y a aussi des coûts variables qui varient avec le nombre des stagiaires (par exemple fournitures scolaires). Soit v , le coût variable moyen par stagiaire, supposé constant.

Il en résulte que le coût moyen d'un stagiaire (soit c) lorsque l'organisme produit et vend g stages, chaque stage accueillant n stagiaires, est donné par :

$$c = (F'/gn) + (F/n) + v$$

Une telle fonction de coût se caractérise par des rendements d'échelle croissants à un double niveau : d'une part l'entreprise a intérêt à ce que chaque stage soit "rempli" (idéalement l'effectif du stage doit être égal à n), d'autre part elle a intérêt à organiser un grand nombre g de stages de façon à amortir autant que possible ses frais de structure (on admettra toutefois qu'il existe un seuil d'activité au delà duquel il faudra redimensionner les services généraux).

2) Supposons alors que l'Etat dispose d'une certaine masse budgétaire destinée à financer la mise en stage des demandeurs d'emploi et qu'il alloue aux organismes de formation une subvention forfaitaire s par stagiaire. Par ailleurs, les organismes de formation se partagent la dotation et chacun reçoit une masse B du budget.

Dans ces conditions, chaque organisme accueillera N stagiaires (N étant égal à B/s) et mettra en place g stages en supposant que N est un multiple de n . L'entreprise a intérêt à organiser un stage dont la capacité d'accueil n'est pas saturée pour autant, en appliquant le principe du "*direct costing*", qu'on ait :

$$\begin{aligned} & s \text{ strictement supérieur à } v + (F/n^*) \\ & \text{où } n^* \text{ (inférieur à } n) \text{ est l'effectif du stage} \end{aligned}$$

Pour simplifier l'exposé, on supposera dans ce qui suit que N est toujours un multiple de n .

3) Une logique de financement reposant sur l'octroi d'une subvention forfaitaire allouée par stagiaire a plusieurs conséquences prévisibles :

a) Le bénéfice de l'entreprise de formation est donné par :

$$(s - c) N$$

L'organisme de formation n'a pas la possibilité d'agir sur s dont le montant est déterminé par l'Etat. Il n'a pas non plus la possibilité d'agir sur N , du moins dans le cadre des hypothèses choisies jusqu'à présent : l'Etat partage son budget entre les organismes de formation existants. En revanche, l'organisme a la possibilité d'améliorer sa rentabilité en agissant à la baisse de c .

Différentes politiques de réduction du coût moyen du stagiaire sont envisageables. Les organismes de formation peuvent envisager de se regrouper pour économiser sur leurs charges de structure F' (cette concentration ne peut se révéler intéressante que si elle ne s'accompagne pas d'une perte de parts de marché : deux organismes qui fusionnent reçoivent donc au moins 2 fois B). Par ailleurs, on peut chercher à rogner sur les frais de fonctionnement des stages (matériel pédagogique, statut et rémunération des formateurs, taille des groupes).

Cette dernière ligne d'action peut aboutir à une dégradation de la qualité de la formation. En l'absence supposée d'incitations financières amenant les organismes de formation à intégrer

la qualité dans leurs prestations de services (cf. le caractère forfaitaire de la subvention stagiaire), la seule parade de l'Etat est ici de soumettre les organismes de formation qui sollicitent des subventions, à un contrôle administratif des normes à respecter (ce contrôle pouvant au fil du temps dégénérer en une gestion bureaucratique couteuse).

b) Une autre conséquence cruciale du mode d'attribution de la subvention est que les organismes de formation sont prêts à accueillir tous les stagiaires dont l'Etat accepte la prise en charge pour autant que s soit supérieur à c . La limite à l'accueil des stagiaires est donc ici seulement d'ordre budgétaire : elle ne dépend que de la valeur de B .

Or il est possible que l'effectif stagiaire N , associé à B , soit significativement supérieur aux possibilités d'absorption du système productif. En d'autres termes, si l'organisme de formation avait à tenir compte des possibilités d'insertion, il n'accueillerait que D stagiaires et non pas l'effectif supérieur de N . Il en résulte un gaspillage de moyens puisqu'on peut prévoir (en probabilité) que $(N-D)$ stagiaires ne trouveront pas d'emploi à l'issue du stage.

4) Cette utilisation dispendieuse des moyens alloués à la formation, dont personne n'imagine qu'elle n'est pas consciente, est parfaitement rationnelle si on se place du point de vue de l'entreprise de formation : le bénéfice réalisé avec une population de D stagiaires ne peut en effet qu'être inférieur à celui obtenu avec N stagiaires.

Pour changer le comportement des organismes de formation et les inciter à tenir compte des débouchés professionnels réellement existants, il faudrait modifier les règles d'attribution de la subvention allouée par l'Etat.

On pourrait imaginer le système suivant. La subvention s se composerait désormais de deux éléments : un élément forfaitaire k alloué par stagiaire et un élément conditionnel i accordé à l'organisme de formation pour tout stagiaire inséré dans l'emploi. Pour que le système soit viable et pour que les organismes de formation intègrent dans leurs décisions les possibilités d'insertion permises par le marché, les deux conditions suivantes devraient simultanément être satisfaites :

- k doit être inférieur à c
- s (égal à k plus i) doit être supérieur à c

Un telle logique de fonctionnement n'exclut pas de la part des organismes de formation des politiques d'écrémage des candidats et plus généralement des stratégies de contournement (qu'il serait trop long d'expliquer ici). Il peut y avoir aussi à l'opposé des actions offensives d'amélioration de la qualité de la formation dont l'incidence immédiate est une augmentation des coûts mais qui sont parfaitement justifiées par la perspective de toucher un plus grand nombre de primes d'insertion i .

5) Cette autre logique de fonctionnement qui vise à proportionner la capacité d'accueil des organismes de formation aux possibilités d'insertion sur le marché de l'emploi (sélection *ex-ante* plutôt qu'*ex-post*) a-t-elle des chances d'être agréée par l'Etat ? On a des raisons d'en douter. Si l'objectif de l'Etat est en effet de maximiser les sorties du chômage autant que le permet sa contrainte budgétaire, la fixation de s , qui aura à être compatible avec la valeur de c , sera déterminée la plus faible possible.

Il pourrait sembler qu'une telle politique agit en surface plutôt qu'en profondeur et se plie au pouvoir médiatique des statistiques du chômage. Mais n'est ce pas l'espérance de vie, plutôt faible, des gouvernants qui leur impose de travailler dans l'urgence et d'obtenir des résultats immédiats ?

Cette pluralité des acteurs fait émerger une redoutable question : la diversité des points de vue et des intérêts ne fait-elle pas de l'évaluation une démarche nécessairement ambiguë ? Certes, la façon d'assumer ce type de responsabilité s'accommode apparemment d'un large éventail de rôles possibles : dénonciation des "excès" et formulation de "recommandations" (qui ont autant d'influence sur le cours des choses que les vœux de nouvel an), légitimation d'un pouvoir, révélateur de dysfonctionnements et "facilitateur" de solutions... Suffit-il de choisir ?

RÉFLEXION SUR L'EFFICACITÉ DES STAGES DE FORMATION
POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI

Marie-Hélène TOUTIN

(LAST-CLERSE, Lille)

RÉFLEXION SUR L'EFFICACITÉ DES STAGES DE FORMATION POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI

Marie-Hélène TOUTIN
(LAST-CLERSE URA-CNRS 345, Lille)

La communication proposée ici est liée à une recherche collective financée par le ministère de la Recherche et de la Technologie (STANKIEWICZ *et alii*, 1992), dont le projet était d'améliorer la compréhension des éléments qui infléchissent les trajectoires des personnes dites de faible niveau de qualification au regard d'une réinsertion dans l'emploi. Une partie de l'étude s'est attachée à repérer l'efficacité des stages de formation pour demandeurs d'emploi répertoriés dans les fichiers ANPE comme OS, manoeuvres et employés non qualifiés¹. Les résultats nous incitent à formuler quelques interrogations sur les méthodologies d'évaluation de l'efficacité des actions de formation.

Dans cette optique, nous voudrions évoquer les axes de différentes approches d'évaluation usitées², la tendance des résultats et les problèmes méthodologiques ainsi soulevés.

Dans une première section, nous examinerons différentes techniques d'évaluation de la qualité du lien "stage de formation/période post-stage de formation".

Puis nous compléterons notre analyse sur la base d'une étude en terme "d'appariement" du stage par rapport au demandeur d'emploi.

En conclusion, nous préciserons les questions méthodologiques qui demeurent.

Section I : Intensité et qualité du lien "stage de formation / période post-stage de formation"

I.1 - Efficacité de la formation au travers du taux de placement dans l'emploi et du taux d'emploi

Dans le cadre d'une approche "réinsertion dans l'emploi", le principal critère d'évaluation de l'efficacité des stages de formation est le taux de placement dans l'emploi calculé à l'échéance du dispositif, ou "n" mois après la sortie du stage, ou encore à un moment "t", date précise d'enquête.

Il permet de cerner si le passage par le dispositif "formation" a été suivi ou non. Et dans l'affirmative, il en souligne l'intensité.

Cet indicateur a déjà fait l'objet de réserves, voire de vives critiques (HARA, 1989 et SIBILLE, 1989 entre autre) tant il incite à la mise en oeuvre et au développement de stratégies d'acteur. Ainsi, pour le satisfaire, les organismes en charge des demandeurs d'emploi (ANPE), mais aussi des organismes de formation sont encouragés à sélectionner les stagiaires parmi ceux qui sont les plus proches des conditions d'employabilité en vigueur sur le marché du travail³.

Du point de vue adopté - "l'efficacité au regard du retour à l'emploi" - cet indicateur "taux de placement dans l'emploi" apparaît tout aussi insatisfaisant.

On peut d'emblée souligner le caractère statique de l'évaluation ainsi obtenue, les résultats ne reflétant qu'une situation à un moment donné. La pratique d'un enchaînement d'enquêtes (à n, n+3, n+6....mois) ne saurait venir totalement effacer cette perspective séquentielle du devenir des individus.

D'autre part, les résultats affichés par l'indicateur TRE passent sous silence les très importants mouvements sur le marché du travail qui caractérisent en fait les retours à l'emploi.

En cela, une analyse à l'aide du taux d'emploi (pourcentage de personnes en situation d'emploi semaine par semaine) complétée d'un repérage du nombre d'entrées et de sorties du marché du travail semaine par semaine en souligne toute l'intensité (TOUTIN-TRELCAIT 1992).

Or, de par la fréquence des contrats de travail précaires (CDD-intérim) et surtout CES lors d'embauche de population dite de bas niveau de qualification et le risque que représente pour cette population une forte rotation sur le marché du travail (HARA 1989 p 10), cette précision d'analyse nous paraît essentielle. Par là-même, les imprécisions d'analyses sous-tendues par l'utilisation du TRE apparaissent plus sensibles encore.

L'insatisfaction que donne l'indicateur "taux de retour à l'emploi" s'intensifie enfin au vue des *problèmes méthodologiques soulevés*.

On est en effet, au stade des repérages de retour à l'emploi, confronté à un double problème de norme :

- norme quant aux types de contrat de travail qui doivent être retenus ; CDI, CDD, Intérim, CES, mais aussi temps plein, temps partiel (la plupart des embauches sur CES se faisant exclusivement sur un mi-temps...pas toujours désiré par les individus).
- norme quand à la durée de l'emploi retrouvé.

Nous avons été confrontés à un nombre important de retours à l'emploi en intérim ou encore sur contrat de travail saisonnier de quelques semaines, voire de quelques jours (deux ou trois) sur une période totale de suivi d'après stage de plusieurs mois. Ce fait, sans doute spécifique à notre population d'étude (les bas niveaux de qualification), pose néanmoins la question de ce que l'on entend par retour à l'emploi.

I.2 - Effets du stage

Les effets des stages de formation ont été rapidement isolés dès le développement des enquêtes qualitatives sur le devenir des demandeurs d'emploi entrés dans des dispositifs de réinsertion.

La qualité des recensements des "effets du stage de formation" effectués par certaines analyses (TRIGONE, 1989) ont en contrepartie comme inconvénients de nous confronter à une multiplicité et surtout une grande diversité d'impacts.

Dans le cadre de la problématique qui est notre, nous avons "constitué" une typologie regroupant l'ensemble des impacts relevés dans la relation "formation-emploi".

Trois effets ont été distingués :

- l'effet formation est repéré dès lors que les compétences utilisées dans l'emploi trouvé sont en étroite liaison avec les savoirs acquis durant la période de formation,

- l'effet contact est caractéristique d'un emploi trouvé au sein de l'entreprise où s'est effectué une partie du stage de formation,

- enfin, un effet dynamisation a été attribué au stage dès l'instant où celui-ci semble avoir participé à la création d'une rupture positive par rapport à une trajectoire antérieure ou tout au moins avoir permis la réactivation d'éléments ayant contribué au retour à l'emploi. Le cas central est une modification du comportement de la personne à l'issue de son stage, évolution qui au regard de sa trajectoire antérieure lui a permis de retrouver un emploi.

Ces trois effets ont été repérés de manière isolée et par couple.

Tableau 1

Effets repères des stages de formation au regard du retour à l'emploi

	Effet formation	Effet dynamisation	Effet contact
Jouant seul	48 (11%) *	89 (20%)	74 (17%)
Couplé avec l'effet contact	49 (11%)	22 (5%)	
Total	97 (22%)	111 (25%)	
Emplois induits par le stage : 282 (64%)			
Emplois non induits : 158 (36%)			

(-) Les données entre parenthèses sont calculées sur la base des 440 stagiaires ayant trouvé un emploi et l'occupant encore à la date de l'enquête.

(*) : L'effet formation peut avoir joué seul ou être couplé avec un effet dynamisation. Nous n'avons pas effectué de distinction, considérant l'effet formation comme premier.

L'interprétation en terme d'efficacité de la formation de tels résultats se complexifie dès lors que l'on s'interroge sur la délimitation des effets dont on doit tenir compte.

Dans l'optique d'une efficacité en terme de retour à l'emploi on ne saurait écarter tel ou tel des trois effets de notre typologie. Tout impact qui favorise la réinsertion des demandeurs d'emploi est "bon à prendre", que ce soit un effet strict de la formation ou un effet plus indirect.

Par ailleurs, nous avons conscience que l'impossibilité de prédire l'effet qu'aura le stage sur la trajectoire de l'individu amène automatiquement à l'existence des effets contact et dynamisation et qu'il n'y a point là nécessairement inefficacité du stage. En d'autres termes, le fait que le stagiaire ne retrouve pas d'emploi utilisant les compétences acquises durant la formation ne signifie pas absence d'impact du stage⁴.

Pour autant, le nombre important de non retour à l'emploi après la période de formation et "d'emplois non induits" par le stage de formation⁵, tout comme les cas d'appariements incohérents "stage /profil" (section II) amènent à s'interroger sur la logique d'intervention de l'instrument formation dans la trajectoire des demandeurs d'emploi et par là à un questionnement sur l'efficacité du dispositif formation.

De plus, dans le cas où l'on ne repère pas "d'effet formation"⁶ *stricto sensu* du stage, on peut s'interroger sur la stricte efficacité que représente l'obtention des effets contact et dynamisation.

De par l'existence au sein des dispositifs de l'emploi de formules visant objectivement, explicitement une redynamisation, on peut en déduire qu'un tel effet à l'issue du suivi d'un stage de formation représente en quelque sorte une déperdition d'efficacité du point de vue coûts/avantages. Que ce soit du point de vue financier (et donc : l'État ou encore les collectivités locales et régions) ou du point de vue plus psychologique du stagiaire qui s'attend à une utilisation des compétences acquises durant la formation⁷.

Quant à "l'effet contact"⁸ il intensifie l'impression de déperdition d'efficacité. La mise en relation entre demandeur d'emploi et entreprise pouvait, semble t-il, faire l'économie d'un passage en formation. L'ANPE dans sa fonction de placement dans l'emploi devrait pouvoir jouer ce rôle⁹. Enfin les contrats d'emploi aidé ont une certaine vocation à mettre en relation demandeurs d'emploi et employeurs et de permettre à ces derniers d'utiliser cette période de présence et d'activité dans l'entreprise pour tester si nécessaire les compétences possédées.

En fait *in fine*, notre démarche d'évaluation de l'efficacité de la formation se trouve ici confrontée à un problème méthodologique de délimitation des effets "normalement" attendus et acceptables des stages de formation. En matière d'efficacité, quels effets doivent être ou ne pas être retenus ?

Section II : De la qualité de l'appariement "stage de formation / profil du stagiaire".

II.1 - Approche en terme d'appariement

Nous émettons l'hypothèse que la formation atteindra d'autant mieux son objectif de retour à l'emploi qu'elle sera adaptée aux caractéristiques de l'individu, à ses attentes (STANKIEWICZ *et alii*, 1992). L'appariement entre demandeur d'emploi et formation suivie est nécessaire pour que l'on puisse envisager que la formation agisse comme un effet de levier pouvant contribuer ainsi à une transformation des capacités productives de l'individu (action sur le degré d'employabilité).

L'adéquation "formation-profil des demandeurs d'emploi" peut être estimée à partir de la qualité de l'intégration de la formation par rapport à des points d'appui existants. Nous en relevons trois :

- la formation initiale (ou post scolaire) que les stages de formation permettront de compléter, de prolonger, d'actualiser,
- l'expérience professionnelle acquise, lors des emplois antérieurs (quand il ne s'agit pas d'emplois obsolètes), que la formation viendra consolider et restituer,
- le projet professionnel que la formation permettra d'envisager en réalisation.

Nous avons utilisé la méthode dite par défaut en repérant plus précisément les appariements franchement curieux, illogiques.

Ces mauvais appariements sont définis à l'aide de la typologie suivante :

- une formation intervenant dans un cursus caractérisé par un manque significatif de points d'appuis (définis précédemment) : il n'y a ni base de formation minimale, ni expérience professionnelle significative, ni projet professionnel ;
- une formation visiblement redondante vis-à-vis des compétences et diplômes possédés et maîtrisés ;
- une confrontation franchement contradictoire et incohérente entre formation du stage et points d'appui existants¹⁰.

II.2 - Quelques éléments de résultats

Tableau 2
Examen de la qualité de l'appariement

<i>Insertion dans l'emploi à l'issue du stage de formation</i>	<i>Qualité de l'appariement</i>	<i>Type d'effet du stage</i>
Non retour à l'emploi (772)	Appariement cohérent (510)	(sans objet)
	Appariement incohérent (262)	(sans objet)
Retour à l'emploi (y compris les emplois trouvés et perdus à la date de l'enquête) (673)	Appariement cohérent (460)	Effet formation (57) ¹¹
		Effet dynamisation (80) ¹²
		Effet contact (34) ¹³
		Emplois non induits (78) ¹⁴
	Appariement incohérent (213)	Effet formation (40)
		Effet dynamisation (31)
		Effet contact (40)
		Emplois non induits (80)

Remarque : l'effectif de chaque catégorie est indiqué entre parenthèses.

Les résultats obtenus (tableau 2) permettent de tirer les constats suivants :
Si dans le cas des personnes qui ont connu et connaissent une réinsertion l'effet formation est sensiblement plus présent à la suite d'un appariement cohérent, on se doit de noter d'une part que les appariements qualifiés d'incohérents représentent un tiers du total.
D'autre part, le rapport "appariement cohérent/appariement incohérent" est relativement proche entre les deux catégories distinguées : retour à l'emploi et non retour à l'emploi à l'issue de la formation(1,94 et 2,15).

Nous pensons donc pouvoir émettre les interprétations suivantes :
La qualité de l'appariement ne présage pas véritablement du retour à l'emploi.
Et si le retour à l'emploi est effectif, la qualité de l'appariement ne présage pas de manière déterminante du type d'effet du stage de formation.

Plus encore, l'appariement peut être cohérent sans pour autant que la formation débouche sur l'emploi.

L'appariement peut-être incohérent, mais la formation donner lieu à une réinsertion, éventuellement même sur la base d'un "effet formation" au sens strict défini plus haut.

En somme, il nous faut constater que l'appariement cohérent n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour la réinsertion.

On peut juste émettre l'idée¹⁵ qu'un appariement cohérent pourra minimiser des effets négatifs représentés par un non retour à l'emploi à l'issue du stage. Pour les stagiaires le fait d'avoir suivi une formation non "aberrante" au regard de leurs compétences et de leur "motivation" peut atténuer la déception que représente le retour au chômage après le stage de formation.

En guise de conclusion...

L'efficacité des actions de formation a été approchée dans cette communication à l'aide de trois types de méthodologie :

- détermination de l'efficacité quantitative en terme de taux de placement dans l'emploi.
- détermination sous forme de typologie d'effets qualitatifs du stage, repérables dans la trajectoire vers l'emploi.
- détermination de la qualité de l'insertion du dispositif "formation" au travers de l'appariement "stage / profil du demandeur d'emploi / trajectoire post-formation".

Chacune de ces méthodologies d'évaluation permet par les résultats apportés un complément d'information qui à terme dessine une certaine efficacité de la formation. Pour autant, à chaque niveau de résultat, on se voit confronté à de nécessaires précautions d'interprétation voire à des éléments de blocage qui nuisent à une détermination précise du degré d'efficacité de la formation.

BIBLIOGRAPHIE

DEMAZIERE D. (1989) : Le chômage de longue durée : placement ou assistance ? *Revue Française des Affaires Sociales*, 2, avril-juin, pp. 103-118.

HARAH R. (1989) : *Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi : éléments d'évaluation*, Commissariat Général au Plan, 150p.

MULLER M. (1991) : *Le pointage ou le placement : histoire de l'ANPE*, MIRE, Collection Logiques Sociales, Editions L'harmattan, 182p.

SIBILLE H. (sous la direction de), (1989) : *Les politiques d'emploi à l'épreuve du chômage de longue durée*, Editions Syros, 158p.

STANKIEWICZ F., FOU DI R., TRELCAT MH., (1992) : *Les "bas niveaux de qualification", l'entreprise et le marché du travail : l'impact de la formation*, MRT, Département Homme-Travail et Technologie, Programme Travail et Apprentissage, 225p.

TOUTIN-TRELCAT MH (1992) : *"Le taux de placement dans l'emploi : indicateur de l'efficacité des actions de formation destinées aux demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification"*, Communication aux XII Journées d'Economie Sociale, Toulouse, Septembre.

TRIGONE (1989), *Evaluation du programme de formation à destination des publics sous-qualifiés et sous-scolarisés*, Université de Lille I, 127p.

1. Quelques éléments sur les caractéristiques de notre étude et sa méthodologie :

L'enquête a porté sur une population-mère de 1445 demandeurs d'emploi repérés dans les fichiers ANPE comme OS, manoeuvre ou employé non qualifié, entrés en stage de formation entre novembre 1989 et avril 1990 dans quatre bassins d'emploi relativement contrastés du département du Nord (Dunkerque, Lille, Roubaix-Tourcoing et Valenciennes). Seule la tranche d'âge 25-45 ans a été retenue.

Un entretien à domicile a été effectué entre les mois d'avril et juin 1990, auprès d'un échantillon représentatif de 285 demandeurs d'emploi soit un taux de sondage d'environ un cinquième. La population a été décomposée en 48 strates selon les critères de mode d'entrée en formation, d'âge, de qualification ainsi que de zone de résidence. Il a été tenu compte par ailleurs de la durée de chômage.

La moitié des formations ont une durée comprise entre trois et six mois ; trois quarts des stages suivis relèvent des dispositifs de formation destinés particulièrement aux demandeurs d'emploi de longue durée (FNE-CLD, SRA, AIF).

Nous avons donné la préférence à une étude de la spécialité de la formation suivie et avons constaté une concentration selon le sexe sur quelques spécialités dominantes :

- Les hommes ont suivi dans près de deux cas sur trois un stage de bâtiment, remise à niveau et alphabétisation ou encore mécanique ;
- Les femmes ont suivi un stage de remise à niveau-alphabétisation, secrétariat, vente dans près de trois cas sur quatre.

La nature du questionnement a porté également sur l'avant stage (la durée de l'activité professionnelle antérieure au stage sur la période 1970-1990), et sur l'après stage.

Sur ce point, nous avons recueilli l'information dans le détail sur l'évolution de la situation professionnelle entre la fin du stage de formation et la date de l'enquête avec un attention particulière sur la durée (en semaine) des périodes d'emploi, de chômage, de formation et sur la nature de l'emploi occupé, le type de contrat de travail trouvé et le mode de recherche de cet emploi.

2. Collectivement au sein du rapport "les Bas niveaux de Qualification, l'entreprise, et le marché du travail : l'impact de la formation", STANKIEWICZ F., FOU DI R., TRELCAT MH., 1992, et individuellement de manière complémentaire (TOUTIN-TRELCAT 1992).

3. D'autres indicateurs utilisés pour évaluer l'efficience de l'ANPE ou des organismes de formation tels le taux d'entrée en stage, le taux de remplissage, le taux de stagiaires allant au terme de la formation ont de sensibles effets pervers.

4. On peut y voir tout simplement un problème de déficit d'emploi sur le marché du travail.

5. 35% des stagiaires n'ont connu qu'une période ininterrompue de chômage depuis la fin du stage. Les emplois non induits représentent 36% des retours à l'emploi, soit près de 11% du nombre des total des trajectoires suivies.
6. Isolé ou couplé aux deux autres effets, ce qui représente qu'en même 78% des cas d'emplois induits par le stage de formation.
7. Cette attente est d'ailleurs particulièrement vive chez les personnes de faible niveau de qualification pour qui le retour en formation (synonyme très souvent d'un "retour à l'école") représente un effort moral voir physique important.
8. Qui équivaut, rappelons-le, à l'occupation d'un emploi dans la firme où a eu lieu la partie "entreprise du stage".
9. Il est vrai, comme le soulignent fort justement Martine MULLER (1991) ou encore Didier DEMAZIERE (1989), que la logique de fonction de l'ANPE a sensiblement évolué passant ainsi du placement au pointage voire à l'assistance.
10. Nous avons conscience que ce que nous désignons par mauvais appariement peut être issu :
- soit d'une stratégie délibérée des acteurs (individus, organismes de formation, ANPE...),
 - soit plus simplement de problèmes d'ordonnance dans la mise en oeuvre des stages par elle même.
11. Soit 58% de l'effet formation.
12. Soit 72% de l'effet dynamisation.
13. Soit 46% de l'effet contact.
14. Soit 49% des emplois non induits.
15. Sur la base des interviews réalisées.

PANELS DE SUIVI DES JEUNES
UNE ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE DES AIDES PUBLIQUES

Thomas COUPPIÉ
Patrick WERQUIN

(Céreq)

PANELS DE SUIVI DES JEUNES

UNE ÉVALUATION DE LA COHÉRENCE DES AIDES PUBLIQUES

Thomas COUPPIÉ
Patrick WERQUIN
(Céreq)

Depuis vingt ans maintenant, les fortes tensions observées sur le marché du travail ont révélé des populations plus fragiles que d'autres par rapport aux conditions d'accès et de maintien dans l'emploi. Parmi celles-ci, furent identifiés entre autres les jeunes, et particulièrement les sortants de l'école entrant dans la vie active. En réponse à cette situation, les autorités publiques ont développé au cours du temps des politiques d'aide en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes. Ces politiques ont régulièrement évolué et se sont infléchies au rythme des orientations successives données à l'action publique. Cela a abouti à la construction et à l'articulation d'un ensemble complexe et riche de dispositifs d'intervention.

Parallèlement, les processus d'insertion professionnelle à la sortie de l'école ont profondément évolués. Les transformations majeures portent sur l'allongement et la complexification de la phase de transition entre formation initiale et vie active (Galland, 1991). L'ampleur et les conséquences de ces transformations sont telles qu'elles suscitent de nouvelles interrogations de la validité des modèles explicatifs traditionnels de la sociologie de l'éducation et de la mobilité sociale dans l'analyse des mécanismes de diversification des processus d'insertion (Demazière, Monfroy, 1993).

Ainsi, vouloir évaluer l'efficacité et la cohérence de l'action publique en faveur des jeunes constitue une démarche complexe où interviennent plusieurs niveaux d'analyse de l'efficacité (efficacité en soi, efficacité relative) et où se mêlent les différences d'approche (approche mécaniste, approche stratégique) (Bouder, Cadet et Demazière, 1993).

Une double logique sera donc étudiée dans le cadre de l'étude de la cohérence de l'action publique. Dans un premier temps, on s'intéressera d'abord à la logique institutionnelle de l'action publique et à sa cohérence propre. Dans un deuxième temps, l'analyse portera sur les logiques individuelles du recours et de l'utilisation de l'aide publique et à leurs cohérences au regard des itinéraires vécus par les individus.

Le cadre de cette étude s'appuiera sur les données collectées par les panels de suivi des jeunes du Céreq (voir source).

Encadré 1 - Source

Pour permettre une meilleure analyse du rôle du dispositif d'aide à l'insertion mis en place au milieu de la décennie quatre-vingt et complété par des mesures complémentaires ou supplémentaires depuis, le centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) procède à deux reprises (d'une part entre 1987 et 1989, sur les jeunes sortis de formation initiale en 1986, et d'autre part entre 1990 et 1992, sur les jeunes sortis de formation initiale en 1989) à une enquête par observations répétées des jeunes susceptibles d'être concernés par une de ces mesures d'aide à l'insertion. Ces travaux ont été effectués sur un échantillon cylindré, c'est-à-dire que n'ont été retenus que les individus présents lors des trois interrogations (soient 2 453 personnes représentant une population de 396 372 personnes). Le profil des individus perdus entre les différentes vagues a été étudié et si le biais ne peut pas être considéré comme nul, les faibles différences constatées permettent d'accorder une validité certaine aux résultats présentés. Une dernière vague est prévue pour décembre 1993. Cette enquête spécifique s'inscrit dans le cadre de conventions passées avec la Délégation à la formation professionnelle (DFP) et de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail. La base de sondage du panel est l'"enquête décentralisée" menée conjointement par la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) et le Céreq auprès des élèves sortis en 1989 :

- des niveaux VI à IV de formation (à l'exclusion des terminales générales) et des classes de secondes, premières et terminales BT.
- des centres de formation pour apprentis (CFA) en classes terminales.
- des sections d'enseignement spécialisé (SES) de quatre académies seulement (Lille, Lyon, Orléans et Reims).

Les mesures jeunes regroupent les formules institutionnelles suivantes :

- l'emploi aidé dans le secteur marchand : les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), les contrats d'adaptation (CA) et les contrats de qualification (CQ).
- l'emploi aidé dans le secteur non marchand : les travaux d'utilité collective (TUC) remplacés en 1989 par les contrats emploi solidarité (CES)
- les stages de formation en alternance.

PREMIERE PARTIE

La logique des dispositifs

LA COHÉRENCE DES AIDES PUBLIQUES DU POINT DE VUE DES DISPOSITIFS

1. Une double cohérence à tester

Les politiques publiques en faveur des jeunes se sont construites depuis quinze ans autour du problème récurrent de la difficile insertion professionnelle des jeunes. Ces politiques se sont constituées et ont évolué au gré des priorités politiques et des diagnostics faits sur les causes de cette situation. Au début des années quatre-vingt-dix, on pouvait les regrouper autour de trois axes d'action : faciliter les recrutements des jeunes par les entreprises en mettant en avant la dimension formatrice de celles-ci, gérer le problème du chômage des jeunes en leur proposant des emplois de substitution et remédier à l'absence de qualification et à l'échec en formation initiale par des compléments de formation générale ou professionnelle et si possible validants. Ces politiques se sont traduites par la mise en place de dispositifs publics, appelés mesures jeunes, munis d'objectifs et de cibles spécifiques.

Cependant, la multiplication des dispositifs, concomitante à l'allongement du processus d'insertion pour les sortants de formation initiale, soulève le problème de la cohérence de l'action publique au regard des instruments dont elle s'est dotée. En effet, au delà des spécificités d'action et de vocation, les dispositifs publics ont un principe d'objectif commun : vouloir faciliter le processus d'insertion professionnelle à la fois en conduisant les individus à une situation d'emploi pérenne et en les protégeant le plus possible du chômage. En conséquence, tout dispositif est porteur d'une logique double, à la fois spécifique aux conditions de sa création et commune à l'ensemble des interventions publiques. Cette logique double peut être génératrice de complémentarités comme de concurrences entre dispositifs. Se pose alors la question de la continuité des fonctions remplies par les dispositifs au cours du temps. En effet, dans la mesure où ils ne représentent à chaque instant qu'une partie de l'ensemble de la politique de l'emploi et que celle-ci est amenée à évoluer, la permanence des missions des différents dispositifs par rapport à leur définition initiale peut être remise en cause.

Dans ce contexte, une double cohérence est en jeu ; d'une part, existe-t-il une cohérence interne à chaque dispositif, c'est-à-dire y-a-t-il permanence des modalités de sélection des individus de la cohorte dans le temps ? D'autre part, quel regard peut-on avoir sur l'articulation de ces dispositifs entre eux : sont-ils complémentaires, (comme cela a pu être parfois recherché par l'autorité publique) et selon quelles modalités ?

La première question concerne l'homogénéité des recrutements dans le temps d'un dispositif donné. Au travers de l'analyse du suivi d'une cohorte de jeunes sortants du secondaire sur trois ans et demi, on va donc s'efforcer de caractériser les publics recrutés par les différents types de dispositifs au cours de deux périodes distinctes du cycle de vie. Pour chaque période, l'analyse consistera à identifier les facteurs discriminant ces publics de l'ensemble de la cohorte, puis à mettre en perspective ces différents profils obtenus les uns par rapport aux autres et par rapport à deux situations jugées extrêmes de la période, à savoir une situation longue d'emploi ordinaire (i.e. emploi hors dispositifs) et une situation longue de chômage (voir encadré 1). Le positionnement relatif des dispositifs entre les deux périodes étudiées pourra alors nous éclairer sur l'existence de cette cohérence interne, sachant que les

dispositifs ne sont pas figés dans le temps. Cette analyse fournira aussi une première série d'éléments de réponse à notre deuxième question.

Pour tendre à compléter la réponse à la deuxième interrogation, on s'intéressera plus spécifiquement à la dimension organisée qu'ont pu prendre certains itinéraires dans les mesures. La référence est ici le crédit-formation individualisé (CFI), mode de coordination des mesures existantes qui vise à l'acquisition d'une qualification.

Précisons enfin que l'étude développée par la suite ne portera pas sur chacun des dispositifs existants mais sur un regroupement de ceux-ci selon les trois axes évoqués plus haut ; ainsi, les mesures de type marchand (contrat de qualification, contrat d'adaptation et stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)) représentent le premier axe de l'intervention publique sur la mise en contact des jeunes et des entreprises par le biais d'un processus formateur. Elles ont en commun le fait que la décision de recrutement du jeune reste entièrement du ressort de l'entreprise. Les mesures de type non marchand (travaux d'utilité collective (TUC) et contrats emploi-solidarité (CES) qui leur succèdent) représentent au deuxième axe d'intervention. Les jeunes occupent alors un emploi et des fonctions qui, dans l'absolu, ne devraient pas exister bien qu'ils correspondent à un besoin pré-existant et identifié, mais à un besoin théoriquement d'une valeur marchande trop faible par rapport à son coût. Les formules de stages (actions de formation alternées principalement) recouvrent le troisième axe d'intervention où est privilégié le travail contre la disqualification sociale par des programmes de formation qui vont de la re-socialisation des individus à la certification professionnelle.

2. Deux analyses pour deux périodes distinctes du cycle de vie

2.1. Analyse des modalités de discrimination des dispositifs dans la phase de primo-insertion

On analyse ici les cinq modèles qui se rapportent à la première période couvrant les six premiers mois de l'entrée dans la vie active (tableau 1). A titre indicatif, on peut situer l'importance de ces cinq configurations étudiées dans la population : 27% des individus ont connu au moins quatre mois d'emploi ordinaire, 16,3% au moins quatre mois de chômage, 19,3% un passage par un dispositif de type non marchand, 11,7% un dispositif de type marchand et 4,3% une formule de stage.

a - Les durées longues d'emploi traduisent fortement le poids des réalités scolaires et sociales dans l'insertion ; cela est beaucoup moins vrai des durées longues de chômage.

Le profil des individus ayant vécu une configuration favorable d'emploi long (plus de quatre mois sur les six mois de la période d'observation) reflète des processus de différenciation des individus déjà à l'oeuvre avant l'entrée dans la vie active. On retrouve des résultats traditionnels à la fois sur les dimensions scolaire et socio-familiale. Ainsi ressortent l'importance du niveau atteint, de la possession du diplôme, de la spécialité de formation suivie ainsi que l'avantage que confère la voie de l'apprentissage dans la phase de primo-insertion. De même, l'absence de parents en emploi témoigne de l'influence du contexte social sur la réussite de l'insertion professionnelle à la sortie de l'école. De même, la différenciation des sexes dans l'insertion apparaît, favorable aux garçons. Seul le résultat concernant la nationalité est moins attendu. Il faut cependant le mettre en perspective avec

le fait que les jeunes garçons de nationalité étrangère ne sont pas astreints à effectuer le Service national, ce qui tendrait à rendre leur souci d'insertion plus immédiat.

Inversement, le profil des individus ayant vécu une configuration très défavorable est beaucoup moins marqué par les dimensions scolaires et sociales. Seuls deux traits dominent, issues de chacune des dimensions : c'est un public féminisé et de bas niveau scolaire. Il faut noter qu'on retrouve ici une caractérisation rapide des publics traditionnellement jugés prioritaires dans l'intervention publique.

b - Le profil des publics des dispositifs de type non marchand (TUC et CES) est l'image inversée du profil des situations longues d'emploi.

Que ce soit par rapport à la dimension scolaire ou par rapport à la dimension sociale, le profil du public passé par ce dispositif se lit comme le complémentaire du profil de l'emploi long. Il rejoint le profil chômage long sur les points saillants de ce dernier. Il semble donc bien s'inscrire dans une logique de soutien du marché du travail des jeunes dans une perspective palliative et correctrice.

c - Les dispositifs de type marchand et les formules de stage apparaissent peu discriminants au regard des dimensions scolaire et socio-familiale.

Les profils des publics des deux autres types de dispositif sont peu marqués par les dimensions explicatives retenues. Un commentaire pour expliquer ce résultat : la nature moins homogène des dispositifs constituant ces types tend à gommer les spécificités discriminantes propres à chacune des mesures au moment de l'agrégation.

Cependant, le profil des dispositifs de type marchand est quand même marqué par la spécialité de formation suivie avec une nette hiérarchisation qui privilégie d'abord les spécialités industrielles, puis les spécialités tertiaires et en dernier lieu les formations générales. Si on tient compte du fait que l'accès à ces dispositifs est d'abord le résultat d'une décision des entreprises privées, cette discrimination d'accès peut être interprétée comme un usage sectoriel de ces mesures par le secteur industriel.

En ce qui concerne le profil du public entré dans une formule de stage, la seule orientation qui se dégage est que le dispositif concerne moins les apprentis que les autres. Ce résultat n'est pas surprenant dans la mesure où ces jeunes sont les seuls de la cohorte à sortir de formation initiale munis d'une expérience professionnelle conséquente et valorisable sur le marché du travail. Or, les stages constituent le seul type de dispositif qui ne représente pas une forme d'emploi.

2.2. Analyse des modalités de discrimination des dispositifs au cours de l'année 1992

L'analyse porte ici sur les cinq modèles qui décrivent la période couvrant l'année 1992 (tableau 2). Au début de cette année, les jeunes ont quitté la formation initiale depuis trente mois. Dans les douze mois étudiés, 61,4% d'entre eux connaissent au moins six mois d'emploi ordinaire alors qu'ils sont 18% à connaître six mois ou plus de chômage, 8,6% un passage par un dispositif de type marchand, 11,8% un dispositif de type non marchand et 8,3% une formule de stage. L'analyse compte ici une dimension supplémentaire qui décrit

l'itinéraire professionnel des individus sur les trente premiers mois de l'entrée dans la vie active, entre juin 1989 et décembre 1991. Cette dimension n'est pas indépendante des deux autres (scolaire et socio-familiale) dans la mesure où celles-ci conditionnent pour partie l'itinéraire professionnel, comme on l'a vu.

a - Les durées longues d'emploi et de chômage sont largement conditionnées par les caractéristiques de l'itinéraire initial sur le marché du travail. Se dessinent des itinéraires très favorables d'insertion durable opposés à des itinéraires très défavorables d'exclusion.

Les profils des durées longues d'emploi et de chômage en 1992 discriminent fortement les individus selon les durées d'emploi et de chômage qu'ils ont connues dans le passé. On peut résumer cela en disant que plus un individu a travaillé dans le passé plus il a de chances de travailler longtemps en 1992, et plus il a chômé dans le passé plus il a de chances de chômer en 1992. Se marquent donc fortement deux profils : le premier regroupe les individus les plus stabilisés dans l'emploi alors que le second comprend les individus en situation d'échec prolongé sur le marché du travail.

Globalement, ces deux profils sont marqués de manière similaire par les passages antérieurs en mesures ; lorsqu'un dispositif joue, il le fait de manière négative. Une explication possible : les passages par les dispositifs induiraient plutôt un allongement du processus d'insertion pour les individus qui les empruntent en repoussant toute cristallisation hors ou dans l'emploi. Cependant, les deux profils se distinguent par la nature des dispositifs qui y contribuent. D'un côté, le profil d'emploi long se caractérise par l'influence négative des TUC et CES et des passages multiples (hors CFI). De l'autre côté, le profil chômage long est marqué par l'influence négative des mesures marchandes, du CFI, des passages multiples et par l'influence positive des formules de stage (hors CFI).

La dimension scolaire contribue de manière moindre à ces profils. Les jeunes les moins bien formés restent, toutes choses égales par ailleurs, ceux qui connaissent les situations les moins favorables.

La dimension socio-familiale contribue encore à définir le profil de l'emploi long, que ce soit par un handicap parental (au moins un parent absent ou décédé) ou par l'apparition d'une descendance. Sur cette dernière variable, à savoir l'influence de la descendance, il faut préciser que ce résultat concerne les filles, très peu de garçons de la cohorte ayant déjà des enfants. Dans ce cas, on a vérifié que ces filles étaient majoritairement inactives.

b - Les aides publiques : des profils pour partie communs, pour partie complémentaires.

Les trois types d'aide publiques ont en commun dans leurs profils d'être discriminant par rapport à la durée d'emploi vécue avant 1992, les durées les plus courtes étant les plus représentées. Cela rapproche ces profils de celui du chômage long. Ils ont encore en commun d'accueillir un public souvent déjà passé ou présent en mesure et particulièrement dans le crédit-formation individualisé ou par plus d'un type de dispositif (hors CFI). Mais pour le reste, les aides publiques se différencient :

- *Les formules de stage* ont un public au profil proche du chômage long ; elles concernent une population mal formée et surtout très marquée par le chômage. Ces formules touchent moins les apprentis (comme en première période) et plus souvent les individus formés à des spécialités industrielles.

- *Les dispositifs non marchands* touchent de leur côté une population féminisée et moins formée aux spécialités industrielles. Ils accueillent moins les étrangers et les filles ayant des enfants (qui sont en fait majoritairement inactives). Une présence antérieure dans ce type de dispositif est fortement prédictive tout comme un passage antérieur par une formule de stage. A noter que la durée du chômage antérieur n'est pas discriminante.

- *Les dispositifs de type marchand* concernent plus les garçons et les individus ayant déjà emprunté un de ces dispositifs. Cependant, ils sont moins ouverts à ceux qui ont les durées de chômage les plus longues, ce qui les rapproche du profil d'emploi long.

3. Une cohérence temporelle des configurations étudiées ?

On se propose ici de comparer et de discuter les profils établis sur les deux périodes pour chaque configuration.

a - Une durée longue d'emploi pendant la période étudiée est caractérisée par des individus déjà fortement sélectionnés dans le passé.

On est en présence d'un mécanisme sélectif d'accès et de maintien dans l'emploi. Il rejoint des mécanismes sélectifs déjà à l'oeuvre tels que la différenciation des individus opérée par l'appareil éducatif et celle opérée par l'environnement socio-familial des jeunes. Apparaît aussi la nature dynamique de ce processus sélectif par le biais de l'influence des conditions initiales de l'insertion professionnelle sur la situation vécue en dernière période.

b - Une durée longue de chômage pendant la période étudiée est caractérisée par une population "déhéritée". La nature sélective de cette caractérisation s'affirme dans le temps.

On est encore en face d'un mécanisme sélectif mais qui opère ici une sélection inversée, par le bas, i.e. la relégation ou le rejet. Ici aussi le processus sélectif est de nature dynamique, mais cela semble plus fort dans la deuxième période.

c - Un passage par les dispositifs non marchands est caractéristique d'individus "en attente d'emploi". Cependant, en dernière période, se cristallise une population qui n'arrive pas à en sortir .

On observe un profil relativement homogène entre les deux périodes. Ce profil est largement le complémentaire de celui de l'emploi long en première période. En dernière période il évolue peu par rapport à sa description initiale et semble moins sensible aux facteurs dynamiques de l'insertion ; on peut y voir là les conséquences d'un enracinement d'une partie de la population dans les dispositifs, reflet de certaines difficultés à sortir vers l'emploi ordinaire.

d - Il n'y a pas d'homogénéité évidente entre les profils de chaque période des individus passés par les dispositifs marchands.

Si le profil de la première période est peu marqué hors de la dimension sectorielle de l'usage de ces dispositifs, celui de la dernière période s'affirme comme proche de celui de l'emploi long. Ce deuxième profil apparaît sélectif au regard des conditions antérieures rencontrées sur le marché du travail ; on est tenté de parler d'un modèle alternatif de "deuxième choix" pour les individus les plus employables qui n'ont pu auparavant accéder à l'emploi long. Cependant le deuxième marché ainsi défini, qui n'est pas aussi également diffusé dans l'économie du fait de son propre fonctionnement (pilotage des décisions par les entreprises), n'a pas la même importance pour tous les groupes d'individus ; y ont un accès plus important les garçons et les sortants de spécialités industrielles.

L'absence d'homogénéité dans le temps peut aussi s'expliquer par l'évolution des flux internes entre les différents dispositifs qui sont regroupés. En effet, les SIVP, en forte décroissance depuis 1988, ont totalement disparu du paysage en 1992 alors que les contrats d'adaptation sont en diminution constante entre 1989 et 1992 et qu'à l'inverse les contrats de qualification se développent.

e - De même, il n'y a pas d'homogénéité évidente entre les profils de chaque période des individus passés par une formule de stage.

Là aussi, le profil de la première période est peu marqué alors que celui de la dernière période s'affirme comme plus proche du chômage long. Ce deuxième profil apparaît aussi sélectif au regard des conditions antérieures rencontrées sur le marché du travail. Les stages semblent donc récupérer en 1992 une population en grande difficulté sur le marché du travail et qui trouve là une alternative au chômage long. On serait plus proche ici d'un modèle de "récupération" des individus.

L'absence d'homogénéité dans le temps peut là encore s'expliquer par l'évolution structurelle des formules de stages entre les deux périodes. D'une part, on retrouve en première période l'action du DIJEN qui ne concerne plus la population en 1992 et d'autre part les formules de stages se sont largement structurées autour du CFI à partir de 1990.

Cette analyse laisse apercevoir certains glissements dans et entre les fonctions des différents instruments de l'action publique en faveur des jeunes. On peut relier une partie de ces glissements aux aléas de la vie propre de ces instruments (recomposition de l'action publique entre ses différentes composantes, extinction d'un dispositif donné ou développement d'un autre, etc). Cependant, il reste des phénomènes de glissements internes aux dispositifs qui témoignent de leur adaptation régulière aux situations rencontrées sans pouvoir forcément les contrôler. Ainsi, le cas des TUC et CES a vu progressivement se développer une fonction d'accueil de longue durée, bien au delà des durées initialement autorisées par le dispositif. Celui ci s'est adapté en modifiant à plusieurs reprises les durées de présence et les possibilités de renouvellement, jusqu'à l'apparition récente des "CES pérennes" qui consacrent une tendance de maintien et d'enracinement dans le dispositif.

4. Sur d'éventuelles complémentarités entre les dispositifs

On s'intéresse ici aux individus qui ont eu recours à plusieurs types de dispositifs : soit sans coordination organisée entre leurs différents passages, soit dans le cadre d'un parcours organisé par le crédit-formation individualisé.

Premier constat : ces deux populations sont sur-représentées dans les groupes d'individus présents dans les dispositifs en 1992, quelque soit les dispositifs. Cependant, on note une polarisation plus forte des individus relevant du CFI dans les formules de stages alors qu'à l'inverse, ceux qui ne s'inscrivent pas dans un parcours organisé sont plus représentés dans les dispositifs de type marchand. Cette différence s'explique par la vocation du CFI centré sur l'obtention d'une certification. De plus, les contrats d'adaptation, dispositif marchand, ne participent pas au CFI.

En deuxième lieu, les deux groupes sont sous-représentés dans les situations extrêmes retenues (emploi long et chômage long sur 1992). Ceci est le résultat de la longueur des itinéraires en mesures que vivent ces groupes ; s'ils ne sont pas arrivés au bout de leur processus d'insertion, ils restent tout de même "protégés" du chômage.

Se dessine donc un profil particulier des usagers des dispositifs en fin d'observation. Ce sont des individus ayant une certaine expérience de l'action publique et pour lesquels la durée d'observation dont on dispose, actuellement trois ans et demi, paraît trop courte pour décrire le terme du processus d'insertion.

