Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi

par Anne-Lise Aucouturier *

La politique de l'emploi repose en grande partie sur un dispositif de "mesures" individuelles proposées aux personnes à la recherche d'un emploi. La contribution à l'évaluation de la politique de l'emploi qui est proposée ici est large au sens où elle prend en compte la plupart de ces mesures. Elle repose sur quatre enquêtes auprès des publics cibles de la politique de l'emploi : deux enquêtes de référence auprès des bénéficiaires potentiels et deux enquêtes "loupes" (1) auprès des bénéficiaires effectifs (voir l'encadré ci-contre).

La notion d'"efficacité" est soumise à une approche progressive en trois étapes. Cette démarche est courante dans l'analyse de données socio-économiques mais son application à l'objet "politiques de l'emploi" est originale.

Dans un premier temps, la comparaison des différentes mesures révèle des écarts d'efficacité apparente qui suggèrent une hiérarchie des mesures. Cependant, l'interprétation de cette hiérarchie au regard des modalités de l'insertion conduit à préciser la définition de l'efficacité et à formuler des hypothèses sur l'articulation de la politique de l'emploi au marché du travail. L'étude de cette articulation repose sur l'examen des processus sélectifs en œuvre et éclaire la liaison entre insertion et sélection. Ces comparaisons d'efficacité "absolue", mesurée en termes de taux d'emploi à la sortie des mesures, sont à la fois confirmées et relativisées par l'étude d'une efficacité "relative", mesurée par différence avec des publics comparables (jeunes ou chômeurs de longue durée) n'ayant pas bénéficié du dispositif mesures de la politique de l'emploi.

Le principe que nous retiendrons comme hypothèse de départ est que les mesures de la politique de l'emploi ont toutes le même objectif : sortir leurs bénéficiaires du chômage. Le type d'enquête sur lequel repose la présente analyse considère en effet la politique de l'emploi du point de vue de ses bénéficiaires, donc du point de vue d'une utilité individuelle. On objectera que l'efficacité de la politique de l'emploi peut aussi être indirecte (intégration, élévation du niveau de formation, redistribution des richesses nationales) ou macro-économique (diminution du coût du travail, subvention à la croissance...). Cependant, l'hypothèse retenue, nécessairement très simplificatrice, renvoie à une évidence pratique réelle et a l'avantage de constituer un angle d'approche de l'efficacité de la politique de l'emploi clairement défini, sans pour autant entrer en contradiction avec les autres approches possibles (points de vue des entreprises, des agents institutionnels chargés de l'application des mesures ou de leur gestion politique, par exemple). On verra même qu'il doit s'articuler avec elles.

(*) D.A.R.E.S.

(1) Les enquêtes "loupes" ont été réalisées dans quatre régions et redressées sur la base des entrées en mesures nationales.

Quatre enquêtes pour évaluer la politique de l'emploi

Le Service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail a participé à la mise en place à partir de 1990 d'un dispositif pour contribuer à l'évaluation de la politique de l'emploi. Ce dispositif repose sur quatre enquêtes auprès de publics cibles de la politique de l'emploi : deux enquêtes "loupes" auprès des bénéficiaires effectifs et deux enquêtes "témoins" auprès des bénéficiaires potentiels.

Les enquêtes loupes*

L'enquête "jeunes en mesures" a été réalisée par voie postale avec le concours des Directions Régionales du Travail et de l'Emploi de Bourgogne, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Auvergne et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les taux de réponse sont compris entre 55 et 60 %. Au total, 35000 jeunes (16-25 ans) entrés dans cinq mesures pour l'emploi entre septembre 1989 et août 1990 ont été interrogés sur leur situation professionnelle en décembre 1990, juin et décembre 1991 : les dispositifs étudiés sont les Contrats de Qualification, Stages d'Initiation à la Vie Professionnelle, Travaux d'Utilité Collective et Contrats Emploi Solidarité. Un redressement national, sur la base des entrées en mesures de 1990, par sexe et âge, a été effectué.

