

La formation professionnelle des chômeurs

Aurore Fleuret et Philippe Zamora (*)

Les efforts des pouvoirs publics en matière de formation professionnelle des chômeurs se sont très nettement accrus depuis trente ans, même si l'on observe depuis une dizaine d'années un recul du nombre de stages proposés aux chômeurs. En 2003, 650 000 chômeurs sont partis en formation. Ces formations ont des contenus et des objectifs assez divers. Elles peuvent aussi bien viser la maîtrise des savoirs de base qu'être des formations spécialisées et qualifiantes. La responsabilité de ces stages incombe à de nombreux acteurs : conseils régionaux, partenaires sociaux et État. Cette diversité rend leur suivi statistique assez complexe.

Après avoir retracé l'évolution sur longue période des stages en direction des demandeurs d'emploi, cet article caractérise les stages et les stagiaires en 2002 et 2003, à partir de la nouvelle enquête sur l'emploi de l'Insee. Il aborde ensuite l'évaluation de l'impact des formations sur le retour à l'emploi des bénéficiaires. Paradoxalement, même s'il s'agit d'un domaine assez ancien, la recherche quantitative et qualitative reste active. Au-delà des limites propres à tout exercice d'évaluation, les études disponibles tendent à montrer que l'alliance entre formation et exercice d'un emploi dans le secteur marchand est de nature à accroître l'efficacité des dispositifs à destination des chômeurs.

Le marché du travail en France et dans une grande partie des pays européens est marqué par une forte récurrence du chômage dans les parcours professionnels ainsi que par la persistance d'un chômage de longue durée. Un nombre important de chômeurs restent ainsi exclus de l'emploi ou sont, notamment en début de vie active, durablement affectés sur des postes temporaires et peu qualifiés. De nombreuses théories du marché du travail se sont développées pour expliquer les difficultés d'adéquation entre offre et demande de travail, notamment au niveau des faibles qualifications. Du côté des pouvoirs publics, les interventions ont d'abord porté sur l'offre de travail en cherchant à accroître la qualification des chômeurs par des actions de formation professionnelle. Puis le champ d'action s'est élargi, dans les années quatre-vingt-dix, à un soutien direct à la demande de travail peu qualifié par des mesures d'exonérations visant à diminuer le coût du travail au niveau des bas salaires.

(*) Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Dares. Les auteurs remercient Paul Santelmann de l'Afpa pour son aide précieuse.

Parallèlement, le paysage institutionnel de la formation des chômeurs s'est complexifié. Alors que la formation professionnelle des salariés relève essentiellement de la compétence des entreprises, la formation des chômeurs est aujourd'hui sous la responsabilité de multiples acteurs. Conseils régionaux, État et plus récemment partenaires sociaux conjuguent leurs efforts dans des configurations qui ne sont certainement pas encore stabilisées. La formation des demandeurs d'emploi répond à des objectifs d'insertion professionnelle mais aussi d'insertion sociale. L'action publique en matière de formation professionnelle jongle donc entre mesures axées sur les besoins économiques du marché du travail (satisfaction à court terme des besoins en main-d'œuvre des entreprises, amélioration de la qualification dans une optique de moyen terme) et actions de lutte contre la sélectivité du chômage (formations destinées aux personnes les plus éloignées de l'emploi : jeunes peu qualifiés, chômeurs de longue durée...).

Cet article vise à faire un point sur les politiques de formation professionnelle à destination des chômeurs sous trois angles successifs. Pour mieux comprendre l'organisation actuelle du champ, la première partie passe en revue les principales étapes de l'action des pouvoirs publics en matière de formation professionnelle. La suite de l'article fournit des éléments d'évaluation de cette politique. Toute évaluation d'une politique commence d'abord par une description de ses contours. Or compter et décrire les chômeurs qui bénéficient d'une formation n'est pas une tâche facile, car les sources sont multiples et parfois contradictoires. La dernière partie pose la question du devenir ultérieur des stagiaires : le passage par un stage de formation accélère-t-il l'insertion professionnelle ?

100 000 entrées en stage dans les années soixante-dix, 650 000 aujourd'hui¹

Entre 1973 et 2002, le nombre annuel d'entrées en stage de chômeurs a été multiplié par six. Il s'élève aujourd'hui à près de 650 000 (*graphique 1*). En revanche, le nombre de chômeurs en formation à un instant donné n'est que de 200 000 (*graphique 2*). En effet, les stages de formation ont une durée moyenne de trois à quatre mois, ce qui est court comparé aux durées d'autres dispositifs des politiques de l'emploi : le contrat emploi solidarité dure environ un an par exemple. De plus, la durée des stages s'est raccourcie au fil des années, passant de 550 heures dans les années soixante-dix aux 400 heures actuelles.

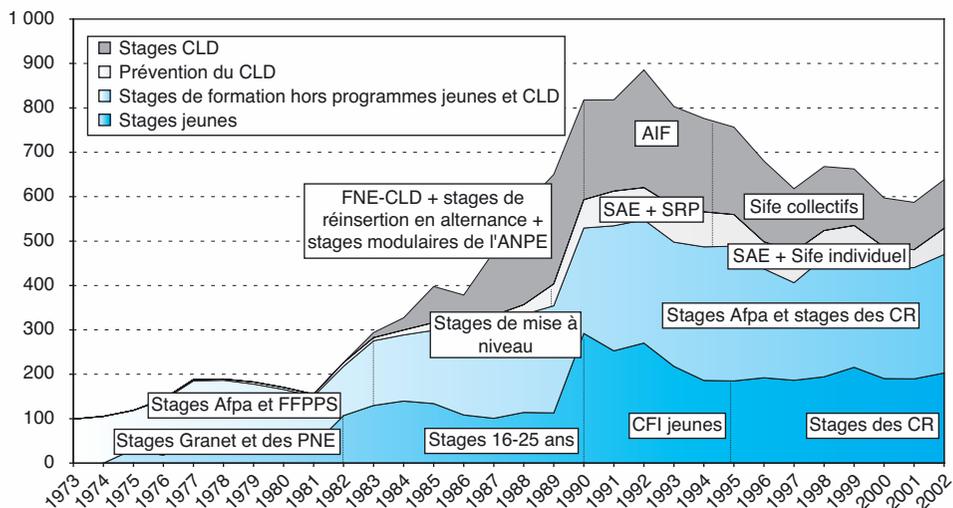
Du fait de la diminution de la durée des stages, le nombre de chômeurs en formation s'est accru dans une moindre mesure que les entrées en stage. Il a été ainsi multiplié par quatre dans les trente dernières années, alors que dans le même temps, le nombre de chômeurs était multiplié par cinq. Tandis que les rythmes de croissance du chômage et des formations des chômeurs ont été parallèles jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, on assiste depuis lors à une réduction des stages de formation. Celle-ci s'est accompagnée d'une diversification des instruments de lutte contre le chômage notamment avec le recours à la baisse du coût du travail.

Instrument de promotion sociale et de satisfaction des besoins en main-d'œuvre dans ses premières années, la formation professionnelle est ensuite devenue un moyen privilégié

1. Voir [9] et [10] pour une histoire et une analyse plus large des politiques d'emploi et de formation professionnelle.

Graphique 1 Évolution des entrées en formation des chômeurs

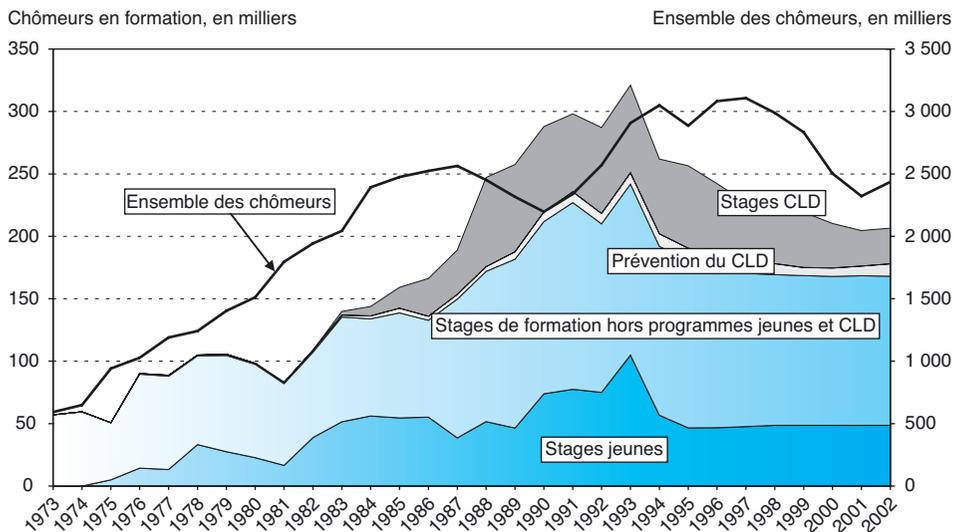
En milliers



Note : par commodité, l'abréviation CLD est utilisée dans les figures pour « chômeurs (ou chômage) de longue durée » et CR (dans ce seul graphique) pour conseils régionaux. Les autres sigles sont développés dans le tableau 1.