Encadré 2 - Méthode

Procédure suivie

Pour analyser les différentes dimensions de la sélectivité des dispositifs, nous avons procédé en deux temps. D'une part, deux périodes d'analyse ont été distinguées afin de pouvoir comparer le positionnement de chacun des dispositifs par rapport aux autres et identifier les modifications éventuelles entre les deux périodes. La première période correspond aux six premiers mois suivant la sortie de formation initiale, c'est à dire de juillet à décembre 1989 pour la cohorte étudiée. La seconde période couvre la dernière année d'observation (1992) qui décrit les situations rencontrées entre le trentième et le quarante-deuxième mois après la sortie de formation initiale. Dans un deuxième temps, pour chacune des périodes considérées, nous avons retenu cinq configurations :

- être passé sur la période dans un dispositif de type marchand (contrats d'adaptation ou de qualification, SIVP),
- être passé sur la période dans un dispositif de type non marchand (TUC ou CES),
- être passé sur la période dans une formule de stage (actions de formation alternée, mais aussi d'autres formules de stage relevant du DIJEN (dispositif d'insertion des jeunes de l'Education Nationale), de l'ANPE, etc.),
- avoir connu sur la période une certaine durée d'emploi "ordinaire" (emploi hors emploi aidé des dispositifs), à savoir au moins quatre mois pour la première période et au moins six mois pour la dernière période.
- avoir connu sur la période une certaine durée de chômage, à savoir au moins quatre mois pour la première période et au moins six mois pour la dernière période.

Il est à noter que ces configurations testées ne sont ni exhaustives ni exclusives. Ainsi, certains individus ne rentrent dans aucun des cas retenus alors que d'autres rentrent dans plusieurs de ces cas.

Finalement, sur chacune des configurations retenues, nous avons cherché à identifier les dimensions explicatives discriminantes qui leur soient propres. L'analyse comparée des "profils" obtenus permet de re-situer le public de chaque configuration par rapport à l'ensemble des individus, et au-delà d'évaluer la permanence dans le temps de cette position au sein de la cohorte.

Pour établir les profils de chaque configuration pour les deux périodes, nous avons procédé à des régressions logistiques qui visent à mesurer les effets de dimensions explicatives sur des variables qualitatives. Cette méthode permet de dégager l'effet, "toutes choses égales par ailleurs", d'une modalité donnée d'une caractéristique par rapport à la modalité de référence choisie pour cette caractéristique (pour une présentation complète de ces régressions, (Gourieroux, 1984)).

.../...

.../...

Dimensions explicatives retenues

Deux dimensions explicatives sont communes aux deux périodes :

- La première dimension est une dimension scolaire. Elle décrit la dernière année de formation initiale suivie par l'individu. Elle est représentée par trois variables : le niveau de sortie croisé avec la possession ou non du diplôme lié à ce niveau de sortie, la spécialité de formation suivie et enfin la voie de formation suivie (préparation par la voie de l'apprentissage, par la voie scolaire traditionnelle ou par une section d'enseignement spécialisé).

- La seconde dimension décrit l'environnement socio-familial des individus ; d'abord l'environnement parental (a-t-il un de ses parents absent ?) et le rapport du milieu parental à l'emploi (aucun parent en emploi/au moins un parent en emploi), ensuite sa propre position sociale : la nationalité de l'individu (nationalité étrangère déclarée/nationalité française ou non déclarée), et pour la dernière période le fait d'avoir quitté le domicile parental avant janvier 1992 et le fait d'avoir des enfants avant janvier 1992 ou dans les six premiers mois de l'année 1992.

L'analyse de la dernière période est menée avec une dimension explicative supplémentaire qui retrace l'itinéraire professionnel des individus sur les trente premiers mois après la sortie de formation initiale. Sont pris en compte : la durée d'emploi ordinaire vécue, la durée de chômage vécue, et l'éventuel passage par un dispositif public. Pour cette dernière variable, on a retenu une typologie des cas possibles qui permette d'apprécier les éventuelles complémentarités entre dispositifs et ainsi de développer un deuxième niveau d'analyse des cohérences entre dispositifs. Les termes retenus sont les suivants :

- Le passage par le crédit-formation individualisé (CFI) avant 1992. En effet, le CFI vise à favoriser l'acquisition d'une qualification. Il ne constitue pas une mesure en soi (donnant lieu à rémunération par exemple) mais représente une forme de coordination des mesures existantes afin de constituer un parcours personnalisé. Le CFI mise donc sur la complémentarité des dispositifs existants dans une perspective de qualification. Il s'adresse donc, à priori, aux publics scolairement les plus démunis et s'appuie dans une large mesure sur les actions de formation alternées (qui elles-mêmes représentent la très grosse majorité des stages).

- Les passages multiples hors du cadre du CFI. Ils regroupent les individus n'ayant pas connu le CFI avant 1992 mais qui ont emprunté au moins deux des trois types de mesures.

- Le passage simple par un type de mesure hors du cadre du CFI (trois modalités respectivement pour le type marchand, le type non marchand et les formules de stage). Il faut noter que cette notion de passage simple n'exclut pas la récurrence dans un type donné de dispositif. Il peut même correspondre à un enchaînement de mesures tel que, par exemple pour le type marchand, le passage en SIVP suivi d'un contrat de qualification.

- L'absence de passage par un dispositif avant 1992 (qui correspondra à la situation de référence choisie pour cette variable).

Les résultats des régressions logistiques sont présentés dans les tableaux 1 et 2. N'apparaissent que les coefficients significativement différents de zéro ; l'interprétation portera essentiellement sur le signe des coefficients.

Tableau 1 : résultat des régressions logistiques sur la première période

Variables explicatives	Situations vécues entre la fin de la scolarité et décembre 1989				
	4 mois ou plus d'emploi non aidé	Présence dans un dispositif marchand	Présence dans un dispositif non marchand	Présence dans une formule de stage	4 mois ou plus de chômage
Constante	-1,3034	-2,404	-0,4421	-3,0509	-1,4357
Garçons	0,5972		-1,1867		-0,7118
Filles	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
N.IV diplômé			-0,6412		
N.IV non diplômé			-1,1348		
N.V diplômé	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
N.V non diplômé	-0,5675				0,3199
N. VI-Vbis	-0,4588	0,5579			0,3808
Spé. industrielle	0,2704	0,5022	-1,0374		
Spé. tertiaire	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Spé. générale		-0,5732	-0,444		
Apprentis	0,5171		-1,9119	-1,1128	
Secondaire	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
SES	-0,9368		0,7369		
Nationalité étrangère déclarée	0,556		-0,8601		
autres (Français ou non réponse)	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
au - 1 parent absent ou dcd pas de parent absent ou dcd	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Aucun parent occupé	-0,3065		0,3833		
au - 1 parent occupé	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Score	173,553 (p=0,0001)	31,437 (p=0,0017)	337,893 (p=0,0001)	36,758 (p=0,0002)	99,311 (p=0,0001)
ddl	12	12	12	12	12

Remarque : ne figurent que les coefficients significativement différents de 0 au seuil de 5%, et entre parenthèses les coefficients significatifs à un seuil compris entre 5% et 10%

Tableau 2 : résultat des régressions logistiques sur la dernière période

Variables explicatives	Situations vécues au cours de l'année 1992				
	6 mois ou plus d'emploi non aidé	Présence dans un dispositif marchand	Présence dans un dispositif non marchand	Présence dans une formule de stage	6 mois ou plus de chômage
Constante	2,01	-4,302	-5,0441	-4,291	-3,5241
Garçons		0,5097	-0,8535		
Filles	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
N.IV diplômé					
N.IV non diplômé					
N.V diplômé	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
N.V non diplômé				0,4799	0,5043
N. VI-Vbis	-0,4138				0,7349
Spé. industrielle			-0,6005	0,5892	
Spé. tertiaire	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Spé. générale					
Apprentis				-0,817	
Secondaire	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
SES			(+0,5182)		
Nationalité étrangère déclarée	0,8844		-0,9652		(-0,5977)
autres (Français ou non réponse)	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
au - 1 parent absent ou dod	-0,4218				
pas de parent absent ou dod	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Aucun parent occupé					
au - 1 parent occupé	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
au - 1 enfant	-0,7753		-1,0359		
pas d'enfant	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
passage simple par une mesure marchande hors CFI		1,8306			-0,6263
passage simple par une mesure-stage hors CFI			1,258	0,7804	0,8177
passage simple par le dispositif TUC-CES hors CFI	-0,5083		2,8812		
Passage par le CFI	(-0,3881)	0,9129	2,1752	1,7469	-0,6935
Passage multiple par les dispositifs hors CFI	-0,5253	1,8373	2,3173	0,696	-0,9579
non passé par les mesures	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
durée nulle en emploi	-2,7109	1,6353	2,4399	1,2382	1,4868
1 à 5 mois en emploi	-1,2905	1,2033	1,8203		0,9987
6 à 11 mois en emploi	-1,0394	0,9882	1,7333	0,823	0,904
12 mois et + en emploi	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
durée nulle au chômage	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
1 à 5 mois au chômage	-0,3291		(+0,3886)	0,8489	0,8386
6 à 11 mois au chômage	-0,602			0,6838	1,3258
12 à 17 mois au chômage	-1,1703			1,3532	1,8009
18 mois et + au chômage	-1,4204	-1,2479	(+0,4931)	1,74	1,8743
Score	907,908 (p=0,0001)	310,255 (p=0,0001)	645,261 (p=0,0001)	458,235 (p=0,0001)	479,863 (p=0,0001)
ddl	25	25	25	25	25

Remarque : ne figurent que les coefficients significativement différents de 0 au seuil de 5%, et entre parenthèses les coefficients significatifs à un seuil compris entre 5% et 10%

DEUXIEME PARTIE

La logique individuelle

LES CARACTÉRISTIQUES DES JEUNES ET LEUR DURÉE DE PASSAGE DANS LES DISPOSITIFS

1. Les jeunes dans et hors des dispositifs

La description du public passant par les dispositifs d'aide à l'insertion des jeunes qui fonde cette première section repose sur la création de plusieurs sous-populations-repères. *Les jeunes qui n'ont pas recours aux mesures* restent une référence permanente mais des sous-populations d'intérêt sont créées et comparées entre elles quant à quelques caractéristiques choisies parmi les plus informatives :

- le niveau de formation,
- la détention d'un diplôme,
- la spécialité de formation,
- la classe de sortie.

Les sous-populations retenues sont¹ :

- les jeunes qui connaissent au moins une mesure (0),
- ceux qui en connaissent exactement une (1),
- ceux qui en connaissent exactement deux (2),
- ceux qui en connaissent au moins trois (-3) (le maximum est à cinq),
- ceux qui s'insèrent immédiatement après une mesure (1E) et les autres (1NE),
- ceux qui s'insèrent immédiatement après deux mesures (2E) et les autres (2NE),
- ceux qui connaissent au moins une mesure qui n'est pas un contrat de qualification (0CQ),
- ceux qui connaissent au moins un contrat de qualification (-1CQ).

Pour des raisons de taille d'échantillon, certaines sous-populations sont écartées assez tôt de la discussion : les jeunes passés une ou deux fois au plus par les dispositifs font l'objet d'une attention plus soutenue.

1.1. Les jeunes restés hors des dispositifs

Les garçons qui sont restés hors des dispositifs d'aide à l'insertion sont plus largement de spécialité de formation industrielle (72%). Pour les filles, c'est le tertiaire qui est largement majoritaire (76%). Très peu de jeunes sont issus de filières de formation relevant de connaissances générales. Filles et garçons sont majoritairement de niveau V de formation : 77% pour les garçons mais une proportion moindre pour les filles (57%) qui viennent aussi du niveau IV (26%) et du niveau V-Vbis (17%). Les garçons viennent plus souvent de l'apprentissage (35%) que les filles (19%). Enfin, ces jeunes sont très nombreux à avoir obtenu un diplôme (72% de filles et 63% de garçons).

¹ Les codes entre parenthèses permettent d'établir la correspondance avec les graphiques donnés en annexe.

1.2. Les itinéraires d'insertion directe "mesure - emploi"

Les femmes qui s'insèrent directement en emploi après une ou deux mesures sont massivement issues d'une formation tertiaire (80%), les hommes d'une formation industrielle (70%). La non insertion directe, même si elle n'est pas forcément synonyme d'exclusion puisque l'on n'a observé que les situations immédiatement après la mesure, est surtout caractérisée par une forte proportion de jeunes ayant une spécialité de formation de type connaissances générales (jusqu'à 30%). L'insertion directe se caractérise aussi par une forte proportion de niveau V de formation (70% pour les filles et 74% pour les garçons). Les filles sont aussi issues du niveau IV (26%) et les garçons du niveau VI-V bis (18%). Tous viennent massivement de l'enseignement secondaire (82% pour les filles et 71% pour les garçons) et un peu de l'apprentissage si ce sont des garçons (24%). Le rôle du diplôme enfin est très différencié puisque les filles relevant de l'itinéraire d'insertion directe sont très souvent diplômées (jusqu'à plus de 80%) alors que les garçons le sont beaucoup moins (un peu moins de 50%). En résumé, à l'exception du taux de diplômés chez les garçons, les individus qui s'insèrent en emploi immédiatement après une ou deux mesures ont des caractéristiques traditionnellement identifiées comme favorisant l'insertion.

1.3. Les jeunes en contrat de qualification

Les filles qui bénéficient d'au moins un contrat de qualification sont issues d'une spécialité de formation tertiaire avec une proportion (71%) juste inférieure à celle des filles non passées par le dispositif à ce jour et juste supérieure à celles qui ont connu une mesure hors contrat de qualification. Elles sont de niveau V de formation dans une proportion supérieure (64%) au groupe resté hors des dispositifs mais inférieure, par exemple, au groupe d'insertion directe en emploi. Elles sont de niveau IV de formation dans une proportion supérieure au groupe qui est passé par les dispositifs mais sans bénéficier d'un contrat de qualification. Elles sont très diplômées (72%), autant que celles qui n'ont pas connu de mesure du tout mais moins que celles qui appartiennent au groupe d'insertion directe en emploi.

Les garçons qui bénéficient d'au moins un contrat de qualification sont ceux qui sont le moins issus d'une spécialité de formation industrielle (57%) parmi les groupes d'intérêt identifiés. Ils sont de niveau V de formation en majorité mais c'est encore un des taux les plus faibles (60%) rencontrés. Ils viennent massivement de l'enseignement secondaire (78%) et c'est le taux le plus important. En corollaire, ils viennent au minimum de l'apprentissage (15%). Ils sont assez peu nombreux à être diplômés (40% est un taux assez faible, égal à celui du groupe qui a connu une mesure hors contrat de qualification).

2. La durée d'accès à la première mesure

Dans une première étape, nous identifions les déterminants d'une plus ou moins longue durée avant l'entrée en mesure pour la première fois. Les résultats exposés ci-après reposent sur l'estimation de "modèles de durée". C'est à la statistique biomédicale, et aux nécessités de tester dans l'industrie la durée de vie des machines et appareils, que l'on doit le développement des modèles de durée (voir Kalfbleish et Prentice [1980] ou Cox et Oakes [1985] pour une présentation statistique complète). Les résultats énoncés s'entendent donc toutes choses égales par ailleurs. C'est-à-dire que l'on peut considérer le rôle d'une variable sans se préoccuper du rôle des autres variables prises en compte dans l'estimation. Ceci ne

protège évidemment pas l'observateur contre le rôle des variables non prises en compte dans le modèle parce que non observables ou non observées et qui peuvent jouer un rôle direct ou au travers d'une variable tierce.

Pour expliquer la durée d'accès aux dispositifs, ont été retenues les variables suivantes :

- 1) Le sexe.
- 2) L'âge.
- 3) Le niveau de formation.
- 4) Le fait d'être diplômé de niveau IV ou de niveau V.
- 5) La spécialité de formation.
- 6) La classe de sortie.
- 7) La nature de la première mesure.

Un certain nombre de variables permettent de regrouper les femmes et les hommes quant à la nature des effets identifiés. Les ordres de grandeurs peuvent toutefois varier. Ainsi être plus âgé(e) correspond à une durée d'accès plus longue et c'est un peu plus net pour les filles. Cette même durée est d'autant plus longue que le niveau de formation est élevé : les jeunes de niveau IV et de niveau V ont des durées d'accès en mesure nettement plus longues que ceux de niveau Vi et V bis regroupés. Ceci dit, quelques différences existent : les garçons de niveau IV, même s'ils sont peu nombreux, restent notablement plus longtemps hors des dispositifs après la sortie de l'école et avant de bénéficier d'une mesure. Les filles de niveau IV se distinguent moins des filles de niveau V (les effets sont moins robustes aux différentes spécifications économétriques testées). Une autre constatation commune aux deux genres mérite d'être accentuée : à niveau de formation donné (le IV et le V seulement) la possession du diplôme correspondant raccourcit la durée d'accès à la première mesure. On retrouve avec force des idées déjà avancées sur le rôle de filtre de certains dispositifs qui sélectionneraient les éléments les plus employables non encore insérés. Enfin, au rang des similitudes entre filles et garçons, on trouve le fait que la durée d'accès moyenne la plus longue est celle qui conduit à un stage, viennent ensuite, par ordre de durée d'accès décroissante : le contrat d'adaptation, le contrat de qualification, le stage d'initiation à la vie professionnelle qui, se faisant rare, n'a pas un rôle toujours très significatif et enfin le travail d'utilité collective ou le contrat emploi solidarité qui apparaissent véritablement comme le recours le plus immédiat des jeunes en situation de difficulté d'insertion.

Les variables qui séparent, voire opposent, les femmes et les hommes sont peu nombreuses. Les jeunes filles issues de centre de formation pour apprenties ont des durées d'accès beaucoup plus longues que celles issues de l'enseignement secondaire. Les garçons issus de l'apprentissage ont des durées d'accès plutôt plus courtes. Rappelons que ceci fonctionne à nature de la première mesure donnée.

3. La durée en mesure

Très peu de jeunes sont concernés par trois mesures et au delà. Nous concentrons donc les deux premiers paragraphes de cette section sur la durée dans la première ou la deuxième mesure. De manière à prendre en compte la totalité du passage dans les différents dispositifs, nous étudions aussi les facteurs explicatifs de la durée cumulée en mesure.

Les variables retenues pour expliquer ces durées sont celles présentées dans la section précédente auxquelles nous avons ajoutées les variables suivantes :

- la durée d'accès à la première mesure,
- le nombre total de mesures connues.

3.1. La durée dans la première mesure

Pour les hommes, le contrat de qualification correspond à la durée moyenne en première mesure la plus longue. Viennent ensuite, par ordre de durée décroissante, le travail d'utilité collective, le contrat d'adaptation, le stage et le stage d'initiation à la vie professionnelle. L'ordre s'établit différemment pour les femmes où les travaux d'utilité collective et les contrats emploi solidarité sont les plus longs de toutes les mesures recensées, avant les contrats de qualification qui viennent ensuite. La hiérarchie est ensuite identique à celle que l'on observe pour les hommes. Les plus âgé(e)s sont aussi ceux ou celles qui restent le plus longtemps dans la première mesure.

Avec le même effet d'allongement sur la durée moyenne en première mesure, on trouve le fait d'avoir une spécialité de formation générale. La distinction par genre se fait ensuite où l'on trouve, pour les garçons, des durées plus courtes associées à des spécialités industrielles alors qu'elles sont largement aussi longues pour les filles. Pour ces dernières c'est plutôt une spécialité tertiaire qui correspond à une durée courte. A noter enfin que les élèves issus de l'enseignement secondaire ont les durées en première mesure les plus courtes, toujours toutes choses égales par ailleurs.

Avec un effet réducteur sur la durée d'intérêt, on trouve notamment le fait d'être diplômé(e), à l'exception peut-être d'un diplôme de niveau V qui correspond à une durée plus longue pour les filles, et le fait d'être d'un niveau de formation IV puis V pour les filles plutôt que VI-V bis et V puis VI-V bis pour les garçons plutôt que IV. Enfin, ceux qui connaîtront beaucoup de récurrences en mesures sur la période d'étude, sont aussi ceux qui ont la première mesure la plus courte. Il s'agit sans doute d'une relation mécanique mais elle était difficile à anticiper. Enfin, plus la durée d'accès à la première mesure est longue plus la durée de cette première mesure est courte. Là encore, l'interprétation est délicate.

3.2. La durée dans la deuxième mesure

Dès lors que l'on étudie la deuxième mesure dans l'itinéraire des jeunes, la nature de la première mesure connue peut être ajoutée à la liste des variables explicatives. Il faut aussi retenir que les effectifs se réduisent considérablement (voir l'annexe pour le détail des chiffres). Ainsi on trouve, de manière constante, le fait qu'avoir connu une première mesure de type stage d'initiation à la vie professionnelle allonge beaucoup la durée de la deuxième mesure lorsqu'il y en a une et quelle que soit sa nature. Suivent ensuite, dans l'ordre de durée décroissante, le contrat de qualification, le stage, la contrat d'adaptation et enfin le travail d'utilité collective qui correspond fortement avec les durées les plus courtes pour la deuxième mesure.

L'introduction, au rang des variables explicatives, de la nature de la deuxième mesure elle-même permet d'établir, par ordre de durée décroissante, le classement suivant :

$$\text{CQ} = \text{TUC-CES} > \text{CA} > \text{stage} = \text{SIVP}$$

Les variables utilisées pour expliquer la durée de la première mesure donnent ici des effets voisins. On peut toutefois noter le rôle non significatif de l'âge, sans doute faute d'une variance suffisante. Plus remarquable est le rôle joué par le niveau de formation. On trouve désormais la hiérarchie suivante pour les filles : le niveau de formation V correspond à une durée en deuxième mesure plus importante que les niveaux VI et V bis. Le rôle du niveau IV étant ambigu : proche des niveaux VI et V bis mais correspondant tout de même à des durées moyennes plus longues. Pour les garçons, le niveau de formation IV correspond à des durées beaucoup plus longues que, dans l'ordre, le niveau V et les niveaux VI et V bis regroupés.

3.3. La durée cumulée en mesure

Pour décrire la durée cumulée dans les dispositifs, indépendamment de leur nature, nous utilisons le même ensemble de variables explicatives. La théorie des modèles de durée ne pouvant plus être utilisée véritablement puisque sont agrégées des durées non forcément consécutives. Les taux de transition entre états perdant leur sens, nous avons simplement établi des corrélations entre la variable dépendante (la durée cumulée en mesure) et les variables explicatives décrites précédemment (modèles de régression estimés par moindres carrés ordinaires).

La variable la plus statistiquement pertinente semble être la durée d'accès aux dispositifs : on trouve pour les deux genres que cette durée d'accès est inversement proportionnelle à la durée cumulée dans les dispositifs. Un grand nombre de mesures correspond à une durée cumulée importante. Cette apparente tautologie permet cependant d'écarter l'opposition que l'on trouve par exemple en étudiant le chômage : de nombreuses récurrences sont synonymes de durées unitaires courtes...

Le rôle du niveau de formation oppose les femmes et les hommes puisque pour les premières, et par ordre de durée cumulée décroissante, la hiérarchie s'établit comme suit :

niveau V > niveaux VI - V bis > niveau IV

alors que, pour les seconds, elle est ainsi :

niveau IV > niveaux VI - V bis > niveau V

De manière générale, être diplômé raccourcit la durée cumulée en mesures. Les diplômés de niveau IV apparaissent en outre plus performants. Les garçons issus d'apprentissage affichent les durées les plus courtes, les filles issues du secondaire de même. Enfin, une spécialité de formation industrielle pour les hommes et tertiaire pour les femmes équivalent à des durées plus courtes.

Tableau A - Nombre de mesures dont ont bénéficiés les jeunes* entre juin 1989 et décembre 1992

Nombre de mesures connues	Secteur marchand				Secteur non marchand				Toutes mesures confondues			
	femme		homme		femme		homme		femme		homme	
	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%	eff.	%
Aucune	148 171	77,1**	142 909	70	88 993	46,3	156 037	76,4	63 602	33,1	107 378	52,6
1	37 985	19,8	49 343	24,2	62 910	32,7	34 568	16,9	74 028	38,5	63 088	30,9
2	5 676	3	10 639	5,2	26 035	13,5	10 171	5	33 348	17,3	25 869	12,7
3, 4 ou 5	425	0,2	1 224	0,6	14 319	7,5	3 339	1,6	21 279	11,1	7 780	3,8

* 192 257 femmes et 204 115 hommes

**Par exemple, parmi l'ensemble des femmes (192 257) : 77,1% n'ont bénéficié d'aucune mesure relevant du secteur marchand entre juin 1989 et décembre 1992 (19,8% en ont connu une, etc).

Tableau B - Nombre de mesures (en %) dont ont bénéficiés les jeunes* entre juin 1989 et décembre 1992

Nombre de mesures connues	Secteur non marchand				Secteur marchand					
	TUC-CES		Stages		SIVP		Contrat d'adaptation		Contrat de Qualification	
	femme	homme	femme	homme	femme	homme	femme	homme	femme	homme
Aucune	56,2**	86,7	78,3	86,8	96	95,1	87,9	80,7	91,1	91,4
1	32	11,1	16,5	10,7	3,9	4,8	11	16,7	8,5	8
2	9,5	1,6	4	2,1	0,1	0,1	1	2,6	0,3	0,6
3 ou 4	2,3	0,6	1,3	0,4	0	0	0	0	0	0

* 192 257 femmes et 204 115 hommes

**Par exemple, parmi l'ensemble des femmes (192 257) : 56,2% n'ont bénéficié d'aucune mesure de type TUC-CES entre juin 1989 et décembre 1992 (32% en ont connu une, etc).

Références bibliographiques

Bouder, A., Cadet, J.P. et Demazière, D. 1993. "Bilan et analyse des méthodologies d'évaluation - Tome 2", Rapport final du FSE, Céreq, mars.

Couppié, T, 1992. "Le rôle des aides publiques à la sortie de l'école", *Céreq-BREF* numéro 80, octobre.

Couppié, T. and Werquin, P, 1993. *The Use of Government Integration Measures Made by Young People Leaving Secondary Education*, Cédefop, Berlin, December.

Cox, D.R. et Oakes, D, 1984. "*Analysis of Survival Data*" Monographs on Statistics and Applied Probability, Chapman et Hall, Londres.

Demazière, D. et Monfroy, B. 1993. *Les mécanismes de diversifications de l'insertion professionnelle des jeunes de bas niveau scolaire : constats établis et pistes de recherche*, Document de travail Cédefop, Berlin, décembre.

Galland, O, 1985. *Les jeunes*, Editions La Découverte, Paris.

Galland, O, 1991. *Sociologie de la jeunesse. L'entrée dans la vie active*, A. Collin, Paris.

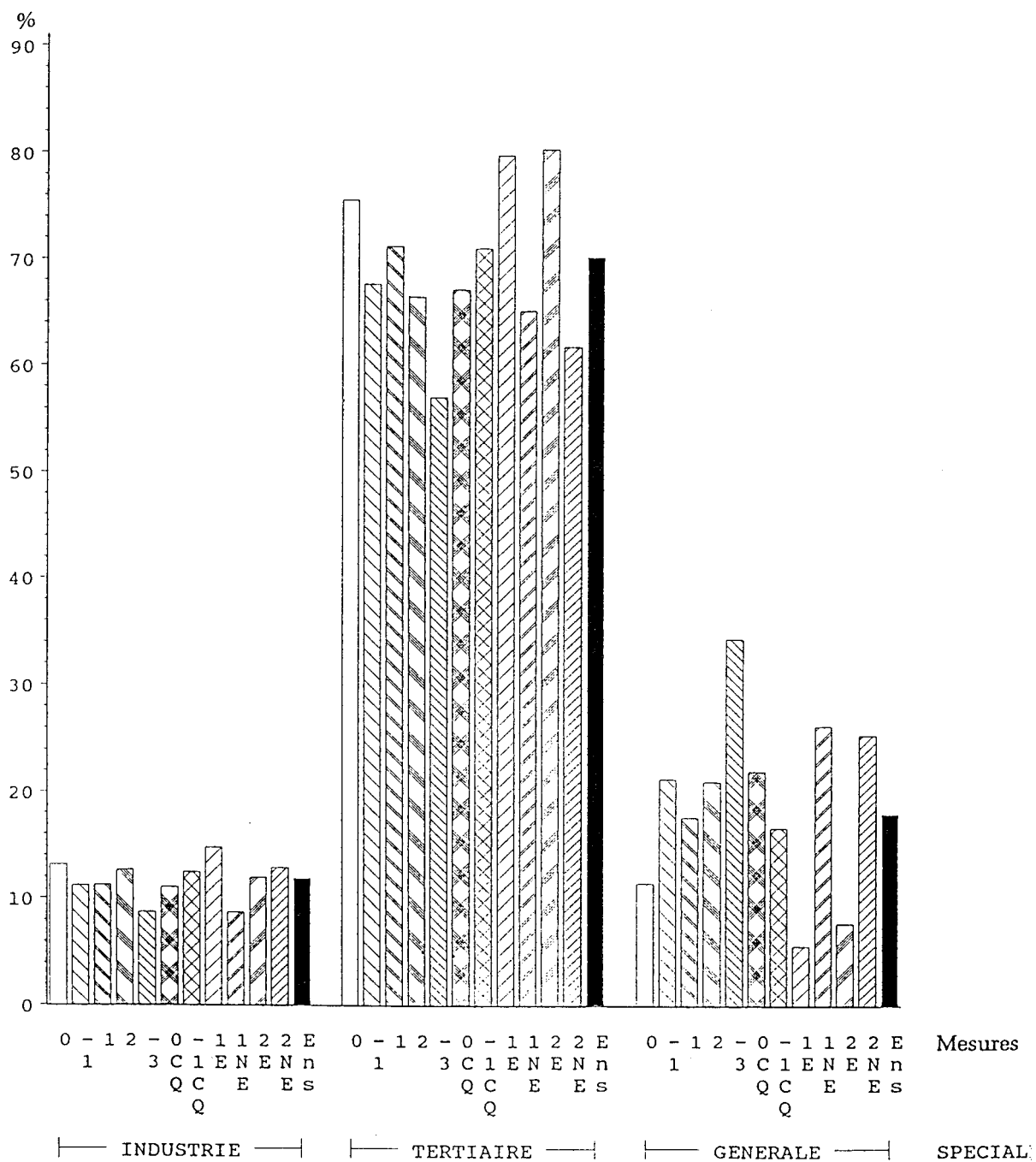
Gourieroux, C., 1984. *Econométrie des variables qualitatives*, Economica, Paris.

Kalbfleish, J. et Prentice, R, 1980. *The Statistical Analysis of Failure Time Data*, Wiley and Sons (eds).

Sigot, J.C. et Werquin P, 1993. "Les mesures jeunes dans la dynamique de l'insertion des jeunes", *Céreq-Bref*, décembre.

- ANNEXES -

Graphe 1
Spécialité de formation des femmes
 Hors et dans les dispositifs, en contrat de qualification ou non
 Itinéraires d'insertion directe ou non

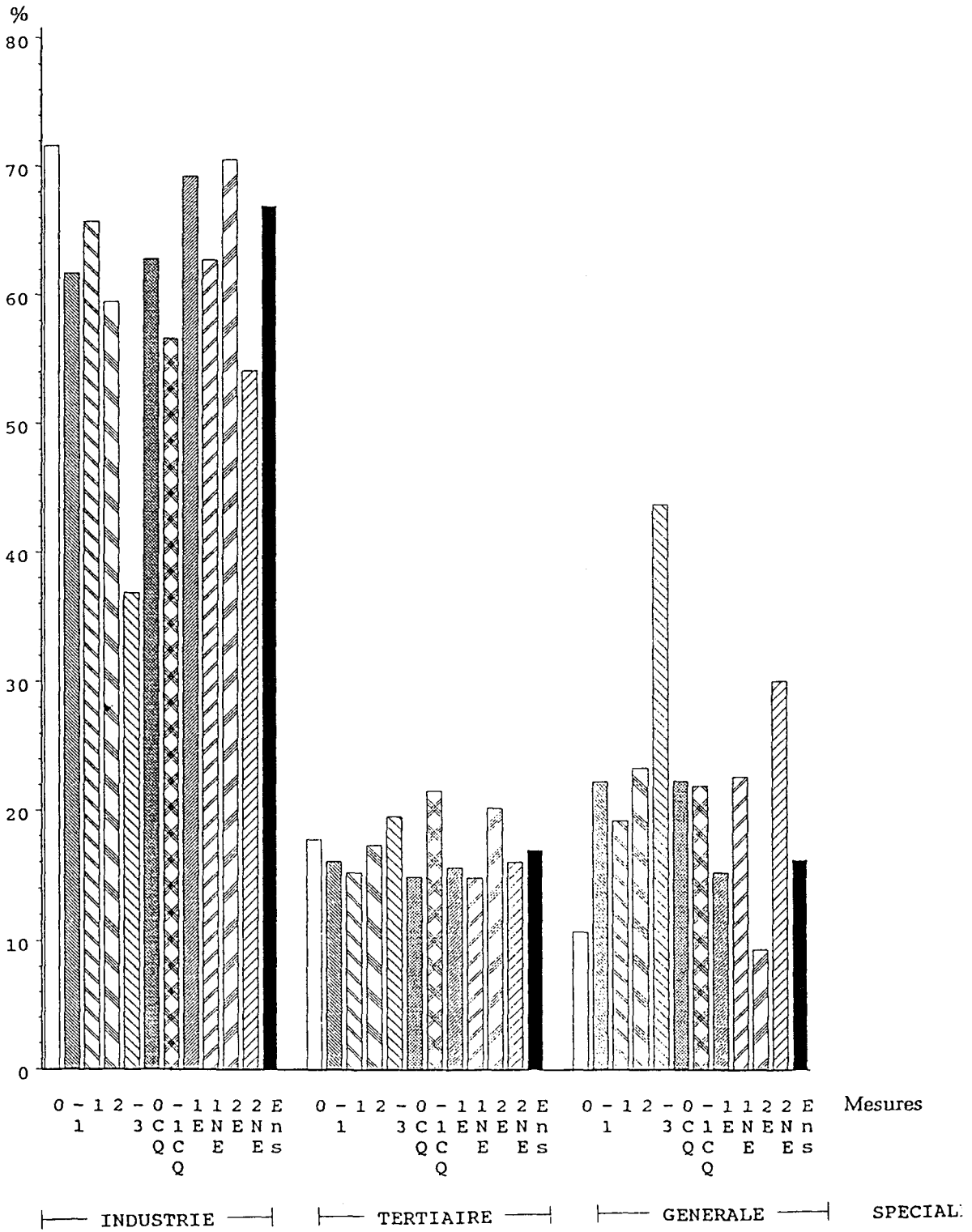


Graphe 2

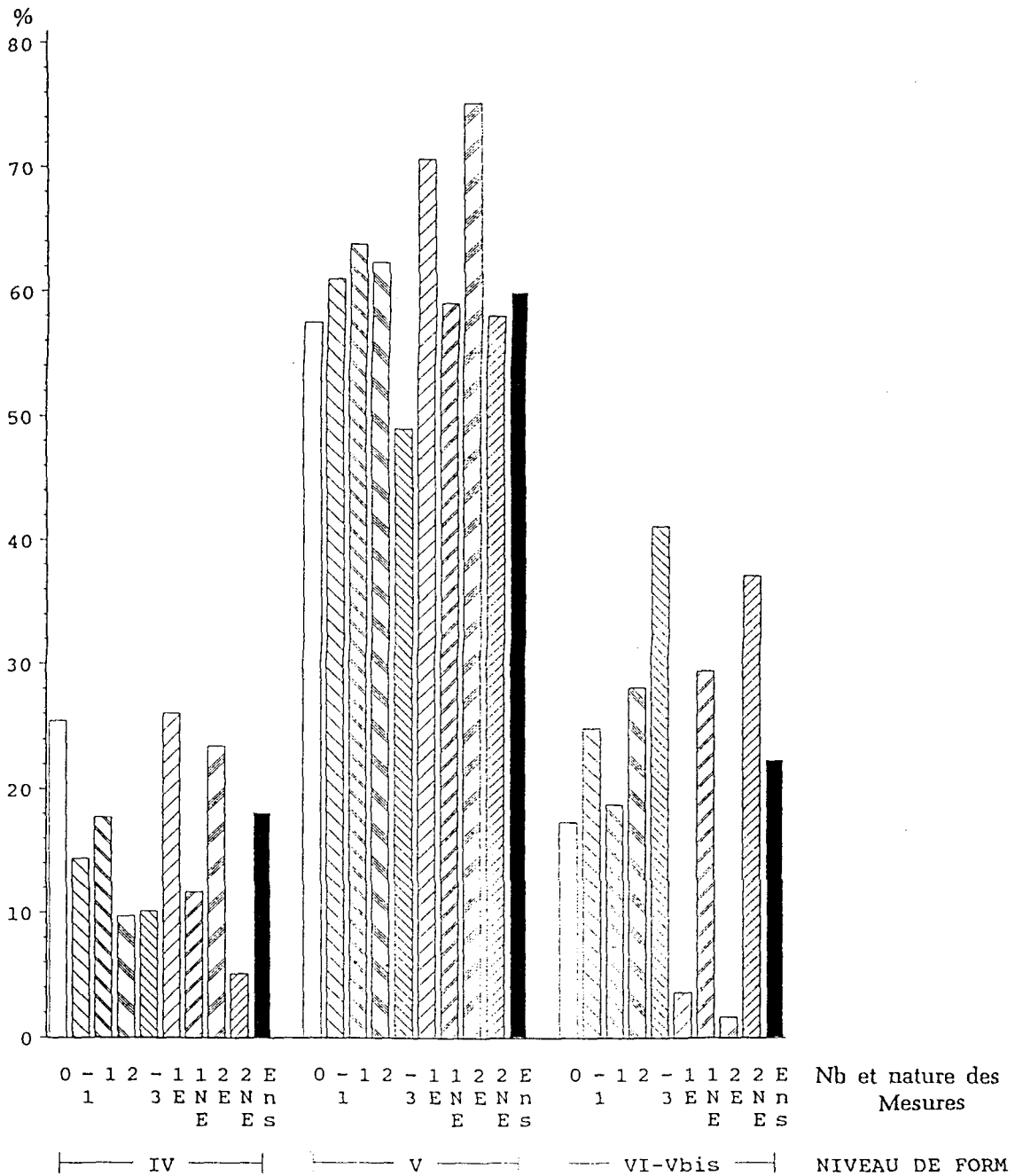
Spécialité de formation des hommes

Hors et dans les dispositifs

Itinéraires d'insertion directe ou non

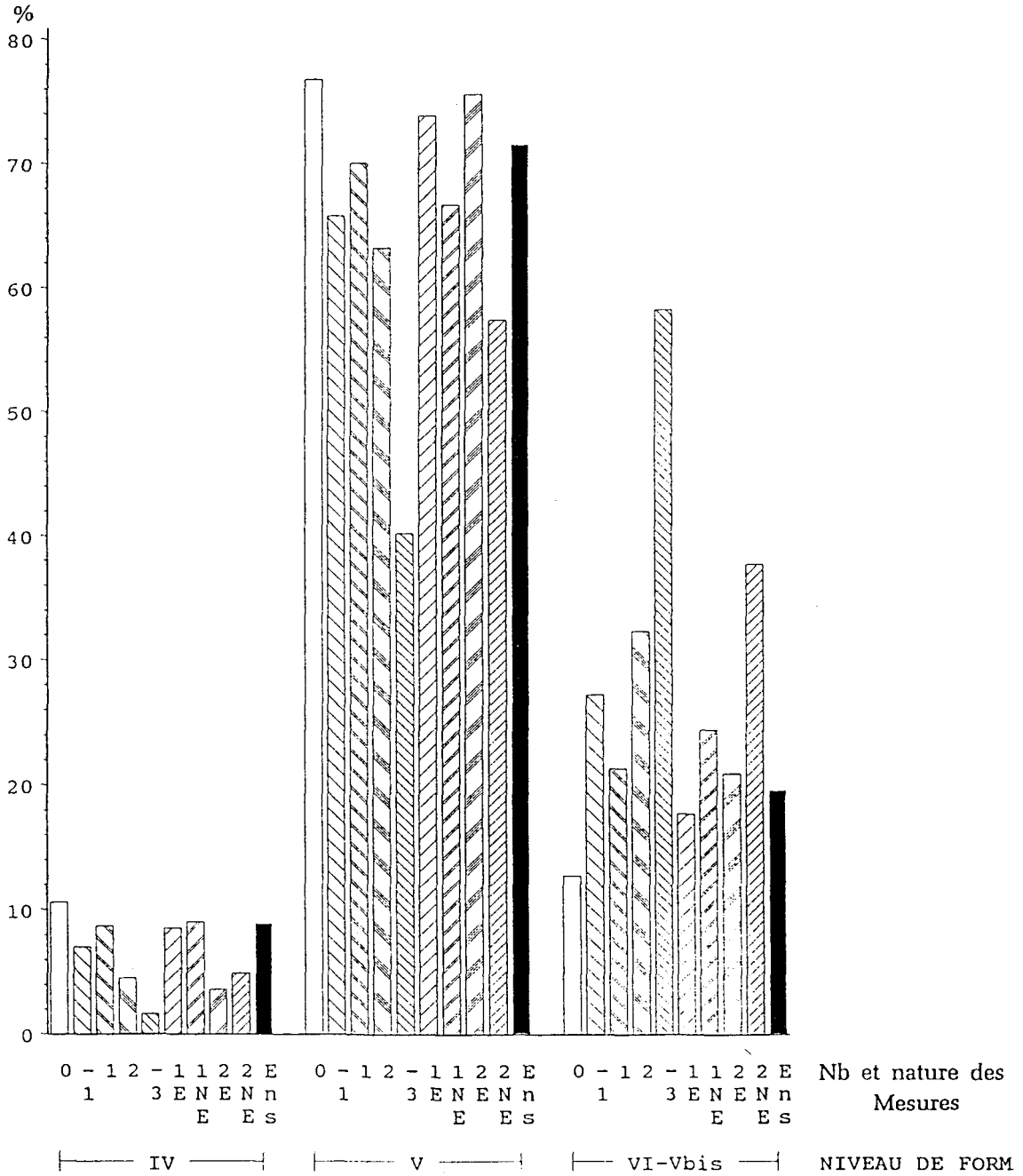


Graphe 3
 Niveau de formation des femmes
 Hors et dans les dispositifs
 Itinéraires d'insertion directe ou non

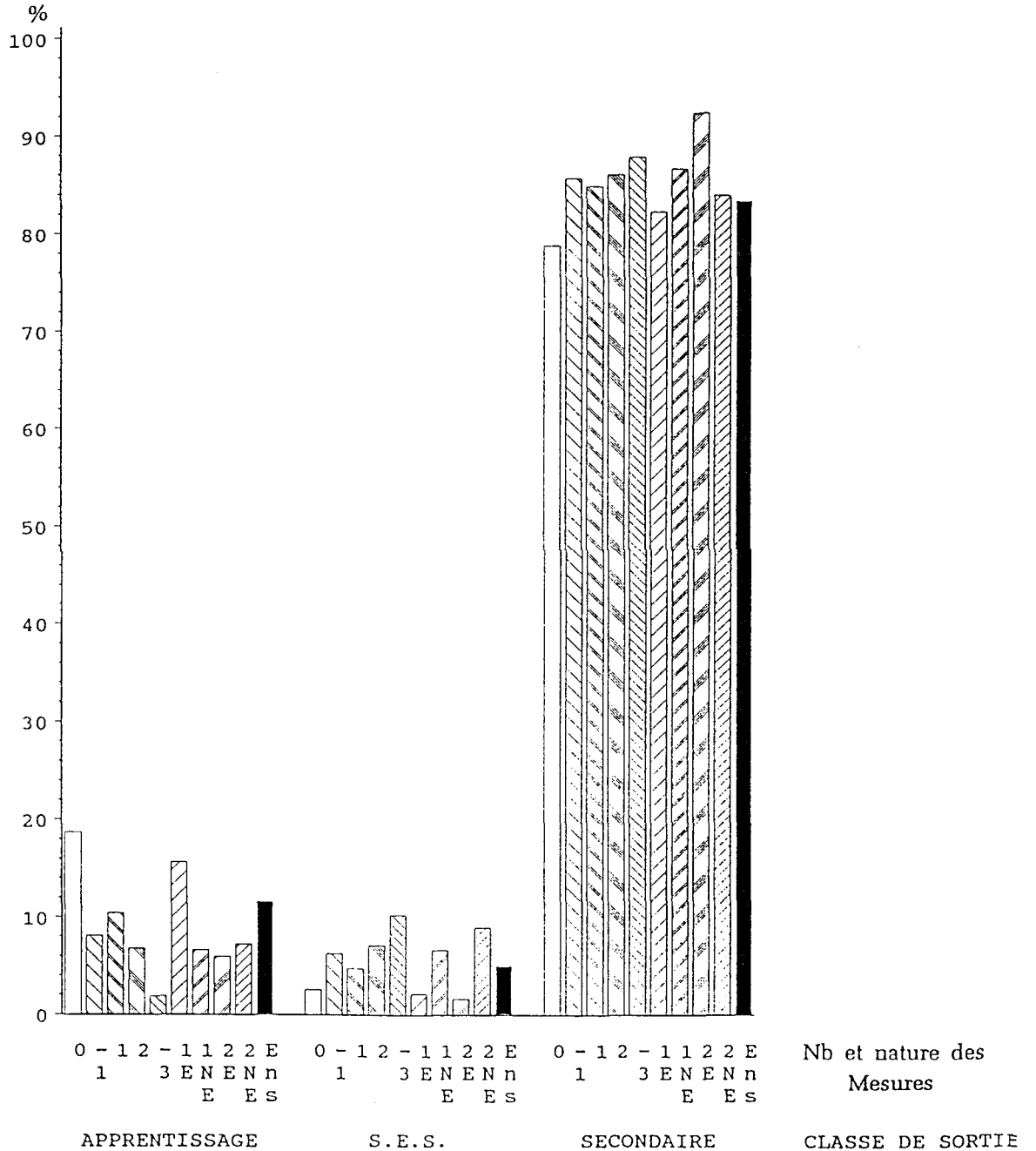


Graphe 4

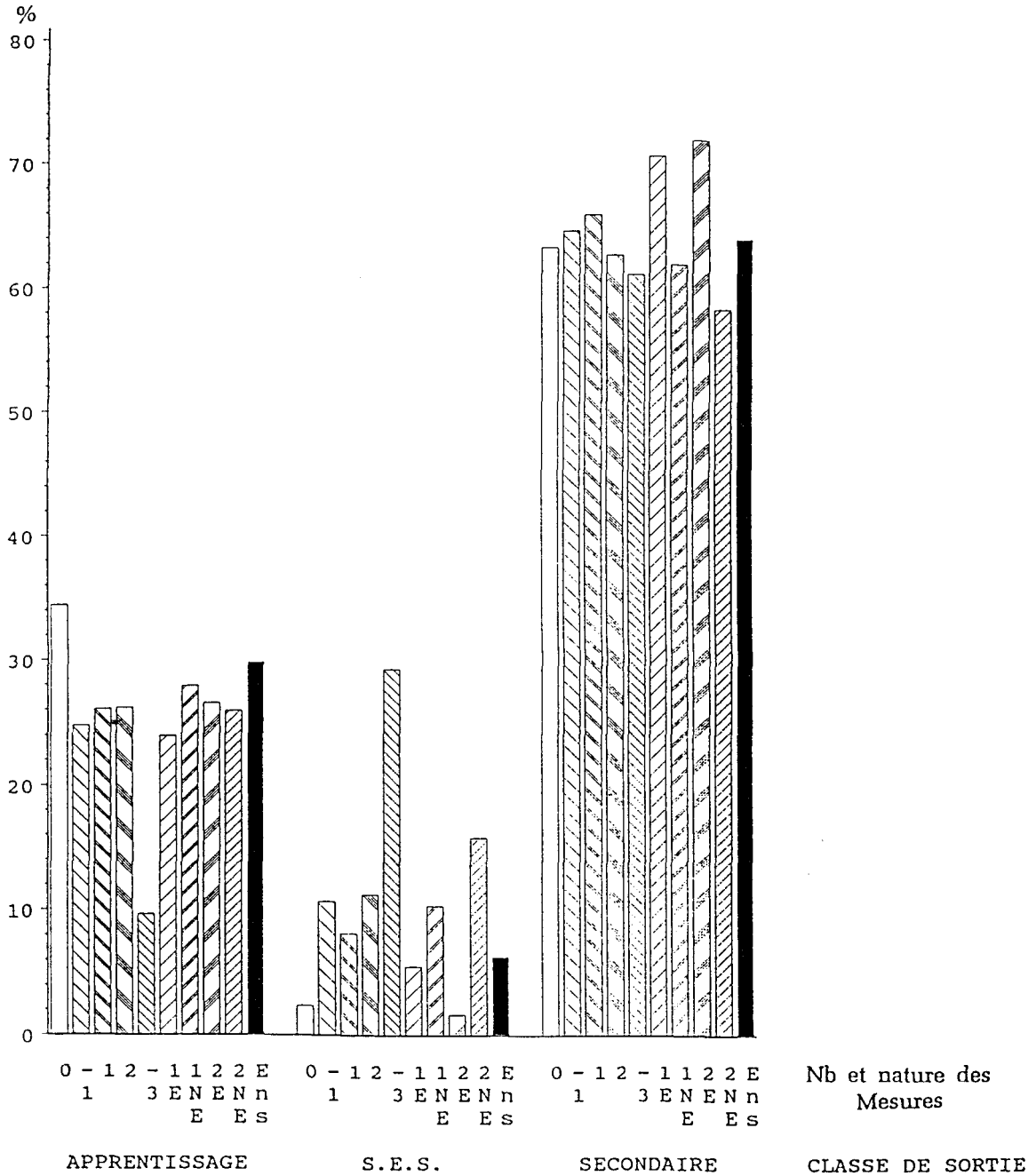
Niveau de formation des hommes
Hors et dans les dispositifs
Itinéraires d'insertion directe ou non



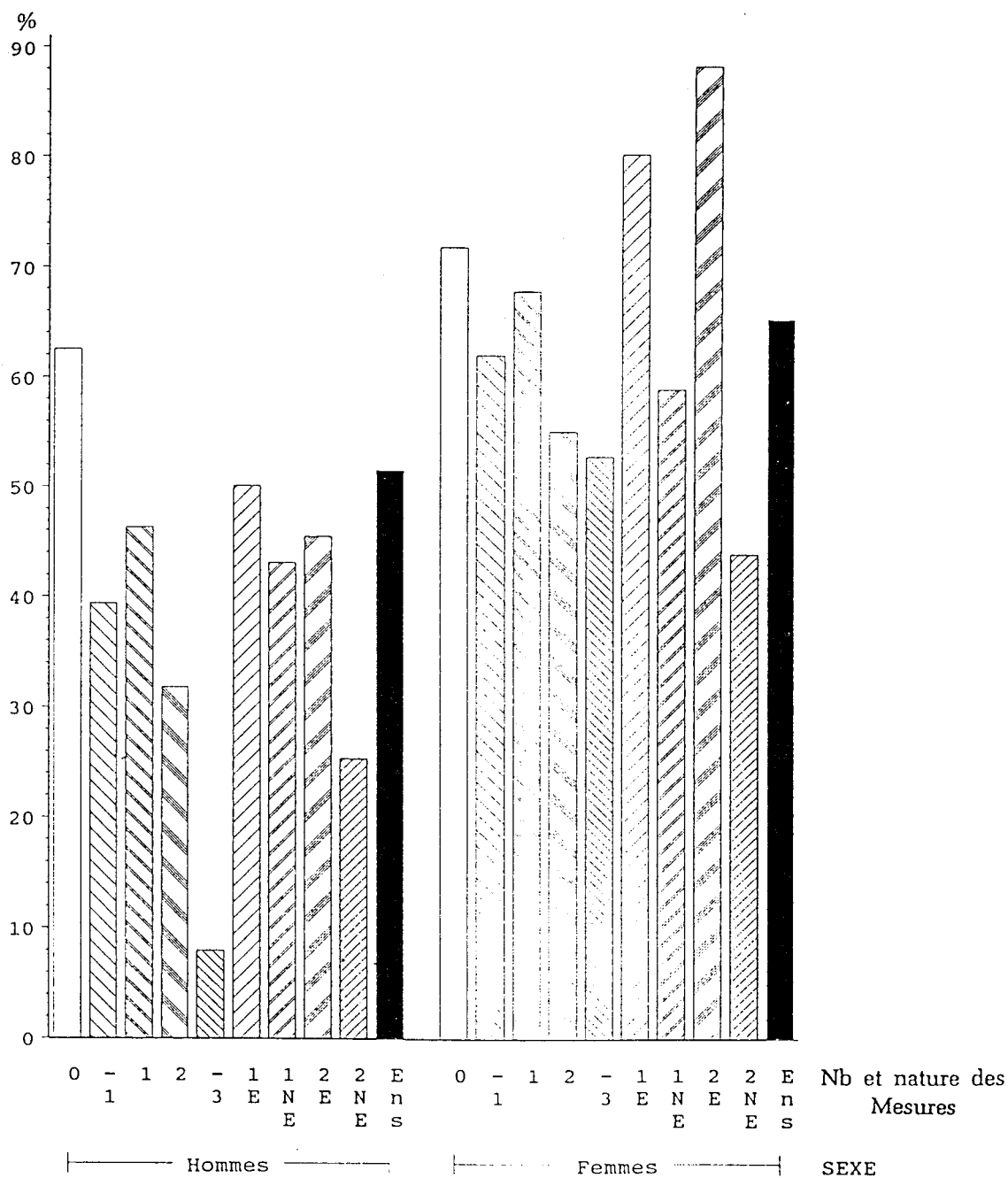
Graphe 5
Classe de sortie des femmes
 Hors et dans les dispositifs
 Itinéraires d'insertion directe ou non



Graphe 6
Classe de sortie des hommes
 Hors et dans les dispositifs
 Itinéraires d'insertion directe ou non



Graphe 7
 Proportion de diplômé(e)s
 Hors et dans les dispositifs
 Itinéraires d insertion directe ou non



SITUATIONS INDIVIDUELLES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES

LE CAS DES A.I.F.