L'enquête "chômeurs en mesures" a été réalisée avec le concours des Directions Régionales du Travail et de l'Emploi de Bourgogne, Bretagne, Lorraine, Franche-Comté et Midi-Pyrénées. 30000 chômeurs, correspondant à des taux de réponse de 60 %, entrés dans quatre mesures pour l'emploi en 1990, ont été interrogés sur leur situation professionnelle en avril et novembre 1991 : les dispositifs étudiés sont les Contrats de Retour à l'Emploi, Contrats Emploi Solidarité, Actions d'Insertion Formation et Fonds National de l'Emploi Femmes Isolées. Un redressement national, sur la base des entrées en mesures de 1990, par sexe et âge a été effectué.

* L'exploitation des données a été effectuée par NADIEGE GOVINDOORAZOO et NATHALIE SURVILLE (ASSARO).

Les enquêtes témoins

L'enquête "jeunes sortants du système scolaire" est réalisée par le CEREQ. 4900 élèves sortis du système scolaire et de l'apprentissage en 1989 au niveau secondaire ont été interrogés par téléphone sur leur devenir professionnel en décembre 1990 et décembre 1991.

L'enquête "chômeurs de longue durée" a été réalisée en collaboration avec l'ANPE. 2900 chômeurs entrés en treizième mois de chômage en janvier 1990 ont été interrogés par téléphone sur leur devenir professionnel en avril et novembre 1990, ainsi qu'en avril et novembre 1991. 1900 ont répondu à la troisième interrogation (avril 91).

*
* *

Les deux enquêtes loupes permettent d'observer la situation en décembre 1990 des jeunes à leur sortie des mesures (jeunes sortis de SIVP, CES, CQ et TUC entre octobre et décembre 1990) et la situation en avril 1991 des chômeurs à leur sortie des mesures (chômeurs sortis de CRE, CES, AIF et FNEFI entre février et avril 1991). L'intérêt de ces résultats réside dans la possibilité de comparer les situations à une même date pour différentes mesures.

L'objectif des deux enquêtes témoins est d'observer et d'analyser les itinéraires des personnes interrogées : itinéraires d'insertion progressive pour les jeunes, sortie, récurrence ou persistance du chômage pour les chômeurs de longue durée. Elles constituent une population de référence pour les enquêtes "loupes".

Le rapprochement des enquêtes loupes et témoins permet de comparer bénéficiaires et non bénéficiaires de la politique de l'emploi. Pour cela, on s'est intéressé dans l'enquête "jeunes en mesures" à la situation en décembre 1990 de la génération de jeunes passés en mesure et ayant quitté le système scolaire en 1989, et dans l'enquête "chômeurs en mesures" à la situation de la cohorte de chômeurs passés en mesure et entrés en treizième mois de chômage en janvier 1990. Ces résultats sont interprétés par différence avec ceux des enquêtes témoins.

Des écarts apparents d'efficacité

L'objectif premier de la politique de l'emploi est donc de combattre le chômage. C'est par rapport à cet objectif qu'on peut en premier lieu mesurer son efficacité.

Pour répondre à cet objectif, la politique de l'emploi agit en faveur des chômeurs inscrits ou potentiels pour lesquels le risque de chômage ou de maintien au chômage est jugé important : essentiellement chômeurs de longue durée, concernés plus particulièrement par les mesures CRE, AIF, FNEFI (2) et jeunes insuffisamment ou mal qualifiés, visés spécifiquement par les mesures CQ, SIVP, TUC ; ces deux catégories entrent dans le champ des CES. Elle repose sur le principe de l'amélioration de la qualification des bénéficiaires par la formation ou par l'expérience professionnelle afin d'augmenter leurs chances d'insertion sur le marché du travail.

(2) Pour un descriptif des principales mesures, voir l'encadré "les mesures de la politique de l'emploi" en fin d'article.

Trois types de mesures déclinent ce principe : d'un point de vue économique, on distingue stages (ou actions de formation), aides à l'emploi dans le secteur non marchand et aides à l'emploi dans le secteur marchand. Les stages (AIF, FNEFI) visent à améliorer le niveau de formation des populations cibles et contiennent la demande d'emploi. Les aides à l'emploi dans le secteur non marchand proposent une alternative au chômage sous la forme d'activités d'utilité générale (TUC, CES). Enfin, les aides à l'emploi dans le secteur marchand ont pour double objectif la création d'emplois supplémentaires et l'embauche préférentielle, par réduction du coût du travail, de catégories déterminées de main-d'œuvre, mais aussi la formation complémentaire ou l'adaptation à l'emploi des bénéficiaires en contrepartie d'aides financières (CRE, CQ, SIVP) (3). Deux critères classent donc a priori les mesures de la politique de l'emploi : leur fonction économique et la catégorie d'âge des bénéficiaires (jeunes, chômeurs adultes).