Sources : Dares, Unedic, Cnasea, Afp, ANPE ; calculs Dares.

Graphique 2 Évolution des stocks annuels moyens des chômeurs en formation et de l'ensemble des chômeurs



Sources : Dares, Unedic, Cnasea, Afp, ANPE ; calculs Dares.

pour insérer des publics en difficulté (jeunes de faible niveau de qualification, femmes ayant connu une période d'inactivité, personnes handicapées, travailleurs immigrés). Enfin, avec l'apparition du chômage de longue durée, la formation professionnelle est devenue également un moyen d'accélérer le retour à l'emploi des chômeurs. Les chômeurs de plus d'un an sont donc prioritaires dans certaines formations, tandis que d'autres formations visent à éviter aux chômeurs une période prolongée dans le chômage.

Le service public de l'emploi se met en place durant l'après-guerre

Dans les années soixante, alors que la formation post-scolaire n'avait été mobilisée jusque-là que dans les périodes de guerre, de reconstruction ou de crise, l'État s'empare du chantier de la formation continue. Dans un contexte de plein emploi et de mutations économiques (essor du secteur tertiaire, progrès technologique), cette intervention de l'État a pour but de prévenir les pénuries de main-d'œuvre, d'adapter la population active aux besoins d'emploi et de favoriser la promotion sociale. Les lois de 1959 sur la promotion sociale, puis de 1966 et de 1971 sur la formation professionnelle et l'éducation permanente, donnent un cadre institutionnel à la politique de formation.

Parallèlement, le service public de l'emploi se met en place, avec notamment la création de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) en 1958, du Fonds national de l'emploi (FNE) en 1963, de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) en 1964 et de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en 1967.

La formation professionnelle des adultes se développe avec l'apparition du chômage de masse

Suite au premier choc pétrolier de 1973 et au ralentissement de l'économie, le marché du travail se dégrade et un chômage essentiellement frictionnel fait place à un chômage massif. Entre décembre 1973 et décembre 1975, le nombre de chômeurs passe de 600 000 à un million. Des dispositifs généraux tels que les stages de l'Afp et du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) se développent (*tableau 1*). En 1973, 100 000 bénéficiaires entrent dans ces dispositifs de formation, qui représentent alors l'intégralité de l'effort de formation en faveur des demandeurs d'emploi.

1975, former les jeunes les moins qualifiés pour une meilleure insertion professionnelle

À la fin de l'année 1975, le taux de chômage (au sens du Bureau international du travail – BIT –) des 15-24 ans atteint les 10 %. L'État adopte alors une politique de l'emploi plus particulièrement tournée vers les jeunes, avec la mise en place des stages Granet, du nom du secrétaire d'État à l'Emploi de l'époque. Ces stages s'adressent aux jeunes de 16 à 20 ans inscrits à l'ANPE et ayant un faible niveau de qualification. En 1977, est créé

Tableau 1**Les principaux dispositifs de la formation professionnelle depuis 1973**

Années de création	Noms des dispositifs
1973-1980	Stages du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale – FFPPS – (1972-) Stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – Afa – Stages du Fonds national de l'emploi – FNE – pour les cadres (1973-2000) Stages Granet (1975-1977) Stages des pactes nationaux pour l'emploi – PNE – (1977-1981) Stages de mise à niveau (1976-1990)
1981-1982	<i>Rapport Schwartz (1981)</i> Stages du plan avenir jeunes (1981-1982) Stages d'insertion professionnelle et sociale (16-25 ans) (1982-1990)
1983-1985	Stages des conseils régionaux (1983-) Stages FNE pour chômeurs de longue durée (1983-1989) Stages modulaires (1985-1989)
1986-1988	Dispositifs de l'Éducation nationale (1986-1994) Stages de réinsertion en alternance (1987-1989) Stages FNE-femmes isolées (1987-1993)
1989-1992	Crédit formation individualisé jeunes – CFI – (1989-1993) Stages de reclassement professionnel – SRP – (1989-1993) Actions d'insertion et de formation – AIF – (1990-1993) Stages d'accès à l'entreprise – SAE – (1990-) Programme PÂQUE (1992-1995)
1993-1996	Stages d'insertion et de formation à l'emploi – Sife – (1994-) Stages régionaux pour les jeunes (1995-)
1997-2003	Actions de formation préalable à l'embauche – AFPE – (2001-) Formations conventionnées de l'Unedic (2001-)

Note : entre parenthèses, date de début et de fin des entrées dans le dispositif.

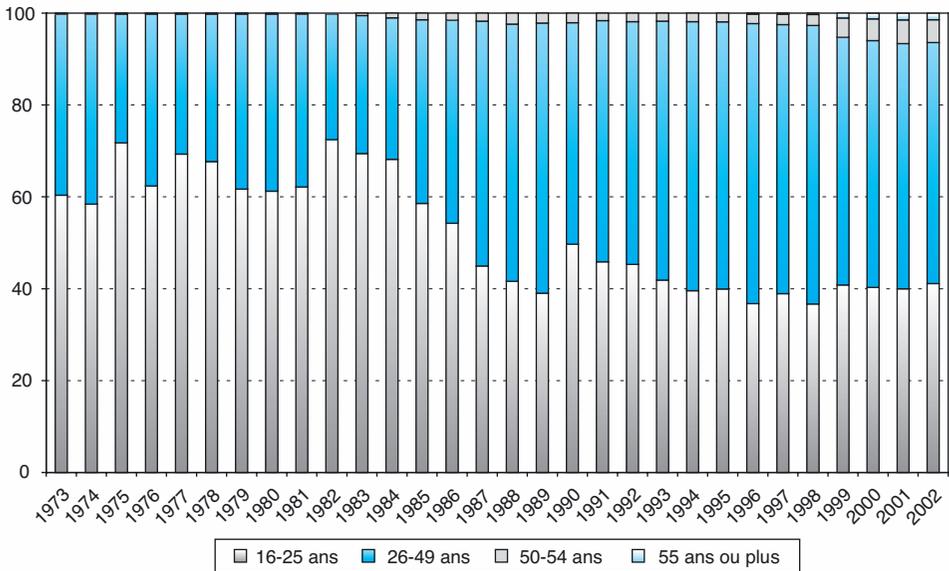
le premier pacte national pour l'emploi des jeunes qui reprend l'essentiel du dispositif en élargissant le public cible aux 16-25 ans. Les mêmes types de dispositifs seront reproduits au cours des deuxième et troisième pactes (1978-1981) et en 1981-1982 avec le plan avenir jeunes. Entre 1975 et 1982, le nombre de stages orientés spécifiquement vers les jeunes demandeurs d'emploi oscille autour de 40 000 chaque année et les 16-25 ans représentent plus de 60 % de l'ensemble des bénéficiaires entrés en formation à cette période (*graphique 3*). Parallèlement, l'apprentissage est relancé : en 1982, environ 125 000 jeunes entrent en contrat d'apprentissage alors qu'ils étaient 80 000 en 1975.

Cet effort des pouvoirs publics ne suffit pourtant pas à endiguer le chômage croissant des jeunes. En 1981, à la suite du rapport Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, la logique des stages en faveur des jeunes demandeurs d'emploi change. Pour que la formation professionnelle ne profite pas en priorité aux jeunes les plus formés, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales sont implantées sur l'ensemble du territoire. Leur but est de prendre en charge les jeunes les plus en difficulté dès leur sortie du système scolaire. Entre 1982 et 1989, une centaine de milliers de stages jeunes sont suivis chaque année et plus de 70 % d'entre eux sont suivis par des jeunes sans qualification (de niveau VI et *Vbis*). En 1989 enfin, est mis en place le « crédit formation individualisé » afin de répondre aux difficultés d'insertion des quelque 90 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans qualification. Ce dispositif rompt avec la logique du stage car il introduit la notion de parcours d'insertion. En fonction des potentialités des jeunes, les conseillers élaborent un projet individualisé faisant appel aux dispositifs existants en vue de donner aux jeunes une qualification. En 1990, près de 270 000 jeunes, soit un tiers des bénéficiaires de la formation professionnelle, entrent dans ce programme.