Fernando FARIA DE OLIVEIRA

(CERETIM, Rennes)

SITUATIONS INDIVIDUELLES ET INTERVENTIONS PUBLIQUES LE CAS DES ACTIONS D'INSERTION ET DE FORMATION (A.I.F.)

Fernando FARIA DE OLIVEIRA
(CERETIM, Rennes)

Le chômage de longue durée¹ a complètement changé de physionomie depuis le début de la crise : de phénomène considéré auparavant presque comme marginal, il est devenu en raison de la massification et de la diversification des publics un des problèmes prioritaires de toutes les politiques d'emploi depuis ces dernières années.

- Un phénomène de massification

En effet de 64000 en 1974, 340000 en 1983, 847000 en 1987, on a atteint en 1992 plus de 900000 chômeurs de longue durée. Aujourd'hui, environ un chômeur sur trois est un chômeur de longue durée, et on vient de passer le seuil du million (octobre 1993).

- Une forte tendance à la diversification

Si auparavant on pouvait presque réduire le chômage de longue durée aux cas sociaux d'inaptitude au travail, (ce qu'on appelle aujourd'hui encore le "noyau dur"), cela n'a plus rien à voir avec le chômage longue durée actuel où toutes les catégories socio-professionnelles ou socio-démographiques, sont, à des degrés divers significativement touchées. Confrontés à cette évolution, les pouvoirs publics avaient progressivement renforcé et développé les moyens de lutte contre le chômage de longue durée. Les politiques d'emploi et les modes d'intervention se sont à la fois multipliés, diversifiés, renforcés et ajustés aux exigences évolutives de la nouvelle structuration que présente la population en chômage de longue durée. Le chômage longue durée est ainsi devenu un, sinon l'objectif central de la politique d'emploi actuel.

C'est dans ce contexte qu'il faut interpréter les dispositions avancées par les pouvoirs publics dès la fin de 1989 et entrées en vigueur dès le début de 1990. Ces mesures d'une façon générale sont destinées à la fois à mieux cerner l'offre et la demande de formation, et, tout particulièrement à rationaliser, tout en les simplifiant, les mesures existant jusqu'alors.

I - RAPIDE PRÉSENTATION DE L'ENSEMBLE DES MESURES "CHÔMEURS LONGUE DURÉE"

Les dispositions mises en application début 1990 permettent de regrouper en trois types les mesures existantes concernant directement ou indirectement les chômeurs de longue

¹ D'après la définition de l'ANPE: demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 12 mois à l'ANPE au cours des derniers 18 mois.

durée. Pour deux d'entre elles, les bénéficiaires ont le statut de salariés ; contrats de retour à l'emploi (C.R.E.) et contrats emploi solidarité (C.E.S.). Pour la troisième, A.I.F., les bénéficiaires ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle ou bénéficient de l'A.F.R. et il y a dans ce cas une prise en charge globale de la formation par l'Etat.

Les C.R.E. regroupent dorénavant les mesures jusqu'alors déjà appelées C.R.E. mais aussi les contrats de réinsertion en alternance (C.R.A.), tandis que les travaux d'utilité collective (T.U.C.), les programmes d'insertion locale (P.I.L.) et les actions d'intérêt général (A.I.G.) ont été remplacés dès le début 1990 par les nouvelles mesures contrats emploi solidarité (C.E.S.). Quant au troisième dispositif, les actions d'insertion et de formation (A.I.F.), il prend la place des précédents stages de réinsertion en alternance, (1987-1989), gérés par les délégations régionales à la formation professionnelle, les stages fonds national pour l'emploi chômeurs de longue durée. (1987-1989), gérés par les D.D.T.E. et les stages modulaires de l'A.N.P.E. (1985-1989) gérés par l'A.N.P.E.

Parallèlement, un autre aspect qui ressort de cette restructuration concerne les moyens financiers. Ainsi, à l'image de l'unification des mesures, on assiste à la globalisation des crédits d'intervention. Dorénavant, les A.I.F. aussi bien que les autres mesures destinées également aux C.L.D. puisent dans une même source de financement : fonds national pour l'emploi (FNE). Or, ceci s'accompagne du fait que c'est au niveau régional que l'harmonisation des différentes mesures doit se réaliser. C'est au préfet de la région que revient la responsabilité de la répartition des moyens selon les dispositifs, les départements et les publics, d'après les besoins identifiés régionalement. C'est une programmation dont la maîtrise revient à la D.R.T.E. et la gestion opérationnelle aux D.D.T.E.. Ceci, en principe, doit permettre de mieux harmoniser et mieux équilibrer les efforts vers les besoins réels locaux.

Cette restructuration globale s'inscrit tout d'abord dans une démarche destinée justement à contrarier la fragmentation des politiques d'emploi et la juxtaposition des mesures de lutte contre le chômage, mais va également dans le sens d'une clarification et d'une transparence des moyens de lutte contre le chômage.

C'est sur ces aspects que nous reviendrons plus en détail, mais nous les circonscrivons uniquement dans le cadre des A.I.F.

II - LES ACTIONS D'INSERTION ET DE FORMATION (A.I.F.)

Les A.I.F. constituent la clé de voûte de la politique d'emploi actuelle de lutte contre le chômage de longue durée. Ce dispositif est révélateur d'un certain type de démarche engagée dans le traitement du chômage : il passe par la formation.

1 - Eléments de caractérisation des A.I.F.

Les A.I.F. constituent aujourd'hui, dans le cadre de la politique de l'emploi, le seul dispositif de lutte contre le chômage de longue durée à donner à la formation autant d'importance dans le traitement de ce type de chômage.

Mais force est de constater que, malgré des transformations importantes qui ont fait des A.I.F. un outil actualisé de lutte contre le chômage de longue durée, elles ne représentent pas de véritable changement de fond par rapport aux dispositifs antérieurs. En privilégiant la formation, elles se situent dans une même logique de traitement du chômage longue durée.

Néanmoins, tout en partant de ce constat, nous considérons que si innovation il y a, elle réside surtout dans deux principales caractéristiques qui singularisent les A.I.F. : la simplification et l'individualisation. Aussi bien l'une que l'autre ne sont pas forcément une innovation en tant que telles, mais l'innovation vient de l'importance qui leur est accordée, faisant de ces deux principes les pivots du dispositif. C'est sur ces deux principes "innovateurs" que portera notre réflexion.

Ces deux principes, au premier abord relativement autonomes, ne peuvent pas être disjoints parce qu'ils définissent l'axe mobilisateur du dispositif. C'est à travers eux que les A.I.F. trouvent leur cohérence. En effet, la simplification est compatible avec l'individualisation à condition que le premier (simplification) présente les conditions de flexibilité (institutionnelle, d'action...) susceptibles de répondre aux exigences de l'individualisation.

Avant de nous interroger sur ces deux principes, considérons d'abord l'objectif des A.I.F. tel qu'il a été clairement défini : *"favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi connaissant des difficultés graves d'accès à l'emploi par une prise en compte individualisée des besoins et l'élaboration d'un plan diversifié d'insertion"*². Priorité est donnée aux C.L.D. *"dont la durée du chômage est la plus élevée et aux C.L.D. bénéficiaires du R.M.I."*. Le dispositif est ouvert par dérogation *"aux jeunes de moins de 25 ans non primo-demandeurs C.L.D. ou en situation de chômage récurrent, aux demandeurs d'emploi de plus de 6 mois en difficulté d'insertion"* après entretien A.N.P.E., et aux *"demandeurs d'emploi créateurs ou repreneurs d'entreprise"*.

2 - Le principe de simplification

L'unification des mesures dont est issu le dispositif A.I.F. à partir de leur décloisonnement est, sans doute, la clef de cette simplification, mais elle ne prend pas toute sa signification dans le seul regroupement des mesures. D'autres facteurs contribuent, à des degrés différents, à consubstantialiser ce principe : tout naturellement la globalisation des crédits d'intervention auxquels nous nous sommes déjà référés, et surtout, la modification touchant au rôle et aux compétences des services publics de l'emploi.

Instrument d'une politique nationale, les A.I.F. prennent forme au niveau régional. C'est là que la programmation a lieu, là que sont également définis les objectifs, les priorités et répartis les moyens. Sous la tutelle du préfet de région, la D.R.T.E. élabore la programmation régionale annuelle de lutte contre le chômage longue durée, en collaboration avec la direction régionale de l'A.N.P.E. Mais la pierre angulaire de ce dispositif est la D.D.T.E. en tant qu'institution gestionnaire du dispositif au niveau du département, qui devient alors l'espace privilégié de la mise en application de la mesure.

² Circulaire C.D.E. n°90/6 de M.T.E.F.P.

La D.D.T.E. a en effet la responsabilité de la signature, du suivi et du contrôle des actions ; elle bénéficie de la collaboration de la direction départementale de l'A.N.P.E., surtout pour les informations concernant les bénéficiaires et leur recrutement, le choix des organismes de formation et le montage des actions, mais c'est à elle que revient le pouvoir de décision dans ce dispositif.

Le dernier échelon territorial, celui de la mise en application de l'action, est le bassin d'emploi, souvent confondu, pour des raisons de définition, avec la zone couverte par l'A.L.P.E.. C'est à ce niveau que se situent les actions sur le terrain des contrôleurs du travail de la D.D.T.E. mais aussi des agents des A.L.P.E..

Des critiques se sont élevées devant le renforcement, au sein du service public de l'emploi, du rôle de la D.R.T.E. et surtout des D.D.T.E. au détriment de celui de la D.R.F.P. ou de l'A.N.P.E., provoqué par des transferts de compétences entre administrations. Des conflits de pouvoir et de leadership ont parfois lieu. Mais, dans une démarche de globalisation des moyens, l'émergence d'un seul dispositif porté essentiellement par une seule administration a permis de situer plus clairement les niveaux de compétence de chaque échelon mobilisé : définition des équilibres au niveau régional, décision et définition des actions au niveau départemental et leur application au niveau local -bassin d'emploi-. Ceci présente dans son principe même une cohérence qui est souvent perçue comme une rationalisation des instruments et des moyens de lutte contre le chômage de longue durée. L'incidence que peut avoir sur l'offre de formation, l'application d'un tel principe de simplification n'est pas, dans le cadre de cette "rationalisation", négligeable. Auparavant, le service public de l'emploi ne présentait pas d'unité sur le marché de la formation, ce qui permettait de faire jouer la concurrence entre ses administrations. Il peut, maintenant, en se présentant comme un seul interlocuteur sur ce marché, faire prévaloir la demande de formation sur l'offre, ainsi que le souhait en avait été souvent manifesté. Il peut même prétendre à faire jouer la concurrence entre les organismes de formation. Mais un long chemin reste à faire dans ce domaine.

Un seul dispositif, une seule administration responsable, une articulation géographique cohérente, une position favorable sur le marché de la formation, voilà des éléments qui oeuvrent dans le sens d'une rationalisation.

3 - Une simplification confrontée à un contexte de plus en plus complexe

a) La logique du ciblage

La raison de cette simplification est la remise en cause de la segmentation des mesures existantes. Cette segmentation provoquée par la démultiplication des dispositifs fondait sa justification dans la (les) spécificité (s) propre (s) au public des chômeurs de longue durée.

La logique qui sous-tendait cette démarche exigeait que l'outil d'intervention soit défini en fonction des caractéristiques particulières du public concerné, c'est le principe du ciblage.

Fondée sur la spécialisation des mesures en adéquation avec la caractérisation des publics (ciblage), cette logique débouchait sur la création de champs autonomes d'intervention

selon les catégories de publics et génèrait également des outils plus ou moins différenciés fonctionnant selon des modalités propres et mobilisant des structures spécifiques (plus ou moins autonomes). Mais, dans ce contexte aussi, les conditions sont réunies pour que des juxtapositions et des stratifications soient provoquées.

Or, justement, cette logique se trouve confrontée à deux principes interdépendants qui la génèrent : la spécialisation des mesures et la catégorisation des publics, c'est-à-dire le principe même du ciblage tel que nous l'avons défini.

b) Les limites d'une logique

La catégorisation des publics C.L.D. pose de plus en plus de problèmes. Certes, des difficultés techniques ou d'ordre méthodologique ne peuvent être ignorées, mais la principale difficulté réside dans la composition même de ces publics.

Nous constatons en effet que le phénomène de massification et de diversification du chômage a complètement modifié la composition de la population des chômeurs de longue durée. Actuellement, le "noyau dur" ne constitue qu'un phénomène à la marge. Néanmoins il est important de distinguer les handicaps inhérents à l'individu et les handicaps, ou effets, provoqués par le chômage lui-même et son prolongement. La population du chômage longue durée tend de plus en plus à se rapprocher de celle qui occupe un emploi, comme nous l'avons d'ailleurs constaté lorsque nous avons confronté les caractéristiques de la population C.L.D. enquêtée et celles des conjoints occupant un emploi.

Cette complexité croissante de population C.L.D. rend difficile toute typologie. Les critères qui permettraient de la caractériser (et) ou de la classer en sous-groupes sont de plus en plus impuissants à identifier les C.L.D. comme tels. Ainsi, nous ne sommes pas tant en face d'une crise de catégorisation que dans une situation de difficultés d'identification de l'objet sur lequel porte la caractérisation. Devant une telle situation, les opérateurs "catégorisants" deviennent de plus en plus inopérants.

D'ailleurs, un tel raisonnement est conforté lorsque nous regardons les publics bénéficiaires de chacun des dispositifs : l'importance grandissante des publics dérogatoires ressort immédiatement. C'est le cas en particulier des AIF. Ceci met en cause le principe même du "ciblage catégoriel". Avec la complexité croissante de ces populations, le principe de cette logique de ciblage ne pouvait que renforcer la tendance vers la démultiplication des dispositifs, d'autant plus que, pour être efficace, il fallait rechercher une adéquation correcte entre les besoins bien définis de chaque catégorie et une définition du dispositif susceptible de répondre à ces besoins. Encore faudrait-il que l'on procédât à une catégorisation correcte! Ce qui vient d'être dit est à mettre en rapport avec la complexité de l'architecture des outils de lutte contre le chômage, telle qu'elle existait au moment de la réforme de 1990.

Les AIF marquent, sans nul doute, un changement d'orientation. Peut-on considérer que la diversification des publics ne pouvait qu'aboutir, pour les raisons citées, à la simplification des mesures existantes ?

En tout état de cause, on est passé d'une situation caractérisée par une diversité d'outils définis en fonction de publics ciblés à celle d'un dispositif unique suffisamment

flexible pour répondre à la diversité croissante des situations individuelles. Cela peut constituer un changement apporté par les AIF par rapport à ce qui précédait, sans que pour autant le principe du ciblage soit écarté.

C'est à travers les actions de formation (chaque action) que le principe est maintenu. Il ne s'agit plus d'ériger des dispositifs en fonction de certaines "catégories" de publics (C.L.D. ou autres) mais de définir quel type d'action, voire de formation, est le plus adapté à tel individu ou à tel groupe d'individus s'appuyant sur les "carences" individuelles (ou ce qui est jugé comme tel) des demandeurs d'emploi.

Ce n'est que dans ce contexte qu'une seule mesure (ou dispositif) peut répondre aux situations multiples et de plus en plus multiformes.

4 - Le principe de l'individualisation dans les A.I.F.

Dans une telle configuration où on abandonne la logique de la spécialisation des dispositifs au moyen de la catégorisation des publics, une question reste ouverte : celle de savoir comment le dispositif va répondre à cet abandon. C'est là que nous situons le deuxième principe directeur du dispositif, celui de l'individualisation. D'ailleurs ceci nous a amené à dire que le dispositif AIF trouve sa cohérence dans le principe de l'individualisation, en concomitance avec celui de la simplification. L'individualisation est alors interprétée comme une des composantes de la souplesse et de la flexibilité qui le caractérisent. Elle apparaît comme la réponse "magique" d'un dispositif unique à une multitude croissante de situations des C.L.D.

Si le principe de l'individualisation se justifie pleinement, quand on se réfère à l'hétérogénéité des publics C.L.D., à la multitude des situations exigeant des traitements spécifiques à chacun des cas, en d'autres termes : s'il faut prendre en considération les "besoins" individuels afin que des "traitements" personnalisés et adéquats puissent être envisagés, il permet aussi de contourner les difficultés posées par la catégorisation des publics C.L.D.. Il n'est plus question de se référer à telles ou telles caractéristiques communes repérables chez les C.L.D. et d'y apporter une réponse globale, mais plutôt de procéder à un repérage des "défaillances" individuelles et de procéder à une "thérapie personnalisée", démarche qui mérite réflexion.

a) Les supports de l'individualisation

Les textes officiels classent en trois catégories les actions dans le cadre du dispositif : actions individualisées, actions homogènes et actions modularisées.

Les actions individualisées, comme leur nom l'indique, permettent l'accès individualisé à un stage de formation, qu'il soit organisé (ou pas) pour d'autres publics. Elles s'opposent aux actions collectives, qu'elles soient homogènes, lorsqu'elles sont définies à partir des besoins de formation identifiés de façon globale, ou modularisées, lorsqu'elles font l'objet d'un montage spécifique prévoyant des parcours et des durées différents, pouvant articuler des modules séquentiels selon les besoins individuels des stagiaires.

Ceci se réfère nécessairement aux procédures de conventionnement des actions et à leur montage, par le moyen des aspects contractuels entre les parties impliquées (D.D.T.E., ANPE, organismes de formation, bénéficiaires et, en l'occurrence, entreprises). Mais s'exprime également à travers des conventions individualisées et modularisées une préoccupation de traitement individuel du chômeur, grâce en particulier aux développements pédagogiques personnalisés qui, même s'ils ne sont pas nouveaux ou innovants, sont passés d'un état d'exception à une situation où ils deviennent, par la volonté des pouvoirs publics, de plus en plus courants et devraient tendre à se généraliser. Cependant, les coûts financiers de telles opérations représentent une réelle contrainte.

- Un exemple d'application

Nous constatons qu'au niveau régional (Bretagne), bien que des différences sensibles se constatent selon les départements et les bassins d'emploi, le nombre des conventions individuelles est sensiblement le même que celui des conventions collectives. Il en résulte, en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, qu'ils sont beaucoup plus nombreux dans les stages de formation homogènes (85,1%) que modularisés (10,4%) et surtout individualisés (4,5%) avec des valeurs qui varient sensiblement par rapport aux données nationales, (année 1991).

TYPE DE STAGE	PART DES STAGIAIRES	
	BRETAGNE	FRANCE
Individualisé	4,5 %	5,6 %
Homogène	85,1 %	68,0 %
Modularisé	10,4 %	26,5 %
ENSEMBLE	100 %	100 %

Malgré le nombre sensiblement plus faible de stagiaires ayant bénéficié des formations faisant l'objet de conventions individualisées ou modularisées par rapport à ceux des conventions homogènes, le fait saillant est que le dispositif AIF institutionnalise l'individualisation comme procédure contractuelle (conventionnement) et, de ce fait, légitimise l'individualisation comme principe dans le traitement du chômage.

Ce volet de l'individualisation présente déjà la volonté délibérée de centrer sur les caractéristiques individuelles les efforts déployés pour lutter contre le chômage longue durée. Au-delà de cet aspect malgré tout assez formel, l'individualisation va puiser son fondement dans le rapport de l'individu au dispositif ou plus particulièrement dans le rapport bénéficiaire/action de formation qui s'exprime à travers la formule "individualisation du parcours de formation", formule qui suppose trois moments autour du principe de l'individualisation, très clairement exprimés dans les textes : *"l'action de formation ne peut être conçue comme une action autonome mais doit s'inscrire dans un processus d'insertion. Le ou les modules de formation peuvent s'articuler à d'autres actions menées en amont (actions de redynamisation, de bilan, évaluations par exemple), en parallèle*

(suivi-accompagnement) ou encore en aval (aide à la recherche d'emploi, stage en entreprise, C.R.E.)³. De même pour les parcours : "la construction d'itinéraires de formation en fonction des atouts et des difficultés de chacun suppose une adaptation des phases de diagnostic et de construction de projets"⁴.

Par conséquent, dans le cadre de toute action, chacun des trois moments (exposés ci-dessous) est fortement marqué par une préoccupation d'individualisation.

- Individualisation *ante*-formation

L'individualisation, ici, s'exprime à la fois par la pratique du bilan/évaluation et par le projet. Le bilan/évaluation relève du diagnostic. Somme toute, on cherche à repérer et à répertorier les besoins : caractéristiques négatives ou positives -ou jugées comme telles- du chômeur et explicatives de cet état (chômage) afin, justement, d'apporter la réponse adéquate qui se réalisera à travers l'orientation et la définition d'un projet professionnel répondant à la fois aux choix du bénéficiaire et aux possibilités de son reclassement -ce qui peut s'avérer contradictoire. Toute cette démarche est fondée essentiellement sur la connaissance des caractéristiques individuelles du chômeur.

- L'individualisation des parcours (de formation)

Deux volets sont ici présents : le suivi personnalisé du stagiaire et le montage personnalisé de l'action. Chaque action étant déterminée en fonction du stagiaire, cela laisse supposer définition de modules et de contenus, rythme séquentiel et programmatique, et même pédagogies personnalisées. Au-delà de quelques expériences ponctuelles, la pratique courante consiste surtout en un agencement de modules fonctionnant le plus souvent sur une base collective. Il est vrai que ce principe exige une grande diversification de l'offre de formation, ce qui rend difficile son exécution. Mais cela n'exclut pas le fait que des efforts soient déployés dans la recherche de sa mise en application.

Parallèlement, il existe un suivi du bénéficiaire pendant la formation, suivi assuré par l'ANPE qui joue le rôle d'intermédiaire entre lui et l'organisme de formation. De même, il existe un suivi en entreprise (tutorat) où le formateur prend le relais de l'ANPE. Là également, on assiste à une prise en charge du bénéficiaire qui ne peut être dissociée de ses caractéristiques individuelles.

- L'individualisation *a posteriori*

Finalement, les stagiaires bénéficient d'un suivi personnel après leur stage de formation. Il est stipulé que le rôle de l'organisme de formation ne se limite pas à la seule "prestation technique". Il doit assurer un suivi pendant les premiers mois après leur sortie de stage : un bilan à trois mois conditionne le versement de 5% du montant de la convention et, de plus, des actions "*d'accompagnement et notamment de soutien à la recherche d'emploi*

³ Circulaire C.D.E. n°90/6 de M.T.E.F.P.

⁴ *idem*.

sont menées auprès des chômeurs sans perspective immédiate de reclassement". Tels sont les termes officiels (circulaire citée).

Le renforcement et la systématisation de la pratique du "suivi" du stagiaire dans les différentes étapes du déroulement de l'action du dispositif AIF ne font que consolider le principe même de l'individualisation à travers l'émergence de conduites et (ou) de comportements influencés par le caractère propre de chaque bénéficiaire.

Les AIF sont, dans ce sens, un mode de traitement des "difficultés individuelles" des chômeurs de longue durée.

b) Les difficultés d'application

Force est de constater que sur le plan de la cohérence le dispositif AIF bénéficie indubitablement de plus de simplification, de transparence, de clarification et même de souplesse. Mais il est vrai que notre démarche nous a amené à occulter les nombreuses difficultés auxquelles la matérialisation de ces principes est confrontée : difficultés et contraintes relatives à l'insuffisance de moyens matériels financiers et humains, dysfonctionnements inter-institutionnels liés à des faiblesses de coordination (entre administrations, organismes formateurs et entreprises), carences au niveau de l'accueil ou de l'orientation, et même de l'accompagnement ou du tutorat, distorsions entre les formations (contenus programmatiques) et stages en entreprise, défaillances au niveau du montage des actions donc dans la définition de parcours, insuffisance et souvent absence de bilans du suivi post-formation... Or ces difficultés existent, nous avons pu le constater.

On ne peut donc pas ignorer ces difficultés, mais leur objet échappe pour l'essentiel à nos préoccupations immédiates. Il est vrai que ce sont en général des défaillances qui ne mettent pas en cause la logique du dispositif et auxquelles, probablement, il est possible de remédier, par le perfectionnement des outils, la rigueur des procédures, l'adaptabilité aux situations, une meilleure utilisation de l'expérience acquise, des innovations pédagogiques...

En revanche, d'autres problèmes touchant aux fondements mêmes du dispositif AIF, nous interpellent directement.

Il s'agit tout d'abord de la méthodologie suivie et de l'efficacité du principe même d'individualisation. Certes, l'effort d'individualisation permet de mieux connaître les aptitudes, les carences, les potentialités du stagiaire, toujours dans cette logique de situer les "besoins" de l'individu, précisément pour mieux définir la réponse la plus adaptée. Indéniablement, du seul point de vue pédagogique ou (et) de celui de l'acquisition des savoirs, la démarche est souvent interprétée comme positive.

Par contre, si on situe cette démarche dans un contexte de reclassement ou d'insertion, elle porte également en elle-même des effets contraires à ceux qui sont recherchés. Elle élimine l'effet de groupe, elle écarte ainsi tous les bénéfices que l'on tire du travail de groupe, non seulement du point de vue pédagogique mais également du point de vue de la socialisation.

D'ailleurs, c'est ce qui ressort des réponses des bénéficiaires lorsqu'ils se prononcent sur les stages de formation suivis. Même s'ils considèrent le plus souvent qu'ils n'ont pas atteint l'objectif prioritaire -celui de l'accès à l'emploi- ils se prononcent d'emblée favorablement sur cet aspect en employant les formules les plus diverses : sortir de l'isolement, retrouver son dynamisme, prise de confiance en soi, contacts avec d'autres personnes, remise en question de soi... Que font-ils de plus que de reconnaître dans le stage de formation le moyen de l'acquisition mais surtout de la mobilisation des capacités individuelles, qu'elles soient cognitives, psychologiques ou relationnelles, que favorise le travail en groupe, et qui sont susceptibles de contrarier les mécanismes d'isolement, d'exclusion, de dégradation des rapports à l'environnement, voire de marginalisation, provoqués par l'éloignement de l'emploi ?

La recherche et le renforcement systématique de l'individualisation peuvent priver le stagiaire de ces apports construits au sein du groupe ou du moins les reléguer à un plan très secondaire. De plus, à force de situer l'individu au centre de l'action, on ne fait que renforcer la représentation courante du chômage, construite autour des "handicaps de l'individu", surtout quand il s'agit d'un C.L.D. Image qui lui est systématiquement renvoyée (par les institutions, procédures et démarches) et qui opère à son détriment, renforçant du coup sa tendance à cet isolement/exclusion.

c) L'individualisation, mode de représentation et de traitement du chômage

Ces quelques remarques soulèvent d'autres questions que celle de l'efficacité des pratiques pédagogiques liées au principe de l'individualisation, puisqu'elles nous interrogent du même coup sur le rôle (et les effets) de ce principe, non seulement dans la procédure de traitement du chômage, mais également dans le mode de sa représentation.

Dans la procédure de traitement, parce que s'interroger sur son efficacité pédagogique suppose, ici, qu'on apprécie cette efficacité par rapport au reclassement -accès à l'emploi- bien sûr à travers la formation. C'est cette dernière qui suppose cette pédagogie et en est le support.

Dans le mode de représentation, parce que, précisément, le traitement personnalisé du chômage (chômeur) a pour conséquence que l'action qui est déployée, définie et engagée à partir (et autour) de la connaissance approfondie et détaillée des caractéristiques individuelles (du chômage) induit à situer au niveau de l'individu les facteurs explicatifs de son état de chômage (chômeur).

En réalité, ces deux remarques nous renvoient à un seul et même problème : nous ne pouvons pas dissocier le mode de "représentation" du mode de "traitement". Si l'on "réduit" le chômage à n'être qu'une question d'individu, il sera difficile que ce ne soit pas à travers celui-ci que la "solution" soit envisagée et, bien entendu, que l'action ne porte pas sur lui. L'individu devient à la fois, dans ces circonstances, l'objet et le sujet de l'action dans la lutte contre le chômage.

Dans ce contexte, toute solution ne peut être qu'individualisée. Persister dans cette logique c'est oeuvrer dans le sens d'une réduction du problème du chômage à celui du chômeur ce qui laisse, au moins en grande partie, supposer que la lutte contre le chômage passe par l'individu à travers bien entendu la formation.

d) Les limites d'une telle représentation

Dans la situation actuelle du marché du travail, une telle approche nous paraît difficile à soutenir et ceci pour deux raisons :

- Hormis des situations particulières, l'origine du chômage, et plus particulièrement son développement, ne s'expliquent pas à partir de quelconques caractéristiques individuelles.

- Deuxièmement, il n'est pas certain que la formation puisse jouer le rôle que l'on veut lui attribuer dans la lutte contre le chômage.

Le chômage prend essentiellement racine dans les mécanismes économiques et explicatifs des mouvements d'absorption et de refoulement du travail par l'appareil de production et son développement "*est le produit d'une crise de régulation de la croissance dans les économies capitalistes développées. Fondamentalement, le problème de la lutte contre le chômage ne peut être posé qu'à ce niveau ; il est commandé par le mode d'insertion de la variable emploi dans les stratégies de développement économique et social à long terme*" (Freyssinet, 1993)⁵.

Il y a donc rupture entre deux représentations du chômage et son mode de traitement : l'une comme problème individuel, l'autre comme problème économique.

Si nous nous situons dans le champ de l'observation, nous constatons que pour les C.L.D. non primo-demandeurs d'emploi qui, d'ailleurs, représentent la majorité des stagiaires enquêtés, les causes de départ lors d'un premier emploi et lors du dernier emploi (avant A.I.F.) présentent des différences très sensibles.

Ainsi, lors du premier emploi les licenciements sont beaucoup moins nombreux (26%) que lors du dernier emploi (34%), aussi bien pour les licenciements économiques (14% contre 18%) que pour d'autres licenciements (9% et 17%). C'est le cas également pour les fins de contrat (C.D.D., intérim : 35% contre 43%). Cela laisse supposer qu'après leur "parcours professionnel" les bénéficiaires (qui, à plus de 75%, ont au moins 30 ans) sont confrontés à une détérioration du marché du travail, qui s'exprime à travers les licenciements, mais aussi à une plus grande précarité exprimée, quant à elle, à travers la multiplication des départs dûs aux fins de contrats.

Par contre, les démissions, comme cause de départ, sont beaucoup plus nombreuses en début de carrière (41% lors du premier emploi) que lors du dernier emploi (23%). Ceci traduisant, au moins en partie, une plus grande prédisposition à la mobilité dans le passé ou plutôt une certaine appréhension ou difficulté à quitter un emploi lorsque le marché se

⁵ Jacques FREYSSINET : Le chômage ; La Découverte, 1993.

restreint.

Il nous semble qu'un tel constat ne peut trouver son explication dans les seules caractéristiques individuelles des stagiaires. D'ailleurs, une analyse plus fine des bénéficiaires nous permet de situer, selon le bassin d'emploi, leur ancienne appartenance à tel ou tel secteur d'activité, justement en fonction de la situation locale du marché du travail et non par des caractéristiques de la main-d'oeuvre locale, ce qui traduit assez fidèlement l'impact de la crise sur les différents secteurs de l'activité économique.

A ce niveau, l'exclusion de l'appareil de production se présente avant tout sous une forme abstraite et collective, et qui plus est, les attributs individuels ont à coup sûr un poids moins important que lors de l'accès à l'emploi. Par ailleurs, la variable formation n'a pas non plus le même rôle et son mode d'intervention n'est pas le même. Ici, la formation intervient comme facteur de résistance à l'entrée au chômage. Sous la forme "formation professionnelle continue", elle présente en quelque sorte une finalité préventive.

Ces remarques nous situent au coeur de notre deuxième observation : la formation peut-elle jouer le rôle que l'on veut souvent lui attribuer dans la lutte contre le chômage (longue durée) ?

III - FORMATION ET LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

Si la formation peut avoir un rôle préventif contre l'exclusion professionnelle, elle n'intervient pas sur le chômeur directement, mais sur l'individu en situation de travail. C'est pourquoi nous considérons que la variable formation en tant qu'outil de lutte contre le chômage dans le cadre du dispositif AIF prend tout son sens lorsqu'elle intervient dans l'optique de reclassement (accès à l'emploi).

Cela se justifie parce que l'insertion professionnelle, si elle se présente également sous une forme abstraite à travers les mouvements d'absorption et de refoulement de la main-d'oeuvre, se présente aussi d'une façon concrète et réelle à travers les mécanismes sélectifs du marché du travail -affectation des individus aux emplois- mécanismes qui placent les individus (D.E.) dans une situation de concurrence où la sélectivité s'opère le plus souvent à travers des critères individuels (âge, sexe, qualification, formation, classification etc...). Certes ces critères "individuels" -objet de sélectivité- doivent s'inscrire dans les caractéristiques du travail capables de répondre aux conditions de valorisation nécessaires à la matérialisation des finalités de rentabilité exigées.

Ces conditions de rentabilité sont à la base des mécanismes économiques créateurs ou destructeurs d'emploi. Mais ce sont les individus avec leurs caractéristiques qui sont l'objet de la sélectivité et de la concurrence et c'est justement dans la perspective de la sélectivité et de la concurrence que la formation intervient au niveau de l'individu. En d'autres termes, la formation intervient sur l'individu dans la perspective de créer les conditions d'employabilité exigées par le marché du travail, c'est-à-dire au niveau de la sélectivité.

Ceci revient à dire que tel ou tel attribut peut, dans certaines conditions économiques et sociales, donc dans des conditions de marche du travail déterminées, se révéler un facteur positif ou négatif, facilitant ou entravant l'accès à l'emploi. C'est dans ces conditions que s'opère la sélection, faisant ainsi émerger la vulnérabilité de certains individus face aux critères de sélection, en les maintenant au chômage.

A ce niveau, la formation peut intervenir pour corriger cette situation.

1 - Formation et ajustement

La formation peut également intervenir dans l'adéquation entre l'offre et la demande, entre les qualités demandées par les employeurs et celles qu'offrent les employés, précisément pour corriger d'éventuelles distorsions. Elle assume alors une fonction d'ajustement.

Fonction d'ajustement et intervention au niveau de la sélectivité, tels sont les deux rôles essentiels que l'on peut attendre de la variable formation dans la lutte contre le chômage, dans le cadre des A.I.F., mais on ne peut lui attribuer un rôle actif dans la réduction du chômage, car elle n'intervient pas, du moins directement, dans les processus de création d'emploi.

Il ne s'agit pas de nier toute relation entre formation et réduction du chômage : il ne s'agit plus de définir la formation comme un outil direct de lutte contre le chômage, mais de la situer dans le cadre de l'analyse du travail. Ceci suppose que la réflexion doit porter sur la mobilisation des capacités productives et les modes d'utilisation de la main-d'oeuvre, dans ses rapports aux formes de valorisation et d'accumulation du capital. Mais, à ce niveau, l'analyse laisse peu de place aux caractéristiques individuelles : ce sont les aspects sociaux et collectifs de la main-d'oeuvre qu'il faut situer dans des conditions sociales et techniques de production données.

2 - La représentation de la formation sur le terrain

Il ressort des entretiens avec les stagiaires AIF qu'ils ont souvent été induits dans une perspective où la formation est "synonyme" de reclassement, et c'est pourquoi, souvent aussi, ils comprennent mal que l'emploi leur reste inaccessible après la formation, ce qui les amène à avancer toute une série de justifications en général aussi subjectives les unes que les autres.

Cela montre un manque de compréhension qui relève d'une mauvaise représentation du rôle de la formation : elle conduit à une situation d'employabilité, mais elle ne peut pas assurer l'accès à l'emploi. La formation est désarmée et démunie pour garantir le reclassement.

Dans ce contexte, l'accès à l'emploi, ou plus particulièrement le taux de placement, ne peut être un indicateur fiable de l'efficacité d'un dispositif de formation de lutte contre le chômage, comme il ne peut être non plus un critère révélateur d'une bonne ou mauvaise prestation de la part des parties impliquées, ni des adaptations ou inadaptations des formations (contenus, méthodologie etc...).

Se situer dans cette logique est justement mal définir le rôle de la formation dans la lutte contre le chômage (de longue durée). C'est avoir une représentation du chômage incorrecte. C'est placer l'individu, par ses caractéristiques, au centre de l'action de la lutte contre le chômage (longue durée). C'est donc à ce niveau que la recherche systématique de l'individualisation dans le dispositif AIF, telle que nous l'avons décrite, risque de nous enfermer dans une problématique sans issue.

ÉVALUATION ET REPRÉSENTATIONS SOCIALES

LA DIMENSION LOCALE DES MESURES
EN FAVEUR DES CHÔMEURS
DE LONGUE DURÉE

Annie BOUDER
Jean-Paul CADET

(Céreq)

ÉVALUATION ET REPRÉSENTATIONS SOCIALES

LA DIMENSION LOCALE DES MESURES EN FAVEUR DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

Annie BOUDER
Jean-Paul CADET
(Céreq)

Nous avons voulu participer à cette journée d'étude sur le thème de l'évaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion par une contribution plus générale, ciblée sur deux thèmes majeurs de la politique de l'emploi : la dimension locale dans la mise en oeuvre de la politique et les mesures spécifiques destinées aux chômeurs de longue durée.

Notre contribution repose sur une capitalisation de travaux d'évaluation que nous avons eu l'occasion d'analyser sous un angle principalement méthodologique¹. Nous avons été amenés à constater une grande hétérogénéité en termes de mesures évaluées, de méthodes et méthodologies utilisées, de variables explicatives retenues, de statuts des commanditaires et des évaluateurs, etc. A cause de cette diversité, nous avons dégagé des éléments structurants de l'évaluation : nous pensons qu'un tel exercice permet à l'évaluateur de comprendre les processus dans lesquels il s'inscrit, quelle que soit sa démarche ; nous espérons également que cela permettra à l'évaluateur d'assurer son rôle de producteur de représentations en meilleure connaissance de cause.

En effet, nous argumentons que l'évaluation est le produit de représentations sociales et qu'en retour elle est elle-même productrice de telles représentations. Pour ce faire, nous prenons l'exemple du contexte local dans l'évaluation des mesures en faveur des chômeurs de longue durée, que nous abordons selon deux approches : la première, d'ordre historique, qui analyse les mesures de la politique de l'emploi et les méthodes de leur évaluation ; la seconde, conceptuelle, qui porte sur le mode de perception des chômeurs de longue durée.

Notre présentation est donc organisée autour de trois parties : l'évaluation, produit de représentations sociales ; l'évaluation, productrice de représentations sociales ; et l'évolution de la conception du chômeur de longue durée produite par la transformation des représentations sociales et de l'évaluation.

1. L'évaluation, produit des représentations sociales

Dans cette section, nous établissons un parallèle entre évolution des politiques de l'emploi et évolution des conceptions de l'évaluation et de ses méthodes. Nous cherchons à dégager dans l'une et l'autre de ces évolutions l'émergence et le développement de la dimension locale.

Evolution des politiques de l'emploi

Plusieurs rétrospectives ont été réalisées sur l'évolution des politiques de l'emploi qui les présentent comme les "produits" d'accompagnement de la politique économique. C'est ainsi que Patricia Bouillaguet-Bernard distinguait en 1988 quatre périodes dans cette évolution².

De 1974 à 1977, une politique de défense de l'emploi se caractérise par des mesures "attentistes" (indemnisation du chômage partiel, contrôle administratif des licenciements économiques, pré-retraites) face à ce qui est censé être une crise conjoncturelle de l'emploi.

De 1977 à 1981 un recentrage sur le redéploiement industriel et la gestion des ressources en main-d'oeuvre, consistant d'un côté à réduire ces dernières (aide au retour pour les travailleurs étrangers, extension des pré-retraites) et de l'autre à favoriser l'emploi des jeunes (stages en entreprises, exonérations à l'embauche, contrats emploi-formation), correspond à une politique économique dont l'objectif est la restauration des grands équilibres et l'engagement des restructurations industrielles nécessaires.

De 1981 à 1983, une politique de partage du travail (réduction de la durée du travail, abaissement de l'âge de la retraite, contrats de solidarité-réduction de la durée de travail, contrats de solidarité-pré-retraite démission ou progressive) s'articule sur une politique économique de relance (relèvement du SMIC et des prestations familiales, création massive d'emplois publics).

De 1984 à 1987, l'accent est mis sur la compétitivité des entreprises (aménagement du temps de travail, réforme du droit des contrats de travail - intérim et CDD - abolition du contrôle administratif des licenciements économiques) et le traitement social du chômage (pôles de conversion, aide à la réinsertion des travailleurs étrangers dans leur pays d'origine, conventions et contrats de conversion). C'est au cours de cette dernière période qu'apparaît pour la première fois une politique spécifique destinée aux chômeurs de longue durée.

A propos des mesures de partage du travail, Patricia Bouillaguet-Bernard tire des conclusions importantes au regard du thème de cette contribution en affirmant que les échecs successifs de ces diverses mesures "montrent à l'évidence les limites des politiques macro-économiques d'emploi dont les conditions de réalisation reposent sur une modification des comportements micro-économiques des acteurs (salariés et entreprises) dans un contexte économique peu favorable"³.

L'importance de la prise en compte du niveau "micro" (et donc local) se manifeste donc très clairement en terme d'acteurs dans cette première vision historique des mesures de politique de l'emploi.

On la retrouve dans ce que Martine Gadille appelle "la recherche d'un nouveau paradigme de compétitivité et d'action publique basé sur la responsabilité préventive de l'entreprise"⁴ dont elle repère l'émergence dans l'évolution de l'action publique en matière d'emploi entre 1987 et aujourd'hui. Outre la continuation et l'affinement des mesures de traitement social du chômage, la politique de l'emploi cherche à encourager les branches et les entreprises à s'engager dans la voie d'une "modernisation négociée". Cette dernière a comme intention de

généraliser une implication grandissante des entreprises et des partenaires sociaux à la fois dans la gestion des restructurations et dans l'analyse prévisionnelle.

L'importance donnée aux acteurs locaux s'accroît donc et se retrouve dans les autres mesures de politique de l'emploi : le CFI (l'accent étant mis sur l'individualisation et la gestion locale) est instauré en 1989 pour les jeunes, et son bénéfice est étendu aux chômeurs de longue durée l'année suivante ; les AIF et leur mode d'organisation territoriale sont lancées en 1990. Le chômeur acteur de son insertion ou en tout cas co-gestionnaire des efforts d'insertion est reconnu comme l'un des atouts majeurs du "succès" éventuel de la mesure. La proximité relationnelle que permet la gestion locale de la mesure facilite le recours à cet atout. En décembre 1992, le dossier de Partenaires titrait "l'incontournable suivi individualisé"⁵ et faisait ressortir l'importance de la prise en compte du vécu des chômeurs de longue durée et des stratégies que ce vécu les amenait à développer⁶.

L'évolution des politiques de l'emploi passe donc de mesures nationales globalisantes, soucieuses de ne pas interférer avec les équilibres macro-économiques susceptibles de générer la croissance, à des actions plus structurelles, directement orientées vers le marché du travail et ses acteurs ainsi que vers des groupes-cibles sur ce marché. Dans cette évolution, une importance accrue est attribuée à la substance du tissu économique et social local et de ses acteurs.

L'origine et la dynamique de l'évolution des mesures de la politique d'emploi sont à rechercher dans l'évolution des mutations économiques (et en corollaire dans l'accroissement du chômage), mais le déterminisme total n'est pas de mise. Nous inscrivant dans le prolongement de ce que B. Lacroix et V. Merle affirmaient en 1988⁷, nous considérons la politique de l'emploi comme un ensemble de réalisations et de controverses qui ne s'institutionnalise qu'à la faveur des luttes dont il est l'enjeu. Comme toute action de l'Etat, la politique de l'emploi explicite et légitime les représentations collectives. Cet état de fait a des conséquences directes sur les modes d'évaluation de cette politique.

Evolution des choix de méthodes d'évaluation

Les périodes de mise en place et de développement des diverses méthodes d'évaluation n'ont pas fait l'objet d'une datation aussi précise que les mesures de la politique de l'emploi, mais leur degré de développement et de sophistication aide à en suivre l'évolution temporelle. La courte description historique qui précède a confirmé que ce n'est que vers le milieu des années soixante-dix que l'on peut véritablement parler d'une politique publique de l'emploi. Les modes d'évaluation mis en place datent donc au plus tôt de cette même période.

Sans revenir sur les détails descriptifs, il ne paraît pas inutile de rappeler les divers niveaux ou composantes actuels de l'évaluation :

- 1 - le suivi physique des programmes, éventuellement associé à un suivi financier ;
- 2 - l'analyse statistique des acteurs de la mesure (individus, entreprises, organismes de formation, etc.) ;
- 3 - la mesure de l'efficacité des dispositifs en terme de résultat à l'issue de l'action ;

- 4 - les études qualitatives ;
- 5 - l'étude de l'impact macro-économique sur l'emploi et le chômage (le coût du chômeur évité).

Au sein de chacun de ces niveaux existe une grande diversité de méthodes et de variables d'analyse, qui elles-mêmes ont été différenciées et affinées au fur et à mesure que se développaient les mesures de la politique de l'emploi.