Le premier critère d'évaluation de l'efficacité de la politique de l'emploi retenu ici est celui des débouchés offerts par les mesures : les bénéficiaires ont-ils un emploi après être passés par ce dispositif ? La proportion des bénéficiaires ayant un emploi moins de trois mois après la fin d'une mesure s'échelonne, selon les cas, de 26 à 67 % (tableau 1). Ce taux d'emploi isole trois groupes de mesures qui correspondent aux trois fonctions économiques de la politique de l'emploi : les aides à l'emploi dans le secteur marchand (CRE, CQ et SIVP) semblent le plus efficaces (58 à 67 %) et se détachent des aides à l'emploi dans le secteur non marchand (CES et TUC, 50 et 64 %) et des stages (FNEFI et AIF, 26 et 33 %). Ces résultats suggèrent une hiérarchie interne de la politique de l'emploi, qui classe les mesures par ordre d'efficacité à court terme. Plus le dispositif est proche d'un emploi "normal", plus la proportion de bénéficiaires obtenant un emploi est importante.

TABLEAU 1 - **SITUATION DES BÉNÉFICIAIRES À LA SORTIE DES MESURES (*)**

Situation à la sortie d'un...	CQ	CRE	SIVP	CES	TUC	AIF	FNEFI
Emploi non aidé	**63**	**57**	**38**	**26**	**19**	**25**	**17**
dont CDI	42	42	16,5	7	4	6	4,5
dont CDD	17	11	16	13	9	13	9
Emploi aidé	**4**	**1**	**20 ****	**24**	**45**	**8**	**9**
dont CES	0,5	0,5	2	22	42	7	8,5
Total emploi	**67**	**58**	**58**	**50**	**64**	**33**	**26**
Chômage	**21,5**	**39,5**	**34,5**	**41,5**	**27**	**62**	**66**
Inactivité	**11,5**	**2,5**	**7,5**	**8,5**	**9**	**5**	**8**
dont stage	1,5	1	2,5	2	3	3	5
dont service national	6,5	-	2,5	2,5	3	-	-
Total %	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

(*) N.B. : Les résultats sur les CQ (contrats de qualification), SIVP (stages d'initiation à la vie professionnelle) et TUC (travaux d'utilité collective) présentent la situation en décembre 1990 de jeunes sortis de ces mesures moins de trois mois avant. Les résultats sur les CRE (contrats de retour à l'emploi), CES (contrats emploi solidarité), AIF (actions insertion formation), FNEFI (fonds national de l'emploi femmes isolées) présentent la situation en avril 1991 de chômeurs sortis de ces mesures moins de trois mois avant. Le décalage temporel entre les deux études requiert la prudence dans l'interprétation des écarts constatés.

(**) dont 13 % en CQ et 4 % en apprentissage

Du point de vue adopté, qui consiste dans un premier temps à mettre toutes les mesures, malgré leurs différences, sur le même plan et à mesurer leur efficacité selon un unique critère, elles obtiennent évidemment des résultats très dispersés. Ceci ne constitue pas une surprise. Partir de cette constatation permettra cependant de préciser à la fois les publics privilégiés (sans que, on le verra, les différences de publics expliquent toutes les différences de résultats), les formes d'insertion proposées, leurs articulations, et finalement le rôle des différents acteurs dans l'appropriation de la politique de l'emploi par le "marché du travail".

De manière plus précise, on peut s'intéresser aux seuls bénéficiaires obtenant un emploi non aidé, pour qui la politique de l'emploi débouche

(3) Ces trois catégories de politiques d'emploi ont été proposées dans *La formation en alternance et l'accès des jeunes à l'emploi*, Document Travail et Emploi, DARES - La Documentation Française, 1990.

sur un emploi "normal". Or, l'éventail des taux d'emploi non aidé est aussi large que celui de l'emploi total : 17 à 63 %, avec la même hiérarchie entre les mesures.