Graphique 3

Structure des bénéficiaires par âge

En %

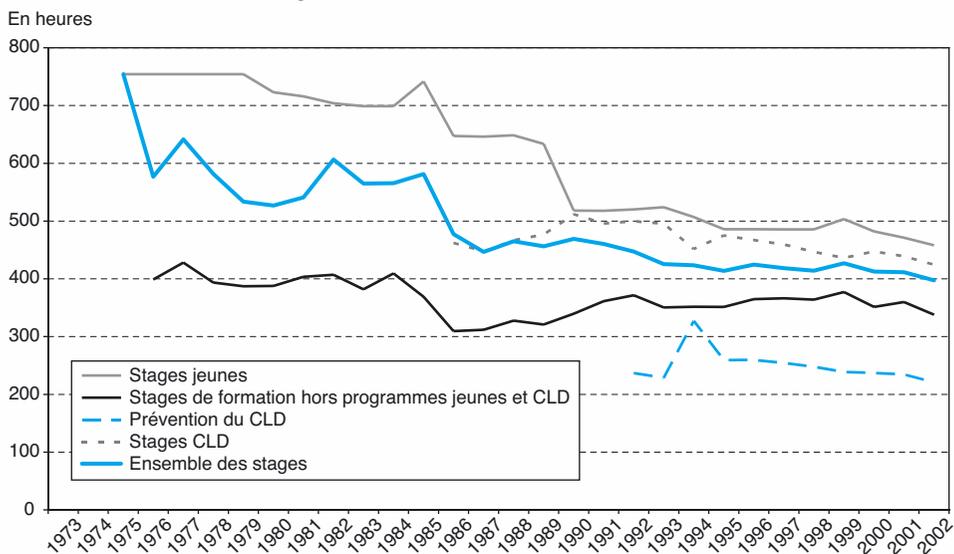


Sources : Dares, Unedic, Cnasea, Alfa, ANPE ; calculs Dares.

1983, l'État se recentre sur la formation des publics spécifiques et confie les stages plus classiques aux conseils régionaux

Les jeunes ne sont pas les seuls à être touchés par le chômage. En 1983, on compte deux millions de demandeurs d'emploi, soit trois fois plus qu'en 1972. L'action publique change alors d'orientation. L'État décide de renforcer son rôle auprès des demandeurs d'emploi en créant des stages spécifiques aux chômeurs de longue durée : stages du FNE en 1983, puis stages modulaires de l'ANPE en 1985 et stages de reclassement professionnels en 1987, qui sont fusionnés en 1990 en un seul et même stage, les actions d'insertion et de formation (AIF). Ce sont des stages plus longs que les autres stages destinés aux adultes puisqu'ils durent environ 450 heures, soit environ 100 heures de plus que les stages « ordinaires » (*graphique 4*). Parallèlement, l'État se désengage des dispositifs de formation plus généraux en donnant aux régions en 1983 une « compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue ». Les conseils régionaux reçoivent effectivement une compétence de développement économique territorial. La formation des demandeurs d'emploi est un des instruments de cette politique. 70 000 formations destinées aux demandeurs d'emploi et financées par les conseils régionaux débutent ainsi en 1983. Dans le même temps, l'apprentissage est décentralisé. L'État conserve donc des « compétences d'exception » en finançant les stages destinés aux jeunes et aux chômeurs de longue durée alors que les conseils régionaux prennent en charge les dispositifs généraux des adultes.

Graphique 4 Évolution des durées de stage



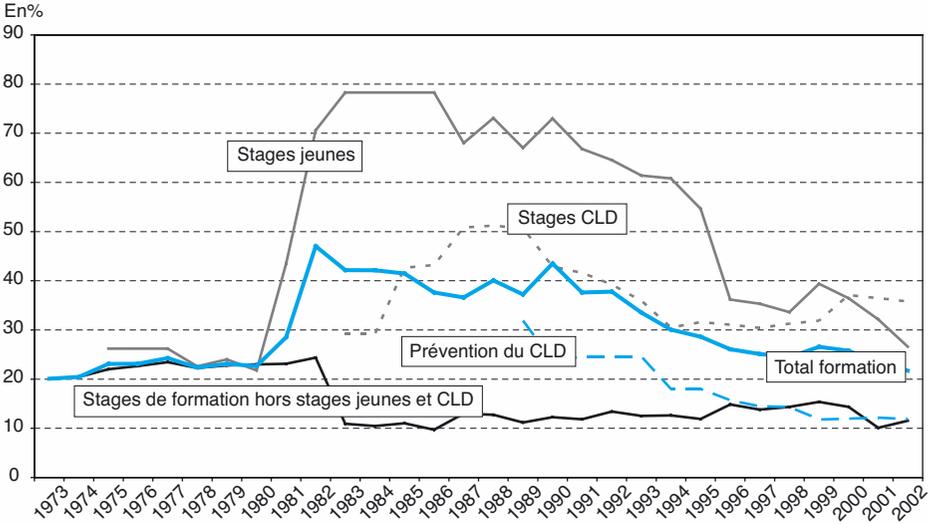
Sources : Dares, Unedic, Cnasea, Afpa, ANPE ; calculs Dares.

La loi quinquennale de 1993 accentue le processus de décentralisation de la formation professionnelle. Les conseils régionaux prennent peu à peu à leur charge les stages de formation destinés aux jeunes de moins de 26 ans. En 1999, ils ont l'entière compétence du dispositif « crédit formation individualisé – jeunes », qu'on a coutume d'évoquer aujourd'hui sous l'appellation « stages régionaux » (ou parcours qualifiants) pour les jeunes. Au début de la mise en place de la décentralisation, les effectifs de ces stages jeunes baissent fortement. Depuis 1998, ils sont restés constants et concernent environ 200 000 jeunes chaque année. Les conseils régionaux ont tendance à se réorienter vers des niveaux de qualification légèrement plus élevés (niveau CAP/BEP) : la part des jeunes sans qualification diminue donc fortement (*graphique 5*). En 1998 toutefois, les trois quarts des bénéficiaires entrés en stages jeunes avaient un niveau inférieur ou égal au CAP/BEP.

Le recentrage de l'État autour des publics spécifiques est encore renforcé avec la loi d'orientation de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Les jeunes sans qualification, les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, les personnes handicapées, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation spécifique de solidarité, les stagiaires isolés et les anciens détenus constituent désormais les publics éligibles des stages financés par l'État. L'égalité d'accès des hommes et des femmes à ces actions doit être respectée. Le programme « trajet d'accès à l'emploi » (Trace) est alors mis en place pour les jeunes les moins qualifiés. Ce programme vise à conférer aux conseillers des missions locales et des PAIO une fonction qui dépasse la simple orientation. Ils doivent envisager le parcours des jeunes dans leur globalité sociale et professionnelle et adapter l'accès aux prestations aux nécessités individuelles. En 2000, les stages d'insertion et de formation à l'emploi (Sife), successeurs des AIF, sont ouverts aux jeunes suivant le programme Trace.

Graphique 5

Part des stagiaires sans qualification dans les dispositifs de formation

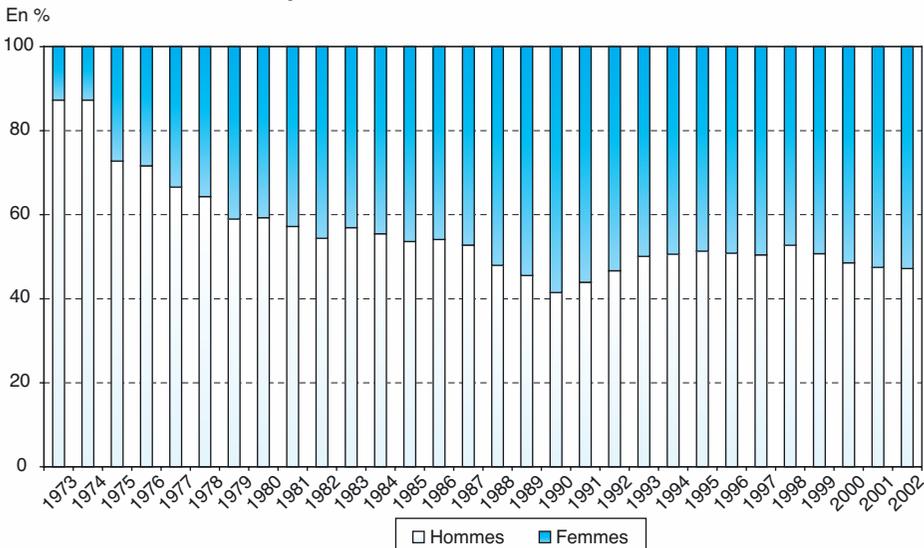


Sources : Dares, Unedic, Cnasea, Afpa, ANPE ; calculs Dares.

Suite à ces orientations, le profil des bénéficiaires des stages de formations évolue légèrement. La part des femmes augmente pour atteindre 53 % en 2002 (graphique 6). En revanche, les bénéficiaires sans qualification ne sont pas plus nombreux qu'auparavant, même si leur poids augmente légèrement dans les Sife et dans les stages d'accès à l'entreprise (SAE), stages permettant aux demandeurs d'emploi d'accéder à une offre d'emploi.

Graphique 6

Structure des bénéficiaires par sexe



Sources : Dares, Unedic, Cnasea, Afpa, ANPE ; calculs Dares.