On constate que pendant les deux à trois premières phases de développement de ces mesures, ce sont essentiellement à des méthodes de comptage statistique qu'ont fait appel ceux qui voulaient évaluer l'impact de l'intervention publique. Il est donc logique que les outils comptables mécanistes et standardisés soient les plus affinés. Parmi eux, ceux prenant en compte une dimension temporelle ont été parmi les derniers à être développés.

Il n'est pas étonnant que les premiers travaux de développement de l'approche "coût du chômeur évité" aient été lancés en 1981-1982, à une époque où les effets de la politique de partage du travail ne pouvaient pas être mesurés par les instruments, devenus traditionnels, du "monitoring" opérationnel.

L'avènement du "temporel" ou longitudinal correspond à la période d'intervention directe sur la création d'emplois (publics) ou d'incitations à l'embauche (entre autres pour les jeunes mais aussi par la réforme du droit des contrats de travail), mesures pour lesquelles se justifiait le souci de la pérennité de l'insertion professionnelle procurée par ces emplois/embauches. Le développement de ces approches prend donc son essor autour de cette même période (fin des années 70/début des années 80).

Ces co-occurrences montrent que le choix d'un moyen d'action (les mesures de politique de l'emploi), c'est aussi l'adoption d'un système explicatif. Et les méthodes d'évaluation contribuent à construire et à constituer ce système. La politique de l'emploi, produit des représentations sociales, est elle-même productrice d'une politique d'évaluation de ses mesures. Celle-ci cependant renvoie l'image d'autres représentations. L'enchaînement entre évolution économique, politique de l'emploi et choix méthodologiques est un lien fort, mais il n'est pas à sens unique : les travaux d'évaluation, leurs méthodes, méthodologies et résultats participent à l'élaboration des représentations sociales. C'est cet effet-retour des évaluations qui fait l'objet de la section suivante.

2. L'évaluation, productrice de représentations sociales

Dans le cadre de cette contribution, ainsi que nous l'avons mentionné en introduction, nous centrerons notre champ d'analyse sur la prise en compte du contexte local dans l'analyse de mesures en faveur de la réinsertion des chômeurs de longue durée.

Dans ce contexte, le niveau "local" est moins conçu comme un espace clairement délimité d'un point de vue géographique que relationnel. C'est le niveau d'observation pertinent pour saisir et comprendre les pratiques. Il s'agit d'un "système concret d'action" dans lequel se structurent des relations entre acteurs : la conception du local se fait donc en termes de spatialisation et d'individualisation.

Nous basant sur une première synthèse réalisée en 1993 pour le compte de la mission Fonds social européen du ministère du Travail⁸, nous concluons que l'évaluation a fait la preuve de la diversité d'appropriation locale et a permis de dégager le rôle accru des divers partenaires : institutionnels, entreprises, formateurs, bénéficiaires. L'action publique n'est plus vue comme la résultante d'une décision prise au sommet de l'Etat et s'appliquant d'une manière uniforme et selon un modelage pré-défini. Même si les dispositions réglementaires et juridiques demeurent identiques, les marges de manoeuvre des acteurs "locaux" apparaissent dans certains cas relativement importantes.

Nous retiendrons trois des niveaux d'analyse choisis par les études d'évaluation en les confrontant aux représentations qu'elles contribuent à véhiculer.

- 2.1. Certaines évaluations ont ainsi identifié un "effet institution"⁹ qui rend compte de la mise en oeuvre diversifiée d'une mesure (ici le CFI) selon la nature des interactions locales des acteurs et les jeux d'alliance et de pouvoir qui se nouent entre eux. C'est ainsi par exemple que cet effet a des conséquences directes sur les processus de sélection et d'orientation des publics et peut aboutir à favoriser certaines catégories de bénéficiaires potentiels, ou à privilégier tel ou tel type d'action. A ce titre, il constitue un mécanisme supplémentaire de sélectivité et de segmentation spatiale du "marché de l'insertion" (en analogie avec la segmentation du marché du travail). Il influence donc la construction de l'efficacité des dispositifs publics en produisant de fortes différenciations locales et par là-même il contribue à façonner des représentations sociales du chômage et surtout du chômeur de longue durée.

Parallèlement, lorsque la coordination entre les acteurs institutionnels fonctionne, l'évaluation a permis de dégager le concept d'un véritable parcours d'insertion, auquel contribuent les diverses instances, et qui est à même de prendre en compte les multiples dimensions de la problématique de la ré-insertion et d'amener progressivement le bénéficiaire à un niveau "d'employabilité" concurrentielle sur le marché du travail.

- 2.2. Les comportements, attitudes et représentations des chômeurs de longue durée font l'objet de toute une série d'évaluations. Les trajectoires antérieures, le vécu de la situation présente, l'anticipation de l'avenir constituent trois champs d'analyse privilégiés permettant de saisir les logiques stratégiques et leur enracinement biographique.

Les analyses montrent de quelle manière les individus réagissent aux dispositifs en tant qu'acteurs parties prenantes de l'espace social de formation et d'insertion. Leurs comportements et les systèmes de représentations qui les sous-tendent, ne sont ni entièrement déterminés par leur situation d'exclus, ni totalement soumis à la domination des "professionnels de l'insertion". Les bénéficiaires des mesures sont co-producteurs des effets de ces mesures et non pas de simples supports ou objets de ces effets. Le passage en mesures n'est pas un facteur objectif produisant ou non des effets sur les situations individuelles : celles-ci, incluant des composantes stratégiques, influent elles-mêmes sur l'efficacité du dispositif.

L'évaluation permet ainsi que prenne corps une représentation sociale par laquelle la mise en application des politiques d'insertion ou de ré-insertion professionnelles est un champ où se construisent des compromis entre des logiques d'acteurs qui ne sont pas nécessairement congruentes, notamment entre les "professionnels de l'insertion" d'une part et les "populations-cibles" d'autre part. Cette explicitation par le stratégique de l'ampleur du succès ou de l'échec de l'insertion est importante au regard de la place à attribuer au niveau local dans de futures politiques.

- 2.3. Les comportements des entreprises ont des conséquences directes sur les effets des politiques de l'emploi : leurs besoins en main-d'oeuvre, notamment faiblement qualifiée, constituent une donnée essentielle, de même que leurs pratiques de recrutement et de gestion de la main-d'oeuvre. Tenter la réinsertion des chômeurs de longue durée en l'absence d'employeur au bout du parcours est un leurre. L'évaluation a confirmé les limites de cette implication de l'entreprise et s'il est question de l'entreprise "citoyenne", c'est avant tout essentiellement en terme de prévention des risques d'exclusion¹⁰.

Il n'est pas rare cependant que les évaluations des mesures de politique de l'emploi soient réalisées en dehors de toute problématique économique, même localisée (taux de croissance et évolution de l'emploi au sein de la zone concernée, taux et structure du chômage, spécificités des structures productives, etc.). La possibilité matérielle d'insertion ou de ré-insertion demeure abstraite, son impossibilité éventuelle n'est pas problématisée. Le "local" défini en termes de spatialité à laquelle correspondent des conditions socio-économiques particulières est pour ainsi dire absent des exercices d'évaluation. Là encore, l'évaluation contribue à produire une représentation sociale de l'insertion qui pourrait aboutir à une problématisation de la prise en compte du local sur laquelle nous reviendrons brièvement en conclusion.

La conjonction de ces trois niveaux d'appréhension "localisée" de la réinsertion des chômeurs de longue durée exerce une influence sur la représentation sociale de ces mêmes chômeurs. Cette dernière correspond à une des représentations "négociées" dont il était question au point 1 et qui ont généré, en effet-retour, de nouvelles mesures ou tout du moins de nouvelles pratiques de politique de l'emploi.

3. Evolution de la conception du chômage de longue durée

La compréhension de la différence d'appropriation des dispositifs par les divers acteurs, et surtout de l'importance des stratégies des chômeurs eux-mêmes, a conduit les politiques d'emploi à s'orienter vers l'individualisation des mesures ainsi que vers l'élaboration d'un parcours d'insertion auquel une réelle coopération entre institutionnels devrait présider. L'importance du local en termes de proximité et de suivi continu a été retenue par les mesures de la politique de l'emploi.

Ceci constitue une nette évolution des politiques d'emploi en faveur des chômeurs de longue durée, qui de globalisantes et de centralisatrices sont passées à la proximité sociale et à l'institutionnel local concerté. En dehors de toute considération sur leur efficacité on peut

affirmer que les représentations sociales générées par les pratiques et évaluations de ces pratiques ont eu un effet-retour positif sur les politiques.

Cependant, l'évolution économique et du marché du travail ne permet pas d'entretenir l'optimisme. Les pratiques montrent que les phénomènes de "file d'attente" et d'"écrémage" sont puissants et qu'une portion non négligeables des chômeurs de longue durée sont "laissés pour compte", dans l'impossibilité où se trouvent les institutions locales de leur procurer une réelle perspective : individualisation et parcours concerté ne créent pas l'emploi.

Et il est vrai que si la plupart des évaluations ne prennent pas en compte les contextes socio-économiques dans lesquels est supposée se réaliser la réinsertion il pourrait y avoir à cela de bonnes raisons : actuellement, ce contexte ne permet pas la réinsertion. Quel que soit le bien fondé conceptuel des mesures de la politique de l'emploi, elles n'ont que peu de latitude d'aboutir. Patricia Bouillaguet-Bernard¹¹ exprime cette constatation ainsi : "Ne pouvant influencer sur les déterminants fondamentaux de l'emploi et des ressources en main-d'oeuvre, [les politiques d'emploi] ne peuvent alors jouer efficacement que sur le développement de leurs marges :

- marges de l'emploi salarié, en éclatant les catégories économiques et juridiques traditionnelles d'emploi, de chômage et d'inactivité par la multiplication de situations et statuts intermédiaires entre ces trois pôles (stages en entreprises, activités d'insertion, chômage à temps partiel...);
- marges de l'activité salariée, en suscitant l'émergence d'activités nouvelles à la périphérie de la sphère marchande (associations intermédiaires, emplois à domicile...)"

En agissant ainsi, les politiques d'emploi créent une zone tampon entre l'emploi classique et le non emploi, zone dans laquelle les frontières entre insertion et exclusion sont floues et constamment changeantes. Il nous semble important de concevoir que cette zone va demeurer et qu'aucune croissance ne permettra de la résorber.

Alors, quel est le long terme ? Et quel est le rôle de l'évaluation ?

4. En guise de conclusion : quel rôle pour l'évaluation ?

Nous reprendrons à notre compte ce que Sylvie Trosa décrivait du choix réalisé par le conseil scientifique de l'évaluation : "Entre les deux sensibilités dominantes de l'évaluation qui sont celles du scientisme, c'est-à-dire de la capacité à produire des connaissances en faisant abstraction des logiques d'action et du jeu social des partenaires de la politique à évaluer, et celle de l'évaluation "constructiviste"¹² qui définit l'évaluation comme un processus de mise en évidence et de négociation des représentations, autonome et séparé de toute préoccupation d'objectivité, l'évaluation telle que la définit le conseil scientifique de l'évaluation [...] consistera à travailler les deux versants, celui de la scientificité de l'élaboration des connaissances et celui de l'usage social de ces mêmes connaissances (qui adjoint aux techniques utilisées dans les travaux de terrain la nécessité d'une réflexion stratégique et

déontologique)"¹³. Dans notre contexte bien spécifique, cela nous amène à poser deux questions :

Quel rôle peut jouer l'évaluation lorsque les mesures qu'elle évalue sont créatrices de la zone tampon dont nous parlions plus haut ?

L'évaluateur, conscient de son rôle de (re)producteur de représentations sociales, est-il à même de passer d'une évaluation de dispositifs à une remise en cause de la politique de l'emploi fondatrice de ce dispositif ?

Comment analyser l'importance accrue donnée au niveau local (en termes géographiques et d'acteurs), considéré comme le mieux à même de gérer la politique contre le chômage de longue durée ?

L' "avènement" du local est-il une idée forte, novatrice, porteuse ? Ou est-ce un constat d'échec, d'impuissance ? Est-ce une opportunité d'utiliser les capacités novatrices des acteurs locaux ou de leur "refiler" un problème dont on n'a pas su ou pu se rendre maître ? Comment organiser et gérer les relations entre niveau central et niveau local pour que la gestion locale de la politique de l'emploi n'occulte pas le besoin de réponses plus structurelles ?

Références bibliographiques

1. Boudier, A./Cadet, J.-P./Demazière, D. *Bilan et analyse des méthodologies d'évaluation* - Tome 1 : concernant les chômeurs de longue durée - Tome 2 : concernant les jeunes en difficulté", Mars 1993
2. Bouillaguet-Bernard, P. "L'évolution des politiques de l'emploi en France de 1975 à 1987" - *Problèmes Economiques* n° 2068 du 30 mars 1988
3. Ibid.
4. Gadille, M. *Les apprentissages d'acteurs de politiques publiques face au paradoxe productivité/emploi* - Document du LEST, non publié - Janvier 1993
5. *Partenaires* n° 32 - Décembre 1992
6. Voir aussi Wilthien P.-H./Deluchat, A. *Les chômeurs de longue durée. Etude qualitative*
7. Lacroix, B./Merle, V. "Les politiques d'emploi et le fonctionnement des institutions publiques" in : *Structures du marché du travail et politiques de l'emploi* - Journées d'études d'octobre 1985 - Paris - ANPE, Commissariat général du Plan, Délégation à l'emploi
8. Boudier, A./Cadet, J.-P./Demazière, D. op.cit.
9. Cam,P./Dubernet, A.-C. "Dispositif national et applications territoriales : le crédit-formation individualisé en Pays de Loire", in : *Formation Emploi* n° 40, octobre-décembre 1992
10. Gadille, M. op.cit
11. op.cit
12. Guba, E.G./Lincoln Y.S. *Fourth Generation Evaluation*, SAGE, Londres 1989
13. Trosa, S."Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique de l'évaluation en France" - *Revue Politiques et management public*, volume 10, n°3, septembre 1992

PANELS ET ÉVALUATION DES POLITIQUES D'EMPLOI
RÉSULTATS, MÉTHODES, QUESTIONS

Anne-Lise AUCOUTURIER

(DARES/CNRS-IEPE)

PANELS ET ÉVALUATION DES POLITIQUES D'EMPLOI

RÉSULTATS, MÉTHODES, QUESTIONS

Anne-Lise AUCOUTURIER
(DARES/CNRS-IEPE)

Les données de panel sont des données statistiques individuelles et temporelles. Elles fournissent une information sur la situation des personnes à plusieurs moments. Les données de type panel sont assez classiquement utilisées pour analyser le marché du travail et le chômage en particulier¹. Celles que nous avons étudiées ont la particularité d'avoir été recueillies et analysées en vue d'évaluer six "mesures"² de la politique de l'emploi. Elles nourrissent ici une réflexion sur la diversité des critères d'efficacité de ces politiques. Cette visée d'évaluation nous a en effet conduits à reconstruire une méthode d'exploitation qu'on ne pouvait calquer sur les analyses, classiques ou moins classiques, menées sur des données de panel avec des objectifs beaucoup plus descriptifs. Comment ce type de matériau statistique peut-il contribuer à l'évaluation des politiques d'emploi, comment s'articule-t-il avec les évaluations classiques, quelles sont ses limites ? Ces questions sont abordées au travers de la mise en oeuvre de plusieurs méthodes simples d'évaluation.

Les données sont constituées de neuf panels : un pour chacune des mesures analysées (deux pour les CES qui sont analysés à la fois en tant que "mesure-jeune" et que "mesure-chômeur") et deux panels "témoins" qui serviront de point de comparaison³. Les populations étudiées sont d'une part les jeunes sortis de système scolaire en juin 1989 et passés ou non par une des mesures CQ, SIVP, CES et TUC, et, d'autre part, les chômeurs entrés en chômage de longue durée (treizième mois de chômage) en février 1990 et passés ou non par une des mesures CRE, AIF et CES.

Les méthodes utilisées sont présentées à travers deux séries de questions : la première tourne autour de l'utilisation des taux d'emploi et de chômage comme critères de l'efficacité des mesures. Les résultats obtenus par ces taux sont confrontés à l'observation des trajectoires des bénéficiaires de mesures. La seconde série de questions porte sur les tentatives de mesure d'un "effet net" des mesures, obtenu en comparant les situations des bénéficiaires à celles des jeunes et des chômeurs de longue durée des panels "témoins".

Le rapprochement des résultats obtenus pour les différentes mesures, les diverses populations et par les deux approches présentées conduit à poser un certain nombre de questions sur l'articulation de l'évaluation des politiques avec des types d'intervention de l'Etat dans des situations particulières. La définition *a priori* d'objectifs en termes d'insertion ou de réinsertion est-elle l'unique modalité d'action ? Les effets des mesures peuvent-ils toujours être cernés à travers des taux d'emploi et sous forme d'effets "nets" ?

A.1. La première approche des analyses des situations des jeunes et des chômeurs de longue durée bénéficiaires de mesures repose sur le calcul des taux d'emploi et de chômage de ces populations. On observe à une date donnée le pourcentage de bénéficiaires qui ont un emploi. Les différentes mesures sont donc mises sur le même plan ; on considère qu'elles ont comme objectif de diriger les bénéficiaires vers l'emploi et de les sortir du chômage. Le résultat principal est qu'elles obtiennent des taux d'emploi, et des taux d'emploi non aidé (pourcentage de personnes qui sont en emploi "normal", hors mesures), très dispersés. Fin 1991, soit deux ans et demi après leur sortie du système scolaire, les bénéficiaires de CQ sont 71% à avoir un emploi (tableau 2), 61% un emploi non aidé (il s'agit même dans 43% des cas d'un contrat à durée indéterminée). Les bénéficiaires de SIVP ne sont que 57% en emploi, et 35% en emploi non aidé. Leur taux d'emploi total est identique à cette date à celui des jeunes bénéficiaires de CES et de TUC qui comporte cependant seulement environ 30% d'emploi non aidé (dont 15% environ de contrats à durée indéterminée). Les chômeurs de longue durée, deux ans après leur entrée en chômage de longue durée (soit fin 1991), ont des taux d'emploi selon les mesures qui peuvent aussi être hiérarchisés. Les bénéficiaires de CRE obtiennent des taux d'emploi assez forts (64%, dont 50% de contrats à durée indéterminée, tableau 1) ; ce taux tombe à 51% pour les bénéficiaires de CES (dont seulement 18% d'emploi non aidé) et à 43% pour les bénéficiaires de stages AIF (avec cependant 34% d'emploi non aidé). Du point de vue du retour au chômage, il est donc préférable, dans ces conditions, pour un chômeur de longue durée de passer par un CRE, puis par un CES, plutôt que par une AIF, et ce même à sexe donné⁴. A la sortie du système scolaire, il est préférable pour un jeune de passer par un CQ, plutôt que par un SIVP, un CES ou un TUC, quels que soient son sexe et son niveau de formation initial.

Par ailleurs, les évolutions de ces taux ne sont pas homologues. Leur observation à deux dates (tableaux 1 et 2) permet de pointer que les temps d'action des mesures s'inscrivent différemment dans les parcours professionnels. Ainsi, les bénéficiaires de CQ -mesure longue- se retrouvent en emploi non aidé assez tardivement après leur sortie du système scolaire mais dès leur sortie de mesure⁵. Les bénéficiaires de SIVP ont des taux qui globalement varient peu en un an. Les bénéficiaires de CES (jeunes et chômeurs de longue durée) ou de TUC commencent par demeurer assez longtemps en contrat. Le taux de chômage des bénéficiaires de ces deux mesures augmente très fortement entre les deux interrogations. Les CRE semblent se prolonger directement par un emploi tandis que les taux obtenus par les AIF sont acquis dès la première interrogation. Globalement, les variations de taux sont cohérentes avec la durée des mesures et les taux obtenus à la sortie des mesures.

Les mesures qui obtiennent les meilleurs résultats sont donc les CQ et les CRE. Les AIF ont des taux de chômage très élevés. Les SIVP débouchent parfois sur un CQ, souvent sur le chômage. Les CES (et les TUC) se distinguent par le fait que leurs taux d'emploi sont constitués en grande partie par des renouvellements ou des prolongations de CES, et ce d'autant plus que les bénéficiaires sont des publics "prioritaires" (Aucouturier 1993). Les meilleurs taux d'emploi sont donc obtenus pour les mesures les plus longues, les plus sélectives (sans que la sélection détermine toutefois les résultats), les plus proches du système scolaire (les CQ se font plus souvent que les SIVP dès la sortie du système scolaire), et des entreprises (celles qui accueillent les CQ et, dans une moindre mesure, les CRE sont de relativement grosses entreprises), dans les régions les plus industrielles... Dans l'optique d'une évaluation de l'insertion ou de la réinsertion par les taux d'emploi, les résultats obtenus par les AIF doivent être considérés comme mauvais. L'insertion en circuit fermé des bénéficiaires de CES s'interprète dans ce cadre comme un effet pervers. Les SIVP obtiennent des taux assez mauvais mais qui peuvent cependant être interprétés, dans cette optique, pour les

bénéficiaires qui enchaînent avec un CQ, comme une trajectoire d'insertion peut-être ascendante.

A.2. Dans les exemples précédents, la logique de l'analyse de l'efficacité par les taux d'emploi a été menée à son terme. Devant l'insatisfaction soulevée par ces résultats, notamment par exemple par les gestionnaires locaux d'une mesure comme les AIF (INTEFP 1993), devant leur peu d'utilité pour l'action, on est conduit à s'interroger sur les hypothèses sur lesquelles repose cette évaluation. Evaluer les politiques d'emploi au travers de taux d'emploi à une, deux ou trois dates revient à se placer dans une image de l'insertion ou de la réinsertion au sein de laquelle les politiques sont des tremplins pour l'emploi. Statistiquement, considérer les taux d'emploi comme un indicateur d'une insertion suppose que la loi des grands nombres joue et que l'approximation normale par la moyenne estime bien les situations. En d'autres termes, on suppose que les individus qui sont en emploi à la première interrogation plus ceux qui y sont à la seconde divisés par deux sont aussi nombreux et ont les mêmes caractéristiques que ceux qui y étaient entre les deux interrogations. Cela implique alors que l'évolution entre t1 et t2 est linéaire. A la dernière (ou unique) interrogation, cela suppose que ceux qui sont en emploi sont aussi nombreux et ont les mêmes caractéristiques que ceux qui y seront à n'importe quelle date ultérieure. Cela implique alors que l'évolution est constante. Ceux qui perdent leur emploi seront compensés par ceux qui en trouvent un. Si on ne retient comme caractéristiques discriminantes que le sexe, l'âge et le niveau de formation, l'application de ce modèle suppose qu'au sein d'une population de mêmes caractéristiques, la dispersion des situations ne doit pas être trop grande. Les groupes étudiés doivent avoir des trajectoires homogènes et globalement linéaires. L'adéquation des trajectoires à une loi statistique normale n'a pas pu être testée sur nos données dont les échantillons sont trop petits. Cependant, il est intéressant de se demander si cette hypothèse, qui est sous-jacente dans l'interprétation des taux d'emploi, correspond à une réalité et si les trajectoires sont bien décrites par un modèle de ce type.

Observant les trajectoires des bénéficiaires de mesures, on s'aperçoit qu'elle ne sont pas nécessairement linéairement tournées vers l'insertion ou le non-insertion mais peuvent suivre d'autres logiques. On s'aperçoit aussi que cette linéarité des trajectoires n'est pas uniforme selon les mesures étudiées.

Ainsi, les trajectoires des bénéficiaires de CRE s'interprètent assez bien en termes d'insertion : 37% ont un emploi et 23% sont au chômage aux deux interrogations. Les trajectoires atypiques d'alternance mesure/chômage/emploi sont assez peu nombreuses. Au total, 87% des trajectoires sont linéaires et 85% sont linéairement dirigées vers l'emploi ou le chômage (tableaux 3 et 4) ; on notera malgré tout que dans l'interprétation faite en observant une interrogation, on supposait que 100% des trajectoires étaient linéaires et 96% linéairement dirigées vers l'emploi ou le chômage. Les trajectoires des bénéficiaires d'AIF sont plus fortement marquées par le chômage (37% de chômage aux deux interrogations). On y repère cependant aussi fortement des trajectoires non linéaires : 15% des bénéficiaires retournent au chômage avant d'obtenir un emploi, ou une autre mesure, 6% sont continûment en mesures ou en enchaînent plusieurs... Au total, seules 74% des trajectoires sont linéaires (alors qu'ici aussi, on supposait 100% dans l'interprétation) et 65% sont linéairement tournées vers l'emploi ou le chômage (on supposait qu'elles étaient 83% dans l'interprétation à partir d'une interrogation). On perd donc pour les bénéficiaires d'AIF beaucoup plus d'information que pour les bénéficiaires de CRE en approchant leurs parcours par une image linéaire. Les trajectoires des bénéficiaires de CES ne sont linéairement tournées vers l'emploi ou le

chômage que pour une faible part (la moitié seulement des trajectoires peuvent s'interpréter dans ce sens). Si les trajectoires peuvent être linéaires (81%), c'est d'une linéarité en mesures dont il s'agit pour beaucoup (29%), donc d'une insertion à redéfinir.

Globalement, les trajectoires des jeunes sont moins linéaires que celles des chômeurs de longue durée. Ils font plus fréquemment des passages multiples en mesures. Les CES font exception puisque les chômeurs de longue durée qui y sont passés sont plus nombreux à enchaîner les mesures que les jeunes (qui sont 21% en mesure à deux interrogations). Cette mesure ne se laisse donc pas interpréter selon les mêmes schémas que les autres. Au total, 76% de leurs trajectoires sont linéaires si on considère leurs réponses à deux interrogations mais moins de la moitié sont linéairement dirigées vers l'emploi ou le chômage. Si on considère maintenant leurs réponses à trois interrogations, on ne trouve plus que 58% de trajectoires linéaires. L'observation affinée des trajectoires diminue donc encore le nombre de celles qui peuvent être interprétées selon un modèle linéaire. Les trajectoires des bénéficiaires de SIVP sont aussi peu linéaires, la perte d'information est du même ordre. Leurs autres trajectoires sont très dispersées (aucune ne regroupe plus de 4% des bénéficiaires). Les trajectoires des bénéficiaires de CQ sont mieux décrites par un modèle linéaire puisqu'avec deux points d'observation on a 93% de trajectoires linéaires et avec trois encore 67%. La perte d'information liée à la non linéarité des trajectoires est donc beaucoup moins grande pour eux. On peut penser que la perte entre deux et trois interrogations est liée pour partie au service militaire.

Il ne s'agit pas tant ici de montrer que les trajectoires des bénéficiaires de mesures ne sont pas linéaires, encore qu'il puisse être utile de le rappeler avant d'interpréter les taux d'emploi, mais plutôt que cette linéarité n'est pas uniforme selon les mesures. L'interprétation linéaire des taux d'emploi décrit une tendance, une moyenne qui n'a pas de sens si les trajectoires sont très dispersées. Derrière son apparente uniformité, elle ne renvoie pas à la même réalité pour toutes les mesures. L'interprétation en terme d'insertion ou de réinsertion décrit en fait beaucoup mieux les parcours plus linéaires des bénéficiaires de CQ ou de CRE que ceux des bénéficiaires d'AIF ou de SIVP, qui apparaissent plus chaotiques⁶ ou de CES qui ne sont pas nécessairement tournés vers l'emploi ou le chômage. Les procédures d'insertion complexes sont mal traduites par les taux d'emploi, et encore plus par les taux d'emploi non aidé. La dispersion des situations des bénéficiaires d'AIF, de SIVP ou de CES ne peut transparaître dans un taux agrégé. Il est normal que cette évaluation donne de meilleurs résultats aux mesures qui fonctionnent le plus selon son modèle implicite. Les mesures qui apparaissent comme les plus efficaces répondent à des normes chiffrables, catégorisables, appréhendables par une moyenne : sélection des bénéficiaires selon des critères d'âge et de niveau de qualification, emploi dans de grandes entreprises ou des entreprises moyennes du tertiaire marchand, qui gèrent elles-mêmes leur personnel selon ces critères et sur contrat à durée indéterminée, mesures longues, plus concentrées dans les régions industrielles (Gelot, Aucouturier, 1994). Les stages AIF "efficaces" ne le sont pas selon les mêmes modalités : ils reposent sur la construction d'une relation de confiance entre entreprises, personnels du service public de l'emploi (des différentes institutions), élus et bénéficiaires (INTEFP, 1993) s'appuyant sur des réseaux économiques locaux et non reproductible à l'identique. Évalués selon des catégories générales, ils apparaissent comme des échecs. De même, les CES "efficaces" montrent une implication de l'employeur qui ne se contente pas d'utiliser les CES mais les intègre à une politique sociale et économique locale et une adéquation entre poste, salarié et employeur qui n'est pas issue d'un rapprochement de catégories statistiques (CES, modes d'emploi, 1993). La définition des objectifs généraux de l'évaluation en termes de taux d'emploi correspond à une convention

de l'Etat (Salais, Storper, 1993) où celui-ci agit de façon systématique et définie *a priori*. Ils ne peuvent prendre en considération les situations d'action où les acteurs (y compris les représentants de l'Etat) participent en situation à la construction d'un "bien commun" "insertion" et où l'Etat cesse d'être considéré comme une entité agissant "du dessus" pour corriger les défaillances du marché. Evaluées selon cette convention, les situations construites seront nécessairement qualifiées d'échecs ou d'effets pervers. Cela ne signifie pas que ces situations se réalisent partout où les objectifs nationaux prédéfinis ne sont pas atteints, ni toujours. La cohérence des résultats de l'évaluation par les taux d'emploi avec une certaine forme d'intervention de l'Etat qui dessine une image *a priori* de l'insertion conduit ainsi à s'interroger sur les zones d'ombre laissées par ces méthodes.

B.1. La seconde méthode d'analyse de nos données reposait sur la comparaison des taux obtenus par les bénéficiaires de mesures à ceux obtenus aux mêmes dates par les jeunes et les chômeurs de longue durée de la même "génération"⁷. Laisant de côté les remarques précédentes sur l'utilisation de taux d'emploi, elle permet de s'interroger plus précisément sur le rôle de la sélection ou de l'anti-sélection à l'entrée en mesure. L'objectif de ces comparaisons est d'une part d'analyser un effet différentiel : les bénéficiaires sont-ils plus ou moins en emploi que les non bénéficiaires ? Et d'autre part d'obtenir un "effet net" par la construction de cet effet différentiel pour des groupes homogènes de publics. C'est donc l'effet hors sélection qui est recherché. Ces comparaisons partent du principe que l'efficacité des mesures doit être mesurée pour un même public, homogène. On cherche à se ramener par le calcul à une situation où les effets de sélection ne peuvent plus expliquer les différences de résultats entre les mesures. On raisonne donc ensuite comme si cette sélection, ou anti-sélection n'existait pas. Cela permet de vérifier le rôle contra-sélectif des mesures et de rapporter les objectifs à leurs "publics-cibles".

Dans cette optique, l'évaluation des politiques d'emploi peut prendre comme modèle les protocoles épidémiologiques à "groupes de contrôle". Pour éliminer les effets de sélection et ne conserver comme différence entre les deux populations comparées que le passage en mesure, ces procédures nécessitent un tirage des échantillons en "double aveugle" : une partie de la population, sélectionnée aléatoirement, bénéficie du traitement ; l'autre non. Cette procédure de sélection garantit statistiquement, si les échantillons sont suffisamment gros, que bénéficiaires et non bénéficiaires ont les mêmes caractéristiques, mêmes "cachées" et que les effets dus à la sélection sont donc éliminés. Dans le champ de la politique de l'emploi, elles ont été mises en oeuvre en Grande-Bretagne : certains demandeurs se sont vus aléatoirement refuser l'entrée en stage pour être inclus dans le groupe de contrôle. Ces procédures ne sont pas utilisées en France⁸. On peut d'ailleurs penser que le fait de se voir refuser l'entrée en mesure est, contrairement à l'administration d'un placebo en médecine, connu de la personne et influerait sur son comportement et sur sa situation. On se contente donc ici d'appeler "effet net" les différences de taux des bénéficiaires de mesure et des membres des panels "témoins" qui appartiennent à différents sous-groupes constitués par les personnes du même sexe, du même âge ou, pour les jeunes, du même niveau de formation. La constitution des échantillons est différente mais l'exploitation est bien réalisée dans le même but que les études épidémiologiques. On ne contrôle ici qu'un petit nombre de variables mais ce sont celles qui servent effectivement à constituer les "publics-cibles".

B.2. Les résultats auxquels aboutissent ces comparaisons de taux peuvent se résumer ainsi :

- Les bénéficiaires de CES, AIF, TUC, SIVP sont moins souvent en emploi non aidé que les jeunes et les chômeurs de longue durée de la même génération et du même sexe, âge ou niveau de formation.
- Les mesures renvoient plus souvent leurs bénéficiaires au chômage que les chômeurs de longue durée et les jeunes de la même "génération". Seuls les CRE et les CQ font exception. Ce phénomène est en partie dû à une moindre orientation vers l'inactivité pour les chômeurs de longue durée. Pour les jeunes, le même type d'explication (moindre orientation vers le service militaire) est valable à court terme, mais non à long terme.
- Les résultats différentiels sont globalement meilleurs pour les chômeurs de longue durée que pour les jeunes.
- Le retour en mesure est toujours plus fréquent pour les jeunes et les chômeurs de longue durée ayant déjà bénéficié d'une mesure. Ici aussi, seuls les CRE et les CQ font exception à la seconde interrogation. Il est particulièrement fréquent pour les bénéficiaires de CES.
- Les femmes sont relativement favorisées (ou moins défavorisées) par le passage en mesures, à la fois pour la protection contre l'inactivité et pour l'accès à l'emploi non aidé. Les bénéficiaires d'AIF obtiennent même des taux d'emploi non aidé équivalents à ceux des autres femmes, avec en plus une moindre inactivité.
- La hiérarchie des niveaux de formation est bouleversée. Ceux qui accèdent à une mesure sélective avec un niveau faible s'en sortent le mieux ; ceux qui accèdent à une mesure peu sélective avec un niveau élevé s'en sortent le moins bien. Ainsi, certains résultats ponctuels sont remis en cause : la possession effective du diplôme de niveau V permettait aux jeunes bénéficiaires de CES de ce niveau d'obtenir des taux d'emploi meilleurs que ceux qui ne possèdent pas le diplôme ; cet avantage est remis en cause lorsqu'on étudie les taux relatifs des jeunes de même niveau, qui sont meilleurs pour les non diplômés.
- La hiérarchie et les logiques d'insertion des mesures, par contre, ne sont pas bouleversées par cette étude des différences d'emploi ou d'emploi non aidé des jeunes et des chômeurs de longue durée de la même "génération" et de mêmes sexe, âge et niveau de formation. Seuls les CQ et les CRE donnent des résultats positifs en différentiels. Les CES dirigent relativement plus leurs bénéficiaires vers de nouveaux CES. Les SIVP et les AIF les dirigent plus vers le chômage.

B.3. Le constat est donc globalement négatif pour toutes les mesures sauf pour les CQ et les CRE. Cependant, il apparaît malgré tout un effet contra-sélectif⁹. En différences, le passage par une mesure sélective favorise plus les moins qualifiés, les femmes... qui y accèdent. Le problème de cet effet contra-sélectif est qu'il ne concerne que très peu de personnes : les CQ ne sont pas destinés aux jeunes de niveau VI. Il ne s'agit pas de dire qu'il faudrait revoir les publics-cibles -on créerait alors des "stigmatisations" et dévaloriserait nécessairement la mesure qui doit sa réussite à ses critères de sélection "industriels" (voir

ci-dessus)- mais de souligner le fait que ces comparaisons amènent à juger les mesures dans des mondes qui ne leur correspondent pas. Revoir les "publics-cibles" sur la base de ces résultats aboutirait nécessairement à une transformation de la mesure dont on ne peut juger des effets. N'est-il pas paradoxal de chercher un effet des mesures "net de sélection" alors que leur objectif avoué est de lutter contre une sélection qui existe et a une histoire ? La réussite de cet objectif supposerait au contraire que les bénéficiaires de mesures, quels qu'ils soient, obtiennent les mêmes emplois que les non bénéficiaires, qui n'ont pas eu besoin de la mesure parce qu'ils avaient déjà des qualifications suffisantes ou adaptées. Ne deviendrait-elle pas alors invisible, donc inévaluable ?

On note aussi que les mesures ont un effet relatif sur la catégorie "inactivité" autant que sur celles de chômage ou d'emploi. Elles retardent l'entrée au service militaire et diminuent le nombre de retraits d'activité. Comme ceux déjà évoqués sur l'enchaînement d'emplois aidés, les effets repérés des mesures sur l'inactivité posent des problèmes d'interprétation. Dans une analyse globale, on pourra parler pour les classer d'"effet d'appel"(pour un recensement et une définition des nombreux "effets" qui peuvent intervenir dans l'analyse des politiques, voir Gautier, Gazier, Silvera, 1993). Situés dans des parcours professionnels ces effets ne peuvent s'interpréter aussi simplement : ils se heurtent au problème de la frontière floue de la catégorie "inactivité" avec celle de chômage et remettent en question la notion d'insertion. La réussite du stage peut, par exemple, avoir été construite autour des attentes d'une femme qui voit le stage comme une étape de l'accession à l'indépendance en vue d'un divorce conjuguées avec celles des agents du service public de l'emploi qui y voient une occasion de valoriser la main-d'oeuvre féminine auprès d'une entreprise et celles des entreprises qui peuvent y découvrir un personnel "souple"... Notre évaluation de ce stage par un taux d'emploi, et par une comparaison avec la situation d'une femme qui n'est pas passée par la mesure et n'avait donc nécessairement pas les mêmes attentes, n'est en fait pas pertinente par rapport à la situation construite et ne permet pas de la qualifier. Pour juger du "bien commun" procuré par une réduction de l'inactivité, il faut revenir aux attentes des acteurs (INTEFP, 1993) : celles des bénéficiaires (avoir droit au chômage, être considéré comme "chômeuse", trouver une solution pour les enfants, être prise au sérieux...), qui se sont construites avec celles des agents du service public de l'emploi (qui ont transformé une demande d'emploi en demande de stage et peuvent en attendre une meilleure acceptation des femmes dans les entreprises concernées, un progrès dans le domaine du droit ou de la liberté de travail...) et celles des entreprises (qui peuvent y découvrir par exemple des qualifications et un groupe de main-d'oeuvre inexplorés...). Au travers de cet exemple, on a cherché à montrer que la comparaison globale de taux d'emploi n'a pas nécessairement de sens dans la mesure où l'efficacité des mesures n'est pas toujours d'être contra-sélectives mais peut se manifester dans la construction de situations où la sélection sur les critères classiques n'a pas d'importance, puisque ce sont des personnes qui sont prises en (égale) considération (Salais, Storper, 1993).

L'exploitation de données riches, car à la fois individuelles et temporelles, dans l'optique d'une évaluation de la politique de l'emploi conduit à s'interroger sur les hypothèses sous-jacentes aux méthodes utilisées. Ces hypothèses reposent sur une image de la politique de l'emploi comme intervention extérieure de l'Etat sur un marché du travail imparfait. Elle est analysée comme devant avoir des effets contra-sélectifs globaux et conduire ses bénéficiaires linéairement vers des emplois "normaux". Ce type d'évaluation conduit à classer toute autre forme d'intervention parmi les échecs ou les effets pervers. On peut alors se

demander si cette évaluation par les taux d'emploi et par des tentatives de calcul d'un effet net des politiques ne s'enferme pas dans une attente du "bien commun" connu à l'avance et réductible à des catégories générales, au détriment de la prise en considération de la construction de situations d'action complexes et intégrant une pluralité d'attentes. Ces évaluations uniformes et universelles peuvent-elles rendre compte d'autres situations que celles qui sont déjà connues ? L'efficacité de la politique de l'emploi peut-elle être résumée par la modification de quelques paramètres de parcours déjà modélisés ? Ne peut-elle avoir des "effets", s'insérer dans des parcours, non seulement sur le chômage, l'emploi, l'emploi aidé, l'inactivité mais aussi sur la construction même de ces parcours et de ces catégories ?

Tableau 1

Situations des chômeurs de longue durée entrés en treizième mois en février 1990 du panel de référence et des panels "en mesures"

CLD en fév. 1990	Panel CLD		CRE		AIF		CES	
	avril	oct	avril	nov	avril	nov	avril	nov
Situation en 1991								
Total emploi	37	39	67	64	41	43	68	51
Emploi non aidé	33	35	41	63¹⁰	30	34	11	18
dont CDI	16	19	32	50	9	15	2	10
dont CDD	9	9	6	9	16	12	8	6
autres	8	7	3	4	5	7	1	2
Emploi aidé	4	4	26	1	11	9	57	33
dont contrat en cours			25		4		44	
dont CES, TUC	3	3	1	1	6	8	12	30
autres	1	1			1	1	1	3
Stage formation	5	4		1	2	4	3	2
Autre inactivité	13	17	1	2	2	4	5	5
Chômage	45	40	32	33	55	49	24	42
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100

Tableau 2

Situations des jeunes sortis du système scolaire en 1989
du panel de référence et des panels "en mesures"

Jeunes sortants	Panel jeunes sortants		CQ		SIVP		CES		TUC	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Situation en décembre										
Total emploi	57	67	86	71	56	57	81	57	66	57
Emploi non aidé	36	50	23	61	31	35	12	28	23	33
dont CDI	20	32	13	43	14	25	4	12	8	17
dont CDD	12	11	8	12	11	6	6	10	11	12
autre	4	7	2	6	6	4	2	6	4	4
Emploi aidé	21	17	63	10	25	22	69	29	43	24
dont contrat en cours	-	-	59		6		61		6	
dont CES, TUC	12	8	0	0	3	8	6	27	34	21
dont CQ, apprent., CA, SIVP	9	9	4	10	16	14	2	2	3	3
Stage formation	3	3	0	1	7	3	1	3	2	3
Autre inactivité	20	12	6	12	7	8	5	8	13	9
dont service national	14	5	5	9	5	6	2	3	5	4
autre	6	7	1	3	2	2	3	5	8	5
Chômage	20	17	7	16	30	32	13	32	19	31
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tableau 3

Pourcentages de trajectoires linéaires

Trajectoires linéaires %	CRE	AIF	CES CLD	CES Jeunes	TUC	SIVP	CQ
Une interrogation	100	100	100	100	100	100	100
Deux interrogations <i>Perte de deux à une interro</i>	87 -13	74 -26	81 -19	76 -24	79 -21	75 -25	93 -7
Trois interrogations <i>Perte de trois à deux interro</i>				58 -18	55 -24	53 -22	67 -26

Tableau 4

Pourcentages de trajectoires linéairement dirigées vers l'emploi ou le chômage

Trajectoires linéairement tournées vers l'emploi ou le chômage %	CRE	AIF	CES CLD	CES Jeunes	TUC	SIVP	CQ
Une interrogation	96	83	60	60	64	67	77
Deux interrogations <i>Perte de deux à une interro</i>	85 -11	65 -18	49 -11	47 -13	51 -13	49 -18	62 -15
Trois interrogations <i>Perte de trois à deux interro</i>				40 -7	41 -10	40 -9	59 -1

Bibliographie

Aucouturier A.L. (1993) *Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi*. Travail et Emploi, n°55, 1/1993.

Aucouturier A.L. (1994) *Panels et évaluation des politiques de l'emploi*. Rapport Travail et Emploi, à paraître.

Defauquet V., Gomel B., Simonin B. (1993) *Les contrats emploi-solidarité : modes d'emploi*. Rapport du Centre d'Etudes de l'Emploi juillet 1993.

Gautie J., Gazier B., Silvera R. (1993) *Coûts salariaux et politiques de l'emploi : perceptions, stratégies, indicateurs*. Rapport de recherche, SET-METIS, 1993.

Gelot D., Aucouturier A.L. (1994) *Le rôle des mesures pour l'emploi dans l'insertion des jeunes sortants de scolarité*. In *Bilan formation - emploi*, à paraître.

INTEFP (1993) *Journée d'étude sur les AIF du 2 juillet 1992*. Novembre 1993.

Salais R., Storper M. (1993) *Les mondes de production*. Editions de l'EHESS, à paraître.

Notes

-
1. Une partie de ces travaux ont fait l'objet d'une présentation synthétique dans Aucouturier (1994).
 2. Voir l'annexe 1 sur les mesures de la politique de l'emploi. L'intégralité des résultats et une présentation plus détaillée des mesures se trouvent dans Aucouturier, 1994.
 3. Voir l'annexe 2 "Neufs panels pour évaluer la politique de l'emploi".
 4. On trouvera les tableaux détaillés dans Aucouturier (1994).
 5. Les taux d'emploi à la sortie des mesures sont présentés dans Aucouturier (1993).
 6. L'emploi du terme "chaotique" est abusif. Il serait peut-être possible de trouver des modèles différents et non linéaires pour décrire ces trajectoires.
 7. On résume par "génération" les jeunes sortis du système scolaire à la même date ou les chômeurs de longue durée entrés en treizième mois de chômage à la même date.
 8. Des échanges avec des évaluateurs du ministère du Travail britannique qui utilisent ces méthodes avec une grande rigueur scientifique ont pu montrer que l'importation de ce type de méthodes poserait en France des problèmes "déontologiques" (de quel droit refuser l'entrée en mesure?), liés à une conception de l'évaluation plus "politique" et moins "scientifique".

9. Ces différences de résultats peuvent toujours être expliquées par une sélection sur des variables "cachées": les jeunes peu qualifiés accédant à un CQ, peu nombreux, seraient les plus "employables" parmi les jeunes de même niveau de formation; cela expliquerait leur meilleure insertion relative. Inversement, les jeunes de niveau IV orientés en CES seraient les moins "employables". Cette "employabilité" est alors définie par d'autres variables que celles étudiées: effets croisés du sexe et du niveau de formation, nationalité, "qualité" du diplôme, comportement, etc. Ils peuvent aussi trouver des emplois de "qualités" différentes.

10. Ce chiffre comprend environ 3% de CLD qui ont été embauchés en CRE sous CDI avec exonération infinie qui sont, d'une certaine façon toujours en mesure. Cependant, le CRE étant un contrat de travail "normal", la mesure n'intervient plus que sous la forme d'une exonération et ces insertions sont comptées avec l'emploi non aidé. L'emploi non aidé des bénéficiaires d'AIF est aussi en partie constitué de CRE (environ un tiers des emplois non aidés à la première interrogation et un cinquième à la seconde).

LES MESURES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Mesures	Nombre d'entrées (flux cumulés)	Objectif	Public visé	Durée	Formation	Statut du bénéficiaire Rémunération	Conditions employeurs
AIDES A L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MARCHAND							
CO Contrat de qualification	1990 : 102 000 1991 : 102 500	Aquisition d'une qualification professionnelle avec diplôme homologué ou qualification reconnue	16-25 ans, sans diplôme ou niveau V, diplôme insuffisant ou inadapté	6 à 24 mois	Au moins 1/4 de la durée du contrat en organisme	Salarié sous CDD payé par l'entreprise. 17 à 75% du SMIC selon l'âge et l'ancienneté dans le contrat	Exonération de cotisations patronales de Sécurité Sociale, détaxation et subvention (50F/m) de la formation (1200h/an)
CRE Contrat de retour à l'emploi	1990 : 99 000 1991 : 99 000	Embauche de personnes exclues durablement du marché du travail	Chômeurs inscrits plus de 12 mois dans les 18, ASS, RMI, handicapés	CDD 6 à 18 mois ou CDI	Possibilité d'une annexe formation	Salarié sous CDD ou CDI payé par l'entreprise.	Exonération de cotisations patronales de Sécurité Sociale, aide de 10 000F
SVP Stage d'initiation à la vie professionnelle	1990 : 52 000 1991 : 33 000 Fin du dispositif en 1992 (Contrat d'orientation)	Découverte de l'entreprise, élaboration d'un projet professionnel	16-22 ans Primo-demandeurs d'emploi sans qualification professionnelle	3 à 6 mois	Pas de formation Suivi du jeune par un organisme	Stagiaire de la formation professionnelle Rémunération Etat employeur	Exonération de cotisations patronales de Sécurité Sociale, détaxation de la formation
AIDES A L'EMPLOI DANS LE SECTEUR NON MARCHAND							
CES Contrat emploi solidarité	1990 : 225 500 dont 156 000 jeunes 1991 : 303 500 dont 182 000 jeunes	Travaux utiles à la collectivité, réinsertion dans la vie active, expérience professionnelle	Chômeurs inscrits plus de 12 mois dans les 18, AFD, ASS, RMI, plus de 50 ans, jeunes de niveau V maxi	3 à 24 mois Temps partiel	Possibilité de formation (400 heures max) (5% des entrées en 1990)	Salarié sous CDD SMIC horaire, 20 heures/semaine	Exonération de cotisations patronales de Sécurité Sociale, 85 à 100% du SMIC payés par l'Etat
TUC Travaux d'utilité collective	1990 : 47 000 Fin du dispositif en avril 1992	Expérience professionnelle, activité utile à la collectivité	16-21 ans	3 à 12 mois Mi-temps	(3% des entrées en 90)	Stagiaire de la formation professionnelle 1900 F/mois	Rémunération Etat
ACTION DE FORMATION (STAGES)							
AIF Action d'insertion et de formation	1990 : 212 000 1991 : 183 000	Réinsertion des chômeurs de longue durée	Chômeurs inscrits à l'ANPE plus de 12 mois dans les 18 derniers mois, RMI	40 à 1200 heures	Personnalisée : stage, action de formation existante, formation spécifique, alternante	Stagiaire de la formation professionnelle Rémunération Etat Assedic	
FNEFI Fond national de l'emploi femmes isolées	1990 : 12 000 1991 : 12 000	(Ré)insertion professionnelle de femmes très en difficulté	Femmes isolées à faibles ressources, API, conjoint au chômage de longue durée		4 à 6 mois en moyenne	Stagiaire de la formation professionnelle Rémunération Etat Assedic	

Source : ANPE

Annexe 2

Neufs panels pour évaluer la politique de l'emploi

Les panels constitués par la DARES en vue d'évaluer certaines mesures de la politique de l'emploi¹ se présentent sous la forme de sept panels "loupes" et deux panels "témoins".