Cependant, l'examen des modalités précises de cette insertion met en évidence des parcours différenciés propres à chacune des mesures, qui relativisent leur efficacité apparente. A la sortie d'un stage FNEFI ou d'une AIF, le retour au chômage est dominant et les emplois obtenus sont essentiellement des contrats à durée déterminée ou des CES. A la sortie d'un CES, les emplois sont en grande partie de nouveaux CES. De même, la transformation des TUC en CES (4) influe très fortement sur les taux d'emploi à court terme à la sortie d'un TUC. Un SIVP débouche plus fréquemment sur un emploi non aidé ou sur un CQ voire un contrat d'apprentissage, modalités d'insertion sans doute précaires mais liées à l'entreprise et pouvant s'inscrire sur une trajectoire progressive et ascendante. Seuls le CQ et le CRE débouchent plus significativement sur des emplois non aidés et en particulier des contrats à durée indéterminée. Au total, la proximité à l'entreprise des différentes mesures semble conditionner les modalités de retour à l'emploi des bénéficiaires. A ce stade de l'analyse, deux points méritent d'être approfondis.

La spécificité de l'emploi aidé non marchand

Plus que pour les autres mesures, il faut rappeler que cette étude se place à un moment précis de l'histoire des CES. Cette mesure était en effet en 1990 encore largement en phase de lancement. Cependant, on peut considérer que c'est justement dans cette période que se construit la mesure considérée, et les résultats obtenus en prennent d'autant plus de sens. Attendre que la mesure soit en période de routine poserait d'abord un problème de détermination objective de ce moment. En dehors des transformations législatives et des directives politiques, l'application des mesures subit en permanence des changements. Ainsi, les TUC sont dans une position symétrique, leur suppression alimentant les entrées en CES. De plus, l'observation simultanée des différentes mesures constituant la politique de l'emploi commande d'interroger les bénéficiaires à un moment de l'histoire des mesures, mais aussi du marché du travail, de la conjoncture générale...etc.

Alors que du côté des mesures du secteur marchand, on entrevoit assez nettement une ouverture vers le monde professionnel "normal", du côté des mesures du secteur non marchand, c'est l'enchaînement des mesures qui constitue la forme d'insertion dominante : plus de deux TUC sur cinq débouchent directement sur un CES, plus d'un CES sur cinq débouche sur un second CES. De même, on sait qu'en 1991, 30 % des entrées en CES sont le fait de personnes ayant effectué un CES auparavant et 30 % avaient déjà effectué un stage TUC, PIL ou AIG (5). Alors qu'un CES dure en moyenne huit mois environ, la majorité des seconds CES renouvellent un premier contrat d'une durée de plus de onze mois. Ce sont donc les contrats les plus longs qui sont ainsi prolongés. On voit rétrospectivement qu'une partie importante des bénéficiaires de CES entre dans ce dispositif pour occuper assez durablement ce qui se révèle être un véritable emploi, répondant parfois à un besoin permanent (6). L'ampleur du phénomène des renouvellements interdit d'interpréter ceux-ci comme des accidents, pour une partie des bénéficiaires. Pour une autre partie, pour les plus jeunes en particulier (7), le renouvellement peut cependant réellement constituer un échec. L'étude de l'insertion à la sortie d'un CES perturbe la hiérarchie spontanée : le maintien en CES peut avoir un sens positif ou négatif et c'est la recherche de ce sens qui mesure l'efficacité de la mesure.

Formation : une efficacité variable selon le contexte

Le terme "formation" est entendu ici au sens étroit. Il ne comprend en particulier pas la notion d'engagement de formation ou de formation sur poste.

L'examen des résultats obtenus, notamment par les CQ par rapport aux SIVP, montrent que la formation, dans le cadre d'un contrat d'alternance, peut avoir un rôle positif sur les débouchés. Peut-on généraliser ? Les mesures comportant une dimension formative ouvrent-elles plus souvent sur un emploi pour leurs bénéficiaires ? L'hypothèse d'une efficacité propre de la formation peut être testée par comparaison pour les mesures comportant une option de formation ; c'est le cas des CES et des TUC. Les TUC-formation débouchent en effet plus souvent sur un emploi non aidé que les TUC sans formation (24 % contre 18%). Cependant, pour les CES, l'existence d'une formation ne relève le taux d'emploi que si elle a été trouvée par l'employeur, et exclusivement au profit de l'emploi aidé (qui passe de 24 à 39 %), en particulier d'un second CES. Ceci confirme surtout l'importance de la motivation de l'employeur et de sa logique d'utilisation des mesures(8). Le rôle de la formation est

(4) En 1990, les pouvoirs publics ont souhaité faire bénéficier aux jeunes titulaires d'un TUC des nouvelles dispositions, plus favorables, des CES. De nombreux TUC ont ainsi été transformés en CES.