Dans les années quatre-vingt-dix, les instruments de lutte contre le chômage se diversifient

Depuis 1993, les effectifs de chômeurs en formation sont en baisse. Les stages jeunes sont moins nombreux depuis la décentralisation et les stages de l'État destinés aux chômeurs longue durée s'amenuisent. Les instruments de lutte contre le chômage se diversifient. La politique de l'emploi s'engage de plus en plus fortement vers l'allègement du coût du travail : abattement de charges sociales pour l'embauche à temps partiel en 1992, abaissement des cotisations sociales patronales sur les bas salaires à partir de 1993. Les emplois aidés se développent également, avant de se contracter sur la période récente. Ces emplois permettent aux chômeurs en difficulté de retrouver un travail et à long terme, d'obtenir un emploi non aidé grâce à l'expérience acquise durant leur passage en dispositif. Dans le secteur non marchand, les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emplois consolidés (CEC) succèdent aux travaux d'utilité collective dans les années quatre-vingt-dix. Dans le secteur marchand, les contrats initiative emploi (CIE) succèdent aux contrats de retour à l'emploi en 1995. Les contrats en alternance (contrats d'apprentissage, d'orientation, de qualification et d'adaptation) progressent nettement depuis 1997.

2001, les partenaires sociaux, nouvel acteur de la formation professionnelle

Au tournant des années deux-mille, un nouvel acteur entre dans le jeu. Face à la persistance du chômage de masse, l'Unedic, organisme gérant l'assurance chômage, met en place une « stratégie de formation » visant à accélérer le retour à l'emploi des chômeurs indemnisés. Alors qu'elles se bornaient à verser une allocation de formation reclassement aux chômeurs indemnisés en stage, avec la création du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) en 2001, les Assedic ont la possibilité de mettre en place des formations, de la façon qu'elles jugent la plus efficace. Ces formations visent notamment à promouvoir des actions en faveur des métiers jugés en tension, c'est-à-dire pour lesquels on constate une pénurie d'offre de travail. En 2002, plus de 40 000 bénéficiaires ont débuté une action de formation dans le cadre de dispositifs réservés aux demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage et élaborés à l'initiative de l'Unedic.

2003, un paysage institutionnel relativement complexe

La formation professionnelle offre aujourd'hui un paysage institutionnel assez complexe et encore évolutif. Il se partage entre État, conseils régionaux et partenaires sociaux. Ces différents acteurs se coordonnent à l'échelon régional en fonction notamment des besoins identifiés de l'appareil productif. Les formations offertes aux chômeurs sont essentiellement de quatre types :

- les formations d'aide à la définition du projet professionnel et d'amélioration de la recherche d'emploi. Il s'agit en général de formations courtes. Les conseils régionaux, mais aussi l'État (dans le cadre des Sife) financent ce type de stages ;
- les formations de remise à niveau dans les savoirs de base et dans les disciplines générales. L'État en constitue l'acteur principal, car il a en charge l'insertion des publics spécifiques et en situation d'exclusion, même si les conseils régionaux y contribuent également. Cette catégorie de stages participe notamment à la lutte contre l'illettrisme ;

- les formations aux métiers, qualifiantes ou préparatoires à une formation qualifiante, visent à offrir aux chômeurs de véritables parcours de formation en vue de l’acquisition d’une qualification, c’est-à-dire d’une certification professionnelle spécialisée et reconnue par le monde du travail. Les Régions sont devenues aujourd’hui le financeur essentiel de ce type de formations, mais l’État reste historiquement un acteur important dans ce domaine, par l’intermédiaire des commandes de formation qu’il adresse chaque année à l’Afp. Enfin, les partenaires sociaux participent aussi à ce type de formations par l’intermédiaire des contrats en alternance. Ces dispositifs se sont d’ailleurs progressivement élargis au public adulte à partir de 1999 avec l’apparition du contrat de qualification pour adultes ;
- les formations d’adaptation aux besoins du système productif sont des formations sur les métiers en tension sur lesquels il y a des pénuries de main-d’œuvre. Ce sont des formations courtes mises en place par les Assedic dans le cadre du Pare.

2004, vers une simplification ?

Au total, en 2002, hors alternance et apprentissage, les différents financeurs de la formation professionnelle ont dépensé environ 4 milliards d’euros pour la formation des demandeurs d’emploi adultes et jeunes confondus. L’État reste, malgré le processus de décentralisation, le premier financeur (1,7 milliard d’euros) devant les conseils régionaux (1,1 milliard d’euros) et enfin l’Unedic, qui rémunère les demandeurs d’emploi indemnisés, au titre de l’allocation de retour à l’emploi formation (Aref, 1,1 milliard d’euros). Les domaines d’intervention de l’État, des conseils régionaux et des partenaires sociaux ne sont toujours pas clairement identifiés et la complémentarité de leurs rôles respectifs reste encore assez floue. Les années futures verront probablement s’opérer une simplification des domaines d’intervention.

Le plan de cohésion sociale, présenté en juin 2004, définit les grandes orientations qui guideront la politique de formation des chômeurs dans les années futures. L’effort déployé en direction des jeunes sans qualification est intensifié avec la mise en place d’un accompagnement personnalisé et renforcé dans le cadre du contrat d’insertion dans la vie sociale (Civis). La formation en alternance est relancée par le biais de l’apprentissage ainsi que par la généralisation de formations alternées dans le service public. Enfin, quatre nouveaux contrats se substituent aux actuels contrats aidés (CES, CEC et CIE) et formations gérées par l’État (Sife et SAE) pour faciliter le retour à l’emploi des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de minima sociaux. Ces contrats, différenciés selon les publics (chômeurs de longue durée/bénéficiaires de minima sociaux), les employeurs (secteur marchand/non marchand) et les acteurs chargés de leur mise en œuvre (État/conseils généraux/communes) devront comporter des actions d’accompagnement et de formation.

Un suivi statistique au travers de multiples sources complémentaires

La diversité des dispositifs de formation professionnelle et la multiplicité des acteurs intervenant dans ce champ rend le décompte et la caractérisation des stagiaires particulièrement délicats. La manière la plus immédiate d’appréhender la formation

professionnelle est de la décomposer en dispositifs. Chaque mesure est en effet suivie par l'administration gestionnaire et possède donc un système d'information qui lui est propre. En totalisant les flux d'entrées dans chaque dispositif, on compte ainsi environ 640 000 stagiaires ayant débuté une formation en 2002. Ne sont pas inclus dans ce champ l'alternance ni l'apprentissage, qui n'entrent pas dans la même catégorie que les stages de formation destinés à la lutte contre le chômage, même s'ils y participent indirectement. Ils s'inscrivent en effet très souvent dans la poursuite des études.

L'inconvénient de l'approche par type de mesures est qu'elle aboutit à une information hétérogène et parcellaire, à la fois sur les dispositifs et sur les caractéristiques des bénéficiaires. Ainsi, certains dispositifs de faible ampleur peuvent ne pas être répertoriés. Sur les autres, les informations relatives au stage et aux stagiaires sont souvent hétérogènes (*encadré 1*). Le sexe, l'âge, le niveau de formation du stagiaire ou la durée du stage sont généralement bien renseignés. En revanche, il est plus délicat de disposer systématiquement d'informations sur le passé professionnel du stagiaire ou la spécialité de la formation (notamment pour les stages qui ne sont pas gérés par l'État).

Une seconde source consiste à mobiliser les fichiers de l'ANPE qui comptabilise les demandeurs d'emploi en formation. Cette information n'est toutefois pas exhaustive. D'une part, parce que certains stagiaires ne déclarent pas avoir débuté une formation et sont rayés des listes de l'ANPE pour « absence au contrôle » (l'enquête trimestrielle sur les sortants de l'ANPE permet toutefois de corriger cette imprécision). D'autre part,

Encadré 1

Des sources complémentaires mais parfois incohérentes

Les effectifs de chômeurs entrés en formation estimés dans l'enquête sur l'emploi, 620 000 en 2002 et 660 000 en 2003, sont cohérents avec l'effectif obtenu *via* les données administratives puisque la somme des entrées par dispositif (stages de l'Afpa, SAE, AFPE...) atteint 640 000 en 2002.

Ces deux sources apportent des informations complémentaires. Le suivi par dispositif est en place depuis les années soixante-dix. Il permet d'établir des séries longues déclinées par sexe, âge, niveau de formation des stagiaires ou durée de stage et donc d'évaluer les évolutions au cours du temps. L'enquête sur l'emploi a le mérite de fournir une information homogène et plus fine qui permet de mieux caractériser la période récente (spécialité du stage, dernier emploi occupé par le chômeur, ancienneté de chômage) et d'estimer le taux d'accès des chômeurs à la formation.