Deux panels "témoins"

Ils portent chacun sur un "public-cible" de la politique de l'emploi : le "panel jeunes sortants" du Céreq (cofinancé par la DARES) interroge les jeunes d'une "génération" de sortants du système scolaire, le "panel CLD" de l'ANPE (idem) interroge des chômeurs de longue durée tous entrés au chômage à la même date.

Le panel "jeunes sortants du système scolaire" nous sert de point de comparaison pour ses deux premières interrogations, qui ont eu lieu en décembre 1990 et décembre 1991. Les 4900 jeunes interrogés sont tous sortis du système scolaire au niveau secondaire en juin 1989. L'échantillon est redressé pour être représentatif de ces 291000 sortants. Les interrogations, téléphoniques, permettent de connaître leurs parcours depuis la sortie du système scolaire. Les variables de comparaison avec les panels "loupes" décrivent leurs situations aux deux dates, par sexe et niveau de sortie du système scolaire. La nomenclature des niveaux de sortie est celle de l'Education nationale.

Le panel "chômeurs de longue durée" de l'ANPE pourra être comparé avec les panels "loupes" pour les deux dernières de ses quatre interrogations, qui ont eu lieu en avril et novembre 1990 et avril et novembre 1991. Les chômeurs interrogés sont tous entrés en treizième mois de chômage en février 1990. 1541 ont répondu aux quatre interrogations téléphoniques. L'échantillon est redressé pour être représentatif des 50680 personnes entrées au chômage de longue durée en février 1990. Les interrogations ont permis de recueillir des informations sur leur passé professionnel, leur recherche d'emploi, leurs relations avec l'ANPE...etc. Les variables de comparaison avec les panels "loupes" décrivent leur situation en avril et novembre 1991, par sexe et par âge.

Ces deux panels "témoins" serviront de point de comparaison aux panels "loupes", qui seront au centre de l'analyse. Ces derniers se composent de sept panels interrogeant chacun les bénéficiaires d'une mesure de politique de l'emploi. Ils peuvent être classés en deux groupes selon leur "public-cible".

Quatre panels "jeunes en mesures"

Les "mesures jeunes" qui ont fait l'objet d'une enquête de panel sont : les contrats de qualification (CQ), les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), les contrats emploi solidarité (CES) et les travaux d'utilité collective (TUC). Ces panels ont été réalisés par voie postale avec le concours des chargés d'études des Echelons Régionaux du Travail et de l'Emploi de Bourgogne, Rhône-Alpes, Auvergne et Provence-Alpes-Côte d'Azur. La réalisation de l'enquête et la première exploitation ont été effectuées par Nathalie Surville (ASSARO). Les jeunes (16-25 ans) interrogés sont entrés dans une des quatre mesures entre septembre 1989 et août 1990. L'échantillon des répondants a été redressé sur la base de la structure des entrées nationales dans ces mesures en 1990 selon le sexe et l'âge.

La première interrogation a eu lieu en décembre 1990 et a permis de connaître, d'une part, la situation professionnelle de ceux qui étaient sortis de mesure moins de trois mois auparavant et, d'autre part, la situation

de ceux qui étaient sortis du système scolaire en 1989.

Les informations supplémentaires disponibles pour ces deux sous-populations sont celles qui figurent sur la fiche administrative d'entrée en mesure : sexe, âge, date d'entrée en mesure et durée de la mesure, renseignements sur l'employeur...

Les "jeunes sortants du système scolaire" ont été réinterrogés en juin et décembre 1991². Pour cette sous-population, les situations en décembre 1990 et décembre 1991 sont comparables à celles des jeunes du panel Céreq aux mêmes dates.

Trois panels "chômeurs en mesures"

Ces trois enquêtes portent sur les chômeurs bénéficiaires de contrats de retour à l'emploi (CRE), de contrats emploi solidarité (CES), et d'actions d'insertion et de formation (AIF). Ils ont été réalisés par voie postale avec le concours des chargés d'études des échelons régionaux du Travail et de l'Emploi de Bourgogne, Bretagne, Lorraine, Franche-Comté et Midi-Pyrénées. La réalisation de l'enquête et la première exploitation ont été effectuées par Nadiège Govindoorazoo (ASSARO).

Les chômeurs interrogés sont entrés dans une des trois mesures au cours de l'année 1990. L'échantillon des répondants a été redressé sur la base de la structure par sexe et âge des entrées nationales dans chacune de ces mesures en 1990.

La première interrogation a eu lieu en avril 1991 et a permis de connaître, d'une part, la situation professionnelle de ceux qui étaient sortis de mesure moins de trois mois auparavant, et, d'autre part, la situation de ceux qui étaient entrés en treizième mois de chômage en février 1990.

Les informations supplémentaires disponibles sont celles qui figurent sur les fiches administratives d'entrée en mesure.

Les chômeurs de longue durée entrés en treizième mois en février 1990 ont été réinterrogés en novembre 1991³. Pour cette sous-population, les situations en avril et novembre 1991 sont comparables à celles des chômeurs de longue durée du panel CLD ANPE aux mêmes dates.

Approches et méthodes de l'analyse

Ces neuf enquêtes ont été commandées par la DARES dans le but de contribuer à l'évaluation de la politique de l'emploi. Avant cette opération, ce type d'enquête, comparative et de panel, n'avait encore jamais été réalisé en son sein. L'évaluation des politiques de l'emploi consiste habituellement à exploiter statistiquement les fiches administratives d'entrée en mesure, ce qui permet de décrire le public qui a bénéficié au cours d'une année de chacune des mesures. En complément, assez régulièrement mais non systématiquement, sont menées des enquêtes de "devenir" qui interrogent les bénéficiaires trois ou six mois après leur sortie d'une mesure sur leur situation professionnelle. Ces enquêtes visent au calcul d'un "taux d'emploi" à trois ou à six mois. Le "taux d'emploi" est le pourcentage de bénéficiaires déclarant avoir un emploi trois ou six mois après leur sortie de mesure. Il est analysé comme une probabilité de trouver un emploi à la sortie d'une mesure, et donc comme un indicateur de la réussite de la mesure. Le croisement de ces taux d'emploi avec des variables socio-démographiques ou de comportement permet de définir des facteurs de réussite et de redéfinir plus précisément les "publics-cibles" de la mesure.

Analyses de l'insertion à la sortie des mesures

Les premiers sous-échantillons des panels remplissent exactement cette fonction. Leur originalité provient de ce que sept mesures sont analysées aux mêmes dates et selon la même procédure. Leurs résultats peuvent donc être comparés. Cette comparaison (Aucouturier 1993) pousse à s'interroger sur les articulations qui peuvent exister entre les différentes mesures et le "marché du travail".

Analyse comparée des insertions de "générations" de bénéficiaires et de non bénéficiaires de mesures

Les seconds sous-échantillons des panels "en mesures", constitués respectivement des jeunes sortis du système scolaire en 1989 et des chômeurs de longue durée entrés en treizième mois en février 1990, ont un objectif plus ambitieux et double : le premier est de comparer leurs situations à celles de la totalité des jeunes et chômeurs

de longue durée de la même "génération". Le second est d'analyser les itinéraires des bénéficiaires de mesures au long des deux ou trois interrogations.

Analyse des itinéraires

Les deux ou trois interrogations servent à reconstituer les itinéraires suivis par les bénéficiaires des mesures. Les trajectoires construites répondent à deux contraintes. L'une est générale : elles doivent avoir un sens, exister réellement (être effectivement représentées dans les données) et être suffisamment représentées pour être significatives. La seconde est liée à nos données : elles doivent être les mêmes pour toutes les mesures, afin de pouvoir procéder à des comparaisons.

1. Voir l'encadré sur les mesures.

2. Les échantillons de "jeunes sortants" comprennent 727 répondants aux trois interrogations pour les CQ, 294 pour les SIVP, 846 pour les CES et 1610 pour les TUC.

3. Les échantillons de "CLD" comprennent 425 répondants aux deux interrogations pour les CRE, 202 pour les CES, 324 pour les AIF et ...30 pour les FNEFI, qui n'ont donc pas été exploités.

TROISIÈME THÈME

ÉVALUATIONS ET PRISES DE DÉCISION DES ACTEURS

QUELLES RÉGULATIONS ?

Rapporteur : Bernard SIMONIN

(CEE)

JOURNÉE ÉVALUATION DE L'IFRESI-CEREQ

25 JANVIER 1994

ÉVALUATION ET PRISE DE DÉCISION DES ACTEURS : QUELLES RÉGULATIONS

rapport de Bernard SIMONIN

Les cinq contributions qui composent ce thème peuvent être réparties selon un critère traditionnel, mais qui me paraît approprié au sujet traité : le lieu *d'où parlent* les auteurs, leur place dans les procédures d'évaluation.

On peut alors regrouper, pour cette présentation, les trois textes de chercheurs qui se sont trouvés confrontés à la commande d'évaluation (Fabienne BERTON et Anne-Chantal DUBERNET) ou qui l'ont retenue comme objet de recherche (Coralie PEREZ) et qui, à partir de cette expérience, tentent de définir ce que peut être la position du chercheur face à l'évaluation et de mettre en évidence les moyens dont il dispose pour que les catégories construites par la recherche soient reprises dans la mise en forme des résultats d'évaluation et soient reconnues comme pertinentes pour la prise de décision¹. Ces interrogations sur la possibilité de voir converger les catégories respectives que la recherche, l'évaluation et l'action politique construisent pour rendre compte d'un même objet -les aides publiques à l'insertion et à la réinsertion- ont à l'évidence des liens étroits avec les débats animés ce matin par Claude DUBAR sur les normes et les instruments de suivi.

En écho à ces interrogations, les deux autres contributions présentent les points de vue de ceux qui ont la charge d'organiser les procédures d'évaluation et d'en utiliser les résultats pour éclairer la décision publique. Le texte de Gilles GATEAU se présente comme "un papier modeste qui se veut l'expression de quelques réflexions de praticien plus que de chercheur". L'auteur semble, de fait, particulièrement bien placé pour traiter du rapport de l'évaluation à la prise de décision, puisqu'il a eu le privilège rare d'occuper au cours de ces dernières années toutes les positions-clés de cette relation : chercheur, membre de services d'études au sein de l'administration, responsable d'une direction "opérationnelle", conseiller dans un cabinet ministériel. Enfin, la contribution de Christine ABROSSIMOV qui, en tant que membre de la DARES, assure l'interface entre étude évaluative et prise de décision, présente l'état actuel du projet d'organisation de l'évaluation pour la loi quinquennale. C'est à la fois une

¹ Ces textes abordent en fait des questions assez diversifiées qui ne renvoient pas toutes au thème des régulations entre l'évaluation et la prise de décision. J'en fais dans cette présentation une lecture volontairement partielle, ne retenant que cet axe d'analyse. Cette option, prise dans un souci de cohérence par rapport au thème que l'on m'a demandé de traiter, entraîne que je ne prétends rendre compte de toute la substance de ces articles ni même de ce qui peut constituer leurs apports principaux.

parfaite illustration de la place incontournable acquise par l'évaluation en matière de politique d'emploi et de formation, conformément aux principes recommandés par le conseil scientifique de l'évaluation, et un bon révélateur des difficultés qui restent à surmonter pour équilibrer ses rapports à l'action politique.

Est-il raisonnable de penser que la production scientifique peut orienter la décision politique ?

Les trois premiers textes qui nous sont proposés n'ont pas pour ambition d'analyser finement la manière dont les décideurs ont utilisé par le passé les résultats de telle ou telle évaluation. Ils tendent plutôt à mettre en lumière certaines insuffisances des procédures traditionnelles d'évaluation qui conduisent à douter de l'intérêt de l'évaluation comme forme nouvelle de rapport entre production scientifique et prise de décision et comme facteur d'enrichissement réciproque.

Les impasses du paradigme expérimentaliste

L'étude des procédures d'évaluation des principaux dispositifs de politique d'emploi aux Etats-Unis entreprise par Coralie PEREZ est particulièrement intéressante en ce qu'elle permet d'aborder ce que l'on peut considérer comme la quintessence du paradigme expérimentaliste en évaluation. Le réel apparaît composé d'une hiérarchie de sous-systèmes pouvant s'analyser de manière indépendante de leur contexte grâce au traitement statistique d'informations standardisées et quantifiées. Les pouvoirs publics donnent aux évaluateurs les moyens de se constituer des bases de données importantes et de les traiter à l'aide de modèles sophistiqués et la littérature évaluative est très abondante et permet un large débat public au sein de la communauté scientifique. Par ailleurs, les enjeux sont clairement affichés : il s'agit d'apporter la preuve que la dépense engagée produit des résultats. L'évaluation, à travers une grande importance accordée aux méthodologies, apparaît comme un moyen indispensable de légitimation des programmes. De plus, avec le transfert du public au privé de la charge de la mise en oeuvre de ces programmes, l'évaluation devient aussi un outil de contrôle et de gestion de l'action publique.

Par rapport à la prise de décision, le paradigme expérimentaliste a un avantage certain. Il est censé produire une conclusion binaire -le programme est efficace ou il ne l'est pas- facilement assimilable et dont la rigueur est assurée par une instrumentation statistique et économétrique puissante. Sans revenir sur cet avantage, et sur les nombreuses limites conceptuelles de cette approche longuement évoquées dans d'autres contributions à cette journée, il est important de souligner que, malgré plusieurs dizaines d'années d'expériences, l'aide à la prise de décision n'a pas été à la hauteur des espérances.

Le choix d'une procédure d'expérimentation pure, avec une sélection aléatoire au sein de la population cible des individus autorisés à participer au programme et de ceux qui ne le sont pas et vont constituer le groupe témoin, doit permettre d'obtenir des résultats incontestables mais se heurte à des problèmes éthiques. Quant aux procédures quasi-expérimentales, elles semblent aboutir à des résultats très divergents suivant les spécifications des modèles utilisés et à des conclusions tout aussi divergentes sur les effets du programme, malgré toutes les subtilités techniques que l'on a tenté d'introduire.

En fait, les programmes pour l'emploi ont connu aux Etats-Unis deux évolutions majeures dans les années quatre-vingt, que les évaluations ne laissaient pas présager mais qui peuvent parfaitement s'expliquer par des motivations essentiellement politiques cohérentes avec les orientations du président Reagan : volonté de compression budgétaire, de décentralisation, de désengagement accru de l'Etat. Il y a eu suppression du service public de l'emploi alors qu'aucune évaluation n'en avait prouvé l'inefficacité, sur l'idée que la fonction de l'Etat est de fournir des services de formation et non des services d'emploi. Il y a eu redistribution des rôles entre les différents niveaux de l'administration publique et entre le public et le privé. Au total, le modèle évaluatif qui paraît *a priori* le plus apte à fournir au décideur public le type d'informations facilement utilisables qu'il attend n'a donc guère réussi à orienter les politiques publiques d'emploi aux Etats-Unis.

Le caractère nécessairement ambigu des décisions publiques

Le schéma évaluatif suppose de juger un programme d'action publique par rapport à ses objectifs. Il est courant d'affirmer que la première étape d'une évaluation implique que l'on revienne sur les objectifs initiaux du programme pour bien les clarifier, les hiérarchiser, signaler des modifications éventuelles survenues au cours du temps. Cette phase achevée, on pourra alors entreprendre la mesure des résultats, mettre en évidence des "dérives" ou des "effets pervers".

Pour Fabienne BERTON, les travaux théoriques de March sur les processus de décision dans les organisations conduisent à remettre en cause cette représentation commune qui imprègne la démarche évaluative. La décision publique est un processus social et mal contrôlé et non le résultat d'une intention stratégique claire et stable. En cela, une décision est nécessairement ambiguë, ce qui permet à plusieurs personnes de soutenir le même projet pour des raisons différentes. Plutôt que de donner à cette ambiguïté une interprétation négative en termes de difficultés à juger des résultats d'une politique, on peut en faire une interprétation positive en ce qu'elle permet des usages multiples. En cela, il y a toujours une différence entre la mesure mise en oeuvre et celle qui avait été prévue en amont car les actions ne sont pas complètement prévisibles à partir des directives.

Le contrat de qualification est un bon exemple d'une évaluation qui se construit en fonction de ces représentations communes d'adéquation résultat-objectif, évaluation normative où l'on veut confronter les résultats aux objectifs initiaux. Il en va ainsi de la demande qui avait été adressée au Céreq. Par rapport au double objectif d'emploi et de formation, les résultats emploi étaient considérés comme connus par les enquêtes de l'administration, mais pas ceux en termes de formation. Or on craignait qu'il y ait des dérives quant aux bénéficiaires (niveau de formation trop élevé) et des effets pervers de concurrence avec l'apprentissage.

Pourtant, si l'on admet la notion d'ambiguïté fonctionnelle, on ne peut plus raisonner en ces termes. Il faut au préalable se centrer sur les objectifs et sur les représentations en oeuvre chez les demandeurs d'évaluation, mais aussi chez les acteurs parties prenantes de l'action. On arrive alors à une pluralité de logiques d'usage à laquelle répond bien la plasticité de la mesure et les conclusions qu'on peut en tirer pour la prise de décision ne sont plus de même nature.

L'évaluation comme légitimation des présupposés véhiculés par les programmes

Se référant aux pratiques de l'évaluation en pédagogie (des élèves, des enseignants, des méthodes ou des systèmes pédagogiques) Anne-Chantal DUBERNET conclut que, dans tous les cas, l'évaluation se base sur un standard, sur une norme, sur une unité de mesure consensuelle et uniforme. Mais pour ce qui est des dispositifs publics d'aide à l'insertion, se pose la question de la norme : à partir de quoi peut-on les comparer ?

La demande d'évaluation prête à confusion car elle porte sur l'efficacité du dispositif et non sur le dispositif lui-même, sur sa logique. Elle n'est pas volonté de neutralité et d'impartialité. Elle s'inscrit dans un processus social, historique et culturel. Si l'on prend comme exemple une demande d'évaluation du CFI au niveau régional, dans la formulation de la demande du type "*dites-nous si le CFI marche, c'est-à-dire si les jeunes obtiennent des diplômes leur donnant accès à un emploi répondant aux besoins locaux du marché du travail...*", on s'aperçoit vite que le demandeur a la réponse aux questions que le chercheur lui pose et que la demande d'évaluation a pour but de fournir un habillage scientifique à des réponses déjà prêtes dans un souci de légitimation et de réassurance des institutions garantes de l'ordre social.

Le piège paraît facile à déjouer pour le chercheur : ne pas prendre les critères d'évaluation à la lettre, mais montrer la complexité du processus, ne pas se constituer en juge, ne pas être otage de la demande. Mais, ça, le demandeur ne le veut pas, et en restant cantonné aux espaces autorisés d'interrogation, le chercheur risque de conforter des catégories qui empêchent de voir les conséquences les plus importantes des politiques actuelles.

Face à cela, le chercheur a-t-il pour seul choix de se compromettre ou se démettre ? Quelle place peut-il occuper dans un processus d'évaluation ? Son statut ne suffit pas à le protéger. Toutefois, sa participation pourrait s'organiser autour d'un certain nombre d'exigences structurant les rapports entre décideurs et chercheurs :

- définir à chaque partenaire une place conforme à ses objectifs, l'évaluateur ne peut être soumis à l'autorité de l'évalué pour la définition de ses catégories d'analyse,
- admettre que de telles collaborations ne peuvent être fécondes que si elles se fondent sur une rupture, en abandonnant dès le départ l'idée d'un possible consensus,
- préserver des espaces de production de chacun des partenaires impliqués dans le travail d'évaluation. Pourquoi ne pas susciter des écritures multiples où chacun, de la place qu'il occupe et selon les objectifs qu'il poursuit pourrait laisser des traces de ses réflexions, plutôt que d'avoir un seul rapport d'évaluation produit par le chercheur, qui ne satisfait personne en ce qu'il contraint le décideur et pousse le chercheur à l'auto-censure. Des groupes de pilotage peuvent être vus comme des lieux de production de rapports d'enquête à plusieurs voix. Ceci suppose une prise de risque importante pour le chercheur : il n'est plus impliqué directement dans un processus de validation des politiques publiques.

Mais si ce type de rapports n'est pas possible, notamment parce que le commanditaire régional ne dispose que d'un pouvoir de décision pratiquement nul sur les orientations des politiques et qu'il ne peut donc être intéressé que par une évaluation de type managérial, sans remise en cause des présupposés, le chercheur doit-il participer à l'évaluation, surtout s'il s'agit de rendre compte de mesures dont l'évidence quotidienne (chômage, pauvreté) montre qu'elles n'ont que peu à voir avec des politiques capables "d'éradiquer l'origine du mal" ?

En situation d'urgence sociale, c'est la capacité du sociologue à alerter ses contemporains qui est clairement mise en cause, y compris quand il est convié à une démarche évaluatrice.

Une doctrine de l'évaluation qui se construit en intégrant ces difficultés

Les critiques ainsi portées à l'évaluation et à ses rapports à la production des savoirs et à la décision publique ne sont pas minces :

- évaluation-alibi qui permet de valider des réponses administratives déjà prêtes, sans pouvoir remettre en cause des catégories de l'action publique pourtant peu fondées,
- volonté de mesurer des effets en fonction d'objectifs initiaux qui s'avère inapte à comprendre la nature même de la décision publique,
- incapacité de peser sur les orientations majeures des politiques d'emploi.

Ces critiques doivent pourtant, à mon sens, être relativisées pour un motif majeur : elles se rapportent à une "manière de faire de l'évaluation" qui correspond, certes, à des pratiques évaluatives largement répandues en France comme à l'étranger, mais elles semblent ignorer les principes défendus aujourd'hui par l'institution qui a officiellement la charge de construire et de populariser une doctrine de l'évaluation en France : le conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Or celui-ci prend très largement en compte toutes ces interrogations dans la manière dont il conçoit le rapport de l'évaluation à la prise de décision et dans les instruments de régulation qu'il propose.

Les exemples que l'on pourrait citer pour illustrer cette affirmation sont très nombreux. Nous nous référerons tout particulièrement dans la suite de ce texte à un article de Jean Leca, président du CSE, paru il y a quelques mois dans la *Revue française d'administration publique*² et consacré justement à ce thème.

Les idées qui y sont défendues permettent de répondre presque point par point aux critiques qui viennent d'être présentées. Il y a d'abord l'affirmation de la complète autonomie du moment politique par rapport au moment de la connaissance, parce que la décision politique constitue toujours un pari qui mobilise d'autres principes de connaissance et d'autres critères de choix. On ne peut donc pas reprocher à l'évaluation de ne pas être à l'origine des grandes orientations de la politique de l'emploi, ce qui ne veut pas dire pour autant que les éléments de connaissance produits par l'évaluation ne seront pas pris en compte lors de la décision :

"L'idée qu'une seule connaissance exacte, adéquate et appropriée, diffusée équitablement par un sage bienveillant parmi tous les acteurs sociaux conduirait à elle seule et à coup sûr à une meilleure intelligence collective, donc à un débat démocratique plus légitime et plus productif, en même temps qu'à une production, une allocation et une gestion plus rationnelles des ressources publiques donc à une solution satisfaisante, ne peut plus être soutenue."

² Cet article s'intitule "sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation". A noter que tout ce numéro (n°66, avril-juin 1993) est consacré aux relations entre évaluation et action publique, et que de nombreux articles sont d'un grand intérêt. Il faut signaler aussi que Jean Leca prend soin de préciser qu'il livre dans cet article ses réflexions personnelles qui n'engagent pas le conseil scientifique de l'évaluation. Toutefois, il a eu l'occasion d'en reprendre les conclusions dans d'autres interventions.

D'autre part, le fait que la décision ne résulte pas d'une intention stratégique claire et stable est également intégré : "*L'action publique étant un objet complexe reliant une pluralité de lieux (institutions et groupes) et la décision ne pouvant plus être vue comme celle d'un décideur physique ou collectif mais comme émanant de processus complexes et parfois opaques aux participants, même quand ceux-ci les maîtrisent pratiquement, les évaluations peuvent, et quelquefois doivent, préciser à partir de quel point de vue pratique elles parlent et quel est leur objectif.*"

Enfin, l'autonomie de l'évaluation par rapport aux décideurs est constamment affirmée : "*L'évaluation doit être conçue comme une zone d'autonomie par rapport aux acteurs (y compris l'Etat) auxquels elle apporte de l'information. Sinon, elle devient, dans son déroulement même (et pas seulement dans ses usages ultérieurs), un élément de la manipulation de l'information que les stratèges (en référence à l'Etat-stratège) ne peuvent que pratiquer.*" (...) "*Substantiellement, l'évaluation suppose, sur la base d'une commande, la liberté pour les auteurs de redéfinir les questions pour les transformer en hypothèses susceptibles d'être testées et de rassembler et produire les informations supposées nécessaires à cette fin.*"

Dans cette perspective, l'évaluation ne doit pas seulement être orientée vers l'action, mais aussi *vers le partage des connaissances*. De ce fait, on doit s'efforcer d'examiner l'ensemble du système d'action de l'extérieur, comme un objet. Il convient que l'observateur essaie de se décentrer afin de se placer en position (imaginaire) de traiter l'ensemble de l'action publique comme quelque chose à objectiver, dont il faut mieux comprendre le fonctionnement mieux interpréter et mieux apprécier les raisons de ses protagonistes liées à leurs contraintes, leurs intérêts et leurs griefs.

La situation de l'évaluateur "martien" n'étant guère tenable, il s'agit d'organiser des situations institutionnelles de pluralisme dans le recueil et l'interprétation de l'information. Ce pluralisme organisé, nécessaire à l'évaluation est *un pluralisme cognitif* qui doit permettre de rassembler une meilleure information en contrôlant les biais inévitables que la particularité des positions des acteurs ne peut manquer d'induire et en repérant les points aveugles que l'information traitée d'un seul point de vue ne peut que multiplier. Pour Jean LECA, l'évaluation peut être vue comme une institution d'interaction sociale qui questionne et non comme une institution de cogitation qui dit ce qui est bon en faisant dépendre ses choix de principes abstraits dont se déduisent logiquement les solutions.

Dans la pratique, cette volonté de *séparer le moment du jugement d'évaluation du moment du jugement décisionnel*, de préserver l'autonomie de l'évaluation et le pluralisme cognitif des démarches évaluatives est censée être assurée en France, au moins pour ce qui concerne les opérations d'évaluation décidées par le comité interministériel de l'évaluation (CIME), grâce à deux instruments :

- les prérogatives du CSE, dont les avis sont rendus publics,
- l'obligation de créer pour chaque opération d'évaluation une *instance d'évaluation* seule responsable de l'évaluation, autonome par rapport au commanditaire, qui va organiser et coordonner les diverses études évaluatives qui vont être lancées et qui va avoir la charge d'intégrer l'ensemble des informations ainsi obtenues pour porter son jugement évaluatif.

Le pluralisme cognitif doit être assuré par une composition équilibrée de ces instances (représentants d'administration, partenaires de la politique, usagers, élus, experts). L'instance doit être un lieu de délibération et non de négociation entre intérêts particuliers. L'enjeu de partage des connaissances est quant à lui assuré par la publicité des rapports d'évaluation et par l'obligation faite à l'instance d'évaluation de clairement expliciter les méthodes employées, et de les rattacher à la problématique générale, aux réponses produites et aux conclusions atteintes afin de rendre la démarche appréhendable et discutable par tout lecteur. L'évaluation comme mode de production de connaissances se caractérise alors *par son exigence de pluralisme des catégories de savoirs mobilisées, par son souci de transparence et de rigueur méthodologiques, par sa volonté de produire des résultats compréhensibles par tous.*

Dans ce schéma, le rapport à la prise de décision se fait à l'aide d'une série de médiations. Le jugement évaluatif ne produit pas la décision publique. Mais les conditions de son élaboration et de sa diffusion doivent en faire un élément incontournable (mais pas unique) de la prise de décision.

Les principes défendus par le CSE me paraissent séduisants, notamment par les garanties d'autonomie et de respect des exigences du travail scientifique qu'ils semblent donner au chercheur souhaitant participer à des travaux d'évaluation. Toutefois, ce n'est pas faire injure au CSE que d'affirmer qu'il ne dispose pas actuellement des ressources qui lui permettraient d'imposer ces options, ou même de les faire connaître, à tous les commanditaires d'évaluation de politique publique en France. A côté des opérations "exemplaires" suivies ou inspirées par le CSE, et par rapport à l'enjeu souvent affirmé de la diffusion d'une "culture évaluative" attentive à ces principes, je pense qu'on peut parler du développement rapide d'une "sous-culture" de l'évaluation où règne une grande confusion méthodologique. La volonté de mieux légitimer l'action publique conduit, à tous les niveaux, à l'affirmation de la nécessité d'évaluer, mais la réflexion sur les méthodes et les procédures adéquates à l'objet à évaluer et à son contexte ne suit pas... Et les chercheurs confrontés à des expériences d'évaluation difficiles peuvent alors à bon droit exprimer les nombreuses réserves qui ont été entendues au cours de cette journée sur l'utilité sociale de l'évaluation. Aussi, et compte-tenu de nos domaines d'études, il paraît important d'analyser plus précisément les évolutions récentes (ou souhaitables) des rapports entre évaluation et prise de décision dans le champ des politiques d'emploi et de formation à l'aide des contributions de Gilles GATEAU et de Christine ABROSSIMOV.

Quels modes de régulation dans le champ des politiques d'aide à l'insertion ?

Le point de vue d'un "praticien" sur les besoins d'évaluation prioritaires

Gilles GATEAU regroupe ses convictions et ses interrogations autour de cinq thèmes. Je vais les présenter brièvement en y adjoignant quelques commentaires personnels :

- l'importance de l'évaluation ex ante

Comme on l'a vu, la décision politique est tournée vers une logique de l'action, en ce sens la prise de décision exige plus une évaluation *ex ante* que la perspective d'une évaluation *ex post*. Pour prendre une décision on va se référer en général à des effets attendus sur le marché du travail ; or l'incertitude sur l'ampleur prévisible de ces

effets est très grande, ce qui montre l'importance des enjeux d'une bonne évaluation *ex ante*. Pourtant cette approche reste encore peu développée. L'expertise reste rare, concentrée et souvent appuyée sur des outils rudimentaires. Son côté confidentiel, ses délais forcément courts, les grandes marges d'erreur qui s'y attachent représentent bien des désagréments pour ceux qui s'y lancent, mais faut-il pour autant la rejeter ?

Ce souhait d'une évaluation *ex ante* qui serait finalement plus utile dans ses effets sur la décision qu'une évaluation *ex post* rappelle fatalement le développement de la RCB en France dans les années soixante-dix, mouvement qui, on s'en souvient, était retombé assez vite malgré quelques opérations exemplaires. Le point de vue de Gilles GATEAU me semble néanmoins un peu différent dans son souci de faire appel à des instruments d'analyse diversifiés, fidèle en cela aux principes du CSE, qui ne se réduiraient pas à la seule comparaison financière avantage/coût. Le défi est alors, pour l'évaluation, d'être capable de rassembler rapidement toutes les informations accumulées sur les programmes passés ou sur l'environnement du dispositif envisagé et de les mettre en forme, à l'aide d'une modélisation (englobant mais ne se réduisant aux modèles macro-économiques) permettant de prédire les effets de ce dispositif.

L'attention portée aux besoins d'évaluation *ex ante* permet aussi d'aborder différemment la question du temps en évaluation : non pas seulement pour souligner les besoins qu'ont les décideurs d'une réponse très rapide de la part de l'évaluation, mais aussi pour insister sur le fait que cette réponse ne pourra être donnée avec un minimum de sérieux que si, au préalable, un travail continu d'accumulation de la connaissance sur les politiques antérieures et de réinterprétation permanente des informations disponibles est effectué. On revient alors, paradoxalement, à un temps beaucoup plus long de l'évaluation. Celle-ci ne s'arrête pas avec la date limite de fourniture des résultats fixée par le commanditaire, responsable d'un programme en cours. Elle doit, de fait, se poursuivre, affiner ses interprétations pour servir au lancement des politiques à venir.

- La nécessité des interfaces entre évaluateurs et décideurs.

Le travail des évaluateurs est rarement assimilable directement par les décideurs politiques ni, souvent, par leur entourage immédiat. De gros progrès ont été faits, par apprentissage mutuel, mais ces évaluations ont encore besoin d'interfaces, de passeurs pour influencer la décision politique et pour fournir au décideur une image sérieusement construite de la réalité. Ce problème n'est pas nouveau, mais il reste très sensible et il ne paraît pas devoir être résolu par la création d'instances d'évaluation. Il est d'autant plus difficile que ces interfaces ne sont jamais neutres, peuvent avoir intérêt à biaiser la présentation des résultats et que, par ailleurs les décideurs disposent de bien d'autres moyens qu'une procédure formelle d'évaluation pour se former leur propre jugement sur une politique, moyens qui concurrencent de fait l'évaluation.

On retrouve là une idée essentielle, mais souvent négligée, pour appréhender les rapports entre évaluation et décision. La connaissance produite par l'évaluation n'est qu'un élément d'information parmi d'autres à la disposition des décideurs, comme de l'opinion publique, pour se forger un jugement. Ceux qui croient aux vertus de l'évaluation souligneront que l'information qu'elle produit n'est pas de même nature, qu'elle a un caractère scientifique dont sont privés bien d'autres sources d'informations. Encore faut-il convaincre le décideur

et l'opinion... Les travaux du Centre d'études de l'emploi sur l'évaluation des TUC ont montré, nous l'espérons, que ce n'est pas toujours aisé, même si la cause n'est pas désespérée. L'évaluation produit souvent des résultats complexes, nuancés, doit avouer aussi parfois qu'elle n'a pas de réponse à donner sur certains des thèmes étudiés, toutes choses qui peuvent facilement rebuter un décideur. La solution préconisée par le CSE de création d'instances d'évaluation doit permettre de faciliter l'appropriation des résultats produits par l'évaluation. Mais il n'est en effet pas certain que ce soit un moyen toujours suffisant. Aussi l'existence, au sein même des services de l'administration, de cellules explicitement chargées de remplir un rôle de traduction des résultats de l'évaluation peut être d'autant plus utile qu'elles seront proches des décideurs, en contact permanent avec eux... avec pourtant tous les risques soulignés par l'auteur, d'être à la fois juge et parti.

- programmer l'évaluation : un exercice complexe

L'analyse précise du lien entre production de l'évaluation et prise de décision est très difficile car ce lien emprunte parfois des voies détournées et imprévisibles dues autant au hasard du calendrier qu'aux qualités intrinsèques de l'évaluation. Pourtant, la culture de l'évaluation exerce une influence réelle sur la conduite des politiques d'emploi.

La valorisation des travaux d'évaluation dans une optique d'aide à la décision et non d'accumulations de savoirs scientifiques court donc le risque des aléas du calendrier politique et social. Pour qu'il en soit autrement, on peut travailler sur sa programmation (exemple du RMI), mais aussi organiser de véritables bases de données de l'évaluation aidant à la capitalisation des résultats acquis.

Cette idée est, à mon sens, proche des réflexions sur l'évaluation *ex ante* en ce qu'elle renforce le sentiment d'une nécessaire part d'autonomie des procédures d'évaluation par rapport au calendrier de la prise de décision, qui recèle trop d'incertitudes pour qu'on puisse espérer faire coïncider complètement les deux.

- La publicité de l'évaluation est parfois contreproductive dans notre système de décision

La mise en scène de l'évaluation, son interministérialité risquent fort de ne pas favoriser le recours à l'évaluation dans les décisions politiques. Une évaluation publique sera d'emblée chargée de trop d'enjeux (politiques, budgétaires..) et sa formulation en souffrira, son principe lui-même risque d'être mis en cause. Alors qu'un rapport d'inspection confidentiel peut avoir beaucoup plus d'effets en ce qu'il dédramatisera les enjeux pour les décideurs (exemple du rapport IGAS/IGF pour l'ANPE). Une telle pratique est très insatisfaisante mais elle ne pourra être dépassée que par une profonde réforme de l'Etat et des processus de décision eux-mêmes.

Cette opinion marque un désaccord avec les orientations du conseil scientifique de l'évaluation. Elle a le mérite de mettre en évidence qu'il y a là un débat important sur les modes de régulation à privilégier pour espérer que l'évaluation joue un rôle dans la prise de décision et, plus généralement, accompagne la modernisation de l'Etat et la transformation nécessaire de certaines de ses pratiques. Il faut aussi noter que ce débat ne se réduit pas à une opposition entre les tenants d'une évaluation "démocratique" et des décideurs publics jaloux de leurs prérogatives et craignant d'en perdre une partie avec la diffusion de l'évaluation au

sein de l'administration. Parmi les meilleurs spécialistes de l'évaluation, certains pensent qu'il ne faut pas espérer de l'évaluation ce qu'en tout état de cause, elle ne saurait être : par exemple le moteur de la transformation de l'action publique. "*la réflexion sur l'évaluation doit prendre en considération l'évolution des politiques institutionnelles qui structurent l'action publique. Plutôt que d'appréhender l'évaluation comme un moyen destiné à faire évoluer la politique, ce qui mène à des désagréments aussi bien théoriques que pratiques, on doit examiner les conditions politiques qui rendent l'évaluation effective (...) L'évaluation ne prend son sens que dans le cadre qui lui est fonctionnellement imparti par les exigences de la légitimation politique.*"³. Ce point de vue conduit Luc ROUBAN à penser que le développement de l'évaluation ne peut pas se priver des grands corps de contrôle, et de leurs formes de travail, ce qui rejoint l'opinion de Gilles GATEAU.

L'un des arguments les plus sérieux que l'on peut opposer à cette thèse pour le champ des politiques d'emploi et de formation me semble être le suivant. Il est très possible en effet qu'une forme confidentielle d'évaluation soit plus à même de convaincre le décideur d'administration centrale de modifier ses priorités, ses programmes. Mais quelle en est l'utilité réelle pour l'efficacité des politiques qui seront menées si la qualité de ces dernières dépend tout autant de la façon dont un large réseau d'acteurs (services extérieurs, organismes parapublics, employeurs, formateurs, tissu associatif) mettra en oeuvre ces politiques que du contenu précis de telle ou telle directive centrale. Et en matière de politique publique d'aide à l'insertion n'est-on pas dans ce cas de figure aujourd'hui ? L'enjeu de l'évaluation devient alors de favoriser la construction progressive d'une opinion partagée par tous ces acteurs sur les priorités à se donner et sur les moyens de les atteindre, ce qui suppose des procédures publiques d'évaluation, des instances pluralistes etc. C'est là encore ce que nous avons tenté de montrer dans notre bilan de l'évaluation des TUC, et c'est pourquoi je souscris totalement à la dernière perspective développée dans cet article.

- la nécessité de multiplier les évaluations déconcentrées

Il existe très peu d'évaluations réellement déconcentrées, commanditées par et réalisées pour les acteurs de terrain. C'est à l'image de la politique de l'Etat encore très centralisée et appuyée sur des visions nationales. Or le mouvement de déconcentration s'accélère et les acteurs-décideurs ont peu de moyens et de capacités à les mettre en oeuvre. Les guides méthodologiques et les moyens associés sont indispensables au développement de ce type d'évaluation.

L'évaluation dans la loi quinquennale : une volonté de suivre les principes du CSE... dans un environnement institutionnel difficile

Le schéma d'évaluation prévu pour la loi quinquennale s'inspire d'une volonté d'évaluation globale et intégrée qui est encore rare en France. En résumé, un rapport d'évaluation général doit dresser le bilan des dispositions avant le 30 juin 1996, en s'appuyant en particulier sur 4 rapports ponctuels. Une commission spécifique de 8 membres nommés à part égale par le gouvernement et le parlement doit contribuer à l'élaboration de ce rapport. Pour les politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue un rapport est

³ Luc Rouban "l'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ?", dans le même numéro de la *Revue française d'administration publique*.

prévu tous les 3 ans, rédigé par le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de FPC, assisté par des experts nommés par le Gouvernement.

Cette procédure, et la manière dont elle a été progressivement construite, inspire à Christine ABROSSIMOV quatre séries de commentaires :

- Ce schéma traduit des souhaits convergents de la part du Gouvernement et du Parlement. Cette convergence reflète une culture et un socle institutionnels désormais bien ancrés, qui sont les effets du décret du 22 janvier 1990, de l'existence du CIME et des travaux du CSE, mais aussi de la pratique vivante de l'évaluation dans le domaine de l'emploi et de l'insertion.

- Entre le projet de loi et le texte adopté par le Parlement, diverses versions se sont succédées, signe de l'intérêt porté à l'évaluation, et aussi de ses enjeux. L'articulation apparaît particulièrement complexe pour la formation professionnelle du fait du mouvement de décentralisation (fallait-il une évaluation nationale ou des évaluations régionales ?). Le schéma adopté représente un compromis où l'évaluation du Comité s'appuiera sur les évaluations des COREF. Par ailleurs la connexion de ce rapport triennal avec l'évaluation de la loi pose des problèmes de temporalité.

- Il reste des questions non résolues pour lesquels n'ont été fixés que des grands principes. On est, avec la loi quinquennale, dans un cas de figure où les objectifs des pouvoirs publics ne sont pas clairement fixés, notamment en termes quantitatifs et où les objectifs de l'évaluation ne sont pas non plus abordés dans le projet de loi. On peut deviner à la lecture de la loi trois types de préoccupations horizontales :

- effets des mesures de la loi sur l'insertion des populations les plus fragiles,
- effets macroéconomiques sur le chômage, l'emploi, la compétitivité,
- effets sur les stratégies des acteurs mais les demandes des décideurs là-dessus sont imprécises.

Le partage des rôles entre décideurs et évaluateurs reste à confirmer.

- Une adaptation des méthodes d'évaluation et du calendrier :
sur les méthodes, l'évaluation semble être un bilan de dispositifs ponctuels (champ *a priori* multiple et éclaté), qui se comprend dans un souci de pilotage de chacune des mesures, mais dont le lien avec une évaluation globale de la loi n'est pas évident. Quant au calendrier, il est particulièrement serré. Au total, l'évaluateur devra concilier deux contraintes incontournables : un temps d'observation toujours étroit et perturbé par des phénomènes extérieurs, une pression du décideur pour disposer d'informations immédiates pour la conduite au jour le jour des dispositifs, avec une certaine confusion entre pilotage et évaluation.

Pour ma part, je dirais que la conception de l'évaluation dans la loi quinquennale est un très bon objet pour conclure (ou plutôt pour inciter à approfondir le débat) sur les modes appropriés de régulation des rapports de l'évaluation à la prise de décision car elle porte en elle à la fois des raisons d'espérer et de s'alarmer. Le soin mis à penser les procédures, à bâtir

des instances indépendantes associant largement acteurs des politiques, élus et experts sera-t-il à même de compenser les faiblesses que constituent le flou des objectifs assignés à l'évaluation, la difficulté à articuler l'évaluation de chaque dispositif et l'évaluation de la cohérence d'ensemble de la loi, le calendrier très serré ? Les instances elles-mêmes seront-elles garantes du pluralisme cognitif recherché par le CSE ou reflèteront-elles un "équilibre des pouvoirs" peu favorable à l'approfondissement des connaissances ? La loi quinquennale avec toutes les incertitudes évoquées par Christine ABROSSIMOV concentre, en quelque sorte, les interrogations sur l'utilité sociale de l'évaluation qui sont au coeur des contributions que je viens de présenter.

LES CONTRATS DE QUALIFICATION
AMBIGUITÉS DES DÉCISIONS ET ÉVALUATION

Fabienne BERTON

(CNAM, Paris)

LES CONTRATS DE QUALIFICATION

AMBIGUÏTÉS DES DÉCISIONS ET ÉVALUATION

Fabienne BERTON
(CNAM, Centre de recherche sur la formation)

Cette communication propose une réflexion autour du thème de l'ambiguïté des décisions d'action et de ses conséquences sur les évaluations des politiques publiques d'emploi. Cette réflexion est illustrée à partir d'un travail de type étude-bilan réalisé à la demande des promoteurs (pouvoirs publics et partenaires sociaux) d'une mesure d'aide à l'emploi et à la formation des jeunes, les contrats de qualification. Le travail qui a été réalisé dans ce cadre n'est pas à proprement parler une évaluation, il est plutôt de l'ordre d'une analyse. Il peut néanmoins être inscrit dans une démarche d'évaluation en raison de son contexte social d'émergence et des modalités du suivi de sa réalisation. En revanche, ce n'est pas le seul travail d'évaluation qui se soit appliqué au contrat de qualification.

La pluralité des évaluations

Toute politique en tant que décision et mise en oeuvre d'un ensemble coordonné d'actions visant un ou plusieurs objectifs peut faire l'objet d'une évaluation. Une tendance récente des politiques économiques et sociales est de les assortir systématiquement de leur évaluation. L'évaluation tend ainsi à faire partie intégrante de l'action elle-même.

Or il existe différents types d'évaluation que les travaux récents sur l'évaluation (Conseil scientifique de l'évaluation) permettent de préciser :

* L'évaluation classique qui confronte les résultats obtenus aux objectifs initiaux, et plus particulièrement, sinon exclusivement, à ceux des financeurs ou des promoteurs des actions à travers la conception d'indicateurs d'efficacité de type réalisation des objectifs.

* Une autre démarche d'évaluation, de plus en plus répandue, s'attache à expliquer le fonctionnement interne qui conduit aux résultats ou aux effets observés en mettant à jour les différentes logiques d'action et les mécanismes en jeu. L'accent est alors mis sur les questions de cohérence interne et externe et d'efficience au regard des résultats et effets qu'ils aient été ou non recherchés. L'évaluation ne se limite pas alors à la mesure des résultats de l'action, mais elle sert à comprendre l'origine des effets observables et les conséquences des moyens mis en oeuvre. De ce point de vue, elle devient un outil indispensable à la formulation de l'action, à sa mise en oeuvre et à son amélioration. (MONNIER-1988).

* Enfin, de plus en plus, les politiques mises en oeuvre intègrent leurs propres actions d'évaluation ou d'auto-évaluation puisque ce sont souvent les acteurs parties prenantes qui en prennent la charge. L'évaluation est alors simultanée de la réalisation des actions et non plus successive. Elle accompagne les actions de régulation du processus en cours en s'attachant à mettre à jour les différents effets intentionnels ou non ou bien en tenant compte

des évolutions du contexte de départ qui a motivé le recours aux actions qui font l'objet de l'évaluation. Elle devient un outil de négociation entre les différents pouvoirs et points de vue impliqués.

Les deux premiers types d'évaluation sont présents dans une mesure comme le contrat de qualification, mesure complexe née d'un accord national interprofessionnel entre les partenaires sociaux (encadré 1).

Le contrat de qualification est une mesure dont la forme s'est construite et a évolué au fur et à mesure de son développement¹. Caractérisé par un triple objectif (production d'une qualification professionnelle dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée, accroissement de l'employabilité des jeunes concernés, réponse aux tensions qui affectent le mouvement et les structures de qualification dans l'appareil productif), il est intégré aux dispositifs publics d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Il requiert pour sa mise en oeuvre l'intervention et l'interaction de nombreux acteurs à des niveaux de décision différents : national, branches professionnelles, local...

LE CONTRAT DE QUALIFICATION

Il s'agit de l'une des trois formules d'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans nées de l'accord national interprofessionnel du 26 octobre 1983. Ont été en effet créés à cette date :

- les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) destinés à permettre aux jeunes de découvrir la vie en entreprise et de préciser leur orientation ultérieure,
- les contrats d'adaptation, contrats de travail destinés à faciliter l'embauche de jeunes en assurant une adaptation de leur qualification à l'emploi qu'ils occupent dans l'entreprise,
- les contrats de qualification, contrats de travail destinés, grâce à des périodes de formation, à permettre l'acquisition d'une qualification professionnelle reconnue.

Les dispositions de cet accord ont été reprises dans la loi du 24 février 1984 qui a incité au développement de négociations de branche sur la formation professionnelle et l'alternance afin, entre autres, de préciser les modalités de financement des formations en alternance.

Un deuxième accord interprofessionnel, signé le 1er mars 1989, vient rappeler la conception générale du dispositif, l'objectif de chaque mesure et le rôle des tuteurs, tandis que l'accord national interprofessionnel du 3 juillet 1991 reprend ces précisions, crée un contrat d'orientation qui se substitue au SIVP et modifie les taux de rémunération des jeunes en contrat de qualification. Ces évolutions sont reprises dans la loi du 31 décembre 1991 qui modifie en outre le montant de l'exonération afférente au contrat de qualification, décide l'interdiction de clauses de dédit dans le cadre des contrats d'insertion en alternance et crée des modalités de financement de la formation des tuteurs.

En septembre 1993, le Ministre de l'Éducation nationale annonce la fusion des contrats de qualification et des contrats d'apprentissage pour permettre l'instauration d'une filière unique de formation en alternance et revaloriser l'image de l'apprentissage en l'ouvrant plus largement vers le niveau IV (baccalauréat professionnel) et vers les métiers qui jusqu'à présent n'y ont pas recours.