(5) Voir X. MONCHOIS, *Les contrats emploi-solidarité en 1991*, Premières Synthèses n°15, 1992.

(6) Voir B. GOMEL, P.Y. BERNARD et F. LEFRESNE, *Les contrats emploi-solidarité : modes d'emploi,* La lettre d'information du Centre d'Etudes de l'Emploi n°23, 1992.

(7) Voir plus loin, l'analyse par publics.

(8) Voir par exemple la notion de traduction des mesures par les entreprises dans F. EYMARD-DUVERNAY, *Modèles d'entreprises et ajustement des politiques d'emploi,* La lettre d'information du Centre d'Etudes de l'Emploi n°16, 1990.

donc ambigu. Comme on l'a vu, elle ne suffit pas à orienter globalement les bénéficiaires de stages vers l'emploi. Lorsqu'elle existe en tant qu'option, elle ne bouleverse pas les modalités de l'insertion à la sortie de la mesure. Au total, elle n'améliore pas à elle seule l'insertion, mais peut contribuer au déroulement réussi d'un contrat.

Lorsqu'elle ne s'inscrit pas dans un engagement, la formation n'a donc pas d'efficacité propre mesurable. Ce n'est pas une recette miracle. Il ne s'agit pas de dire ici que la formation est efficace en alternance et pas en centre, mais que pour être interprétée son efficacité doit s'insérer dans une logique. Dans cette optique, on ne déduira pas trop hâtivement de ces résultats que les stages n'ont aucune logique. Cependant, ces logiques ne sont pas visibles dans les résultats globaux présentés. Une des explications pourrait être que ces logiques sont locales, n'existent que dans la mise en œuvre du stage (9), et ne sont pas sommables. Alors qu'on peut soutenir que les CQ et les SIVP s'inscrivent dans des logiques d'utilisation marchandes et les CES dans des logiques non marchandes, il est ainsi beaucoup plus difficile de dénommer les logiques d'utilisation des AIF.

Les multiples articulations de la politique de l'emploi et du marché du travail

La comparaison des débouchés des mesures conduit à relativiser la notion d'efficacité. Les différentes mesures comparées ne sont pas de même nature et ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Elles désignent ainsi des publics sélectionnés différents, mais aussi des formes d'insertion, des utilisations par les employeurs et des déroulements différents.

Les différences observées jusqu'ici entre les mesures sont-elles uniquement la conséquence de différences dans la sélection des publics bénéficiaires ? Les résultats par âge et par niveau de formation montrent qu'en fait, mode de sélection et forme d'insertion se combinent. C'est la conjonction de ces deux types de différences, leur rencontre avec et sur des pratiques d'embauche qui permettra de donner un sens aux différences d'efficacité.

Les différentes formes d'insertion proposées par les mesures - formation, emploi non marchand, ouverture vers l'entreprise - ne s'adressent pas aux mêmes catégories de publics. Les différences de débouchés constatées sont en effet en grande partie la conséquence de différences d'employabilité des bénéficiaires recrutés. Pour comparer l'efficacité des mesures, il faut donc examiner cette efficacité pour des publics équivalents. Deux critères de différenciation seront analysés : la catégorie d'âge et le niveau de formation.

Chacune des mesures paraît privilégier une classe d'âge (tableaux 2). Participer à une AIF bénéficie plutôt aux jeunes et renvoie une majorité de plus de 40 ans au chômage. Les CES procurent aux adultes plus d'emplois qu'aux jeunes ; cette insertion se fait d'autant plus sous la forme d'un second CES que le bénéficiaire est âgé ; pour les emplois non aidés, ce sont les jeunes qui sont favorisés. On l'a vu, l'accès à l'emploi aidé fait partie de la vocation du CES et c'est un public adulte en voie d'exclusion qui profite le plus de cette forme d'insertion spécifique. Ainsi, les publics prioritaires (10) obtiennent à la sortie d'un CES un taux d'emploi élevé (60 %), en grande partie grâce à un second CES (41 %). Enfin, les CRE se distinguent par un taux d'emploi plus élevé pour les 25-39 ans, constitué par de l'emploi non aidé.