En revanche, les caractéristiques des stagiaires ne sont pas toujours comparables. Ainsi, la part

des femmes stagiaires est beaucoup plus importante d'après l'enquête sur l'emploi (61 %) que d'après le suivi par dispositif (47 %). De même, les jeunes sont bien moins nombreux à suivre une formation dans l'enquête (23 %) que dans le suivi par dispositif (41 %) ; le niveau des stagiaires est plus élevé dans l'enquête : seuls 48 % ont un niveau inférieur au baccalauréat pour 67 % dans le suivi par dispositif.

Il est difficile de savoir quelle est la meilleure source d'information. Certains suivis par dispositif ne sont pas totalement fiables. Les stages des conseils régionaux sont par exemple recensés *via* une enquête remplie annuellement par les conseils régionaux et dont on ne connaît pas bien la précision. D'autres dispositifs sont difficiles à suivre car ils ne possèdent pas de système de remontées de données. Quant aux individus sélectionnés dans l'enquête sur l'emploi, il est possible qu'ils ne soient pas tout à fait représentatifs de la population des chômeurs entrés en formation.

Encadré 2

La formation des chômeurs dans l'enquête sur l'emploi

L'enquête sur l'emploi de l'Insee apporte chaque trimestre des informations sur l'état du marché du travail et ses évolutions, et est considérée comme l'une des enquêtes de référence sur ces questions. Elle contient notamment un volet concernant la formation des enquêtés.

Quel champ a-t-on utilisé pour définir les demandeurs d'emploi en formation ?

Chaque trimestre des années 2002 et 2003, les personnes sélectionnées :

- ont terminé leur formation initiale,
- ont débuté une formation au cours des trois mois précédant l'enquête,
- ont suivi cette formation pour une raison principalement professionnelle,
- cette formation étant soit proposée par l'ANPE ou un autre organisme de placement, soit suivie à titre personnel durant une période de chômage.

En sélectionnant cet échantillon de 942 individus, l'effectif estimé des entrées en formation est de 660 000 en 2003 (620 000 en 2002).

Le taux d'accès des chômeurs à la formation est défini ici comme le rapport entre le nombre de formations débutées en 2003 (flux de formations) et le nombre de personnes ayant connu une période de chômage cette même année (flux de chômeurs).

Constituer le flux de formations ne pose pas trop de problèmes : chaque trimestre de 2003, on sélectionne les chômeurs qui ont débuté une formation au cours des trois mois précédant l'enquête.

Dénombrer toutes les personnes qui ont connu une période de chômage en 2003 est plus délicat. En effet, il est difficile de retracer le parcours professionnel de l'enquêté entre deux interrogations successives. S'il a un travail au moment de l'enquête et qu'il a connu une

courte période de chômage depuis l'enquête précédente, cette situation de chômage ne peut être décelée. Nous avons décidé d'estimer ce flux de chômeurs en additionnant :

- le nombre de personnes au chômage au dernier trimestre 2002 (stock de chômeurs),
- les personnes au chômage depuis moins de trois mois à la date de l'enquête du premier, du deuxième, du troisième ou du dernier trimestre 2003 (flux d'entrées au chômage).

En procédant de cette manière, on sous-estime le nombre de personnes qui ont connu une période de chômage en 2003.

Ce taux d'accès permet donc d'évaluer la part des chômeurs entrés en formation en 2003. Cet indicateur permet aussi de déceler des inégalités d'accès selon le sexe, l'âge, le niveau de formation initiale ou le dernier emploi occupé du chômeur. En revanche, cette définition du taux d'accès ne suffit pas pour comparer les chances qu'a un chômeur de longue durée de suivre une formation à celles d'un chômeur de courte durée, l'ancienneté de chômage évoluant au cours du temps (à la différence de l'âge de l'enquêté par exemple).

Pour pouvoir comparer le taux d'accès des chômeurs de plus d'un an à celui de l'ensemble des chômeurs, nous avons calculé un flux de chômeurs de longue durée. De la même manière que le flux de chômeurs définis ci dessus, le flux de chômeurs de longue durée représente l'ensemble des personnes ayant connu une période de chômage supérieure ou égale à un an. Il est estimé en additionnant :

- le nombre de personnes au chômage depuis plus de douze mois au dernier trimestre 2002 (stock de chômeurs longue durée),
- les personnes connaissant une période de chômage comprise entre douze et quinze mois à la date de l'enquête du premier, du deuxième, du troisième ou du dernier trimestre 2003 (flux d'entrées au chômage).

parce que tous les demandeurs d'emploi ne s'inscrivent pas forcément à l'ANPE mais suivent néanmoins des stages, prescrits notamment par les missions locales et PAIO pour les plus jeunes des bénéficiaires. Ainsi, l'ANPE a comptabilisé 490 000 entrées en formation en 2002 et 520 000 en 2003, ce qui sous-estime assez largement le nombre réel d'entrées.

Une troisième voie consisterait à utiliser les informations issues des organismes rémunérant les stagiaires. En effet, ceux-ci sont le plus souvent rémunérés ou pris en charge au titre de la protection sociale durant leur formation. Pour les chômeurs relevant de l'assurance chômage, ces rémunérations sont acquittées par l'Unedic dans le cadre de l'Aref. Les autres stagiaires sont rémunérés par l'État ou par les conseils régionaux. Il s'agit donc de coupler ces trois sources d'information pour obtenir des données complètes sur les demandeurs d'emploi en formation. On estime ainsi à un peu moins de 700 000 en 2002 le nombre d'entrées en formation de stagiaires rémunérés ou pris en charge au titre de la protection sociale. Ce chiffre est légèrement supérieur à celui issu des suivis de dispositifs (640 000). Il est donc envisageable, comme nous en faisons l'hypothèse précédemment, que certains stages pour demandeurs d'emploi ne soient pas répertoriés dans les suivis par dispositif. Cette source d'information en cours de construction permettra à terme de constituer des données homogènes sur le sexe du stagiaire, son âge, son niveau scolaire, son lieu de résidence et de stage, son ancienneté de chômage, ainsi que sur la durée du stage, son niveau et sa spécialité.

Une dernière approche consiste à mobiliser les enquêtes telles que la nouvelle enquête sur l'emploi de l'Insee. Quelques questions sur la formation des chômeurs y ont été introduites (*encadré 2*). Cette source donne des informations supplémentaires sur le stagiaire et le stage : dernier emploi occupé par le chômeur, ancienneté de chômage, déroulement du stage. Elle permet aussi d'estimer des taux d'accès à la formation, c'est-à-dire d'évaluer le pourcentage de chômeurs suivant une formation. En revanche, la nature du dispositif suivi (stage d'un conseil régional, Sife...) ne peut être identifiée. D'après cette enquête, environ 640 000 chômeurs sont entrés en formation en 2002, soit un chiffre tout à fait cohérent avec le décompte des entrées issu des sources administratives. Ce nombre est resté stable en 2003 (660 000 stagiaires).

15 % des chômeurs suivent une formation

Selon cette source, 15 % des personnes ayant connu une période de chômage en 2003 ont suivi une formation au cours de cette même année (*tableau 2*). Parmi elles, les femmes sont très présentes : 17 % des chômeuses ont ainsi suivi une formation en 2003 pour seulement 12 % des hommes. Les plus jeunes et les plus âgés des chômeurs suivent moins de formations que les 26-49 ans : 18 % des 26-49 ans suivent une formation pour seulement 6 % des 55-59 ans et 11 % des moins de 26 ans. Ce taux d'accès des jeunes peut paraître faible au regard des efforts fournis vers cette population. Mais il faut noter qu'un nombre important d'entre eux sont en contrat en alternance, non comptabilisé ici.

Les chômeurs qui n'ont pas le baccalauréat accèdent moins souvent à la formation : seuls 12 % d'entre eux ont suivi une formation en 2003. Sont avantagés les chômeurs qui étaient employés (18 %), qui exerçaient une profession intermédiaire (22 %) ou mieux qui étaient cadres (27 %) avant d'être sans emploi. En revanche, les anciens ouvriers et les chômeurs qui n'ont jamais travaillé ont plus difficilement accès aux stages de formation (10 %).

Tableau 2**Taux d'accès des chômeurs à la formation en 2003**

En %

Ensemble des chômeurs	14,9
Hommes	12,1
Femmes	17,4
15-25 ans	10,6
26-49 ans	18,3
50-54 ans	14,0
55 ans ou plus	5,6
Chômeurs de plus d'un an	18,5
Chômeurs de plus de deux ans	21,5
Diplôme bac + 5 ou plus	22,6
Diplôme niveau licence, maîtrise	22,1
Diplôme niveau bac + 2	20,3
Baccalauréat et enseignement supérieur sans diplôme bac + 2	17,7
Niveau baccalauréat sans études supérieures	17,7
Niveau terminale CAP-BEP, lycée	13,8
Troisième, année non terminale CAP-BEP	10,8
Collège	7,2
Enseignement primaire	7,6
Pas d'études	6,2
Agriculteurs exploitants	27,3
Artisans, commerçants et chefs d'entreprises	16,7
Cadres et professions intellectuelles supérieures	26,9
Professions intermédiaires	21,8
Employés	17,5
Ouvriers	10,3
Chômeurs n'ayant jamais travaillé	10,0

Source : Insee, enquête sur l'emploi 2003.