Les travaux du Cereq sur les contrats de qualification (1991 et 1992)

Ils s'apparentent au deuxième type d'évaluation. Leur objectif visait à mettre à jour les logiques d'utilisation de la mesure par les entreprises à travers leurs motivations de recours, le choix des jeunes, des types d'emploi et des types de formation, ces logiques étant situées en interaction avec les politiques des OMA² de branche ou interprofessionnelles (encadré 2).

L'ÉTUDE DU CEREQ

Le CEREQ a mené, de 1990 à 1992, une importante étude sur les contrats de qualification, leurs usages par les entreprises et leurs caractéristiques de formation. Une enquête dite intermédiaire (entre quantitatif et qualitatif) et la réalisation de monographies sont à la base de cette étude. Ce projet a bénéficié du soutien financier des délégations à l'Emploi et à la Formation professionnelle.

L'enquête a été réalisée auprès de 275 entreprises utilisatrices de contrats de qualification de quelques secteurs professionnels : agriculture et coopératives agricoles, fonderie et travail des métaux, mécanique, construction automobile, bâtiment-génie civil et agricole, commerce et réparation automobile, nettoyage industriel, organismes financiers.

Le champ de l'enquête est constitué par les entreprises ou les établissements qui ont signé au moins un contrat de qualification en 1988 ou en 1989. L'enquête elle-même s'est déroulée du 15 décembre 1990 au 15 avril 1991 sous la forme d'un entretien d'une heure trente à deux heures sur la base d'un questionnaire à majorité de questions fermées avec un interlocuteur responsable de l'entreprise ou son représentant, responsable du personnel ou responsable de formation. L'interrogation a porté sur les caractéristiques générales de l'entreprise, ses caractéristiques d'emploi, de formation, son recours aux mesures d'insertion des jeunes, les caractéristiques de ses dix derniers contrats de qualification terminés ou interrompus.

Les monographies, réalisées à partir d'entretiens approfondis avec des responsables d'organismes mutualisateurs agréés (OMA), d'entreprises et d'organismes de formation, étaient destinées à éclairer les résultats de l'enquête en leur étant confrontées afin de mettre à jour des logiques d'utilisation des contrats de qualification en fonction des jeux respectifs des OMA, des entreprises et des organismes de formation.

L'analyse de l'utilisation des contrats de qualification par les entreprises fait apparaître l'existence d'une pluralité de logiques. Celles-ci sont appréhendables d'une part à partir des déterminants généraux de l'usage de la mesure (choix et raisons du recours, choix de l'organisme de formation, choix et recrutement du jeune) et d'autre part à partir des rapports formation-emploi-qualification qui s'instaurent dans la mesure (organisation de la formation, organisation du travail, type d'emploi, mode de certification, issue du contrat).

Les déterminants généraux de l'usage du contrat de qualification

* L'examen des raisons déclarées du recours au contrat de qualification et de la mise en relation de ce recours avec la gestion de l'emploi et de la main d'oeuvre montre l'existence d'un usage fondé sur la dualité court terme/moyen terme. Une détermination

fondamentale est celle du rapport de très court terme à l'emploi où l'aide à l'embauche joue un rôle incitatif non négligeable. Cependant cette dimension s'incorpore dans une logique plus large de l'emploi qui excède le très court terme et intègre les questions de qualification. Il peut s'agir de la nécessité de renouvellement de la main-d'oeuvre et, dans ce cas, le contrat de qualification se concentre plus que proportionnellement dans les catégories inférieures de la structure de qualification ou bien de la transformation ou de l'évolution de la structure des qualifications et, dans ce cas, le contrat de qualification vient renforcer les catégories intermédiaires de technicien, par exemple.

* l'examen des modalités de recrutement des jeunes fait ressortir la place prépondérante occupée par les organismes de formation et les organismes mutualisateurs. Ce rôle actif recouvre des modes variés de relation. Ces modes vont du développement de stratégies spécifiques de la part de l'organisme de formation relativement déconnectées de celles de l'organisme mutualisateur aux politiques volontaristes de la part des organismes mutualisateurs en passant par des coopérations régulières et fortes entre entreprise, organisme de mutualisation et organisme de formation.

* l'examen des caractéristiques des jeunes fait apparaître la prépondérance du niveau V de formation à l'entrée en contrat de qualification et l'hétérogénéité en ce qui concerne les autres niveaux. Les qualifications préparées et les niveaux de formation des jeunes recrutés sont très étroitement reliés, voire très fréquemment de niveau identique, tandis que le poids relativement important des jeunes directement issus de la formation initiale se maintient.

Les rapports formation-emploi-qualification

* l'examen de l'organisation et des modalités de déroulement de la formation montre le faible degré d'innovation et la tendance à la reproduction à la fois des pratiques en vigueur et des divisions existantes. Deux formes sont observables. Il s'agit d'une part de la reproduction de l'aspect formel de l'apprentissage dans les petites et moyennes entreprises et d'autre part de l'ajustement aux politiques de formation continue liées aux recrutements et à la gestion interne de la main-d'oeuvre dans les moyennes et grandes entreprises. Ce constat est renforcé par celui des difficultés à mettre à jour des phénomènes de structuration spécifique de l'appareil de formation autour du contrat de qualification et par celui de la dualité des objectifs intentionnels assignés à la formation : soit acquisition d'un niveau de formation reconnu supérieur au niveau initial pour le niveau V, soit reconnaissance au même niveau par maintien, changement ou élargissement de la spécialité d'origine en ce qui concerne les niveaux V et les niveaux supérieurs.

* l'examen des différentes formes que peut prendre la formation fait apparaître le caractère opaque du contenu et des modalités de formation interne et du rapport entre formation dispensée dans l'entreprise et formation délivrée à l'extérieur. Deux logiques polaires peuvent coexister. Une première majoritaire où la préoccupation de l'articulation et de la cohérence des deux modes de construction de la formation est largement absente, une deuxième très minoritaire dans laquelle le rapport formation interne/formation externe/travail construit conjointement par l'organisme de formation et l'entreprise a fait l'objet de suivi, d'articulation et de rectification.

* l'examen des modalités d'exercice du tutorat montre ses difficultés de mise en oeuvre et son rôle souvent formel et limité au respect des obligations minimales.

* l'examen des contenus de savoir dispensés fait ressortir le rôle central de la professionnalité. Cette professionnalité s'exprime par la référence faite à l'acquisition de compétences techniques spécifiques liées au poste occupé.

* l'examen de l'issue du contrat de qualification présente deux caractéristiques : l'accès à l'emploi ne s'effectue pas nécessairement dans l'entreprise où s'est déroulé le contrat de qualification, il ne traduit pas toujours l'équivalence entre la qualification professionnelle préparée ou acquise et celle que contient l'emploi d'insertion. La forme de l'emploi est de plus en plus fréquemment le contrat à durée déterminée.

Cinq modèles-type de recours au contrat de qualification par les entreprises ressortent de la mise en relation de ces logiques :

1) un pôle "compétence", caractérisé par l'accent mis sur la constitution de compétences spécifiques internes, il participe au mode de gestion interne du personnel et à l'insertion des jeunes embauchés. Les jeunes sont assez fréquemment titulaires d'un diplôme supérieur au niveau V.

2) un pôle "apprentissage", qui présente de nombreuses proximités avec l'apprentissage et en fait un complément : les jeunes sont issus de l'apprentissage et assez souvent déjà diplômés, la formation est organisée sur le modèle de l'apprentissage, le contrat de qualification est jugé plus adapté que l'apprentissage aux besoins de l'entreprise.

3) un pôle "flexibilité externe", caractérisé par l'importance des taux de rupture des contrats avant leur terme et la grande diversité des origines et des niveaux de formation des jeunes. Il est marqué par le rôle de l'ANPE, instance de liaison entre l'entreprise et le marché externe.

4) un pôle "passif", variante du pôle apprentissage, il s'en détache par le rôle dominant des acteurs extérieurs, OMA et organisme de formation, et par l'absence de maîtrise du processus en oeuvre de la part de l'entreprise.

5) un pôle "transit", variante du pôle flexibilité externe, il s'en détache par le fait que les entreprises souhaiteraient embaucher et stabiliser des jeunes et qu'elles regrettent systématiquement que les jeunes ne restent pas dans l'entreprise.

L'évaluation classique

Il s'agit du premier type d'évaluation qui relie directement les résultats aux objectifs. Pour ce qui le concerne, il faut constater que dans le cas du contrat de qualification une seule catégorie de résultat est systématiquement affichée, celle qui a trait à l'amélioration de l'employabilité. Les taux d'insertion dans un emploi à l'issue de la mesure sont généralement connus et d'ailleurs jugés bons par rapport à ceux d'autres mesures d'insertion des jeunes. En revanche les promoteurs de la mesure ne se sont pas dotés d'un instrument d'évaluation des taux de diplômés ou de certifiés, l'évaluation de ces taux reste le résultat d'initiatives

partielles ou ponctuelles. Cet état de fait contribue à l'impression de primauté d'un objectif sur les autres et non à leur poursuite conjointe et indissociable.

D'autres formes d'évaluation peuvent en revanche s'apparenter à cette dernière tout en restant à la frontière soit du contrôle soit de la régulation. Elles sont menées à différents niveaux. Au niveau national par exemple, elles sont exercées à travers deux lieux représentant la double promotion de la mesure : les actions du ministère du Travail où sont centralisées les informations qui remontent des DDTE, et celles du Groupe technique paritaire de suivi des formations en alternance, créé à la suite de l'accord interprofessionnel fondateur des contrats de qualification. Les premières actions sont centrées sur les questions d'emploi, de comptage statistique et de conformité à la législation, les secondes sur les questions de formation et d'évolution des qualifications en fonction des besoins des entreprises. A ce niveau encore chacune des composantes du triple objectif est traitée séparément. De leur côté, les branches professionnelles mènent par l'intermédiaire des OMA des évaluations-régulations permanentes axées sur la composante formation des contrats de qualification, tandis qu'au niveau local, certaines instances (Missions Locales, Comités de Bassin d'Emploi, municipalités, organismes de formation...) peuvent être amenées à s'intéresser ou à participer au suivi des contrats de qualification, s'il constitue un axe de leur propre politique.

En ce qui concerne plus spécifiquement les actions de régulation

Plusieurs faits à des niveaux différents servent d'indicateurs de leur exercice. Au niveau national par exemple, les inflexions successives que la mesure a connues sont révélatrices de l'exercice d'actions de régulation. Celles-ci peuvent être caractérisées comme une sorte de pilotage à vue gouverné par le principe de rendre le contrat de qualification attractif et ensuite à partir du moment où son développement menace d'autres formules par des effets de concurrence non maîtrisés, en organiser les contours. Elles témoignent en même temps de la difficulté à établir une norme intangible.

En dépit de trois principes de base affirmés ou réaffirmés : fonction décisive du tutorat, certification de la qualification, intervention publique dans le fonctionnement, le contenu du contrat de qualification connaît des inflexions significatives au cours du temps : défiscalisation, exonération de charges sociales patronales, assouplissement de l'organisation de la formation, extension des modalités de certification, création d'une fonction de régulation centrale (AGEFAL), confirmation de l'ouverture à des niveaux supérieurs au niveau V tout en marquant la distinction d'avec les formations initiales professionnelles.

Ces actions de régulation posent en même temps la question de la régulation globale et il semble fondamental de s'interroger sur l'articulation des pratiques des acteurs économiques et sociaux et de leurs niveaux d'action dans la mise en forme sociale de la relation formation-emploi. Ainsi le rapport de synthèse du Céreq note à propos de l'extension des formes de certification : "il n'est pas certain que la combinaison des domaines distincts de validité, du degré variable de généralité de la reconnaissance dans l'espace social soient véritablement maîtrisées. Il semble même que les entreprises, les instances professionnelles de gestion, les organismes mutualisateurs et les organismes de formation développent sur cette question des positions et des actions limitées à leur propre sphère, en ne s'interrogeant que marginalement sur la nécessité d'une régulation excédant cette sphère".

A d'autres niveaux, il est également possible d'observer des régulations partielles et non coordonnées. Un exemple intéressant peut être cité à propos du partage entre apprentissage et contrat de qualification dans le secteur du commerce et de la réparation automobile. Il s'agit d'une branche fermée avec une convention collective de branche contraignante en matière d'alternance et un rôle fort de l'OMA. L'OMA de la branche qui est également organisme de formation a décidé, en application des directives de sa Commission nationale paritaire de l'emploi (CNPE), de réserver et de ne financer le contrat de qualification qu'à partir des niveaux V+ et au delà. La CNPE a en effet elle-même, suite aux travaux d'un contrat d'études prévisionnelles, défini le niveau V+ comme étant celui des certificats de qualification professionnelle (CQP), qualifications professionnelles spécifiquement créées pour la branche dans une politique de rénovation et d'accroissement du niveau des qualifications. Les CAP traditionnels de niveau V sont pour leur part renvoyés vers l'apprentissage largement présent lui-aussi dans le secteur.

Or, l'on constate dans l'enquête du Céreq qui a, entre autres, porté sur un nombre limité mais néanmoins significatif d'entreprises de ce secteur un nombre important de CAP tout à fait traditionnels en contrat de qualification. Leur fréquence peut s'expliquer aussi bien par la difficulté pour l'OMA de mettre en oeuvre une décision qui ne correspond pas aux demandes immédiates des entreprises que par la concurrence entre OMA en l'absence de coordination à un niveau supérieur. En effet, des dossiers refusés par l'OMA de branche ont été acceptés, en dépit de l'accord de branche existant, par un OMA interprofessionnel régional naturellement moins exigeant puisque interprofessionnel sur la qualité de la qualification professionnelle préparée.

Cette diversité de processus d'évaluation à l'oeuvre conduit à s'interroger sur les caractéristiques fondamentales des politiques menées et des décisions qui les font naître. Les travaux théoriques sur les processus de décision dans les organisations, même si leurs domaines d'application traditionnels peuvent paraître assez éloignés de l'objet de la présente communication, sont très éclairants, particulièrement la notion d'ambiguïté fonctionnelle, pour expliquer la production d'effets différenciés selon une pluralité de logiques.

D'une rationalité normative à une rationalité positive : la notion d'ambiguïté fonctionnelle

En prolongement des travaux de H. SIMON sur l'explication du processus de prise de décision réel dans les organisations, J.G. MARCH et son groupe se sont interrogés sur les problèmes posés par la mise en oeuvre des décisions (MARCH-1991). Il y a bien une différence entre la mesure mise en oeuvre et celle qui avait été prévue et adoptée en amont car les actions ne sont pas complètement prévisibles à partir des directives. La raison tient moins aux déformations subies par les décisions lorsqu'elles sont mises en oeuvre qu'à la nature du processus de décision. Le concept même de mise en oeuvre est problématique car il considère la décision comme une donnée résultant d'une intention stratégique claire et stable. Or c'est un processus fondamentalement social et généralement mal contrôlé. Les directives ne sont et ne peuvent être totalement claires car les décideurs ne savent pas (ou ne peuvent pas savoir) ce qu'ils veulent et ce qu'ils veulent n'est pas toujours cohérent et stable. **Une décision est nécessairement ambiguë** du fait que les stratégies sont le fruit de négociations et de marchandages. Loin d'entraver l'efficacité d'une règle, la notion d'ambiguïté fonctionnelle augmente ses chances d'adoption car **elle permet à plusieurs**

personnes de soutenir le même projet pour des raisons différentes.

L'intérêt de cette notion est donc bien de considérer l'ambiguïté comme une caractéristique intrinsèque de la décision et de l'action qui en découle. Il est frappant de constater comme ce terme est largement utilisé pour caractériser les résultats de politiques d'emploi (le titre du Cereq-BREF consacré aux contrats de qualification, mais aussi G. GATEAU-1992, O. BOUQUILLARD-1993, AL. AUCOUTURIER-1993). Dans un sens premier et dans une logique normative, ce terme est appliqué aux résultats des politiques et interprété plutôt négativement comme difficulté à juger de résultats tantôt positifs tantôt négatifs. L'utilisation de la notion d'ambiguïté fonctionnelle implique une interprétation positive : l'ambiguïté est une caractéristique intrinsèque de l'action qui en permet justement des usages multiples. Sans que cette notion ait été utilisée, c'est bien le sens qui ressortait de la synthèse du rapport final (tome I) du Cereq sur les contrats de qualification.

La difficulté à considérer ce point de vue dans toute sa signification tient peut-être de la distance entre les représentations communes et dominantes concernant les politiques d'insertion professionnelle et leur évaluation et le fonctionnement réel de ces politiques.

Les représentations communes concernant les politiques d'insertion et leur évaluation : la norme de la double adéquation

Il ressort que les représentations communes dans ces deux domaines fonctionnent souvent selon une logique normative d'adéquation : adéquation des formations aux besoins des entreprises en ce qui concerne les politiques d'insertion, adéquation des résultats aux objectifs en ce qui concerne l'évaluation de ces politiques.

L'adéquation formation-emploi

La représentation dominante en matière d'alternance est une représentation normative qui privilégie une approche en termes d'adéquation formation-emploi. Cette approche reprend à son compte sans les interroger les discours sur les besoins des entreprises en personnel qualifié et adaptable en permanence aux changements rapides provoqués par les nouvelles technologies (A. MONACO-1993) : "l'école est alors perçue comme en retard et l'alternance comme le moyen de rétablir l'adéquation en répondant au mieux aux exigences posées par les entreprises et leurs transformations. Cette interprétation présuppose un modèle universel d'alternance imposé par l'évolution technique : la question de l'alternance est posée comme un problème de formation ou un problème pédagogique".

Or le simple examen des enjeux qui entourent le dispositif de l'alternance suffit à montrer le caractère réducteur d'une telle logique normative. Le contrat de qualification, partie prenante du dispositif de l'alternance, se trouve au cœur d'enjeux économiques et sociaux particulièrement aigus.

L'alternance a en effet de multiples enjeux concernant tous les acteurs, elle relève à la fois de la formation, de la gestion du chômage et de la mobilisation de la force de travail. Elle est un mode d'insertion et de gestion de la main d'œuvre, un élément de redéfinition des rapports sociaux.

O. BOUQUILLARD (1993) souligne la prégnance de ces enjeux globaux dans les débats qui ont entouré le processus conventionnel et législatif de l'alternance. Les promoteurs du dispositif les formulent ainsi : "Les mutations économiques dont découlent les stratégies d'adaptation des entreprises, la recomposition du système des qualifications, les modifications du rapport salarial et les politiques de gestion de la main-d'oeuvre constituent la toile de fond de la formation professionnelle en général et de la formation en alternance en particulier. Le statut juridique, comme le niveau de salaire des jeunes bénéficiant de formation en alternance constituent des illustrations des transformations en cours du rapport salarial et participent nécessairement de ce processus."

Les promoteurs du dispositif sont également porteur d'un autre enjeu dans le contexte français de recomposition des rapports entre l'école et l'entreprise. Il s'agit de transformer fondamentalement le rapport des entreprises à la formation professionnelle des jeunes par l'émergence et la diffusion d'un système de formation professionnelle en alternance complémentaire des formations technologiques. A cet enjeu s'ajoute le défi que cette transformation vise principalement les entreprises les moins familiarisées avec les problématiques de formation du fait de leur taille ou de leur culture sectorielle.

Du point de vue de la politique de l'emploi, les enjeux apparaissent plus instrumentaux, tels qu'ils sont exprimés par G. GATEAU (1992) tout au moins : la politique de l'emploi est un moyen de concilier une exigence économique, adapter la main-d'oeuvre jeune à l'évolution des techniques de production et aux exigences des entreprises, et un impératif social, résorber un chômage juvénile dramatiquement élevé et donner leur chance aux exclus du système scolaire.

L'adéquation résultat-objectif

La représentation dominante en matière d'évaluation est celle d'une évaluation normative où les résultats obtenus sont confrontés aux objectifs initiaux des décideurs et où les effets qui s'en écartent sont qualifiés de dérives ou d'effets pervers. La mise en oeuvre de la politique est considérée comme une simple application censée produire les effets escomptés. Bien qu'elle n'ait pas été présentée comme une évaluation de ce type, la demande initiale d'étude adressée au Céreq de la part des promoteurs de la formule s'en rapproche à de nombreux égards. Celle-ci s'appuie sur un certain nombre de faits pour interroger le développement du contrat de qualification.

- Le constat factuel

Sur la période précédant la demande d'étude adressée au Cereq (de 1988 à 1990), le contrat de qualification a attiré l'attention des observateurs et de ses promoteurs, partenaires sociaux et pouvoirs publics.

En effet, celui-ci a fait l'objet d'un développement quantitatif important à partir du moment où il a bénéficié de l'exonération des charges sociales patronales (1988) au point que ses flux d'entrée se situent dès 1990 sensiblement au même niveau (autour de 100 000 entrées annuelles) que ceux des autres formules de formation en entreprise assorties d'un contrat de travail, le contrat d'apprentissage et le contrat d'adaptation.

Il présente des risques non négligeables de concurrence avec l'apprentissage dont la forme est très proche. Plus souple d'utilisation pour les entreprises et pour les jeunes et plus rentable pour les organismes de formation, il est utilisé par les mêmes types d'entreprise, toutes petites entreprises et PME, les mêmes secteurs d'activité, les secteurs traditionnels d'insertion professionnelle des jeunes (bâtiment, commerce, services) et les mêmes jeunes, majoritairement de niveau V.

Différents indices d'évolution de son utilisation sont cependant apparus. Elle s'est étendue au delà des secteurs traditionnels d'insertion professionnelle des jeunes, à des entreprises de grande taille tandis que conjointement, la part des contrats de qualification de niveau supérieur à V augmentait pour atteindre 33% en 1990.

- Les questions posées

Dans un tel contexte, toute une série de questions se sont posées autour du contrat de qualification aux promoteurs de la formule et plus particulièrement aux pouvoirs publics, responsables de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi.

Ses performances en termes d'insertion professionnelle restent relativement bonnes, meilleures en tout cas que celles des autres formules d'insertion des jeunes. A l'issue du contrat, 58% des jeunes sont insérés dans un emploi soit dans leur entreprise d'accueil soit dans une autre entreprise. Ce résultat ne dit rien cependant des effets de substitution ou d'aubaine par rapport à d'autres formules de formation ou d'insertion professionnelle ou par rapport à des formules d'emploi plus classiques de type CDD ou CDI. En même temps, les bénéficiaires de ces contrats ne se trouvent pas parmi les jeunes les moins favorisés du point de vue de l'emploi en raison de la sélectivité des recrutements et de l'exigence préalable d'un niveau de formation ou de la possession d'un diplôme.

Le contrat de qualification se réduirait-il alors à une subvention à l'embauche ou au financement d'une période d'essai ? La réponse à cette question dépend de l'appréciation du rendement de la mesure en matière de formation. Or les résultats en ce domaine paraissent particulièrement opaques. Cette opacité n'est d'ailleurs pas spécifique à la formation dans le cadre des contrats de qualification, elle est caractéristique de tout processus formatif quel que soit son cadre de réalisation. Les questions en ce domaine portent sur la nature et le contenu des séquences formatives en entreprise principalement, le rôle concret des tuteurs et leur place dans le processus de formation, les types et les modes de validation et de reconnaissance des acquis de formation atteints dans et hors l'entreprise ainsi que les rendements de la mesure en termes de niveau obtenu par rapport au niveau de départ. Les interrogations portent également sur la nécessité de mettre à jour les stratégies de gestion des qualifications élaborées par certaines branches professionnelles et d'éclairer le rôle joué par les OMA dans la construction des plans de formation.

La demande d'évaluation ainsi formulée se rapproche d'une demande d'évaluation classique : la mesure est dotée d'un objectif d'emploi et de formation, ses résultats en termes d'emploi sont connus, il n'en est pas de même de ceux en termes de formation. Des **dérives** sont constatées dans sa réalisation concernant par exemple le niveau de formation des bénéficiaires (public réel par rapport au public cible) ; de même des **effets pervers**³ sont apparus comme par exemple des effets de concurrence non souhaitables entre formules.

Or un dispositif public n'est jamais univoque, il produit des effets différenciés selon les logiques distinctes qui guident ses utilisateurs (O. BOUQUILLARD-1993) : "faire justice de l'illusion que le but de l'État qui finance une aide pourrait être défini de manière simple, univoque, à partir d'une doctrine sociale qui serait fixée d'avance. Les dérives périodiquement dénoncées par tel ou tel groupe d'intérêt fournissent avec certitude l'indice des contradictions qui travaillent ces dispositifs publics et brouillent la signification des textes destinés à les organiser".

La notion d'ambiguïté fonctionnelle énoncée plus haut trouve un écho dans une telle formulation. La question qui se pose alors est celle de ses conséquences sur l'évaluation. Les réflexions récentes émises par des acteurs des politiques publiques d'emploi (reprises également par AL. AUCOUTURIER-1993) militent pour une analyse plus sociologique de ces politiques, en termes de stratégies d'acteurs. Dès lors toute analyse de l'évaluation doit au préalable se centrer sur les objectifs et les représentations en oeuvre chez les demandeurs d'évaluation mais aussi chez les acteurs parties prenantes de la réalisation de l'action, ce qu'É. MONNIER (1988) appelle les théories d'action des acteurs.

Une évaluation fondée sur les représentations des acteurs en présence

Sans avoir directement approché les représentations et les théories de acteurs en présence, il est possible de donner quelques pistes. L'intérêt ici est de bien situer les acteurs considérés dans leur situation.

Quels sont les représentations en oeuvre chez les représentants des promoteurs des contrats de qualification, chargés de suivre leur réalisation ?

Pour schématiser à l'extrême car nous n'en n'avons qu'une connaissance très partielle à travers les critères mis en avant pour juger de la qualité des actions en cours et de l'opportunité d'actions de régulation, il apparaît que :

* les pouvoirs publics (le ministère du Travail qui centralise les comptes-rendus de suivi émanant des DDTE) sont non seulement attachés à la conformité par rapport à la norme juridique, mais aussi à l'objectif d'emploi en termes quantitatifs et à une vision classique de la formation des jeunes : faire acquérir une qualification à des jeunes qui en sont dépourvus.

* les partenaires sociaux pour leur part (tels qu'ils s'expriment à travers le Groupe technique paritaire de suivi des formations en alternance qui centralise les comptes-rendus de suivi émanant des OMA et de l'instance de régulation de leurs fonds disponibles, l'AGEFAL) sont beaucoup plus enclins à faire du contrat de qualification un instrument de rénovation des qualifications dans leurs différentes branches et d'adéquation de celles-ci aux besoins des entreprises.

Quelles sont les représentations en oeuvre de la part des utilisateurs des contrats de qualification ?

Si l'on admet que les utilisateurs dominants qui détiennent le pouvoir de faire le succès ou l'échec d'une telle mesure sont les entreprises, il convient de les connaître de façon plus approfondie. Ainsi leurs caractéristiques productives, leurs motivations déclarées lors du

recours au contrat de qualification, leurs choix opérés des jeunes et des organismes de formation constituent autant d'indices de ces représentations qui conduisent à des logiques et des stratégies d'utilisation diversifiées. Comment les caractériser ?

Il ressort du travail effectué au Céreq que les représentations en présence, essentiellement appréhendées à partir des opinions globalement émises sur la formule⁴, sont en nombre multiple parmi les entreprises utilisatrices des contrats de qualification :

- * le contrat de qualification sert à faire évoluer les qualifications du personnel,

- * il sert à tester les jeunes avant de les embaucher,

- * il répond aux mêmes fonctions que l'apprentissage mais il est plus adapté que ce dernier aux besoins de l'entreprise,

- * il sert à financer un besoin ponctuel de main-d'oeuvre,

- * il sert à répondre à un besoin de compétences,

- * il sert à constituer un "nouveau métier"...

Ces quelques représentations, qui peuvent se combiner au sein d'une même entreprise, s'articulent au total en une pluralité de logiques d'usage : "le simple examen des raisons déclarées du recours au contrat de qualification montre qu'il existe une certaine plasticité de la mesure et une capacité à s'ajuster à des usages économiques et sociaux distincts. Tout se passe comme si la mesure contenait en elle-même une pluralité de logiques absorbables par les logiques d'entreprises ou d'activités elles-mêmes plurielles"⁵.

Pour conclure, dans l'exploration de ce que peut être une évaluation de politique publique d'insertion, il reste à s'interroger dans un autre domaine sur la place et les liens avec les travaux théoriques sur ces mêmes objets. La formation, l'insertion professionnelle des jeunes, l'alternance ont fait l'objet de nombreux travaux théoriques sur les mobilisations, socialisations, transitions professionnelles, les recompositions du salariat et transformations des modes de reproduction de la force de travail... Les travaux commandités par les promoteurs de politique et assimilables à des évaluations rendent finalement peu compte de ces théories. Seroient-ce que ces deux démarches sont fondamentalement inconciliables ?

Pourtant action et théorie interagissent bien de même que résultats empiriques et résultats théoriques. Dès lors, il s'agirait bien de ne pas se limiter à la perception immédiate, naturelle de l'action, de son fonctionnement et de ses effets.

1. Rapport final-tome I-synthèse. Développement et usage du contrat de qualification. Plasticité et logiques plurielles. CEREPQ-mai 1992.

2. C'est à dessein que les deux termes de "dérive" et "effet pervers" sont utilisés.

3. Organismes mutualisateurs agréés chargés de gérer la contribution obligatoire des entreprises au financement de l'alternance. Il s'agit d'organismes paritaires organisés professionnellement ou interprofessionnellement à un niveau national, régional ou local.
4. Le discours de l'action fournit une représentation des mécanismes et des processus de l'action de telle sorte qu'il incorpore une théorie naturelle de l'action qui consiste à expliquer l'action par les états intentionnels indépendants qui la provoquent et à concevoir l'accomplissement de l'action en termes de formation d'intentions, d'analyse de la situation, de délibération réflexive, de détermination des moyens en fonction des fins, de programmation de l'accomplissement, de passage à l'acte et d'évaluation de ses effets voulus et non voulus. (QUÉRÉ, 1990).
5. Rapport final-tome I-synthèse. Développement et usage du contrat de qualification. Plasticité et logiques plurielles. CEREQ-mai 1992.

BIBLIOGRAPHIE

- ABROSSIMOV, C. (1993). Les contrats d'insertion en alternance en 1992. *Premières Informations* n°361, 16 août. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle-DARES.
- AFFPA/CEE/CNAM/INRP (1992). *Les formations en alternance*. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle-Délégation à la Formation professionnelle. Coll Recherche en Formation. La Documentation Française.
- AUBRÉE, L. CALCOEN, F. (1993). L'évaluation des politiques publiques, réflexions à partir de deux expériences. Communication aux *journées de l'IFRESI*, LILLE I, janv.
- AUCOUTURIER, AL. (1993). Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi. *Travail et Emploi* n°55 (numéro spécial consacré au chômage de longue durée et à l'évaluation des politiques d'emploi).
- BERTON, F. (1992). Les contrats de qualification : une réussite ambiguë. *CEREQ-BREF* n°73, fév.
- BERTON, F. CHARRAUD, AM. GÉRARD, D. LHOTEL, H. (1992). Rapport final, mai :
tome I *Synthèse : Développement et usage du contrat de qualification, plasticité et logiques plurielles*,
tome II : *Le recours aux contrats de qualification, analyse sectorielle et typologie*,
tome III : *La relation formation-emploi et la reconnaissance des qualifications dans le contrat de qualification*,
tome IV Annexe : *Tableaux statistiques sur l'alternance et les contrats de qualification*.
(et rapport intermédiaire-juillet 1991-trois tomes : I - *Rapport initial et résultats bruts de l'enquête* ; II - *Monographies* ; III - *Certification et reconnaissance des qualifications dans le cadre du contrat de qualification*).
- BOUQUILLARD, O. (1993) (sous la direction). *La mobilisation professionnelle des jeunes par la formation en alternance*. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle-DARES. La Documentation Française.
- BOUQUILLARD, O. (1993). Le traitement du chômage face à l'entreprise : les missions impossibles de la politique de l'emploi. *Sociologie du Travail* n°2/93. Dunod.
- LHOTEL, H. MONACO, A. (1993). Regards croisés sur l'apprentissage et les contrats de qualification. *Formation-Emploi* n°42, avril-juin. La Documentation Française.
- MARCH, JG. (1991). *Décisions et organisations*. Coll Les classiques EO, Les Éd d'organisation. (traduction de MARCH JG.-1989. *Decisions and organisation*. Basil Blackwell Ltd Oxford and New York).

MONNIER, É. (1988). *Évaluations de l'action des pouvoirs publics, du projet au bilan*. Économica-CPE.

PHARO, P. QUÉRÉ, L. (1990). *Les formes de l'action, sémantique et sociologie*. Raisons Pratiques, Ed de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

PIGANIOL, P. (1988). Évaluation, évaluations... A propos du livre d'É. Monnier : *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*. *Annales des Mines-Gérer et Comprendre* n°13, déc.

Revue Française de Gestion (1993) n° juillet-août. Dossier Herbert Simon, l'homme qui pose les bonnes questions.

TUCHSZIRER, C. GELOT, D. ZILBERMAN, S. (1993). Les effets des aides publiques à l'emploi des jeunes, une comparaison contrat de qualification - exo-jeunes. *Premières Synthèses* n°26, juin. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

ENTRE CHERCHEURS ET DÉCIDEURS : QUI ÉVALUE QUI ?

Anne-Chantal DUBERNET

(LERSCO, Nantes)

"ENTRE CHERCHEURS ET DÉCIDEURS : QUI ÉVALUE QUI ?"

Anne-Chantal DUBERNET
(LERSCO-CRA-Céreq de Nantes)

*"- je voudrais voir un coucher de soleil... Faites-moi plaisir...
Ordonnez au soleil de se coucher..."*

*- Si j'ordonnais à un général de voler d'une fleur à l'autre à
la façon d'un papillon, ou d'écrire une tragédie, ou de se
changer en oiseau de mer, et si le général n'exécutait pas
l'ordre reçu, qui, de lui ou de moi, serait dans son tort ?*

- Ce serait vous, dit fermement le petit prince.

*- Exact. Il faut exiger de chacun ce que chacun peut donner,
reprit le roi. L'autorité repose d'abord sur la raison. Si tu
ordonnes à ton peuple d'aller se jeter à la mer, il fera la
révolution. J'ai le droit d'exiger l'obéissance parce que mes
ordres sont raisonnables."*

.....

Les dispositifs de lutte contre le chômage concernent aujourd'hui plus d'un million de personnes en France. Au niveau régional, les sommes attribuées se chiffrent en milliards. Est-ce parce qu'elles coûtent fort cher ou parce qu'elles concernent beaucoup de monde que ces mesures doivent être évaluées ? Si l'efficacité a un coût, le prix ne garantit pas toujours la qualité. Côté finances, il est clair que l'évaluation du coût n'est pas de la compétence du chercheur en sciences humaines. Côté efficacité, on entrerait dans le champ des sciences économiques et sociales, et il convient de faire appel aux spécialistes de ces questions. Il faut pour cela faire passer le terme d'évaluation de la mesure des choses à la mesure des personnes, des actions et des institutions. L'évaluation s'inscrit alors dans un vocabulaire pédagogique moderne, qui fait référence à un système de classification hiérarchique directement lié au processus de notation.

Qu'évalue-t-on, en pédagogie ? Des élèves, bien sûr, et à travers eux, des connaissances, voire des compétences. Il suffit pour cela d'appliquer des grilles de notation ou d'appréciation à des réponses dans un système d'interrogation donné. On évalue aussi les enseignants. Il se trouve toujours d'autres enseignants pour établir des barèmes de mesure de la qualité d'un enseignement : normes de construction de cours, discipline, résultats des élèves etc. Et les inspections s'en inspirent peu ou prou, laissant entendre que les enseignants sont évaluable. On peut aussi évaluer une méthode (telle méthode de lecture comparée à telle autre), ou un système (théorie ou apprentissage ?).

Dans tous ces cas, l'évaluation se base sur un standard, sur une norme, sur une unité de mesure consensuelle et uniforme. Cette norme peut être contestée, modifiée, truquée, elle n'en justifie pas moins l'appellation d'évaluation. En ce qui concerne les dispositifs publics d'aide à l'insertion, on se trouve devant un autre cas de figure : à partir de quoi peut-on les comparer ? La demande même prête à confusion : l'initiateur d'un dispositif est aussi le demandeur d'évaluation, mais il demande toujours que l'on évalue l'efficacité du dispositif, et non le dispositif lui-même. La nuance est de taille : si l'on parle d'efficacité, on va étudier l'impact de la mesure sur les bénéficiaires, alors que si l'on parle du dispositif lui-même, c'est sa logique qui est directement mise en cause.

La volonté évaluatrice n'est pas une volonté de neutralité ni d'impartialité. Elle s'inscrit dans un processus social, historique et culturel. Le plus souvent la grille d'évaluation est fournie avec la demande, parfois même s'y glissent quelques pistes de conclusions...

Prenons l'exemple des stages-jeunes, en particulier ceux du crédit-formation individualisé (CFI) : que pouvons-nous évaluer ? Les formateurs... nous n'en avons pas la compétence, n'étant pas nous-mêmes spécialistes de la pédagogie ; les procédures d'accueil et d'orientation... à partir de quoi, puisque nous ne savons faire, ni un bilan, ni un test, et que les normes d'orientation nous échappent ; Les jeunes... il existe des centres pour cela, nous n'avons aucune raison de nous y substituer. Alors, que reste-t-il ? Le dispositif. Une réalité en soi, une entité, une vérité administrative et politique, dont les principes mêmes génèrent l'idée d'évaluation.

Parler d'évaluation à l'égard des politiques publiques d'aide à l'insertion dans l'emploi a-t-il un sens ?

Qui dit évaluation dit mesure, et qui dit mesure dit instrument pour mesurer, et qui dit instrument dit unité de mesure. L'évaluation des politiques publiques place l'évaluateur dans la nécessité de disposer d'une unité de mesure de ce qu'il doit évaluer. Cela pose une double question : d'une part, comment évaluer une politique, et d'autre part, pour la comparer à quoi ? Autrement dit : les politiques publiques d'aide à l'emploi sont-elles évaluables ? Nous ne nous risquons pas à répondre à cette question qui n'a d'intérêt que par ce qu'elle interroge. Limitons-nous à la scène régionale, et essayons de comprendre ce qui se passe au cours d'une demande d'aide à l'évaluation.

Imaginons pour cela le dialogue suivant, entre deux personnages de la scène évaluatrice : "le chercheur" et "le décideur" :

Le décideur : "dites-nous si le CFI marche, et où, et comment, et pourquoi. Nous mettrons ensuite en place des actions pour qu'il marche mieux là où il marche mal."

Le chercheur : "Qu'entendez-vous par : ça marche ou ça ne marche pas ?"

Le décideur : "Puisque le CFI est un dispositif qui vise à réduire le chômage des jeunes en leur donnant des diplômes - permettant - l'accès - à - un - emploi - répondant - aux - besoins - locaux - du - marché - du - travail, ça marche si les jeunes ont des diplômes - leur - donnant - accès - à - un - emploi - répondant - aux - besoins - locaux - du - marché - du - travail."

Le chercheur : "Vous voulez savoir si les jeunes ont un diplôme à l'issue du CFI, ou s'ils ont un emploi, ou s'ils ont un diplôme leur permettant d'avoir un emploi, ou s'ils ont eu leur emploi grâce à leur diplôme, ou si autre chose leur permet d'avoir un diplôme ou un emploi ou si le CFI sert à l'insertion sociale ou quoi ?"

Le décideur : "Oui, tout ça."

Le chercheur : "Et qu'est-ce que vous entendez par besoins locaux du marché du travail ?"

Le décideur : "C'est à vous de nous le dire, justement, on voudrait bien savoir quels sont ces besoins, comme ça on pourrait faire des formations qui répondent à ces besoins et les jeunes trouveraient du travail grâce à ces formations."

Et ainsi de suite.... Et l'on remarque tout de suite que le demandeur a la réponse aux questions que le chercheur ne peut s'empêcher de poser. Car il est de notoriété publique que le chercheur est un spécialiste des questions et que le politique (ou son représentant, l'administratif) est un spécialiste des réponses. L'un et l'autre sont donc naturellement complémentaires, et la demande du politique s'inscrit précisément dans cette complémentarité : "j'ai bien des réponses, mais je ne sais pas formuler les questions qui vont avec. Pouvez-vous m'aider, je vous donnerai en échange des réponses, ce qui vous servira à ne plus être traité d'inutile, ni moi d'idéologue."

Au monde de la rationalité scientifique, les chercheurs sont objectifs et les politiques évaluables. Comment le sociologue peut-il sortir indemne de la grande tentation de participer aux évaluations des politiques publiques ? Car le sujet est tentant et l'objet ambitieux. Le piège paraît grossier et facile à déjouer : il ne faut pas prendre les critères d'évaluation à la lettre, il faut montrer la complexité du processus, ne pas se constituer en juge, bref, rester chercheur mais jamais otage de la demande pour laquelle on est rétribué.

De plus, les raisons pour lesquelles le chercheur (et/ou son organisme de rattachement) accepte ne manquent pas. Celles-ci sont parfois nobles - mise en place d'une réflexion théorique sur les politiques publiques, les notions d'insertion et de réinsertion - parfois pragmatiques - comme ces dispositifs ne risquent pas de disparaître et qu'ils seront toujours contestés, de tels contrats sont de vraies rentes, sur lesquels on peut faire vivre d'autres projets de recherche - voire existentiels - tant que l'on répond aux demandes locales, on ne peut pas remettre en cause notre mission ... Toutes ces justifications masquent une réalité moins reluisante où le chercheur se voit imposer la question sous prétexte qu'il y a déjà une réponse.

Si l'on reprend l'exemple du CFI, on constate que ce type de mesure repose sur un certain nombre de présupposés et quelques incertitudes :

Les présupposés sont globalement de deux ordres : le premier implique l'existence d'une relation de cause à effet entre l'obtention d'un diplôme et l'obtention d'un emploi dans le sens (unique) des conséquences positives du diplôme sur l'emploi. A partir de cette "vérité" globale dérive toute une série de constats sur l'efficacité différentielle des diplômes, en particulier à partir des variations de spécialités, de branches et de zones d'emploi sur lesquelles se décline la relation entre l'emploi et la formation.

Le deuxième type de présupposé tient à l'identification de la jeunesse comme groupe social porteur de problèmes spécifiques et nécessitant un traitement particulier. Tout comme les différences sexuelles, les différences d'âges ont le mérite d'être mesurables et de pouvoir faire l'objet de découpages nets et différenciés. Ici, les jeunes sont âgés de 16 à 25 ans, et cette définition des bénéficiaires des "mesures-jeunes" devient une mesure de la jeunesse.

C'est ainsi que les présupposés à une demande d'évaluation d'un dispositif comme le CFI-jeunes fonctionnent comme autant de réponses qui lient le chercheur à son objet. Pire, elles doivent guider ses questions, puisqu'il lui faut interroger l'efficacité d'un dispositif qui amènerait un public "jeune" à acquérir une formation lui donnant accès à l'emploi, en postulant d'emblée que l'âge, le diplôme et l'emploi constituent un système pertinent d'explication des réalités sociales qu'il observe. Si l'on admet que le propre de la recherche est d'adopter des postures permettant de découvrir des points de vue nouveaux sur son objet, force nous est de constater que le chercheur est ici solidement amarré à un poste de travail figé et sous contrôle direct des demandeurs d'évaluation.

Car les demandeurs ne veulent pas d'évaluation de leurs présupposés. Ils veulent une évaluation de leurs incertitudes. Celles-ci sont liées aux capacités des agents de terrain à réaliser les objectifs compris dans le dispositif d'aide publique. Comme les politiques ne cessent de le répéter : "il faut expliquer et expliquer encore". Car s'il y a erreur, c'est dans un défaut d'explication, et donc de compréhension. Il faut donc aussi, par l'évaluation, créer un retour décisif sur les défauts d'analyse de mise en place d'un système dont les présupposés agissent comme des vérités.

C'est pourquoi les demandes des décideurs ne sont jamais formulées ainsi : "est-il pertinent de penser des actions spécifiques pour les jeunes, et de constituer un groupe de bénéficiaires définis par l'âge, le diplôme et la situation sociale et géographique ?" L'incertitude pèse par contre sur les bénéficiaires eux-mêmes -"comment les adapter à ces mesures ?"-, sur les organismes relais et leurs représentants -"les formateurs, correspondants et coordonnateurs font-ils correctement leur travail ?"- et les impératifs économiques -"où se situe la demande locale des entreprises ?"-.

Le salut du chercheur n'est donc pas dans les présupposés, mais dans les incertitudes de son interlocuteur. Que faire alors ? En fournissant une analyse du système étudié strictement cantonnée aux espaces autorisés d'interrogation des politiques, le chercheur risque de plébisciter les présupposés sur lesquels les dispositifs sont construits. Là est peut-être la demande informelle des politiques, qui, en amenant le chercheur à fournir une explication rationnelle des raisons pour lesquelles le général ne se transforme pas en oiseau de mer,

confirme du même coup le bien-fondé de l'idée selon laquelle un général peut se transformer en oiseau de mer.

Pour en revenir au CFI, il serait bien étonnant que le demandeur espère vraiment savoir si le dispositif permet aux jeunes d'acquérir des diplômes - leur - donnant - accès - à - un - emploi - répondant - aux - besoins - locaux - du - marché - du - travail. Si l'on fait appel à un chercheur, ce n'est pas pour autant que l'on est dupe des perversions d'une telle question. La demande est par contre plus existentielle : elle pose de façon cruciale l'existence sociale et professionnelle des institutions et des agents chargés de participer à la lutte contre le chômage. La pénurie d'emploi est une question politique essentielle, elle est au coeur des préoccupations familiales et individuelles. Mais elle génère également des peurs de révoltes collectives et des remises en cause des valeurs fondatrices de l'ordre social. Toute évaluation des mécanismes d'accès à l'emploi est aussi une recherche de légitimité et de réassurance de la part des institutions qui en ont la charge.

Les demandes d'évaluation se multiplient, naissent et meurent au rythme des interventions publiques sur l'accès à l'emploi. Elles viennent confirmer à chaque fois la raison d'être de l'intervention et justifier le point de vue qui est à l'origine de sa conception. Ultimes tentatives de reconnaissance et d'espoir d'efficacité des dispositifs, elles reposent sur le maintien d'une représentation officielle des mécanismes d'entrée et de sortie de l'emploi. Les "exclus" sont définis par leur exclusion, les "marginaux" par leur marginalité, les "bas niveaux de qualification" par leur absence de diplôme, les "jeunes" par leur âge, et l'on ne parle plus que de "CFistes", "RMistes", "SDF", "BNQ", "CES" etc. Comment évaluer ces dispositifs d'aide à l'insertion, sans centrer l'interrogation sur les conséquences de ces politiques sur l'élaboration consensuelle de représentations de groupes sociaux stigmatisés par les textes fondateurs des aides publiques ?

Finalement, quel impact des mesures d'aide à l'insertion le chercheur est-il chargé de mesurer ? Ne passe-t-on pas à côté des conséquences les plus importantes en acceptant d'évaluer en terme d'accès à l'emploi, de réinsertion sociale et professionnelle, d'accès à un revenu (etc.) ces dispositifs. Il n'y a peut-être pas de façon objective et quantitative de procéder à de telles mesures, qui toutes, entraînent avec elles leur lot d'espoirs et de perversions au sein des populations bénéficiaires. Par contre, en s'inscrivant dans ces projets, le chercheur prend le risque d'être un artisan décisif du consensus social de l'exclusion en proposant des schèmes explicatifs légitimes et rationnels car structurés par une théorie scientifique de l'évaluation. Les résultats de ces schèmes explicatifs sont incontestables et incontournables.... sauf peut-être à remettre en question les présupposés qui les fondent.

Le chercheur a-t-il comme seul choix de se compromettre ou de se démettre ? Autrement dit, accepter de participer à un processus d'évaluation des politiques publiques revient-il obligatoirement à renoncer à adopter un point de vue critique sur les conditions de cette évaluation ? Cela pose directement la question de la place qu'occupe (ou que peut occuper) le chercheur quand il est impliqué dans une demande évaluatrice. Son espace de liberté est important à partir du moment où il se laisse le choix de la position qu'il occupe, et qu'il lui revient d'argumenter.

Quelle place peut occuper le chercheur dans la demande d'évaluation et au cours de sa réalisation ?

Ballotté au gré des intempéries administratives et politiques, le chercheur peut être, aux yeux de ses commanditaires, tour à tour considéré comme un juge ou comme un avocat, comme un complice ou comme un traître, comme un exécutant ou comme un savant etc.. Ne pouvant satisfaire aux attentes de ses interlocuteurs sans risquer un éclatement de son identité préjudiciable à son "équilibre psychique", il lui faut occuper un espace structurant et stable, indépendamment des projections dont il est l'objet.

Il serait illusoire de penser que le statut de chercheur puisse suffire à le protéger des demandes extérieures. Il est certes confortable pour le chercheur de décider une fois pour toutes que ses écrits, nécessairement objectifs, ne l'engagent pas concrètement dans le processus de mise en oeuvre des politiques publiques. Fort de son immunité scientifique, il s'installe sur un nuage intellectuel, flottant au-dessus des "acteurs du terrain", sur lesquels ses productions éclairées retomberont comme des sanctions divines. Franchement, la position est enviable. A condition bien sûr de bien s'amarrer à son petit nuage et d'être certain de ne pas chuter à la première dépression.

Car en participant à la démarche évaluatrice, en répondant à une demande politique ou administrative, le chercheur devient acteur. Il n'agit sans doute pas comme les agents du terrain qui coordonnent, orientent et gèrent les actions publiques. Par contre, il participe à la création de catégories de pensées qui président à la réalisation de ces actions. Dans ce sens, il est acteur à part entière, et son travail ne peut se résumer à une simple prise de position intellectuelle.