Au total, les sorties de stage semblent soumises à la sélectivité des pratiques classiques d'embauche, qui donne plus de chances aux jeunes. Les CES proposent aux publics les plus en difficulté une insertion autonome par rapport à ces pratiques classiques (11). Les CRE offrent aux jeunes adultes une insertion sur le marché du travail proche de celle proposée aux jeunes par les CQ.

TABLEAUX 2 : **SITUATION DES BÉNÉFICIAIRES À LA SORTIE DES MESURES SELON L'AGE**

Jeunes	après un CQ	après un CRE	après un SIVP	après un CES	après une AIF
Emploi non aidé	**63**	**52**	**38**	**28**	**37,5**
Emploi aidé	**4**	**1,5**	**20**	**20**	**10,5**
dont CES	0,5	0,5	2	18	9
Total emploi	**67**	**53,5**	**58**	**48**	**48**
Chômage	**21,5**	**45,5**	**39,5**	**42,5**	**47**
Inactivité	**11,5**	**1**	**2,5**	**9,5**	**5**
Total %	100	100	100	100	100
Nombre entrées 90	102 000	16 000	52 000	156 000	11 000

25/39 ans	après un CRE	après un CES	après une AIF	après FNEFI
Emploi non aidé	**60**	**24**	**26**	**18**
Emploi aidé		**31**	**7**	**8,5**
dont CES		30	7	8
Total emploi	**60**	**55**	**33**	**26,5**
Chômage	**38**	**39**	**62**	**63**
Inactivité	**2**	**6**	**5**	**10,5**
Total %	100	100	100	100
Nombre entrées 90	47500	45000	133000	8000

(9) Des exemples de stages AIF montés avec les entreprises et collant à un marché particulier de l'emploi existent, avec des résultats en terme d'emploi très bons.

(10) Il s'agit des chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, au chômage depuis plus de trois ans ou titulaires du RMI.

(11) L'importance de la transformation des TUC en CES ressort de tous les résultats concernant les TUC. On a donc préféré s'intéresser aux CES.

40 ans et plus	après un CRE	après un CES	après une AIF	après FNEFI
Emploi non aidé	**56**	**17**	**20**	**18**
Emploi aidé	1	39	8	13
dont CES	1	39	7	12
Total emploi	**57**	**56**	**28**	**31**
Chômage	**40**	**39**	**67**	**65,5**
Inactivité	**3**	**5**	**5**	**3,5**
Total %	100	100	100	100
Nombre entrées 90	35 500	24 500	68 000	3 000

Jeunes : un processus sélectif qui se construit sur le niveau de formation

Bien que la politique de l'emploi vise en principe à ajuster la qualification des moins formés, on constate que, globalement, les débouchés d'une mesure respectent la hiérarchie initiale des niveaux de formation : plus un jeune est formé au départ, plus ses chances d'obtenir un emploi et en particulier un emploi non aidé sont élevées (tableaux 3). L'obtention d'un diplôme pouvant avoir un rôle discriminant, il est nécessaire d'intégrer cette caractéristique dans la définition des niveaux de formation.

Ce principe s'applique pourtant différemment suivant les mesures. A la sortie d'un CES, les taux d'emploi pour les jeunes les plus formés (peu nombreux) et les moins formés (très nombreux) se révèlent équivalents. Bien que l'emploi non aidé soit assez peu probable pour les jeunes peu qualifiés, le passage par un CES leur offre en définitive une possibilité d'insertion aussi grande que pour les autres. Les jeunes de niveau moyen ou supérieur (BEP CAP diplômés ou plus) se distinguent par un plus large accès à l'emploi non aidé plus que par un taux d'emploi supérieur. L'efficacité du CES semble finalement se concentrer de manières différentes sur les jeunes sans formation (niveaux VI et V bis) et sur ceux qui possèdent un BEP ou un CAP.

A la sortie d'un SIVP, ce sont les jeunes de niveau BEP CAP dont le taux de chômage est le plus bas. Posséder un diplôme de ce niveau permet un accès à l'emploi plus large mais il s'agit pour beaucoup de contrats à durée déterminée. A la sortie d'un CQ, les chances d'obtenir un emploi sont beaucoup plus importantes pour ceux qui possèdent au moins un BEP ou un CAP. A l'opposé de ce qui se produit pour les SIVP, une plus forte formation de départ ouvre sur des débouchés plus stables.