Les chômeurs ont plus de chances de suivre une formation dans l'année s'ils sont au chômage depuis longtemps. Ainsi, 19 % des chômeurs de plus d'un an ont suivi une formation en 2003, pour 15 % de l'ensemble des chômeurs et 21 % des chômeurs de plus de deux ans. Ce résultat est à nuancer. Les taux d'accès calculés précédemment mesurent la probabilité qu'a une personne ayant connu le chômage au cours de l'année 2003 de suivre une formation au cours de l'année 2003. Un chômeur qui est resté au chômage la majeure partie de l'année a donc logiquement plus de chances de se voir proposer un stage. En revanche, les chances de trouver une formation au cours d'une période de chômage donnée de trois mois sont légèrement plus faibles pour les chômeurs de longue durée (5,7 %) que pour l'ensemble des chômeurs (6,2 %).

Les stages suivis ont une durée moyenne de 360 heures, soit environ trois mois. Les jeunes font des stages plus longs en moyenne : un tiers d'entre eux suivent des formations qui durent 700 heures et plus. Dans près de la moitié des cas, ces formations alternent cours théoriques et formations pratiques. Un cinquième d'entre elles sont tournées vers le secrétariat, la gestion ou la communication. Les autres formations sont surtout des formations générales de base ou de développement personnel (alphabétisation, disciplines générales élémentaires, élaboration de *curriculum vitae*, préparation aux entretiens de recrutement...), d'informatique (bureautique, Internet...) ou des formations dans les secteurs du transport, du tourisme, de la sécurité ou des services aux personnes.

L'évaluation de l'impact des stages de formation des demandeurs d'emploi : une méthodologie exigeante

Les travaux qui ont cherché à évaluer l'efficacité des stages de formation pour les demandeurs d'emploi sont assez peu nombreux en France et en Europe. La plupart de ces travaux abordent ce sujet d'un point de vue micro-économique en posant deux questions précises : dans quelle mesure le passage par un stage permet-il d'accélérer le retour à l'emploi, d'une part, et d'améliorer la qualité et la stabilité de l'emploi retrouvé, d'autre part ? Ces critères sont en soi assez restrictifs. Ils mettent ainsi de côté d'autres bénéfices potentiels des stages de formation, notamment en matière de re-socialisation ou de re-mobilisation de publics très éloignés du marché du travail. Néanmoins, ces critères sont centraux tant d'un point de vue politique que scientifique. Dans un contexte budgétaire difficile, tant au niveau de l'État que du régime d'assurance chômage, une pression de plus en plus forte s'exerce sur le service public de l'emploi pour utiliser le plus efficacement possible les moyens dont il dispose. Ensuite, ces critères se prêtent à une évaluation quantitative dont les conditions scientifiques sont reproductibles et vérifiables.

Pour évaluer l'effet sur le retour à l'emploi des stages de formation, la plupart des études consistent à vérifier si le devenir professionnel d'un individu formé est plus favorable que celui d'un individu de mêmes caractéristiques non formé et le cas échéant, de quantifier le bénéfice. C'est pourquoi la plupart des travaux récents cherchent à comparer un groupe d'individus formés à un « groupe-témoin » d'individus non formés, qui leur ressemblent le plus possible. Ils se fondent ainsi sur les mêmes principes que les expériences contrôlées qui évaluent l'efficacité thérapeutique d'un médicament. Celles-ci consistent à former aléatoirement deux groupes de patients « comparables » puis d'administrer à l'un d'entre eux le traitement testé et à l'autre un traitement « placebo » formellement similaire mais sans principe actif. Mis dans des conditions psychologiques et biologiques comparables, il est possible de comparer les évolutions de ces deux groupes sans risque de biais.

Toutefois, le domaine de l'évaluation économique des stages de formation ne se prête pas aussi facilement que le domaine médical à ce type d'expériences. Dans le premier, les expériences contrôlées sont matériellement difficiles à organiser et, pour des raisons le plus souvent éthiques, ne sont pas forcément acceptées par les acteurs de terrain [13]. En l'occurrence, il est difficile d'imposer une formation à un individu qui n'est pas motivé pour le faire. De même, il est délicat et éthiquement douteux de refuser un stage à quelqu'un qui en a le désir. Par ailleurs, les résultats sont fortement susceptibles d'être altérés par un effet « placebo » [23]. Les stagiaires peuvent se montrer plus motivés ou tout au moins modifier significativement leur comportement du simple fait d'avoir été sélectionnés dans un programme expérimental. À l'inverse du champ médical, ce type de méthodes ne constitue donc pas forcément un recours très fiable pour l'évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle. En Europe, on ne trouve qu'un seul exemple d'un tel dispositif expérimental appliqué à l'évaluation des stages de formation. En revanche, plusieurs programmes de ce type ont été menés aux États-Unis consistant à sélectionner aléatoirement parmi des groupes de populations défavorisées les bénéficiaires de stages de formation. Les résultats (voir [16] pour une revue très complète) restent néanmoins difficiles à généraliser à l'expérience européenne.

La plupart des travaux d'évaluation construisent donc plutôt des groupes à partir de données d'enquête ou de données administratives. Toute une gamme de techniques sont

disponibles pour réduire au maximum les effets dits « de sélection ». Ces derniers désignent les processus mis en œuvre par les administrations compétentes pour choisir les futurs stagiaires ou les comportements d'auto-sélection des bénéficiaires. Ces processus relèvent pour partie de choix complexes et parfois difficiles à formaliser. Autrement dit, même en tenant compte des éléments de description traditionnellement observés (parmi lesquels âge, genre, ancienneté au chômage, diplôme), il est difficile de postuler que les groupes de bénéficiaires et de non-bénéficiaires sont naturellement comparables. Un ensemble de caractéristiques difficiles à observer et impossibles à quantifier les distinguent, caractéristiques qui sont pourtant susceptibles d'avoir un impact sur leur devenir ultérieur. Parmi ces caractéristiques figurent évidemment des éléments individuels (motivation, confiance, capital social...) mais également l'ensemble des contextes et pratiques locaux, impossibles à saisir dans des données d'enquête en population générale. À ce titre, Smith et Todd [28] ont montré par exemple que les évaluations gagnent grandement en fiabilité, lorsque les groupes comparés sont issus des mêmes bassins d'emploi.

Au total, l'évaluation qui ne corrige pas ces effets risque d'attribuer au stage lui-même les éventuelles différences constatées après le stage alors qu'elles sont déjà prévisibles compte tenu des caractéristiques des individus et des contextes avant le stage. Dans leur revue de la littérature européenne sur ces questions, Heckman *et alii* [16] confirment l'importance de la prise en compte de ces effets de sélection. Ils ajoutent que l'absence de correction conduit généralement à nettement sous-estimer l'impact des stages.

Une convergence des travaux en faveur de l'efficacité de l'alternance

En France, les évaluations statistiques des mesures de formation se sont essentiellement concentrées sur les jeunes. On peut s'étonner de cet intérêt quasi exclusif de l'évaluation mais il reflète largement les préoccupations des pouvoirs publics qui, comme on l'a vu, ont privilégié des mesures intégrant un volant important de formation comme moyen de résoudre le chômage des jeunes. Il tient également au fait que les dispositifs à destination des jeunes comme l'alternance ou l'apprentissage sont bien structurés et délimités et donc qu'il est plus simple de les isoler statistiquement.

Ce sont de fait les contrats d'apprentissage et de qualification qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'études. Celles-ci convergent quasi unanimement sur le constat d'une efficacité assez nette de ce type de mesures (*tableau 3*). Plusieurs travaux [3, 27] comparent le devenir des apprentis à celui d'élèves des lycées professionnels qui obtiennent les mêmes diplômes. Les premiers s'insèrent plus rapidement. Pour ces auteurs, c'est donc bien le passage en entreprise qui explique l'impact favorable de l'apprentissage. Le même type de conclusions ressort des évaluations du contrat de qualification. Les bénéficiaires s'insèrent plus rapidement que les jeunes chômeurs non bénéficiaires et l'emploi atteint est plus souvent stable et non subventionné par l'État [1]. Il semble donc que le fait d'exercer un véritable emploi en entreprise apporte une réelle plus-value pour l'insertion ultérieure. Deux mécanismes peuvent ici jouer : d'une part, il peut s'agir de l'acquisition d'un capital social, c'est-à-dire l'opportunité de pouvoir disposer d'un réseau de contacts qui permettra à l'issue de recevoir un plus grand nombre d'offres. D'autre part, l'efficacité du dispositif peut reposer plus simplement sur l'acquisition d'une expérience pratique et spécifique valorisée par les employeurs notamment dans les métiers

riches en savoir-faire informels (comme dans le bâtiment, par exemple). Les jeunes bénéficiaires de contrats en alternance considèrent d'ailleurs l'expérience accumulée comme plus utile que la formation proprement dite [25]. Néanmoins, il n'existe pas à notre connaissance de travaux permettant de mesurer l'ampleur relative de ces deux mécanismes.