Le statut de chercheur ne doit pas justifier un éventuel déni des conséquences de ces actes de la recherche que l'on pose à l'occasion d'une étude commandée, et d'autant plus si elle est à visée évaluatrice. Par contre, face à de telles demandes, le sociologue doit se trouver une place qui est avant tout une posture méthodologique. Car il n'y a pas d'alternative : ou le chercheur est l'évaluateur, et il doit avoir tous les moyens possibles de poser les règles du jeu, ou ces règles sont imposées par le demandeur, et alors il lui revient la responsabilité d'évaluer.

La participation du chercheur à une demande évaluatrice pourrait, par exemple, s'organiser autour d'un certain nombre d'exigences, qui structureraient les rapports entre décideurs et chercheurs :

1. Définir à chaque partenaire une place conforme aux objectifs qui sont les siens. Autrement dit, l'évaluateur ne peut être soumis à l'autorité de l'évalué. Si les critères retenus par le chercheur ne conviennent pas au demandeur de l'évaluation, ce dernier doit assumer seul la responsabilité des conclusions de cette évaluation, et ne pas demander une quelconque validité scientifique à ses résultats. Par exemple, si le demandeur pose comme critère d'évaluation du CFI le taux d'insertion en CDI des jeunes sortants du dispositif, le chercheur devra faire valoir avant tout les limites de l'application de ces critères, afin qu'ils ne s'appliquent que par rapport aux pré-supposés des demandeurs.

A partir du moment où le chercheur accepte de dépendre de catégories d'analyse qui lui sont imposées, il ne peut plus justifier du caractère scientifique de ses résultats. Or les objectifs des uns et des autres sont nécessairement contradictoires et conflictuels, c'est pourquoi de telles collaborations ne peuvent être fécondes que si elles se fondent sur une rupture :

2. Abandonner, dès le début de la collaboration, l'idée d'un possible consensus. Si nos interlocuteurs n'en sont pas toujours persuadés, il serait bon que nous le soyons définitivement : les chercheurs ne s'entendront jamais avec leurs commanditaires. Ce n'est qu'une fois cette assertion acceptée, que les conditions d'une collaboration peuvent être étudiées. Il s'agit en fait d'une simple question de position : comment un chercheur pourrait-il adopter le même point de vue qu'un fonctionnaire chargé d'appliquer une politique publique ?

Certaines expériences de réflexions collectives menées à partir de groupes de travail réunissant administratifs, agents du terrain et chercheurs montrent même que les difficultés commencent à partir du moment où l'on cherche à tout prix le consensus, alors que tout le monde s'accorderait assez facilement à reconnaître qu'il est introuvable. A la limite, et concernant la délicate question de l'évaluation, une collaboration efficace entre chercheurs et décideurs nécessiterait d'une part que les chercheurs abandonnent l'idée de modifier les catégories d'analyse des décideurs, et d'autre part que ces derniers renoncent à donner un quelconque caractère scientifique à leur projet d'évaluation. Ce qui nous amène à un troisième type de proposition :

3. Préserver des espaces de production de chacun des partenaires impliqués dans le travail d'évaluation. Parce qu'ils sont de formation universitaire et qu'ils "sont payés pour ça", les chercheurs sont, dans la plupart des cas, ceux qui écrivent. Et parce qu'ils "n'ont pas le temps", les autres partenaires des processus d'évaluation sont ceux qui commandent l'écriture. Or chacun est responsable de son écriture, et il est inconcevable qu'une censure - autre que la sienne - guide la plume du chercheur. Pourquoi ne pas susciter des écritures multiples, où chacun, de la place qu'il occupe, et selon les objectifs qu'il poursuit, pourrait laisser les traces de ses réflexions.

En effet, si le chercheur se sent parfois "coincé" par la demande qui lui est faite, le demandeur est souvent paralysé par le contenu du rapport de recherche. Celui-ci est trop ambigu, car il engage dans le même document les chercheurs et les décideurs. Ce qui aboutit à des insatisfactions des deux côtés : les chercheurs se censurent et les décideurs se contredisent. Pourquoi alors ne pas laisser à chacun un espace d'expression qui situerait les résultats d'une enquête en fonction des points de vue en jeu, sans que l'un vienne obliger l'autre ?

Ce que l'on appelle les "groupes de pilotages" et qui rassemblent autour d'une enquête chercheurs, décideurs et agents de terrain devraient être les lieux de production de rapports d'enquête à plusieurs voix. Il y a finalement distorsion entre les productions plus ou moins universitaires des chercheurs à l'issue d'une étude et ce qui s'est déroulé au cours de ces réunions plus ou moins formelles. Il n'y a aucune raison pour que les écrits (qui restent) soient strictement le fruit d'un travail de chercheur, alors que d'autres voix, d'autres opinions et d'autres interprétations des résultats ont été émises lors de ces rencontres. Le point de vue

du chercheur peut ne pas correspondre au point de vue de l'administratif sans pour autant que les uns aient à valider ou invalider leurs argumentations respectives. C'est pourquoi il faudrait imaginer des espaces propres à l'expression des interprétations de chacune des parties en présence.

Faute de préserver et de reconnaître ces distances entre les places de chacun, on risque d'assister, au moment de la remise des résultats, à des conflits de pouvoir et de propriété sur les données ainsi produites. Le chercheur n'aurait pas vraiment satisfait à la demande, ou ses interprétations seraient contestées, ou il n'aurait pas fait preuve de suffisamment de neutralité (entendez : il critique ses commanditaires), ou encore ses analyses ne sont pas publiables. Or les analyses d'un chercheur n'engagent ses commanditaires que parce que ces derniers n'ont plus de moyens, une fois le "rapport" sorti, de faire entendre leur position, sauf à censurer les résultats.

Un tel parti pris méthodologique suppose, de la part du chercheur, une prise de risque importante : celle de ne plus être impliqué dans un processus de validation de politiques publiques. En effet, à partir du moment où l'on est soumis à une demande institutionnelle, quelle est la marge de manoeuvre d'un organisme de recherche rattaché à un établissement public ?

Peut-on refuser d'évaluer un dispositif public ?

Reprenons le dialogue entre chercheur et décideur que nous avons interrompu en plein phase de négociation :

Le chercheur : "et si, *par hasard*, on constatait que les besoins locaux du marché du travail ne peuvent être résolus par une politique de formation des jeunes sortis sans diplôme du système scolaire, ou que l'obtention d'un diplôme ne constituait pas un facteur décisif dans le mécanisme d'insertion professionnelle des publics visés par le CFI ?"

Le décideur : "on ne vous le demande pas. Nous, ce que l'on veut savoir, c'est comment et pourquoi le CFI marche ou ne marche pas."

Le chercheur : "Et quels sont les moyens dont vous disposez pour modifier les conditions de fonctionnement du dispositif ? Sur quoi voulez-vous que l'évaluation porte puisque vous avez la volonté d'intervenir sur les conditions locales d'application des mesures jeunes ?"

Le décideur : "C'est une autre question. Celle-là nous concerne, mais pas vous. Vous, votre rôle est de mesurer l'impact des formations sur les bénéficiaires, dans les limites de l'objectif de ces formations. Nous vous payons pour satisfaire une commande, pas pour mettre en question l'opportunité de cette commande."

Dialogue de sourds... Où le chercheur est sourd à entendre que localement, le pouvoir de décision des administratifs est faible, et qu'ils ont peu de moyens d'influence sur un dispositif qui leur est imposé par voie hiérarchique. Et où le demandeur est sourd aux préoccupations des chercheurs qui ne peuvent accepter de faire acte de recherche si les questions qu'ils posent sont soumises à l'existence préalable de réponses.

Bien sûr, les positions des uns et des autres ne sont pas dites aussi clairement, et on démarre l'enquête sur un malentendu plus que sur un désaccord. Ce n'est qu'au fur et à mesure du déroulement des opérations, et plus encore au moment où les résultats arrivent, que l'incompatibilité des points de vue apparaît, mais le chemin parcouru est déjà trop grand pour faire marche arrière.

Les bénéficiaires d'un dispositif n'existeraient-ils qu'à travers celui-ci ? Les plans Barre avaient créé, en leur temps, une nouvelle catégorie sociale : les jeunes de 16 à 25 ans. Depuis, ce qu'ils sont est rythmé par ce qu'ils perdent : pas de diplôme, pas d'emplois, souvent pas de charges à l'embauche, il serait même question de leur ôter le SMIC. Plus ils pèsent lourd dans les dispositifs, plus ils paraissent eux-mêmes démunis de toute possibilité d'inscription sociale. Les jeunes sont devenus un public dérogeant à la norme sociale. Qu'évaluer alors, puisque la mesure agit en dehors de la norme ?

Imaginons que l'on puisse comparer l'efficacité des mesures d'aide à l'insertion comme les biologistes testent les médicaments. On ferait des observations "en double aveugle" : un groupe test suivrait une mesure "placebo", et l'autre une "vraie" mesure, rationnellement conçue. Et l'on pourrait alors mesurer les effets différentiels de ces différents dispositifs, en particulier sur l'accès à l'emploi. L'intérêt du placebo repose sur l'idée que, même inactif, un produit a toujours un effet thérapeutique, lié aux conditions de sa prescription. Seulement voilà, en matière de politique publique, on ne sait jamais si ce que l'on mesure, c'est un "effet placebo" ou un "principe actif".

Les politiques, les administratifs, les formateurs, les chercheurs savent aussi bien que les bénéficiaires de ces dispositifs que l'on ne met en place que des mesures palliatives, destinées à amoindrir les effets morbides d'une exclusion de l'emploi toujours plus importante et plus dramatique. Pourquoi les chercheurs condenseraient-ils leurs efforts à faire semblant de mesurer ce qui se lit au quotidien à travers les chiffres du chômage et de la pauvreté ? L'effet placebo n'a pas besoin de mesure, il est toujours un peu efficace - tant mieux - il est toujours aussi totalement impuissant à éradiquer l'origine du mal.

La collaboration entre des organismes de recherche et des instances de décision, administratives, politiques et économiques locales, doit être l'occasion, pour les chercheurs, d'interpeller les pouvoirs publics sur des questions de fond. En situation d'urgence sociale - ce qui est aujourd'hui le cas -, c'est la capacité du sociologue à alerter ses contemporains qui est clairement mise en cause, y compris quand il est convié à une démarche évaluatrice.

.....

"Le petit prince bâilla. Il regrettait son coucher de soleil manqué. Et puis il s'ennuyait déjà un peu :

- Je n'ai plus rien à faire ici, dit-il au roi. Je vais repartir !

- Ne pars pas, répondit le roi qui était si fier d'avoir un sujet. Ne pars pas, je te fais ministre !

- Ministre de quoi ?

- De... de la justice !

- Mais il n'y a personne à juger !

- On ne sait pas, lui dit le roi. Je n'ai pas fait encore le tour de

mon royaume. Je suis très vieux, je n'ai pas de place pour un carrosse, et ça me fatigue de marcher.

- Oh! mais j'ai déjà vu, dit le petit prince qui se pencha pour jeter encore un coup d'oeil sur l'autre côté de la planète. Il n'y a personne là-bas non plus...

- Tu te jugeras donc toi-même, lui répondit le roi. C'est le plus difficile. Il est bien plus difficile de se juger soi-même que de juger autrui. Si tu réussis à bien te juger, c'est que tu es un véritable sage."

Le Petit Prince, A. de Saint Exupéry

L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES POUR L'EMPLOI AMÉRICAINS
MÉTHODES ET PROBLÉMATIQUES

Coralie PEREZ

(GREE, Nancy)

L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES POUR L'EMPLOI AMÉRICAINS : MÉTHODES ET PROBLÉMATIQUES

Coralie PEREZ
(GREE, Nancy)

Les initiatives en faveur de l'évaluation de l'action publique en matière d'emploi, comme dans d'autres domaines, se développent à un rythme de plus en plus rapide en France. Ceci intervient dans un contexte de gestion plus resserrée des dépenses publiques et d'interrogations concernant la légitimité et l'efficacité de l'intervention étatique. Relativement récentes en France, la réflexion et la pratique de l'évaluation font souvent référence à l'expérience américaine en la matière. Dans le cadre d'une recherche en cours, nous essayons de repérer les interactions entre les évaluations des mesures pour l'emploi (méthodologies, référents utilisés, évaluateurs...) et les hypothèses théoriques sous-jacentes aux interventions publiques en matière d'emploi. Pour se faire, nous avons choisi de mettre en perspective les travaux français d'évaluation avec leurs homologues américains. L'étape préalable à l'analyse était l'établissement d'un bilan des problématiques et méthodes d'évaluation des programmes pour l'emploi aux Etats-Unis, bilan dont ce texte est extrait. Il n'a pas de prétention à l'analyse mais fait état de pratiques et de questionnements.

Une des difficultés auxquelles nous avons été confrontés est le difficile repérage des mesures pour l'emploi aux Etats-Unis : les frontières entre politique de l'emploi et lutte contre la pauvreté sont floues : ainsi, les objectifs inhérents aux programmes pour l'emploi sont très larges, le public-cible des programmes à composante formative repéré par un niveau de revenu inférieur au seuil de pauvreté... Les politiques d'emploi ont par ailleurs occupé peu de place dans les politiques économiques : la part des dépenses budgétaires affectées aux politiques d'emploi dans le PIB est égale à 0.84% aux Etats-Unis en 1992 ; 2.82% du PIB en France. La répartition mesures passives/mesures actives est néanmoins similaire pour les deux pays soit 2/3-1/3 (IRES-1993).

Les dispositifs pour la formation ont été très fluctuants (faible stabilité institutionnelle, crédits mouvants...) et regroupés, dans un souci de cohérence, en "dispositif ou programme-cadre" (régis par une législation commune) : le CETA en 1973 (Comprehensive Employment and Training Act) puis le JTPA (Job Training and Partnership Act). Toutes les interventions publiques en matière d'emploi font l'objet d'une évaluation systématique devant apporter la preuve que la dépense engagée produit des résultats. L'évaluation des politiques d'emploi, à travers une grande importance accordée aux méthodologies, apparaît ainsi comme un moyen de légitimer leur existence ; avec le transfert du public au privé de la charge de "formation", l'évaluation devient également un outil de gestion et de contrôle de l'action publique.

Que peut-on attendre d'un regard sur les évaluations américaines ?

- La réflexion et la pratique de l'évaluation étant antérieures à la nôtre, l'expérience américaine est intéressante à étudier au moment où en France, on suggère de part et

d'autre le développement d'expérimentations préalables à la prise de décision (en matière d'emploi comme de justice).

- Des moyens financiers importants sont consacrés à l'évaluation, diverses méthodes ont été expérimentées de même que diverses configurations d'évaluateurs. Quelles tendances se dégagent ? Que penser de la tentation "d'importer" des méthodes ?.
- Le choix des référents est à mettre en relation avec les modes d'intervention publique sur le marché du travail : l'évaluation n'est pas un instrument scientifique et apolitique de gestion de l'action publique.

1. L'évaluation comme outil de légitimation de l'action publique en matière de formation

Contrairement à l'Europe ou au Canada où l'évaluation est essentiellement le fait de l'administration, l'étude d'évaluation aux Etats-Unis fait partie de la recherche en sciences sociales ; les spécialistes de cette discipline ont beaucoup contribué à faire progresser les méthodologies d'évaluation, participent à celles-ci, les publient. Les évaluations font l'objet de larges débats publics et sont soumises aux critiques des spécialistes.

Une grande importance est accordée aux **méthodologies d'évaluation**. Il existe une multitude de méthodes et de techniques : cependant, l'arbitrage entre celles-ci n'est pas seulement une affaire d'experts : il est sous-tendu par l'adoption d'une problématique générale d'appréhension du réel, pas toujours explicite. Aux Etats-Unis, dans les années 70-80, les débats ont opposé les tenants du "paradigme expérimentaliste" et ceux du "paradigme endosystémique" (Monnier, 1987). Nous pourrions, afin de les distinguer rapidement, les opposer sur quelques points : selon le premier paradigme, le réel est "une entité composée d'une hiérarchie de sous-systèmes (les variables) pouvant s'analyser de manière indépendante de leur contexte" (idem p.132). Par le traitement statistique d'informations standardisées et quantifiées, l'évaluateur recherchera des relations causales et isolables entre deux "états" affectés par une transformation (par exemple, la participation à un programme de formation). La qualité de l'évaluation est liée à la fiabilité des données recueillies et à l'élimination de tout biais statistique. Tout évaluateur utilisant les mêmes données doit dans ce cadre aboutir aux mêmes résultats.

Le paradigme endosystémique prend le contre-pied de cette conception sur tous les points évoqués ci-dessus à savoir l'appréhension du réel (complexe et non isolable de son environnement), le traitement de l'information (recherche de relations polycasuales, corrélations multiples), la nature de l'information (analyse de cas individuels, discours, opinions) et la validité de l'évaluation (dépendante du facteur-temps et donc non reproductible).

Ces oppositions que l'on a fait apparaître ici de manière un peu caricaturale visent à rendre compte de "systèmes de valeurs" différents inspirant le choix de méthodologies d'évaluation (Monnier, 1987) plutôt qu'une franche opposition entre évaluation quantitative et évaluation qualitative ; certaines évaluations associent d'ailleurs traitement statistique et analyse de discours à différents degrés.

Néanmoins, ce qui est frappant aux Etats-Unis, c'est la nette prédominance de travaux d'évaluation relevant du premier paradigme et tendant à considérer l'évaluation d'une politique publique comme un acte purement scientifique. Deux positions ont émergé, plus ou moins dominantes selon les périodes : une position que l'on pourrait qualifier de "radicale" prenant la forme d'"expérimentations sociales" et une position, aménageant la première,

qualifiée de "quasi-expérimentale". Les deux programmes de formation que je me propose d'aborder fournissent chacun un exemple d'évaluation relevant de ces postures.

L'évaluation du programme CETA (Comprehensive Employment and Training Act)

Bref aperçu du programme

Institué en 1973, il rassemble et restructure plusieurs autres "manpower programs" antérieurs dans un souci de stabilité et de cohérence. Quatre axes d'activités sont proposés :

- Public Service Employment (PSE) : emplois subventionnés dans le secteur public ; ont vocation à fournir une transition entre une situation de chômage ou d'inactivité à un emploi non subventionné.
- On-the-Job Training (OJT) : emplois subventionnés dans le secteur privé ; remboursement des frais de formation à l'employeur.
- Classroom Training (CT) : formation générale.
- Work Experience (WE)
Comme pour tous les programmes de formation, le but est d'"améliorer et mieux utiliser le capital humain de la force de travail du pays" (Barnow, 1987). Au delà de cet objectif général unique, les attentes à l'égard de tels programmes sont multiples : on espère ainsi qu'ils permettent la reconversion des travailleurs, la réduction de la délinquance juvénile, enravent la pauvreté, forment au sens large (formation initiale et professionnelle) les "economically disadvantaged" ou "laissés-pour-compte économiques" (Ermakoff 1991), ainsi que les nouveaux entrants sur le marché du travail, fournissent un emploi temporaire aux actifs momentanément au chômage...

Principe d'évaluation retenu

Dans l'idée de dépasser la non coordination des évaluations antérieures, le Department of Labor a mis sur pied un "système d'évaluation" dont l'essentiel des travaux a été confié à un contractant : Westat Incorporated. D'importants moyens financiers sont consacrés à l'évaluation du programme : ainsi, un soin tout particulier est apporté à la collecte des données. Le Department of Labor constitue une base de données, Continuous Longitudinal Manpower Survey (CLMS) articulant :

- des échantillons aléatoires trimestriels de participants au programme, interrogés à plusieurs reprises ;
- l'appariement de données relatives aux prestations de sécurité sociale à celles concernant les caractéristiques des individus afin d'obtenir des informations longitudinales sur leurs gains ;
- des données démographiques sur la population active à partir desquelles on constitue des groupes de référence.

Le principe de l'évaluation est donc d'analyser le ou les effets potentiels du programme (le plus souvent sur les gains des participants) en comparant le groupe de participants et le

groupe de référence, ce dernier censé illustrer ce qui se serait passé pour les participants en l'absence de programme. il s'agit alors de spécifier un modèle qui établisse une corrélation entre les résultats observés (les gains) et le traitement (le programme) (Riddell 1991 p.61).

Une équation simplifiée du modèle aurait la forme suivante :

$$Y_{it} = X_{it} + P_{it} + e_{it}$$

avec : Y_{it} : revenu pour un individu i à une période t
 X_{it} : vecteur des caractéristiques affectant le revenu d'un individu (âge, sexe, niveau d'instruction...)
 P_{it} : vecteur des variables mesurant la participation au programme
 e_{it} : terme erreur ou facteur non mesurables par l'évaluateur.

Sans entrer dans les détails (voir Riddell, 1991 ; Bassi, 1983), la faille principale d'une telle évaluation est le **biais de sélection** : ainsi, les estimations du programme seront biaisées si les facteurs non mesurés influant sur la participation au programme (P_i) sont corrélés avec les facteurs non mesurés influant sur les gains (e_i). Autrement dit, on peut penser que les participants n'auraient de toutes façons pas eu les mêmes revenus que les non-participants en l'absence de programme, la participation traduisant entre autres la motivation, ... soit une propension à gagner davantage. "La participation à un programme ne répond pas aux caractéristiques d'un événement aléatoire" (Barnow, 1987).

Il ne nous paraît pas nécessaire ici de faire état des résultats obtenus lors des évaluations successives, ni des raffinements et subtilités techniques introduites (appariement des groupes, spécification des modèles...) ; nous concluons en soulignant que malgré les moyens mis au service des évaluateurs, leurs résultats furent très divergents, tant sur les estimations des effets que sur les estimations à retenir... Une sorte de "contre expertise" a même été lancée en 1984 à l'initiative du Department of Labor, confiée à plusieurs groupes de chercheurs : "le résultat était assez déconcertant : les chercheurs étaient arrivés à des conclusions souvent contradictoires, certains affirmant que le programme avait donné satisfaction, d'autres qu'il n'avait eu aucun effet" (Gueron, 1991, p.194 : à titre d'exemple, "l'impact estimé du programme sur le revenu d'un homme de race blanche varie de 200\$ à 1200\$ selon les évaluations").

Il est à noter que l'efficacité d'un programme est réduite à son impact sur les gains des participants. De plus, alors que les résultats sont ininterprétables du fait de leurs divergences, la méthode dans son principe et le référent ne sont pas remis en cause, seules les difficultés "techniques" sont évoquées telles que "l'extrême sensibilité de l'estimation selon la spécification du modèle" (Barnow, 1987). Ces évaluations contradictoires ont, pourrait-on dire, seulement contribué à jeter le doute sur les évaluations "quasi-expérimentales" et suscité un plaidoyer en faveur d'un retour à l'expérimentation classique.

Le principe de l'évaluation expérimentale classique

L'évaluation de ce programme ne fut pas la seule illustration de ce retour à ce type de méthodes ; non pas qu'on en ait oublié les inconvénients, mais elles présentent l'avantage de la clarté. Les résultats, faciles à interpréter, sont "directement utilisables par les responsables de l'élaboration des politiques" (Gueron, 1991, p.195). De nombreux programmes dépendant du Department of Health and Human Services ainsi que du Department of Labor furent

évalués "expérimentalement" c'est-à-dire en utilisant la méthode de **la sélection aléatoire** (Robins, 1986)

Le principe est le suivant : au sein d'une population ciblée prioritairement par un dispositif de formation, on effectue un tirage au sort de manière à former deux groupes : un "groupe expérimental" qui suivra le programme et un "groupe témoin" qui ne sera pas autorisé à y participer. Nous avons dit que le biais de sélection constituait, pour les experts américains, une des principales failles des évaluations quasi-expérimentales : dans ce cas, l'affectation aléatoire des sujets de l'observation à deux groupes implique que toute différence apparaissant entre eux après passage dans le programme lui sera imputée.

Nous pouvons faire un certain nombre de remarques suite à ce court exposé des méthodes utilisées aux Etats-Unis :

Cette sélection aléatoire des participants au programme, parmi une population par ailleurs éligible, pose un problème "éthique" : elle implique en effet de refuser une aide dite "publique" à des personnes dans le besoin. Il n'y a guère qu'aux Etats-Unis où ce type de sélection est tolérée, particulièrement lorsque les crédits accordés à un programme sont limités. Ne pouvant bénéficier à l'ensemble de la population éligible, le tirage au sort à fin évaluative agit comme un critère de sélection parmi cette population

Si l'application de la sélection aléatoire pour l'évaluation des programmes pour l'emploi est largement répandue, c'est parce qu'elle produit des résultats clairs (chiffrés, positifs ou négatifs), accessibles, résistant aux critiques (il ne s'agit plus de débattre de spécifications différentes des modèles...). Ceci est avantageux pour l'administration qui a pour tâche de démontrer l'efficacité d'un programme afin d'en assurer sa pérennité (Gueron, 1991). Nous pouvons à ce sujet reprendre Aaron (Aaron, 1978) cité par Gueron (Gueron, 1991) : "Que fera le modeste membre de la tribu si les sorciers ne sont pas d'accord entre eux ?" : les querelles d'experts, particulièrement lorsqu'elles sont techniciennes, auraient pour effet de "paralyser la décision publique". Or une méthode est utile pour la prise de décision lorsqu'elle permet de répondre à la question : le programme change-t-il quelque chose dans la situation des bénéficiaires ? La méthode expérimentale apparaît alors la plus rigoureuse, la moins contestable et donc la plus utile à l'administration ayant en charge le programme.

Ceci ne doit pas nous faire oublier que chacune des méthodes citées reposent sur les mêmes fondements théoriques voire idéologiques à savoir : le fait complexe de la formation est ramené à un "traitement" qui, par une simple relation causale, va produire des effets mesurables sur un individu dont l'état initial aura changé. Le service dispensé (la formation) est *a priori* censé avoir un impact identique pour chaque individu, directement mesurable, se traduisant par une augmentation de son revenu. La participation à un programme est, pour les commodités de l'analyse, soit ramenée à un événement aléatoire, soit à un privilège dont l'attribution serait laissée au hasard.

Qu'en est-il des jeux d'acteurs (stratégie des organismes de formation et d'embauche des entreprises, d'utilisation des dispositifs publics, hétérogénéité des participants...), exclus de l'évaluation, de même que l'instabilité notable des programmes (changements législatifs, résolutions fiscales, amendements successifs ayant modifié la configuration du programme) ; des objectifs larges et multiples supposés se traduire tous par la même finalité : un effet

revenu... ?

A cet égard, la pertinence du choix de ce référent, dont nous parlerons dans la seconde partie de ce texte, n'est jamais remise en cause bien que la logique institutionnelle de mise en oeuvre de l'évaluation ait été quelque peu modifiée lors du remaniement du dispositif CETA.

2. L'évaluation comme instrument de gestion et de contrôle au service de l'administration fédérale

Glissement public/privé et définition de critères de performance

Dans un contexte marqué à la fois par une compression des dépenses budgétaires, une volonté de plus grande décentralisation (querelles de pouvoir entre niveau fédéral, étatique - les Etats - et gouvernement local) et celle d'un désengagement accru de l'Etat consécutive à l'arrivée au pouvoir de Reagan, l'orientation des programmes pour l'emploi a subi deux modifications que les résultats des évaluations ne laissaient pas présager.

Tout d'abord, le Public Service Employment est supprimé : aucune évaluation n'en a pourtant prouvé l'inefficacité. Il regroupait par ailleurs près de 60% des dépenses effectuées au titre du programme CETA. La motivation de cette décision est essentiellement politique : la fonction de l'Etat est de fournir des services de formation et non pas des services d'emploi. Ceci se traduit par le fait de ne plus "subventionner", par des compensations salariales ou allocations, la participation à un programme ainsi que tout emploi public, même temporairement. L' "investissement en formation" devient plus explicitement pour un individu, un calcul d'anticipations de revenus escomptés grâce à la formation, par rapport au coût d'opportunité représentée par celle-ci, coût qui n'est plus compensé, même en partie, par une allocation.

Le programme JTPA (Job Training and Partnership Act) comporte alors quatre axes, sans que plus de cohérence n'ait émergé au niveau des objectifs :

- On-the-Job Training
- Classroom instruction
- Work Experience
- Placement assistance (aide à la recherche d'emploi)

Seconde modification, qui n'est pas sans lien avec la première, le programme JTPA se construit autour d'une redistribution des rôles entre les différents niveaux de l'administration publique, ainsi qu'entre public et privé.

- entre les différents niveaux de l'administration publique : transfert de fonctions du gouvernement fédéral aux Etats. Les objectifs généraux du programme sont toujours définis au niveau fédéral, de même que les publics prioritaires ; le gouvernement fédéral distribue aux Etats des fonds relatifs aux programmes. Les Etats ont pour mission de contrôler et de coordonner les projets locaux, et d'appliquer les "performance standard" sur lesquels nous reviendrons. C'est au niveau des gouvernements locaux (le local étant ici une subdivision de l'Etat) que l'on conçoit et met en oeuvre le programme avec les fonds redistribués par l'Etat.

- entre public et privé : les gouvernements locaux n'ont pas seuls la responsabilité de la conception des programmes ; celle-ci s'effectue au sein d'un partenariat avec le "milieu des affaires", autrement dit des représentants des employeurs du secteur privé. Cette impérieuse nécessité d'accorder un nouveau statut aux programmes de formation par le biais du JTPA, incluant un tel partenariat, ne rencontra aucune réserve. La formation n'est-elle pas en effet au service de la productivité et donc des employeurs ? Cadrée par quelques orientations générales, c'est donc au niveau local, sous les conditions précédemment énoncées, que seront discutés les contenus des formations, la sélection des "bénéficiaires", le recours aux formateurs...

Alors que sous le programme CETA, la formation était en majeure partie dispensée par des "agences publiques" ; ce n'est plus le cas à partir de 1982. "Le rôle de l'Etat passe de la formation directe des travailleurs au management d'un système de budget, règles, standards et incitations tandis que le secteur privé prend en charge la formation" (Donahue, 1989).

Cette redéfinition des rôles dévolue à l'évaluation un nouvel objectif : rendre compte de l'utilisation des fonds fédéraux par les gouvernements locaux. Elle n'est plus seulement le moyen de justifier de l'existence de programmes pour l'emploi, mais aussi instrument de contrôle et de gestion des dépenses publiques.

Ceci prend explicitement la forme de "**performance standard**" (critères de performance) définis par le Secretary of Labor. De tels critères existaient déjà concernant le programme CETA mais ils étaient internes à l'administration : en ce sens, ils tenaient plus du contrôle administratif que de l'évaluation. Ils étaient axés sur le fonctionnement des services publics fournisseurs de formation en dénombrant par exemple, le nombre de journées de formation, le nombre de certifications...

Lors des évaluations du programme JTPA, de nouveaux critères de performance, axés cette fois sur les résultats (taux d'entrée dans l'emploi, coût associé à cette entrée, salaire moyen à l'entrée dans l'emploi...) serviront de référents.

Le paiement des contractants privés, fournisseurs de formation, est contingent du nombre de stagiaires finissant le programme et trouvant un emploi. Si un programme local échoue à réaliser ses objectifs une année, ses gestionnaires locaux reçoivent une "assistance technique" du gouverneur de l'état impliqué ; si les difficultés persistent, le partenariat local doit être recomposé.

Si en théorie, l'évaluation de l'efficacité du programme doit sanctionner les "mauvais" gestionnaires et fournisseurs de formation, en réalité la question du crédit à accorder à une telle pratique est posée. En effet, les évaluations ont montré que ces critères étaient non seulement largement atteints mais très souvent dépassés. Est-ce à dire que le programme JTPA est incontestablement efficace du point de vue de l'insertion dans l'emploi ou de son impact sur les gains des participants ?

En fait, une telle pratique a généré des "effets pervers" mis en évidence dans plusieurs études tempérant largement l'optimisme affiché par les évaluations.

- Une évaluation expérimentale comparant la situation de deux groupes d'individus, participants et non-participants, à partir de quelques référents "grossiers" tels que ceux précités ne permet pas de conclure à l'efficacité du programme : bien d'autres facteurs peuvent intervenir comme la conjoncture économique plus ou moins favorable à l'insertion

professionnelle, la "valeur" même du programme liée aux contractants mobilisés, la sélection opérée à l'entrée des programme...(Donahue, 1989, p.12 et 15).

De plus, les évaluations, proposées par le Department of Labor, ont été limitées en nombre et en qualité du fait des restrictions budgétaires imposées par l'Office of Management and Budget : des évaluations affinées auraient pu être réalisées par des chercheurs extérieurs mais se sont heurtées au problème de la "pauvreté" des données statistiques concernant les caractéristiques des participants (se limitant à : âge, sexe, race, récipiendaires ou pas de l'aide sociale, handicapés ou non, ex-détenus ou non).

- L'accent mis sur des impératifs de résultats a conduit les gestionnaires de programme à sélectionner des participants sur la base le plus souvent d'entretiens informels. Sont retenus les personnes potentiellement les plus aptes à finir la formation (des études ont ainsi montré une augmentation du "niveau" scolaire, qualification... des stagiaires durant les premières années de fonctionnement du programme). "The performance standards give officials and contractors powerful incentives to select, from the universe of eligibles, those trainees most likely to succeed, with or without any real increment in human capital" (Donahue, 1989, p.17).
- Ces critères d'évaluation de même que le choix de la méthode ne renseignent pas sur la qualité intrinsèque de la formation dispensée. Ainsi, la formation dispensée par des employeurs privés, dans le cadre du "On-the-Job Training" par exemple, peut être très spécifique à l'activité de l'entreprise formatrice, sans pour autant garantir un emploi dans celle-ci, et être difficilement transférable.
- La question du terme auquel on prend la mesure des critères proposés est également importante : ainsi, le "placement rate" autrement dit le taux d'entrée dans l'emploi n'a pas été défini de manière précise par le Department of Labor ni par la législation du JTPA. Certains  tats ont même défini ce qu'ils entendaient par "placement" ce qui rend une synthèse de ceux-ci difficile à réaliser (cet indicateur pouvant varier de 1 à 30 jours ou 60 heures sur deux semaines selon les  tats). D'autre part, la loi prévoit que seuls les emplois non subventionnés comptent pour "placement" mais il n'y a pas de nécessité à ce qu'ils soient rémunérés (Donahue p.20).

Le revenu : r f rent prégnant et incontesté des évaluations

Une constante dans les travaux d'évaluation est la prédominance de l'effet d'un programme sur les gains des participants comme indicateur d'efficacité, l'impact sur l'emploi étant souvent secondaire. Le choix d'un tel r f rent n'est,   ma connaissance, jamais fait en France et il faut s'interroger sur sa signification et ses implicites.

Nous avons dit sur quel fondement théorique reposait la politique de l'emploi américaine, et en dessinait les contours : il n'y a pas de volonté d'agir sur la structure ou le volume des emplois disponibles. De manière à peine exagérée, on pourrait dire qu'une situation de chômage (voire de pauvreté ou de délinquance) pour un individu ou de moindre compétitivité pour une entreprise ont la même source : une inadaptation de l'individu-demandeur d'emploi ou travailleur aux exigences requises en terme de capacités productives; "...les problèmes de pauvreté et de chômage ne seraient pas fondamentalement contraints par la configuration de la demande de travail" (Ermakoff, 1991).

L'effort doit donc se concentrer sur les caractéristiques productives des individus par le biais

de la formation. On se place donc au niveau "micro-individuel" y compris lors des évaluations. Conformément au cadre d'analyse de la théorie du capital humain dans lequel s'inscrivent les actions pour l'emploi aux Etats-Unis, tout investissement en formation "doit" se traduire par une augmentation de la productivité des stagiaires (quelles que soient leurs situations initiales). L'estimation par une méthode expérimentale d'un effet-revenu serait dans ce cadre un indicateur sans biais de l'effet-productivité (Bishop, 1989 "earnings are simply the way of making productivity operational"). L'efficacité d'un programme de formation est donc mesurée à l'aune d'un tel indicateur.

Peu d'auteurs américains ont adressé des critiques : sur un plan théorique, certains travaux ont, dans leurs analyses, rompu avec cette prétendue égalité variation salaire - variation productivité : citons la théorie du signal ou celle des contrats implicites. Empiriquement, des études ont également montré qu'une telle égalité n'était pas toujours observable et donc que l'efficacité d'un programme ne pouvait se réduire à ce référent.

Les travaux d'évaluation, malgré leur développement et leur apparente scientificité et outre leurs fonctions de légitimation de l'action publique et de contrôle de l'utilisation des fonds fédéraux, sont peu satisfaisants du point de vue des questionnements qu'ils suscitent: l'effet-revenu n'indique pas l'évolution des situations d'activité (emploi/chômage) ni les types d'emploi et qualification auxquels il se réfère. Ces travaux réduisent la complexité des processus d'insertion aux caractéristiques productives des individus sans prendre en compte les réalités économiques et institutionnelles qui structurent l'offre d'emploi.

La résurgence récente d'un intérêt pour la formation et sa traduction en programmes publics, a conduit à une réflexion sur la pertinence du ciblage des dispositifs sur le revenu (et donc la priorité accordée par les programmes fédéraux aux interventions en direction des plus démunis); il sera donc intéressant de voir comment vont évoluer les évaluations de ces nouveaux programmes (Osterman, 1993.).

BIBLIOGRAPHIE

- Burt S. BARNOW, 1987, "The impact of CETA programs on earnings, a review of the literature", *The journal of human resources*, vol. XXII n°2.
- Laurie J. BASSI, 1983, "The effect of CETA on the postprogram earnings of participants", *The journal of human resources*, vol. XVIII, n°4.
- John H. BISHOP, 1989, "Toward more valid evaluations of training programs serving the disadvantaged", *Journal of policy analysis and management*, vol. 8, n°2.
- John D. DONAHUE, 1989, *Shortchanging the workforce The Job Training and Partnership Act and the overselling of privatized training*, Economic Public Institute, Washington.
- Ivan ERMAKOFF, 1991, *Les travaux d'évaluation des politiques de l'emploi aux Etats-Unis : éléments d'une approche critique*, Séminaire d'Economie du Travail, septembre 1991.
- David H. GREENBERG, Philip K. ROBINS, 1986, "The changing role of social experiments in policy analysis", *Journal of policy analysis and management*, vol. 5 n°2.
- Judith M. GUERON, 1991, "Evaluation et action : les programmes pour l'emploi et la formation aux Etats-Unis" in OCDE, *l'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales : le point sur une question complexe*, OCDE, 1991.
- Robert GUTTMAN, 1983, "Job Training and Partnership Act : new help for the unemployed", *Monthly Labor review*, March.
- Abrar HASAN, 1992, "L'évaluation des programmes pour l'emploi, la formation et la protection sociale" *Problèmes économiques*, n°2258.
- IRES, *Chroniques internationales*, n°24, Septembre 1993.
- Eric MONNIER, 1987, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, CPE Economica.
- Eric MONNIER, 1992, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, deuxième édition revue et augmentée, CPE Economica.
- Paul OSTERMAN, Rosemary BATT, 1993, *A national policy for workplace training : lessons from State and local experiments*, Economic Public Institute, Washington.
- Craig RIDDELL, 1991, "Evaluation des programme de main d'oeuvre et de formation : l'expérience de l'Amérique du nord" in OCDE, *L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales*, OCDE, 1991.

Peter H. ROSSI, Howard E. FREEMAN, 1985, *Evaluation, a systematic approach*, Sage Publications.

Margaret WEIR, Ann S. ORLOFF, Theda SKOCPOL, 1988, *The politics of social policy in the United States*, Princeton University Press.

ÉTUDES D'ÉVALUATION ET CONDUITE
DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI
QUELQUES RÉFLEXIONS ET INTERROGATIONS
D'UN "PRATICIEN"

Gilles GATEAU

(Directeur des opérations de l'ANPE)

**ÉTUDES D'ÉVALUATION ET CONDUITE
DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI**

QUELQUES RÉFLEXIONS ET INTERROGATIONS D'UN "PRATICIEN"

Gilles GATEAU

Directeur des Opérations de l'ANPE

Ceci n'est pas une contribution construite, semblable aux autres documents contributifs à la journée d'étude que le CEREQ et le CLERSE ont eu la bonne idée d'organiser sur "l'évaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion". Ce papier se veut, plus modestement, l'expression de quelques réflexions de "praticien" de l'évaluation plus que de chercheur.

Empiriques, ces réflexions ne s'appuient pas sur des résultats de recherche ou d'enquête systématique, mais sur une expérience et une observation directe de la façon dont se rencontrent - ou ne se rencontrent pas - des évaluations "scientifiques" de politiques publiques et des prises de décisions relatives à ces mêmes politiques.

Il me semble en effet que cette question de la "rétroaction" des évaluations sur la conduite des politiques publiques - en l'espèce des politiques d'aide à l'insertion- est une question centrale qui vise l'efficacité même... de l'évaluation ! La mesure de cette efficacité passe par l'élucidation du lien qui unit évaluation et action, évaluateurs et décideurs, non pas seulement "en amont", comme on le fait souvent, mais aussi "en aval", quand il s'agit de tirer les conséquences de la première pour la seconde.

Certaines expériences récentes et présentes m'ont en effet donné l'occasion d'observer et de pratiquer ce rapport entre l'évaluation et son impact sur les décisions.

J'en tire quelques convictions, et des interrogations livrées en vrac :

1. UN ENJEU SOUS-ESTIMÉ : LES ÉVALUATIONS "PROSPECTIVES"

Les décideurs politiques sont d'abord tournés vers une logique de l'action. Cette évidence a au moins deux conséquences au regard de l'évaluation : la prise de décision exige plus une évaluation "*ex ante*" que la perspective d'une évaluation "*ex post*" au résultat

lointain, et l'accumulation des résultats d'évaluation "*ex post*" ne suffit pas à générer un corps de connaissances acquises suffisant à éclairer les décisions.

Si l'on excepte les décisions d'ajustement à la marge des dispositifs existants, qui constitue rarement des enjeux majeurs - même si c'est une manie récurrente, dont les effets perturbateurs sont à juste titre dénoncés par une décennie d'évaluation ! - les décisions à prendre en matière de politique de l'emploi se réfèrent la plupart du temps à des effets attendus sur le marché du travail. Création d'emplois, chômeurs évités, comportements à infléchir, efficacité renforcée des services de l'emploi, on retrouve dans ce besoin d'évaluations "*ex ante*" tous les objectifs et toutes les mesures qui sont utilisés pour évaluer les dispositifs *a posteriori*. Mais ici, il est impropre de parler d'évaluation. On ne peut, à ce stade, établir que des simulations plus ou moins modélisées. On retrouve pourtant beaucoup de points communs avec l'évaluation classiquement pratiquée : identification des objectifs (souvent exprimés en termes quantitatifs), rapport entre moyens déployés et résultats obtenus, à court ou à plus long terme, effets pervers éventuels à redouter, analyse coûts/avantages des différentes actions.

L'enjeu de ce type d'évaluation "*ex ante*" est souvent considérable : les fonds publics en jeu dans le moindre dispositif public d'intervention sur le marché du travail sont considérables, et toute décision dans ce domaine doit s'appuyer sur une analyse préalable des effets et des coûts prévisibles. Ainsi, par exemple, le contrat "Exo-jeunes" mis en place à l'automne 1991 représente un coût unitaire "brut" d'environ 35.000 francs. Savoir s'il va s'en conclure 1.000, 10.000, 100.000 ou 500.000 dans l'année conditionne la décision, car une fois la loi votée, il n'est pas possible de revenir en arrière après quelques mois. Estimer les effets de création d'emplois pour en calculer le coût "net" au regard de la Sécurité sociale est un autre paramètre essentiel à la décision.

Pourtant, l'importance de l'enjeu et "l'appétit" des décideurs politiques n'ont guère encouragé le développement méthodologique de ce type d'approche. Cette expertise reste rare, concentrée et, il faut bien le dire, appuyée sur des outils souvent rudimentaires.

Sans doute, plus encore que pour certaines évaluations "*ex post*", les résultats de ces simulations doivent rester confidentiels. Sans doute, elles se réalisent dans des délais extrêmement courts. Sans doute, elles s'appuient sur des éléments par nature incertains, et les marges d'erreur y sont plus élevées qu'ailleurs.

Mais est-ce bien une raison suffisante pour rejeter ce type d'expertise ? L'ambition née de l'évaluation en terme de rationalisation des dépenses publiques ne trouverait-elle pas à s'employer utilement dans un domaine où toute erreur d'appréciation coûte cher ? La contribution au débat social et démocratique, autre ambition de l'évaluation, n'y trouverait-elle pas également un motif d'enrichissement, comme le montrent les travaux récents de l'OFCE, par exemple, sur les effets d'une réduction de la durée du travail ?

Je le pense d'autant plus que la nature même des expertises utilisées influence les choix finaux. Le Ministère du Travail l'a compris depuis longtemps, qui s'est doté de sa propre capacité d'action sur ce terrain face à l'activité traditionnelle de la Direction de la prévision du ministère des Finances.

Il y a là un champs où les évaluateurs se doivent d'exercer davantage leurs compétences.

2. ÉVALUATEURS-DÉCIDEURS : DES INTERFACES NÉCESSAIRES

Le travail des évaluateurs au sens cette fois traditionnel de l'évaluation *ex post* ou concomitante - est rarement, quelle que soit sa qualité, directement assimilable par les décideurs politiques, ainsi souvent que par leur entourage immédiat.

Souci d'exhaustivité, rigueur scientifique, longs préambules méthodologiques, nuance des résultats, épaisseur des rapports sont souvent un obstacle à une assimilation par définition rapide et qui doit être directement éclairante sur et pour l'action.

Encore a-t-on fait dans ce domaine de sérieux progrès à mesure que se sont développées et systématisées les approches d'évaluation. Des "apprentissages mutuels" se sont opérés, auxquels ont contribué des centres d'étude impliqués dans la sphère administrative - le CEREQ au premier chef - et des cabinets d'audit ou de consulting comme TEN ou BBC.

Quoi qu'il en soit, pour parvenir au niveau utile de la décision politique, ces évaluations ont besoin d'interfaces, de "passeurs", comme dirait Lucien BRAHMS. Ce constat n'est pas nouveau. Il illustre pourtant un point de fragilité dans le rapport entre évaluation et décision publique, que ne me paraît pas combler l'insistance à mettre en place des instances d'évaluation chargées d'établir, elles aussi, ce type de ponts : la présence autour des décideurs politiques de personnes en capacité de faire ce lien et de "métaboliser" l'évaluation pour la rendre utile dans une perspective de choix politique et d'action administrative dépend largement de leur réceptivité à l'idée même d'évaluation.

Qui plus est, ces interfaces ne sont jamais neutres. Elles peuvent, par incompetence, désinvolture ou parti-pris idéologique, jouer davantage le rôle d'écran que de pont, ou introduire des biais qui déforment les conclusions des évaluateurs. Or, si l'on s'appuie aujourd'hui sur des démarches scientifiques, il existe également d'autres perceptions des résultats de l'action, plus empiriques ou partielles, qui peuvent peser lourd dans la formation du jugement. Un administré reçu par un élu lors d'une permanence, un sondage d'opinion, un indice économique isolé peuvent influencer le jugement sur un dispositif donné, dans un sens qui peut être fort différent de celui suggéré par une évaluation approfondie et "objective".

Au-delà de la valorisation des résultats des évaluations et du travail des évaluateurs, les décideurs politiques ont donc particulièrement besoin de se voir renvoyer des images sérieusement construites de la réalité. La production d'études et d'évaluation n'y suffit pas : il faut les rendre assimilables.

3. PROGRAMMER L'ÉVALUATION : UN EXERCICE COMPLEXE

La diffusion même de l'évaluation, et son abondance dans le domaine de la politique de l'emploi, rendent complexe à mon sens une analyse rationnelle, précise, du lien direct entre sa production et les décisions qui peuvent en découler.

En vérité, ce lien emprunte parfois des voies détournées et imprévisibles, d'autant qu'un délai de plusieurs mois, voire souvent de plusieurs années, sépare le lancement d'une étude et la livraison des résultats. Les hasards de calendrier peuvent expliquer alors le succès d'une évaluation autant que ses qualités intrinsèques et sans rien lui retirer de ce point de vue.

Ainsi, par exemple, l'évaluation conduite par le CEREQ sur le contrat de qualification a suscité, à sa publication, un intérêt considérable de la part des pouvoirs publics comme des partenaires sociaux, au delà de ce qui était prévisible à son lancement. A l'inverse, certaines évaluations s'achèvent alors que le dispositif étudié a déjà disparu, ce qui limite bien sûr leur intérêt.

Par contre, je crois profondément, et contre des apparences parfois trompeuses, que la "culture d'évaluation" pour peu qu'elle soit diversifiée et se renouvelle sur les thèmes et les méthodes exerce une réelle influence sur la conduite des politiques de l'emploi. Tour à tour elle conforte ou interpelle, mais elle contribue à faire de ces dispositifs des éléments en mouvement. Cela prend souvent des formes détournées ou inattendues. Ainsi, le colloque sur le chômage de longue durée organisé à l'automne 1991 n'avait pas pour but de préparer de nouvelles décisions dans ce domaine. Les conclusions qui s'en sont dégagées (nécessité d'une approche individualisée, etc...) ont par contre marqué certains aspects des dispositifs ultérieurs mis en place en 1992 (programme 900 000).

La valorisation des travaux d'évaluation dans une optique d'aide à la décision et non d'accumulation de savoirs scientifiques court donc le risque des aléas du calendrier politique ou social.