Tableau 3

Résumé des études sur données françaises citées dans le texte

Auteurs	Année	Données utilisées	Mesures évaluées	Résultats
Bonnal, Fougère, Sérandon	1997	Enquête Suivi des chômeurs 1986 (Insee)	Contrat en alternance (y compris apprentissage), travaux d'utilité collective (TUC), stage d'insertion à la vie professionnelle (SIVP), autres stages de formation	Les programmes qui allient formation et emploi marchand sont plus efficaces sur l'insertion à court terme. Cet impact est plus fort pour les peu ou pas diplômés et peu significatif chez les diplômés.
Magnac	1997	Enquêtes Emploi 1990-1992 (Insee)	Stages rémunérés	Pas d'impact significatif sur l'insertion.
Simonnet, Ulrich	2000	Enquête Jeunes et carrières 1997 (Insee)	Contrat d'apprentissage	Les apprentis sont plus souvent employés et moins souvent à temps partiel que leurs homologues des lycées professionnels. Pas de différences significatives sur les salaires d'embauche et sur l'évolution salariale.
Brodaty, Crépon, Fougère	2001	Enquête Suivi des chômeurs 1986 (Insee)	Contrat en alternance (y compris apprentissage), TUC, SIVP, autres stages de formation	Les programmes qui allient formation et emploi marchand sont plus efficaces sur l'insertion à six mois. En revanche, il n'y a pas de différences significatives entre les programmes sur l'insertion dans un emploi stable.
Belleville, Charpail, Klein	2002	Génération 92 (Céreq)	Contrat de qualification (CQ) et contrat initiative emploi (CIE)	Le passage par un CQ accroît la probabilité d'accès à un emploi non aidé et à un emploi stable. Cet effet n'est visible que pour les débutants (présents sur le marché du travail depuis moins de deux ans).
Havet	2003	Enquête Jeunes et carrières 1997 (Insee)	Stages de formation et contrats aidés (hors apprentissage) mais groupés dans un seul ensemble	Les mesures ont un impact bénéfique sur l'insertion des hommes, mais pas sur celle des femmes.
Bonnal, Mendes, Sofer	2003	Panel Mesures jeunes 1986 (Céreq)	Contrat d'apprentissage	À diplôme donné, l'apprentissage permet de trouver plus rapidement un emploi principalement pour les jeunes hommes.
Brodaty, Crépon, Fougère	2004	Enquêtes Suivi des chômeurs 1986 (Insee) et Trajectoire des demandeurs d'emploi 1995 (Dares)	Emplois aidés marchands, emploi aidés non marchands, stages de formation	À la fin des années 80, on observe une efficacité des stages de formation pour les jeunes chômeurs de longue durée et des emplois aidés dans le secteur marchand pour les jeunes chômeurs de courte durée. En revanche tous ces dispositifs semblent avoir été moins efficaces à la fin des années 90 par rapport à la fin des années 80, au cours de périodes pourtant proches d'un point de vue conjoncturel.

Plusieurs travaux ont cherché à évaluer les autres dispositifs en direction des jeunes. Contrairement aux études précédentes spécifiquement consacrées à l'alternance, Magnac [22] montre l'absence d'un impact significatif des stages de formation sur l'insertion des jeunes bénéficiaires. Havet [15] confirme également cette conclusion mais l'explique par l'existence d'une double hétérogénéité, celle des publics et celle des stages. Elle constate en effet que l'efficacité des dispositifs est supérieure pour les hommes et les moins qualifiés. Chez Magnac et Havet, les données disponibles ne permettent pas de différencier les dispositifs à l'adresse des jeunes, si bien qu'ils sont contraints d'évaluer différents types de stages aux contenus en formation et en emploi assez disparates. Brodaty *et alii* [5] recourent à des données plus riches de la fin des années quatre-vingt qui leur permettent de comparer l'efficacité des différents dispositifs. Ils constatent une fois de plus la prédominance des dispositifs alliant formation et emploi dans le secteur privé (contrats en alternance et les anciens stages d'insertion à la vie professionnelle – SIVP –). L'impact de l'alternance est notamment supérieur à celui des emplois aidés dans le secteur marchand. L'expérience acquise par la pratique d'un réel emploi ne suffit donc pas. C'est donc bien l'alliance entre formation générale et expérience pratique qui constitue la nette plus-value de ces dispositifs. Bonnal *et alii* [2] confirment une nouvelle fois ces conclusions, mais apportent toutefois un élément d'analyse supplémentaire. Les jeunes les plus diplômés semblent bénéficier d'un passage par un stage de formation dans une plus faible mesure que les moins diplômés. Cet écart pourrait s'expliquer par un effet de signalisation négative ou de stigmatisation pour les plus diplômés. Enfin, dans une étude récente [6], ces mêmes auteurs mettent en évidence un effet différencié des dispositifs selon le profil du bénéficiaire. Les jeunes chômeurs de longue durée semblent notamment davantage bénéficier des stages de formation alors que les emplois aidés du secteur marchand profitent davantage aux jeunes chômeurs de courte durée. Toutefois, ce constat ne se retrouve pas pour les dispositifs de la fin des années quatre-vingt-dix, dans un climat conjoncturel pourtant assez similaire. Les mesures publiques de lutte contre le chômage des jeunes auraient, selon cette étude, perdu de leur efficacité. Peut-être peut-on attribuer ce moindre impact au fait que les jeunes bénéficiaires se trouvent aujourd'hui davantage concurrencés sur le marché du travail par des cohortes de jeunes beaucoup plus formés qu'il y a dix ans.

Peu d'effets des stages de formation pour les demandeurs d'emploi adultes

Si l'on quitte le domaine spécifique des stages jeunes, force est de constater que les résultats sont dans l'ensemble très peu positifs. Ainsi, à partir de données allemandes d'enquêtes longitudinales, Hujer et Schneider (1990) puis Lechner [20] parviennent tout juste à détecter un taux d'emploi accru à court terme pour les bénéficiaires de stages de formation mais cet effet s'estompe à plus long terme. Dans leur évaluation d'un programme de formation en Belgique, Cockx et Bardoulat [8] identifient à court terme également un accroissement assez important du taux d'emploi, mais leurs données ne leur permettent pas de vérifier si cet effet persiste à un horizon plus long. Hujer *et alii* [17] identifient en revanche des effets à la fois à court et à long terme. D'autres évaluations plus récentes de programmes en Suède et en Suisse [14, 19, 26] mettent en évidence des effets très faibles, voire nuls, des politiques de formation en tant que telles. En revanche, plus globalement, l'efficacité des mesures est d'autant plus forte que ces programmes sont proches d'un emploi marchand. Enfin, Fougère [13] décrit également l'unique

expérience contrôlée menée en Europe en vue de mesurer l'impact des stages de formation². Celle-ci a eu lieu en 1991 en Norvège [4]. Les résultats sont peu probants : aucun impact significatif n'a pu être détecté sur les chances de retrouver un emploi que ce soit à court (trois-quatre mois) ou à moyen terme à l'issue du stage (sept-huit mois). Toutefois, cet exemple reste trop isolé pour en tirer des conclusions définitives. Par ailleurs, un certain nombre de problèmes organisationnels ont pesé sur ce programme, car les responsables des agences locales de placement n'ont pas pu dans certains cas respecter les consignes méthodologiques très strictes qui leur étaient imposées.

Les exemples donnés ici n'épuisent bien sûr pas le *corpus* d'évaluations disponibles mais il semble en tout état de cause qu'on observe très peu d'effets positifs des stages de formation pour les adultes. Toutefois, il faut signaler le manque d'études françaises sur ce domaine particulier. Cela tient essentiellement à la rareté des données longitudinales françaises portant sur les adultes³. Par ailleurs, lorsque ces données existent, elles n'offrent pas une taille suffisante pour estimer avec précision les effets des mesures, d'autant que les divers programmes de formation ont des objectifs hétérogènes et des rendements qui le sont certainement tout autant. En tout état de cause, Fougère [13], dans une revue des expériences contrôlées menées en Europe du Nord, confirme que même si les stages de formation ont un impact, celui-ci reste de toute façon bien inférieur à celui de politiques plus globales d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi. C'est là d'ailleurs une orientation de plus en plus nette de l'action des pouvoirs publics, à travers le programme Trace mis en place en 1998 pour les jeunes les moins qualifiés puis le Pare en 2001.

L'interprétation des résultats mitigés constatés pour la formation des chômeurs adultes est aussi à replacer dans le contexte actuel de chômage de masse et de forte mobilité professionnelle. En dépit des outils de formation, les chômeurs de longue durée sont concurrencés par des chômeurs plus récents ou plus jeunes, qui ont la faveur des recruteurs. La récurrence du chômage fonctionne comme une trappe ou un cercle vicieux en partie à cause de la stigmatisation que les employeurs lui attachent [21]. D'autres études, plus proches du terrain, confirment cette explication.

Une complémentarité encore insuffisante avec le monde de l'entreprise

Dans un ouvrage récent, Castra [7] livre une vision assez critique des représentations et des moyens mis en œuvre pour réinsérer les chômeurs de longue durée. Il insiste, au travers de multiples matériaux issus de son expérience de terrain, sur l'effet de signalisation négative qui risque de s'attacher aux bénéficiaires de politiques d'emploi ou de formation. Les stages de formation (même si ces derniers ne constituent pas l'unique objet de la critique de Castra) ne parviendraient pas à être valorisés par les bénéficiaires dans leurs contacts ultérieurs avec les employeurs car ils restent enfermés dans une vision « thérapeutique » de l'insertion qui tend progressivement à les exclure des recrutements.

2. D'autres expériences ont été menées, mais elles portaient sur d'autres types de politiques d'aide à la recherche d'emploi.

3. Il convient à ce propos de citer la dernière édition du panel des politiques d'emploi et de formation professionnelle conduit par la Dares en 2002 et 2003, qui pour la première fois a interrogé à la fois des bénéficiaires de mesures publiques et des chômeurs non bénéficiaires et qui pourra donner lieu à de nouveaux travaux d'évaluation.

Plus spécifiquement, l'utilité des stages de formation peut être mise en doute lorsque ces derniers sont simplement perçus comme un moyen vague de se préparer à l'emploi, mais sans lien réel avec un futur employeur et sans perspectives concrètes de recrutement. Autrement dit sans qu'il y ait d'investissement réel de la part des divers acteurs.

Un principe d'amélioration – défendu par cette approche – consisterait à subordonner une formation à une promesse de recrutement. Toutefois, ce principe reste difficile à appliquer et à généraliser. C'est par exemple ce principe qui sous-tend les stages d'accès à l'entreprise. L'ANPE subventionne une période de formation aux entreprises qui désirent recruter et qui ne trouvent pas de candidats correspondant aux profils recherchés. En échange, les entreprises s'engagent à recruter les stagiaires à l'issue de cette période. Ce type de dispositif reste toutefois assez peu développé, malgré son efficacité reconnue par l'ensemble des acteurs, car il exige un investissement important et surtout une forte polyvalence pour les agents intermédiaires : connaissance approfondie du tissu productif, de l'organisation du travail des entreprises, contacts avec les divers acteurs... [12].

L'accès à une certification (ou plus généralement à une qualification reconnue par une ou plusieurs conventions collectives) constitue également un outil pour améliorer l'insertion des bénéficiaires de formation. La reconnaissance sociale attachée au titre ou au diplôme, dans la mesure où celui-ci sanctionne un jugement neutre sur les compétences acquises, est en effet susceptible de compenser l'impact d'une stigmatisation éventuelle. On constate ainsi que l'acquisition d'un titre ou d'un diplôme s'accompagne d'une insertion plus favorable vers un emploi stable et non aidé [11]. De même, les enquêtes de l'Afpa qui analysent le cheminement des bénéficiaires de ses formations qualifiantes mettent en évidence des taux d'insertion assez élevés. Néanmoins, ces travaux ne permettent pas de savoir rigoureusement si l'effet constaté est dû spécifiquement à l'acquisition d'un titre ou si les bénéficiaires disposent déjà avant leur entrée des atouts qui leur permettront d'évoluer favorablement sur le marché du travail. □

Bibliographie

- [1] BELLEVILLE A., CHARPAIL C., KLEIN T. (2002), « Évaluation de deux programmes d'aide à l'emploi : Contrat de Qualification et Contrat Initiative Emploi », in *Données sociales – La Société française*, Insee, novembre.
- [2] BONNAL L., FOUGÈRE D., SÉRANDON A. (1997), « Evaluating the Impact of French Public Employment Policies on Individual Labour Market Histories », *Review of Economic Studies*, 64, 683-713.
- [3] BONNAL L., MENDES S., SOFER C. (2003), « Comparaison de l'accès au premier emploi des apprentis et des lycéens », *Document de recherche*, Laboratoire d'Économie d'Orléans (LEO), n° 2003.20.
- [4] BJORKLUND A., REGNER H. (1996), « Experimental evaluation of European Labour Market policy », in *Schmid, O'Reilly, Schomann, International Handbook of labour market policy and evaluation*, Cheltenham, UK, Brookfield US.
- [5] BRODATY T., CRÉPON B., FOUGÈRE D. (2001), « Using Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs : Evidence from France, 1986-1988 », in *Econometric Evaluations of Labour Market Policies*, M. Lechner and F. Pfeiffer (eds.), Heidelberg : Physica Verlag, 85-124.
- [6] BRODATY T., CRÉPON B., FOUGÈRE D. (2002), « Les jeunes chômeurs ont-ils bénéficié des dispositifs d'aide à l'emploi », Mimeo.
- [7] CASTRA D. (2003), *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Presses Universitaires de France, Collection Le travail humain, avril.
- [8] COCKX B., BARDOULAT I. (2000), « Vocational Training : Does it speed the Transition Rate out of Unemployment ? », *Discussion paper*, Tinbergen Institute, n° 00-016/3.
- [9] DARES (2003), *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, éditions La découverte, Collection Repères, Paris.
- [10] DARES (1996), *40 ans de politique de l'emploi*, ministère du Travail et des Affaires sociales, La Documentation française.
- [11] DE PALMAS J.-P., ZAMORA P. (2004), « Les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) : un meilleur accès à l'emploi lorsqu'ils sont certifiants », *Premières synthèses*, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Dares, n° 10.1, mars.
- [12] FLEURET A., GÉLOT D. (2004), « Le Stage d'Accès à l'Entreprise – Un dispositif qui nécessite une implication forte de l'ANPE », *Premières synthèses*, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Dares, à paraître.
- [13] FOUGÈRE D. (2000), « Expérimenter pour évaluer les politiques d'aide à l'emploi : les exemples anglo-saxons et nord-européens », *Revue française des Affaires sociales*, n° 1.
- [14] GERFIN M., LECHNER M. (2000), « Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland », Mimeo.

- [15] HAVET N. (2003), « L'insertion professionnelle des jeunes et mesures publiques : des trajectoires différenciées entre hommes et femmes », *Document de recherche*, Laboratoire d'Économie d'Orléans (LEO), n° 2003-17.
- [16] HECKMAN J., LALONDE R., SMITH J. (1999), « The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs », in *Handbook of Labor Economics*, A. Ashenfelter and D. Card (eds.), vol. 3, Elsevier Science.
- [17] HUJER R., MAURER K.-O., WELLNER M. (1997), « The impact of Unemployment Duration in West Germany. Combining a Discrete Hazard Rate Model with Matching Techniques », *Working paper*, Goethe University Frankfurt am Main.
- [18] FOUGÈRE D., KRAMARZ F., MAGNAC T. (2000), « Youth Employment Policies in France », *European Economic Review*, 44, 928-942.
- [19] LALIVE R., VAN OURS J.-C., ZWEIMÜLLER J. (2002), « The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment », *Working paper*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- [20] LECHNER, M. (1996), « An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany », Institut für Volkswirtschaftslehre and Statistik der Universität Mannheim, 539-96.
- [21] LOLLIVIER S. (2000), « Récurrence du chômage dans l'insertion des jeunes : des trajectoires hétérogènes », *Économie et statistique*, Insee, n° 334.
- [22] MAGNAC T. (1997), « Les stages et l'insertion professionnelle des jeunes : une évaluation statistique », *Économie et statistique*, Insee, n° 304-305.
- [23] MAGNAC T. (2000), « L'apport de la micro-économétrie à l'évaluation des politiques publiques », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, INRA, n° 54.
- [24] SANTELMANN P. (2001), *La formation professionnelle, nouveau droit de l'homme ?*, Folio.
- [25] SANCHEZ R. (2004), « Les contrats d'apprentissage et de qualification : les caractéristiques individuelles des bénéficiaires restent essentielles pour expliquer l'insertion », *Premières synthèses*, ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Dares, n° 05.1, janvier.
- [26] SIANESI B. (2003), « An evaluation of the Swedish System of Active Labour Market Programs in the 1990's », *Working paper*, Institute for Fiscal Studies, n° 0201.
- [27] SIMONNET V., ULRICH V. (2000), « La formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail : l'efficacité du contrat d'apprentissage », *Économie et statistique*, Insee, n° 337-338.
- [28] SMITH J., TODD P. (2004), « Does Matching overcome Lalonde's Critique of Nonexperimental Estimators ? », *Journal of Econometrics*, à paraître.