Pour qu'il en soit autrement, et qu'elle s'impose en permanence, il faut sans doute travailler sur sa programmation, en intégrant les échéances prévisibles (à l'instar de ce qui s'est passé sur le RMI par exemple, encore qu'il y ait beaucoup à dire sur cet exemple bien décevant), mais aussi organiser de véritables "bases de données" de l'évaluation qui aide à la capitalisation des résultats acquis.

4. LA PUBLICITÉ DE L'ÉVALUATION : PARFOIS CONTRE-PRODUCTIVE DANS NOTRE SYSTÈME DE DÉCISION

Je ne suis pas persuadé que la "mise en scène" de l'évaluation, sa publicité annoncée, son interministérialité, l'association de représentants de la "société civile" favorisent toujours le recours à l'évaluation dans les décisions politiques.

Je suis même convaincu, sur la base de quelques expériences, que ce peut être le contraire. La "publicisation" de l'évaluation, sa formalisation au travers des comités et autres conseils scientifiques ne doivent pas être considérées comme la seule forme "efficace" de l'évaluation.

C'est sans doute un signe de manque de maturité de notre société et à coup sûr la marque d'un déficit de "gouvernement démocratique" de l'Etat, mais une évaluation publique sera d'emblée chargée d'enjeux politiques, vis-à-vis de l'opinion, ou d'enjeux administratifs ou budgétaires, vis-à-vis du ministère du Budget par exemple. Sa formulation en souffrira. Le principe de l'évaluation lui-même risque d'être mis en cause.

A l'inverse, des études ou des enquêtes, dont les résultats restent confidentiels et exclusivement destinés aux décideurs politiques, peuvent avoir un fort impact. Le rapport IGF/IGAS qui a dressé un "état des lieux" sur l'ANPE en 1989 a servi de base à la modernisation de l'Agence et à la signature d'un contrat de progrès avec l'Etat. Il n'a jamais été rendu public.

Rendre utilisable l'évaluation consiste dans un certain nombre de cas à en "dédramatiser" les enjeux pour les décideurs. Le secret peut y aider. Qui plus est, les objectifs réels qu'il s'agit d'évaluer peuvent être en décalage avec les objectifs exprimés dans le discours public et les textes officiels : une évaluation correcte doit donc s'y référer.

J'ai conscience du caractère très insatisfaisant de cette pratique, mais elle ne saura être modifiée que par une profonde réforme de l'Etat et des processus de décisions eux-même, et constitue donc aujourd'hui, pour les évaluateurs, une contrainte.

5. QUELLE ÉVALUATION DÉCONCENTRÉE ?

Enfin, dernière réflexion, il est très surprenant - et très paradoxal - que l'on ne dispose que de peu d'évaluations réellement déconcentrées, non pas de monographies mais d'évaluations commanditées par et réalisées pour les acteurs/décideurs de terrain, au plus près des "clients" de la politique de l'emploi.

Ce constat est à l'image de la politique de l'emploi, encore largement centralisée et appuyée sur des visions nationales. Or, les décisions se déconcentrent, amenant de nouvelles responsabilités aux acteurs locaux au niveau de la région, mais aussi du département ou du bassin d'emploi (de l'agence locale pour l'emploi, par exemple). La proximité de l'usager prend le dessus. L'opérateur devient à son tour un décideur public.

Or, là encore, nous ne disposons pas toujours de méthodologies adaptées à ces approches locales de l'évaluation, et les acteurs-décideurs de ces niveaux ont peu de moyens et de capacités à les mettre en oeuvre

Des progrès se font dans ce domaine, mais encore timidement : dans le cadre de l'évaluation du Contrat de Progrès de l'ANPE par exemple, les enquêtes de satisfaction en direction des demandeurs d'emploi se font avec la volonté d'obtenir des résultats significatifs ALE par ALE. Ceci suppose la mise en place, une fois par an, d'une enquête auprès de... 78.000 personnes !

Guides méthodologiques et moyens associés sont donc indispensables au développement de ce type d'évaluation, avec des décisions de plus en plus décentralisées.

L'ÉVALUATION DES MESURES POUR L'EMPLOI
PRÉVUE PAR LA LOI QUINQUENNALE RELATIVE AU TRAVAIL,
À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Christine ABROSSIMOV

(DARES)

**L'ÉVALUATION DES MESURES POUR L'EMPLOI
PREVUE PAR LA LOI QUINQUENNALE RELATIVE
AU TRAVAIL, A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Christine ABROSSIMOV

DARES

Direction de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques
Ministère du Travail, de l'Emploi
et de la Formation professionnelle

PLAN DE LA NOTE

I. Des souhaits convergents

- 1°) Grâce à une culture et un socle institutionnel désormais bien ancrés
- 2°) Une pratique vivante de l'évaluation dans le domaine de l'emploi et de la formation

II. Des propositions diverses, une articulation délicate

- 1°) Projets et évaluations multiples
- 2°) Une articulation complexe pour l'évaluation de la formation professionnelle

III. Des questions non encore résolues, mais les grands principes ont été fixés

- 1°) Accord sur le principe d'évaluation, mais nécessité d'explicitier les objectifs de l'évaluation.
- 2°) Un partage des rôles entre décideurs et évaluateurs qui reste à confirmer

IV. Une adaptation des méthodes et du calendrier

- 1°) Une adaptation des méthodes d'évaluation aux objets à évaluer :
- 2°) Un calendrier serré, reflet de compromis entre le temps de l'évaluation et le temps des politiques

Cette communication est une note d'étape, rédigée en fonction des données connues au 13 janvier, soit quatre semaines seulement après la publication de la loi quinquennale. Dans les mois à venir, beaucoup d'éléments nouveaux pourront compléter l'information, et infléchir le sens de la réflexion.

Paris, le 14 janvier 1994

L'évaluation des mesures pour l'emploi, telle que prévue par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle est un des rares exemples en France d'évaluation globale et intégrée d'un vaste programme public complexe à moyen terme.

Un rapport d'évaluation général doit "dresser le bilan des dispositions" de la loi, avant le 30 juin 1996, en s'appuyant en particulier sur quatre rapports ponctuels. Une commission spécifique de huit membres, nommés à part égale par le Gouvernement et le Parlement, doit "contribuer à l'élaboration" de ce rapport.

Quant aux politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue évoquées par la même loi, elles font l'objet d'une évaluation tous les trois ans par le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue¹, "assisté dans cette tâche par des experts nommés" par le Gouvernement.

Tel est le cadre fixé pour évaluer l'application du Plan Quinquennal, et en particulier les mesures d'aide à l'emploi et à l'insertion nouvellement créées ou modifiées par la loi.

Ce cadre est précis sur les échéances et les institutions qui participent à cette évaluation, mais il est complexe à mettre en oeuvre, et reste flou sur les objectifs, ce qui devrait rendre la tâche de l'évaluateur particulièrement difficile.

Le schéma mis en place traduit des souhaits relativement convergents de la part des auteurs (I). Cependant, des propositions diverses ont été apportées, ce qui rend l'articulation générale délicate (II). Par ailleurs, malgré des questions de fond non encore résolues, les grands principes ont été fixés (III), et les méthodes et le calendrier de cette évaluation devraient s'adapter au cadre fixé par la loi (IV).

I. Des souhaits convergents

La volonté de prévoir une évaluation des mesures créées ou modifiées par la Loi a été exprimée relativement tôt par l'administration responsable du Travail et de l'Emploi, et a fait l'objet de plusieurs articles insérés dans le projet législatif. Ce principe a été largement relayé par les parlementaires, voire amplifié, sans pour autant trouver ni réelle cohérence ni fil conducteur.

1°) Grâce à une culture et un socle institutionnel désormais bien ancrés

Les principes de l'évaluation ne sont plus des inconnus pour la sphère politico-administrative française. Des réseaux se sont noués, un langage commun circule. Les termes de l'appel d'offres lancé en février dernier par le Commissariat général au Plan sont révélateurs d'une certaine maturité de l'évaluation, et manifestent le souhait d'élaborer un vaste bilan des concepts, des méthodes et des pratiques de l'évaluation des politiques publiques. A l'inauguration de la deuxième conférence nationale de l'évaluation organisée par le Conseil économique et social et l'observatoire de la décision publique du 9 décembre dernier, Jean Leca, en dressant un bilan de l'évaluation publique, insistait sur l'importance de la durée et de la continuité de la démarche évaluative. Aujourd'hui, le temps de l'évaluation semble progressivement conquérir le temps des politiques.

Partant d'horizons divers, une culture de l'évaluation publique s'est ainsi développée en France, reposant sur des conditions largement admises :

- l'utilité de l'évaluation pour nourrir le débat démocratique et aider à la prise de décision ;
- la nécessité de formuler des objectifs clairs à l'action publique qui doit être évaluée ;
- le souci de l'indépendance de l'évaluateur par rapport au décideur qui commande l'évaluation ;
- l'impératif de rigueur dans la production des éléments d'évaluation.

Cette culture et ce marché de l'évaluation publique n'auraient pu se développer si un socle institutionnel n'avait été créé : le décret du 22 janvier 1990 a fixé les principes, les conditions de réalisation et de financement de l'évaluation publique.

Aux côtés des corps d'inspection générale compétents pour leurs administrations respectives, de la Cour des Comptes, du Parlement, du Conseil économique et social, un dispositif interministériel de l'évaluation a été institué. Il est composé du Comité interministériel de l'évaluation, (CIME) chargé de développer et de coordonner les initiatives

gouvernementales en matière d'évaluation, et d'un fonds national de développement de l'évaluation, dont les crédits permettent de financer les projets arrêtés par le CIME après avis favorable du conseil scientifique de l'évaluation (CSE).

2°) Une pratique vivante de l'évaluation dans le domaine de l'emploi et de l'insertion

Parmi les 15 politiques publiques ayant déjà fait l'objet d'une décision d'évaluation du CIME avec avis favorable du CSE, 8 concernent les politiques sociales au sens large, dont 2 concernent des plans ou de programmes touchant à l'emploi et à l'insertion :

- les politiques d'insertion sociale des jeunes en difficulté ;
- la politique des parcours d'insertion dans les structures d'insertion par l'économique ;

Par ailleurs, la politique de formation professionnelle à l'égard des jeunes (bilan 87-93) a fait récemment l'objet d'une saisine du CIME.

En ce qui concerne le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, la pratique de l'évaluation participante, concomitante ou *a posteriori* est assez répandue, même si souvent les préoccupations de pilotage ou de contrôle de la mise en oeuvre prennent le pas sur les préoccupations d'évaluation.

A titre d'exemple, les crédits consacrés aux actions d'insertion et de formation destinées à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi doivent inclure 1 % de dépenses d'innovation-évaluation.

Divers rapports d'évaluation sur les AIF ont été produits tant au niveau local qu'au niveau national. Ils ont été élaborés par les services eux-mêmes, par des cabinets d'audit et de conseil ou des laboratoires universitaires. A deux reprises et sous deux formes diamétralement différentes, ils ont eu un écho relativement important : par le montage, à partir des premières évaluations sur cinq sites (1991), d'un colloque sur le chômage de longue durée², et par la remise en 1993 d'un rapport d'évaluation pour le Fonds social européen sur l'évaluation sur les politiques de lutte contre le chômage de longue durée, essentiellement alimenté par les nombreux rapports précités³.

II. Des propositions diverses, une articulation délicate

1°) Projets et évaluations multiples

Entre le projet de loi et le texte adopté par le Parlement, de nombreuses versions ont été proposées par différents auteurs, reflétant l'intérêt porté au thème de l'évaluation et l'enjeu que celle-ci représente.

A l'origine, un projet d'article global prévoyait tout à la fois une évaluation générale pour l'ensemble des dispositions contenues dans la loi, et un mécanisme institutionnel spécifique garantissant l'indépendance et la fiabilité de l'évaluation. Le rapport d'évaluation devait contribuer à l'élaboration, à mi-parcours d'exécution du Plan, de modifications législatives des mesures en cause.

Mais simultanément, une dizaine de rapports d'évaluation pour telle ou telle mesure ont été également proposés. Ces projets, rédigés par les auteurs des mesures, n'évoquaient cependant que le principe d'une évaluation, sans prévoir ni objectif ni modalités au niveau réglementaire.

Ce schéma complexe s'est progressivement clarifié pour aboutir finalement au principe d'un rapport général d'évaluation de l'application de la loi, élaboré à l'aide d'une Commission de huit membres nommés à parité par le Gouvernement et le Parlement. Ce rapport devra tenir compte de quatre rapports d'exécution du Gouvernement au Parlement à remettre avant fin 1995 et portant sur :

- l'analyse des effets des exonérations de cotisations d'allocations familiales pour les emplois les moins qualifiés, proches du SMIC ;
- les effets sur la concurrence et l'emploi des exonérations de cotisations liées à l'embauche d'un premier salarié ou d'un deuxième et troisième salarié ;
- la mise en place du chèque-service ;
- le bilan des négociations sur l'annualisation du temps de travail et le capital temps formation.

L'existence des premier et quatrième rapports se justifie par la présence explicite des partenaires sociaux dans la mise en oeuvre des mesures citées : il est en effet nécessaire d'alimenter le "débat social", selon l'expression consacrée, par les évaluations, en particulier lorsque le contenu des mesures dépend de la négociation collective.

Quant aux deuxième et troisième rapports, leur existence est justifiée par le caractère transitoire des mesures. Il est prévu dans le premier cas une prorogation des dispositions jusqu'à fin 95, date à laquelle un bilan est requis pour décider d'une éventuelle poursuite ou modification. Dans le deuxième cas, un décret d'application doit préciser le cadre expérimental de la mesure, dans le temps et dans l'espace. Ce n'est qu'à l'issue d'une évaluation de cette expérimentation qu'une généralisation éventuelle sera décidée .

2°) Une articulation complexe pour l'évaluation de la formation professionnelle

L'évaluation de la formation professionnelle, dans le cadre de la décentralisation des mesures de formation professionnelle continue des jeunes, fait l'objet d'un montage institutionnel particulièrement délicat. Ce montage tente de résoudre, après de multiples propositions, un problème complexe d'équilibre entre les pouvoirs.

Lors de l'élaboration du projet de loi, l'intérêt d'une évaluation de la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes était bien perçu, mais le contenu et la faisabilité de celle-ci posaient problème : fallait-il prévoir une évaluation des mesures une fois décentralisées, ou l'évaluation du processus de décentralisation de ces mesures ? Fallait-il une évaluation réalisée par les régions ou à laquelle l'Etat soit plus nettement associé ?

Un amendement, déposé en première lecture à l'Assemblée Nationale, lança le débat : celui-ci fixa le principe d'une évaluation *nationale* des politiques *régionales*, sous la responsabilité d'un Comité national spécialement créé à cet effet, et dont la mission d'évaluation allait de pair avec un rôle de coordination et de recommandation auprès des régions.

Cet amendement suscita des réactions de la part des auteurs du projet de loi initial en les obligeant à proposer des alternatives. Parmi les diverses formules, apparut nettement la nécessité de l'indépendance de la future instance chargée de l'évaluation. Ainsi, l'indépendance devait être doublement garantie, d'une part par l'origine des membres chargés directement de l'évaluation, et d'autre part par la "pureté" de la mission d'évaluation, qui ne devait pas être mélangée avec une mission de conseil ou d'harmonisation.

C'est finalement le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dont l'existence remonte à une dizaine d'années, qui est retenu pour évaluer ces politiques. Ce Comité sera "assisté dans cette tâche par des experts nommés" par le Gouvernement, et il s'appuiera sur les évaluations réalisées par les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF). Ce schéma inédit, fruit de nombreux compromis, pose de redoutables problèmes de responsabilités et de compétences. De même, le champ de l'évaluation concerne également, de façon curieuse, la formation initiale, ce qui déborde logiquement du cadre de la loi. Enfin, le rythme de production de l'évaluation est triennal et déconnecté *a priori* du cadre général d'évaluation prévu par la loi. Le premier rapport est donc théoriquement attendu pour fin 96.

Cependant, les politiques en cause font partie de la loi et à ce titre doivent faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'article final. Ceci nécessitera une articulation dans la production des rapports, voire dans l'organisation institutionnelle. A ce jour, il est donc nécessaire de prévoir la fourniture d'un rapport d'étape du Comité de coordination utilisable pour l'évaluation d'ensemble de la loi, c'est à dire avant la mi-96⁴.

III. Des questions non encore résolues, mais les grands principes ont été fixés

1°) Accord sur le principe d'évaluation, mais nécessité d'explicitier les objectifs de l'évaluation

La clarification des objectifs du programme public est la condition nécessaire pour envisager une réelle évaluation. En effet, l'évaluation "vise à s'assurer que les objectifs fixés pour une politique ou un programme ont été correctement atteints"⁵. La littérature relative à l'évaluation offre de nombreux développements sur le sujet. Il est souvent noté que le manque d'objectif clair caractérise particulièrement la France, soit par défaut d'objectif, soit, au contraire, par surabondance d'objectifs⁶. Dans le cas présent, lors de la discussion du projet de loi, la question de l'objectif n'a pas été traitée.

Le problème de la mesure de l'impact des mesures en termes d'insertion (sur le marché du travail) a été débattu, mais non clarifié. A plusieurs reprises, au sein de l'hémicycle, la nécessité d'une évaluation portant sur l'effet quantitatif sur l'emploi a été

évoquée. Dans les colonnes des journaux, sourdait le reproche d'une absence d'évaluations *a priori* du futur plan sur l'emploi.

Or, la question de l'impact sur l'emploi ou l'insertion d'un programme public relatif à l'emploi, bien que point de passage obligé, est un obstacle que tant les évaluateurs que les décideurs ont du mal à franchir.

Les évaluateurs, d'une part, posent des conditions sur la validité de tel ou tel critère d'efficacité. Si l'approche de l'évaluation est d'ordre quantitatif, la mesure de l'efficacité s'entoure de précautions méthodologiques qui limitent la capacité interprétative de l'effet de la mesure : ils s'interrogent sur la frontière entre inactivité et chômage, font dépendre la situation d'insertion du "bénéficiaire" de variables complexes, telles que la durée et le mode d'observation. Ils cernent et quantifient le "toutes choses égales par ailleurs", et rendent à la conjoncture ce qui revient à la conjoncture. Si l'approche de l'évaluation est qualitative, la notion d'insertion est souvent revue et corrigée, pour intégrer des phénomènes personnels, sociaux ou locaux capables d'influer sur la situation du bénéficiaire. Ces phénomènes sont certes repérés et identifiés, classés, synthétisés, mais au-delà d'une typologie, n'arrivent pas à sauter "l'obstacle épistémologique" capable d'instrumenter une évaluation originale et pertinente.

Quant aux décideurs - c'est-à-dire, dans le cadre du *projet* de loi, tant le Gouvernement que la majorité parlementaire - il est apparu de la prudence, de la pudeur, voire de l'auto-censure, à préciser les objectifs de l'évaluation. Le plan quinquennal n'est pas accompagné d'objectif quantitatif. Il ne peut donc être réalisé d'évaluation de *l'efficacité* du plan ni de *l'efficience* de celui-ci. Seule la mesure d'exonérations de cotisations sociales pour l'embauche d'un premier salarié, ou d'un deuxième et troisième salarié est accompagnée d'un rapport d'évaluation spécifique portant sur "l'effet sur la concurrence et l'emploi".

Malgré cette absence d'objectifs clairement exprimés, on peut deviner, à la lecture de la loi, trois types de préoccupations horizontales qui pourront éventuellement donner le fil conducteur de la future évaluation :

- en premier lieu l'effet des mesures sous l'angle de la défense de l'emploi et des embauches de la population fragile que la loi a ciblées ;
- de même, l'effet macro-économique sur le chômage, l'emploi, la compétitivité ;
- enfin, l'effet sur les stratégies des acteurs, qu'il s'agisse du service public de l'emploi, de la négociation collective ou des mesures dites de simplification. A ce sujet, on peut d'ailleurs se demander si les décideurs, ayant explicitement retiré du projet de loi initial le bilan des simplifications administratives dans le domaine du travail et de l'emploi, souhaitent en retour obtenir des éléments d'évaluation de l'effet de la simplification des mesures telles que le SIFE, l'ACCRES ou de la filière unique de l'alternance.

Davantage que des objectifs quantitatifs sur le suivi en volume des mesures et le devenir des bénéficiaires, qui sont les premières pierres de l'édifice de l'évaluation, l'évaluateur devra faire préciser par le décideur les objectifs qualitatifs qu'il assigne à chacun des programmes ; il devra vérifier leur cohérence ou relever leurs contradictions éventuelles.

2°) Un partage des rôles entre décideurs et évaluateurs qui reste à confirmer

Le principe de distinction entre décideurs, commanditaires et évaluateurs semble aussi bien acquis dans l'hexagone que peut l'être le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables dans notre comptabilité publique.

Il conviendra donc dans les prochains mois de préciser le partage des rôles qui pourrait s'inspirer des axes suivants :

La Commission mixte, composée à part égale de personnes nommées par le Gouvernement et par le Parlement, a un rôle exclusif de commanditaire. La Commission en effet n'est pas l'auteur du rapport cité par la loi, mais contribue à son élaboration.

A l'initiative du Gouvernement, il est projeté d'instituer une instance d'évaluation indépendante chargée de produire un rapport d'évaluation, dans le cadre de la procédure d'évaluation interministérielle mise en oeuvre par le CIME. Cette intervention d'un premier niveau d'évaluation, indépendant et de qualité, est justifiée par la nécessité de soumettre des éléments d'évaluation incontestables et reconnus à la Commission créée par la loi.

Ainsi, si le schéma est retenu, la Commission pourra disposer d'un rapport d'évaluation, validé par le dispositif institutionnel le plus reconnu en matière d'évaluation publique (CIME et CSE), qui ne la liera pas, qui lui fournira une base quasi "scientifique" pour, en aval, exercer sa mission vis-à-vis du Gouvernement, lui-même chargé de remettre un rapport au Parlement.

De façon schématique, trois instances pourraient ainsi intervenir dans trois séquences successives :

- 1) L'instance d'évaluation mandatée par le CIME, par l'intermédiaire du Commissaire au Plan, a la responsabilité d'un rapport d'évaluation sur les différents thèmes contenus dans la loi. Ce rapport est publié et transmis au Gouvernement ;
- 2) La loi charge le Gouvernement d'établir un rapport d'évaluation, à partir notamment du rapport de l'instance d'évaluation, mais aussi des 4 rapports dits d'exécution prévus par la loi. Il dispose également d'un rapport intermédiaire sur la formation professionnelle régionale des jeunes, produit par le Comité de coordination. Des allers et retours s'établissent entre Gouvernement et Commission pour établir le rapport final.
- 3) Le rapport final est transmis par le Gouvernement au Parlement pour le 30 juin 1996.

Ce schéma, difficile à mettre en oeuvre, répond à un souci d'équilibre et d'indépendance entre les différents acteurs de l'évaluation. Sa complexité nécessitera cependant, tout au long de son élaboration, une attention permanente sur les missions et les responsabilités de chacun.

IV. Une adaptation des méthodes et du calendrier

1°) Une adaptation des méthodes d'évaluation aux objets à évaluer

La loi utilise plusieurs leviers d'action dans le domaine du travail et de l'emploi. Outre les créations ou les modifications de dispositifs d'aide à l'emploi, sont également prévues la négociation (aménagement du temps de travail, capital temps-formation), la simplification ou la décentralisation (formation professionnelle). Ces différents leviers impliquent des méthodes d'évaluation propres. De même, au-delà de cette évaluation d'"outils", il sera nécessaire de fixer les termes d'un autre niveau d'évaluation, selon la logique de blocs dont il a été fait mention ci-dessus : l'évaluation mesurant l'insertion des bénéficiaires d'une part, l'évaluation analysant le jeu des acteurs du service public de l'emploi ou des partenaires sociaux d'autre part. A ces différents blocs d'analyse devront donc répondre plusieurs niveaux d'évaluation.

Les développements ci-après portent plus précisément sur le bloc dit de l'insertion.

Selon les termes de la loi, l'évaluation requise semble être *a priori* un *bilan de dispositifs* ponctuels d'emploi. De prime abord, ce champ semble multiple et éclaté, car il concerne les "dispositions" de la loi en matière d'emploi, c'est-à-dire chaque disposition particulière, au fil des articles. De plus, à prendre au premier degré, cette évaluation prévue prend la forme d'un bilan.

Cette préoccupation, provenant des responsables politico-administratifs, est tout à fait légitime, car en-deçà du souci d'évaluation, les responsables ont avant tout besoin d'outils de pilotage lisibles et simples et surtout rapidement disponibles, voire simultanés à l'action. Le but recherché est le suivi de la ou des mesures : développement quantitatif de la mesure, respect de la réglementation, consommation de crédits, en bref tous éléments constitutifs du contrôle de gestion.

Ces données sont une dimension fondamentale de l'action publique. Les évaluateurs doivent tenir compte de ces impératifs, faute de quoi ils ne répondent pas à l'attente des décideurs.

Ainsi, dans le cas de l'évaluation des dispositifs d'emploi créés ou modifiés par la loi quinquennale, la méthode utilisée doit donc prioritairement respecter le souci de repérage des effets imputables à telle ou telle mesure.

C'est pourquoi, outre les évaluations qualitatives ou quantitatives de mesures ponctuelles (en particulier les exonérations pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié pour lesquelles un rapport d'exécution est requis, mais aussi chèque-service et ACCRE), la méthode d'évaluation qui semble la mieux adaptée est une étude à partir de doubles panels, permettant de quantifier l'efficacité relative et absolue des mesures en cause.

Un échantillon de bénéficiaires de mesures à un instant donné sera interrogé à plusieurs reprises (panel loupe), et comparé à un échantillon de chômeurs "interrogé" aux mêmes dates (panel témoin). Plusieurs mesures pourraient être évaluées : les contrats emploi-solidarité, les contrats de retour à l'emploi, les contrats de la nouvelle filière en alternance, qui devraient succéder aux contrats d'apprentissage et de qualification à partir du second semestre 1994, les contrats d'insertion professionnelle, les stages d'insertion et de formation à l'emploi.

Cette analyse devra tirer profit des enseignements issus de la récente synthèse sur les études de panels, réalisée pour le compte de la DARES. Elle tentera en particulier de dépasser la simple situation du bénéficiaire par rapport au marché du travail, en introduisant des éléments qualitatifs et sociologiques⁷. Cet élargissement de critères d'évaluation est utile pour envisager une évaluation réaliste et nuancée, adaptée aux différents types de mesures à évaluer. En effet, dans les rapports d'étude, il est souvent dénoncé la "sécheresse" des critères d'insertion tels que actif-inactif-chômeur. Se limiter à ces critères revient à classer en tête les mesures proches de l'emploi telles que les CRE ou les contrats de qualification, et rejeter en queue les mesures d'insertion plus éloignées des situations classiques de travail, en faisant fi de la progression des bénéficiaires, de leur motivation,...

Un des défis que l'évaluateur doit relever, et faire partager au décideur, est la détermination de nouveaux critères suffisamment opérationnels pour évaluer avec nuance ces différentes mesures.

2°) Un calendrier serré, reflet de compromis entre le temps de l'évaluation et le temps des politiques

Le plan s'applique sur cinq ans. Mais le rapport d'évaluation, à remettre à mi-parcours, ne donne guère plus de deux ans au gouvernement pour agir (début 94 - juin 96). De fait, c'est moins de deux ans qui sont à la disposition des différents maîtres d'oeuvre (cabinets, laboratoires, mais essentiellement les services du MTEFP, à la source de l'information).

Sachant que les mesures pour l'emploi créées ou modifiées par la loi sont mises en oeuvre soit au 1er janvier 1994, (première vague : exonérations pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié, stages d'insertion et de formation à l'emploi, CES et emplois consolidés), soit au 1er juillet 1994 (deuxième vague : contrat de retour à l'emploi, nouvelle filière de formation par l'alternance, se substituant aux contrats d'apprentissage et aux contrats de qualification), voire au-delà (chèques-service), sachant que le démarrage réel demande plusieurs mois, le rythme de croisière nécessaire pour arrêter la première interrogation sera très tardif (mi 94 à fin 94) et la durée d'observation sera très courte (fin 94 à fin 95), soit environ un an de mise en oeuvre de la mesure.

Cette mise en oeuvre tardive et ce laps de temps d'observation très court nécessitent, en ce qui concerne l'étude par panel, de constituer un échantillon de bénéficiaires à leur entrée en mesure, et non à leur sortie de mesures, en introduisant à la première interrogation des questions sur le passé des bénéficiaires, car les résultats de la première interrogation ne seraient pas disponibles dans les délais fixés par la loi. Même en retenant ce type d'échantillon, il n'y aura guère plus de deux interrogations disponibles pour établir une évaluation au moment retenu par la loi quinquennale.

Si l'on ne prend pas en compte deux interrogations à intervalle raisonnable, les résultats obtenus seront assimilables à une enquête d'insertion, et non à une étude de panel, c'est-à-dire l'étude du cheminement à moyen terme des bénéficiaires de mesures, au-delà des effets propres à la durée des contrats ou des stages en cause, et au-delà des phénomènes conjoncturels qui peuvent affecter le marché du travail.

Ces difficultés sont à prendre en compte dès le début pour assurer aux études d'évaluation la meilleure qualité possible et ne pas décevoir les décideurs.

A plus long terme, au-delà de 1996, l'étude de panel sera bien sûr poursuivie (troisième, voire quatrième interrogation), afin de réaliser une évaluation pleine et entière des mesures citées.

En définitive, même si la loi s'inscrit dans le moyen terme, même si la volonté d'adjoindre à cette loi une évaluation globale et systématique existe, ce qui signifie un minimum de durée et de continuité, l'évaluateur devra dans les faits concilier deux contraintes incontournables :

- un temps d'observation toujours trop étroit et toujours perturbé par des phénomènes extérieurs difficiles à prendre en compte, en particulier les retournements de conjoncture ;
- la pression du décideur pour connaître en temps réel l'évolution de la mesure, qui provient de la confusion entre évaluation et pilotage.

Mais loin de brouiller les cartes, ces nouvelles données doivent permettre progressivement à l'évaluateur d'ajuster et de moderniser ses outils, et au décideur d'en faire le meilleur usage.

Paris, le 14 janvier 1994

¹ Ce Comité est composé de représentants des Conseils Régionaux (majoritaires), de partenaires sociaux et de représentants de l'Etat.

² "Le chômage de longue durée - comprendre, agir, évaluer", Actes du Colloque DE/ MIRE, 1992.

³ "Bilan et analyse des méthodologies d'évaluation", mars 93, A Boudier, J P Cadet, D Demazière.

⁴ Des décrets et arrêtés sont prévus à cet effet. Le schéma sera connu d'ici quelques semaines.

⁵ Note DFP/DARES au Directeur du Cabinet du Ministre - 19 X 93.

⁶ "Les subventions à l'emploi en Europe", Gazier, Gautié, Silvéra, Rapport pour la DARES, à paraître dans la collection Premières Synthèses et Documents travail et emploi (1994).

⁷ Anne Lise Aucouturier, "Panels et évaluation de la politique de l'emploi", DARES, Cahiers travail et emploi, février 1994.

PROPOS D'ÉTAPE

Eric VERDIER

(Céreq)

CONCLUSIONS

PROPOS D'ÉTAPE

Eric VERDIER

(Céreq)

Au terme d'une journée de travail aussi dense (18 communications et trois rapports introductifs), il serait particulièrement aventureux de vouloir dresser un bilan à proprement parler. Il s'agira ici de quelques impressions générales qu'il importera de reprendre et de compléter. Elles s'organisent autour d'un constat -la complexité croissante de l'objet de l'évaluation-, de quelques pistes d'approfondissement possibles et d'une interrogation sur les rapports entre recherche et évaluation des politiques publiques.

1. Complexité croissante des politiques publiques d'aide à l'insertion et à la réinsertion.

Les termes d'ambiguïté, d'hétérogénéité, de diversité, de pluralité ... ont été utilisés tout au long de cette journée pour caractériser la mise en oeuvre de ces aides. Défense de chercheurs désireux de se protéger de la critique et notamment, de l'habituelle mise en cause de l'opérationnalité de leurs travaux ? Au lecteur de ce volume d'en juger. En tout état de cause, cette complexité croissante intervient objectivement à plusieurs niveaux:

. celui des objectifs des aides : insérer, orienter, qualifier reviennent aux AIF, le contrat de qualification vise à impliquer directement et fortement les entreprises dans la construction des compétences mais poursuit aussi des objectifs "civiques" en cherchant à prévenir les risques d'exclusion encourus par les jeunes les moins formés et des objectifs marchands en diminuant les coûts d'embauche et de rémunération.

. celui de la pluralité des opérateurs : elle est sans cesse accrue par la poursuite des processus de déconcentration et de décentralisation qui font intervenir des configurations d'acteurs publics et privés de plus en plus fournies. Il importe d'insister sur les relais de plus en plus

nets que constituent les entreprises et les offreurs de formation dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Le niveau territorial est de plus en plus privilégié parce qu'il permet, sur le principe tout du moins, de construire les interactions nécessaires à l'effectivité des politiques. Les circulaires d'application des lois et décrets instituant les aides font désormais explicitement appel à l'intervention des acteurs décentralisés pour opérationnaliser ces politiques. L'adaptation, la réinterprétation et le "bricolage" font désormais pleinement partie de la construction des interventions publiques.

. celui de l'hétérogénéité des publics bénéficiaires et des logiques d'usage d'une même aide. A caractéristiques scolaires et sociales données, l'utilisation d'une même aide -les AIF- pourra donner lieu à une diversité de pratiques de formation insoupçonnée des concepteurs.

Les appariements des mesures aux objectifs poursuivis et aux publics bénéficiaires ne peuvent manquer de déboucher sur des résultats singulièrement plus difficiles à interpréter qui constituent de ce fait un véritable défi pour la recherche.

2. Quelques pistes d'approfondissement.

Le contenu des débats et des communications invite, me semble-t-il, à réaliser des "détours productifs" afin de s'engager en toute connaissance de cause dans une évaluation des effets et de l'efficacité des politiques publiques. Trop de travaux d'évaluation ont considéré la politique publique comme une boîte noire qui permettrait de confronter *ex post* les ressources engagées (crédits, règles et personnels) aux résultats atteints.

Les travaux discutés à Lille insistent sur la nécessité d'analyser finement l'organisation que constitue une politique publique dont il faut en préalable définir les contours. Trois enjeux ont plus particulièrement été évoqués :

. qualifier les systèmes de ressources sur lesquels s'appuient les parties prenantes des politiques publiques : territoires et milieux professionnels et sociaux localisés, capacité d'expertise et d'expérimentation des agents décentralisés du service public de l'emploi, qualité des instances spécifiques de l'insertion et de la réinsertion...

. analyser les processus d'interface et d'échange entre les acteurs des politiques publiques: critères de recrutement ou de sélection mis en oeuvre par les entreprises et les organismes de formation, contenu de l'intermédiation réalisée par les formateurs, les tuteurs, les orienteurs entre les compétences des personnes et les besoins formulés d'une manière plus ou moins outillée par les entreprises...

. révéler les principes et les référentiels d'action des parties prenantes des politiques publiques. C'est d'autant plus important que les mesures visent des objectifs plus diversifiés et s'en remettent plus explicitement au niveau local pour les opérationnaliser. Il appartient à l'évaluation de mettre au jour les principes d'action et les objectifs des acteurs qui peuvent être plus implicites qu'explicites. Un intérêt tout particulier pourrait être porté aux indicateurs de résultat construits par les opérateurs pour suivre leur action car ils sont en règle générale très révélateurs des objectifs sur lesquels ceux-ci calent leurs pratiques.

D'une manière générale, il est apparu primordial de d'analyser les processus par lesquels une politique publique conçue au niveau central vient s'inscrire dans les pratiques des acteurs localisés de la relation formation emploi.

3. Recherche et évaluation : quel espace commun ?

A priori une tension caractérise les relations entre ces deux activités. La demande d'évaluation tend en effet à imposer ses catégories pour analyser les effets de ou des politiques publiques tandis que la recherche tentera de les déconstruire pour en échafauder de plus pertinentes afin d'analyser les conduites des protagonistes des aides publiques et les effets de ces dernières. D'une certaine manière, la période n'a jamais été aussi favorable compte tenu de l'ampleur et de l'urgence des problèmes qui sont sous-jacents aux politiques étudiées. Non seulement la demande d'évaluation adressée aux chercheurs se fait de plus en plus intense et pressante même si elle est parfois empreinte d'ambiguïté mais en outre, les politiques d'aide à l'insertion et à la réinsertion sont devenues des composantes structurelles de la relation formation emploi et à ce titre, s'imposent comme des objets de recherche incontournables. La construction d'un espace commun est d'autant plus envisageable que chacun des deux partenaires (recherche et action publique) se doit d'être modeste : le premier est confrontée aux insuffisances des théories de l'insertion et du chômage, le second à l'impuissance relative de politiques publiques massives et répétées.

Il reste à éviter les pièges d'une dénonciation réciproque en considérant de part et d'autre les demandes comme légitimes : questionnement des acteurs qu'il reviendra aux chercheurs de reconstruire afin de délimiter les champs pertinents et de dégager les méthodes d'investigation appropriées, discussion des résultats des études par les parties prenantes des politiques en vue d'en valider le contenu et d'en favoriser une appropriation utile pour l'action.

En bref, une déontologie de l'évaluation s'impose et c'est à un examen de ses principes que va nous convier maintenant Claude Seibel.

CONCLUSION DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES
SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

C. SEIBEL

(DARES, ministère du Travail)

CONCLUSION DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

par C. SEIBEL

(Ministère du Travail, de l'Emploi
et de la Formation professionnelle
Direction de l'Animation de la Recherche
des Etudes et des Statistiques)

Il est toujours déplaisant pour les participants à une journée d'étude, aussi riche que celle vécue aujourd'hui, d'attendre les conclusions de quelqu'un qui n'a pas participé à l'ensemble de la journée. Excusez-moi de vous placer dans ce type de situation mais je devais intervenir dans une table ronde des entretiens "Condorcet" et il était difficile d'être à la fois à la Villette et à Lille.

Après ce préambule et mes excuses, ma présence ici et mon intervention ont d'abord comme objectif de vous dire et de dire aux équipes universitaires auxquelles vous appartenez toute l'importance des travaux d'évaluation auxquels vous participez et auxquels vous participerez de plus en plus compte tenu des perspectives qu'ouvre la loi quinquennale et son évaluation prévue dans ses art 53 et 82. Sans nier le caractère multiforme du concept "évaluation", je pense que, dans l'avenir, beaucoup de recherches que vous conduisez actuellement seront tout à fait cruciales pour mieux fonder le caractère scientifique des protocoles d'évaluation qui peu à peu accompagnent les politiques publiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle.

Nous avons un gros travail à accomplir collectivement pour mieux cerner les dimensions conceptuelles de l'évaluation, pour préciser les rôles des acteurs, des évaluateurs et des décideurs, pour clarifier le rôle de l'évaluation sur le double registre de la progression des connaissances et de la prise de décisions correctives (s'il en est besoin).

Quelques mots sur chacun de ses points

1. Mieux cerner les dimensions conceptuelles de l'évaluation

Il est frappant de voir la variété des pratiques, des niveaux d'interrogation, des méthodes employées, de l'implication des acteurs dans ce qui est désigné par évaluation. Il serait absurde de produire dans le champ de nouveaux discours normatifs et dogmatiques. Pour traduire la complexité de l'action publique, du rôle des opérateurs et des bénéficiaires, des effets parfois nombreux et pas toujours faciles à cerner des politiques publiques, nous resterons longtemps entre empirisme et théorie. Du moins peut on clarifier comment situer par rapport à l'évaluation des opérations telles que diagnostic, suivi, bilan, audit, contrôle. Les règles du jeu à élaborer collectivement font partie d'une "culture de l'évaluation" à laquelle

contribuent de nombreux dispositifs. Les plus pertinents mettent l'accent sur la transparence des méthodes, des hypothèses et des résultats, la clarification des rôles des parties prenantes à l'évaluation, l'explicitation des concepts utilisés et des indicateurs retenus au service des objectifs de l'évaluation, qui naturellement, doit être replacée dans le contexte et les objectifs de la politique publique qu'il a été décidé d'évaluer, si du moins si elle évaluable.

2. Préciser les rôles des acteurs, des évaluateurs et des décideurs

Là encore il ne s'agit pas de figer dans le marbre des principes d'organisations intangibles mais plus simplement de rappeler, par delà les facteurs propres aux personnes, certaines clarifications de rôles qui sont des conditions nécessaires (jamais suffisantes) au succès de l'entreprise d'évaluation : séparation du décideur et de l'évaluateur (la séparation ne veut pas dire absence de dialogue à des phases-clé de l'évaluation) ; implications d'acteurs et d'opérateurs dans la mise au point des protocoles d'évaluation ; validations des premiers résultats par les acteurs (ce qui ne veut pas dire recherche de consensus). Il s'agit pourtant d'une étape essentielle de vérification des hypothèses qui sous-tendent le protocole d'évaluation.

3. Clarifier le rôle de l'évaluation

Comme je l'ai dit, cette méthode d'accumulation des connaissances (et de validation de ces connaissances par les acteurs) a aussi pour ambition de cerner les effets multiformes d'une politique publique et d'enclencher, soit son maintien par amélioration marginale, soit sa remise en question par le pouvoir commanditaire de l'évaluation.

Je ne traiterai pas du premier aspect qui ne me semble pas caractéristique de l'évaluation mais plutôt de l'avancée générale des connaissances dans le champs des sciences humaines et sociales. Pour moi un protocole d'évaluation (qui se concrétise dans un cahier de charges pour ceux qui sont concrètement chargés de l'évaluation), ce n'est pas un rassemblement de l'information disponible ou des études antérieures. C'est plus exigeant puisque l'on s'efforce de poser des hypothèses *a priori* puis de suggérer les méthodes et les modalités d'investigations qui permettent de les confirmer ou de les infirmer. Cela n'a rien d'original ; ce qui est original, c'est l'implication des opérateurs en amont dans la formulation de ces hypothèses puis à nouveau l'implication des mêmes acteurs (mais aussi si possible des bénéficiaires) dans la validation et la prise de sens des résultats du travail de recherche scientifique.

Les liens évaluateurs-décideurs sont beaucoup plus délicats. On ne peut pas les éviter, puisqu'à la différence d'un protocole de recherche qui peut se développer hors de la sphère de la décision publique et des "décideurs", l'évaluation résulte d'une commande. Même, en allant plus loin, les objectifs de l'évaluation sont fixés par le commanditaire, c'est-à-dire par le responsable de l'action publique que ce soit au niveau national ou régional ou local (le niveau géographique peut naturellement modifier le contexte et les contraintes mais pas la fonction politique du commanditaire).

Or beaucoup de malentendus peuvent interférer dans la relation décideur évaluateur. Je vais m'inspirer d'une intervention de Mme Elbaum dans le groupe de suivi *ad hoc* du programme d'études 1993 du Ministre du travail. Elle distinguait dans les difficultés

d'appropriation des résultats de l'évaluation par les décideurs :

"1. Trois causes liées à l'évaluation elle-même

1.1. La notion d'évaluation est jugée tellement indispensable et incontournable désormais par les décideurs, qu'elle en est pervertie. Exemple : l'impératif d'évaluer le programme 900 000 CLD de manière concomitante et de disposer des résultats quasiment simultanément y compris sur le devenir des bénéficiaires...

1.2. La polarisation sur la mesure de l'efficacité de la formation ou de l'insertion à la sortie des mesures (en termes de retour à l'emploi) alimente l'approche adéquationniste et renvoie la balle aux évaluateurs sur la pertinence de cette approche. En retour, il est difficile d'expliquer aux décideurs que cette approche n'est que partielle.

1.3. Le message des évaluateurs ne pourra s'imposer clairement aux politiques tant qu'il ne prendra pas en compte leurs contraintes propres à savoir le besoin d'affichage et l'usage contractile et conjoncturel de la politique de l'emploi ; face à ces impératifs, l'évaluateur ne peut se contenter de dire qu'il faut travailler sur la durée, avec des mesures stables et des volumes inchangés...

2. Deux causes liées aux décideurs eux-mêmes

2.1 L'incapacité à traduire l'évaluation. L'évaluation est bien prise en compte, mais les décideurs sont incapables de traduire ses résultats au niveau de l'action administrative, autrement qu'en collant de trop près à des catégories d'action mises en évidence *a posteriori* par les évaluations et en les transformant en catégorie d'action administrative. Exemple : la mobilisation des préfets, sur le programme 900 000 CLD, a accentué la forte pression quantitative non seulement sur chaque mesure, mais à l'intérieur des mesures, sur chaque catégorie administrative de public. La mobilisation des acteurs s'effectue donc, mais on ne parvient pas à la faire autrement que quantitativement, et sur autre chose que des catégories administratives. De ce point de vue, le pas n'est pas franchi entre évaluateurs et administration.

2.2. Le règne de la méfiance dans le processus de décision de l'administration. La volonté de contrôler *a priori* l'emporte, notamment dans les négociations interministérielles : la Direction du budget est peu encline à accorder des enveloppes sans contrôler l'éligibilité des bénéficiaires, en contrôlant de très près les catégories définies par les circulaires, même si cela ne garantit en rien la limitation des dépenses."

Ces difficultés étant mieux cernées, peut-on repérer des moments clés dans l'articulation évaluateur décideur ? Il y en a 3, ces moments clés sont aussi des moments clés de l'évaluation, en particulier le 1er et le 3ème.

Le premier, c'est la mise en place de la saisine de l'instance d'évaluation, c'est en effet à ce moment-là qu'on doit répondre aux questions :

y-a-t-il une politique publique ?
est-elle évaluable ?

ou autrement dit pouvons-nous définir des objectifs évaluable de la politique publique envisagée ? Cette formulation vous paraît peut-être trop absolue mais il nous est arrivé dans le cadre du Conseil scientifique de l'évaluation d'être confrontés à des politiques non évaluable, soit qu'il n'y avait pas réellement de politique coordonnée dans le domaine, c'était le cas de l'archéologie, soit que le commanditaire fixait à une politique des objectifs qu'elle n'avait jamais eus par exemple ; l'accueil des populations défavorisées par les services publics s'est heurté dans la plupart des domaines (sauf éducation et ville) à l'obstacle de l'égalité de traitement devant le service public qui fonde la plupart des politiques d'accueil du public dans les différents domaines.

Le deuxième temps fort est celui de la production du schéma d'évaluation qui va se concrétiser dans un cahier des charges pour les opérateurs. Pourquoi ce moment est-il important ? C'est parce qu'il doit synthétiser la phase de définition des objectifs explicites et implicites, quantitatifs et qualitatifs de la politique évaluée, il doit penser hypothèses, méthodes, délais, rôles que le maître d'oeuvre de l'évaluation doit respecter.

C'est une perspective intéressante que nous ouvre le rapport d'évaluation à mi-parcours de la loi quinquennale dont le principe a été décidé mais dont il faut maintenant par une maïeutique d'aller et retour entre évaluateur et décideur faire préciser les objectifs par thèmes et les objectifs transversaux. Dans ce dernier cas ce sera une sorte de reconstruction *a posteriori*.

Enfin, dernier moment, celui de l'intégration dans le rapport d'évaluation de tous les éléments observés, analysés, validés et les propositions de rectification de trajectoires adressées au commanditaire.

Il me semble que l'élaboration des propositions reste encore le point faible des évaluations disponibles. Dans notre pays, plusieurs dispositifs sont envisagés soit la coupure nette entre évaluateur et décideur (souvent les propositions seront assez générales peu fiables quant à leur vraisemblance politique ou leur faisabilité technique) ; ou bien un sas de recouvrement entre évaluateur et décideur après rédaction du rapport d'évaluation qui est intangible, ceci peut faciliter la reprise par le commanditaire des propositions. De toute manière, ce moment est difficile surtout si, entre-temps, le décideur a changé ou s'il s'intéresse à d'autres thèmes. Souhaitons dans ce cas que les retombées sur les acteurs aient enclenché quelques modifications coordonnées. Elles seront malgré tout très limitées si les responsables politiques se désintéressent du chantier.

L'évaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion professionnelle devient un champ d'investigation et un axe de préoccupation majeurs, tant pour les concepteurs et gestionnaires des politiques et dispositifs que pour les chercheurs et observateurs.

Les évolutions quantitatives et qualitatives du chômage, les dynamiques de l'action publique en ce domaine, la complexité croissante des formes d'intervention expliquent cet intérêt croissant.

Ce document témoigne de ces préoccupations, puisqu'il rassemble les contributions à une journée d'études centrée sur l'évaluation des aides publiques à l'insertion professionnelle, ciblées sur les chômeurs de longue durée ou les jeunes entrants sur le marché du travail.

Trois thèmes organisent ces contributions :

- a) la mise en oeuvre des politiques publiques et la construction par les opérateurs de normes et de catégories permettant de régler leurs interactions ;
- b) les effets des politiques publiques, les méthodologies mobilisées pour les mesurer ;
- c) les relations entre évaluations et prises de décision, évaluateurs et décideurs, et les formes de régulation qui se construisent dans cet interface.

Chacun de ces axes fournit matière à réflexion et à débat, dans la communauté scientifique, au sein des administrations publiques et aux interfaces entre ces deux catégories d'acteurs. Ils cristallisent ainsi des apprentissages collectifs nécessaires à la réalisation d'avancées en matière d'évaluation.

ISBN : 2-11-087974-2

ISSN : EN COURS

CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

10, Place de la Joliette.
BP 176 13474 Marseille Cedex 02
Tél : (16) 91 13 28 28 / Fax : (16) 91 13 28 80