L'articulation des formes d'insertion et de sélection

Les débouchés des mesures de la politique de l'emploi dépendent pour beaucoup de la sélection opérée à l'entrée de celles-ci. On trouve d'un côté

TABLEAUX 3 : **SITUATION EN DÉCEMBRE 1990 DES JEUNES A LA SORTIE DES MESURES SELON LE NIVEAU DE FORMATION**

Jeunes sans formation	après un CES	après un SIVP
Emploi non aidé	**13**	**33**
dont CDI	2	10
Emploi aidé	**34**	**22**
dont CES	26	1
dont CQ, apprentissage	3	19
Total emploi	**47**	**55**
Chômage	**36**	**38**
Inactivité	**17**	**7**
Total %	100	100
Nombre entrées en 90	82 000	23 000

Jeunes de niveau BEP CAP non diplômés	après un CES	après un SIVP	après un C.Q.
Emploi non aidé	**15**	**35**	**57**
dont CDI	3	16	35
Emploi aidé	**28**	**22**	**5**
dont CES	17	2	2
dont CQ, apprentissage	6	19	3
Total emploi	**43**	**57**	**62**
Chômage	**39**	**34**	**30**
Inactivité	**18**	**9**	**8**
Total %	100	100	100
Nombre entrées en 90	voir niv.	BEP CAP	diplômés

Jeunes de niveau BEP CAP diplômés	après un CES	après un SIVP	après un C.Q.
Emploi non aidé	**27**	**42,5**	**64**
dont CDI	8	19	38
Emploi aidé	**23,5**	**18**	**5**
dont CES	20	3	
dont CQ, apprentissage	2,5	14	4
Total emploi	**50,5**	**60,5**	**69**
Chômage	**35,5**	**34,5**	**20**
Inactivité	**14**	**5**	**11**
Total %	100	100	100
Nombre entrées 90 (niv.V)	121 000	24 000	68 000

Jeunes de niveau Bac et plus diplomés ou non	après un CES	après un SIVP	après un C.Q.
Emploi non aidé	**31**	**47**	**67**
dont CDI	9	24	49
Emploi aidé	**15**	**15**	**3**
dont CES	12		
dont CQ, apprentissage	3	14	2
Total emploi	**46**	**62**	**70**
Chômage	**27**	**28**	**19**
Inactivité	**27**	**10**	**11**
Total %	100	100	100
Nombre entrées 90	21 500	5 000	34 000

des mesures sélectives et assurant des débouchés meilleurs et de l'autre des mesures peu sélectives mais aux débouchés incertains. Or, ce double processus de sélection qui œuvre à travers la politique de l'emploi est en réalité celui du marché du travail lui-même. Les plus "employables" des jeunes se dirigent vers les CQ (12) tandis que les plus en difficulté se contentent d'un CES. Les plus "employables" des adultes peuvent s'insérer grâce à un CRE ou bénéficier pleinement, surtout s'ils font partie des catégories prioritaires, du dispositif CES. La sélection à l'entrée est plus prononcée pour les mesures du secteur marchand : elle est exercée par les employeurs. Absente en apparence à l'entrée d'autres mesures, notamment les stages, elle se retrouve entière dans leurs faibles débouchés.

Toutefois, l'emploi aidé non marchand obéit à un fonctionnement spécifique. On observe que les catégories de publics pour lesquelles les CES obtiennent la meilleure efficacité globale sont aussi celles qui s'insèrent le plus grâce à un second CES. Tout se passe comme si les CES favorisaient, parmi les publics en difficulté (au sens de l'âge ou du diplôme), ceux qui acceptent les débouchés en circuit fermé déjà mentionnés.

Cette sélection différenciée à l'entrée se retrouve non seulement dans le niveau mais aussi dans la qualité de l'insertion obtenus à la sortie des mesures. Les mesures qui sélectionnent les entrées sur des critères tels que l'âge et le niveau de formation conduisent, pour les plus qualifiés selon ces critères, à des emplois en entreprise, c'est à dire à une insertion "normale", sur contrat à durée indéterminée par exemple. La sélection opérée à l'entrée des CES semble répondre à des critères plus "civiques" et l'insertion offerte correspond à ce mode de sélection. Les stages AIF ne semblent pas s'inscrire globalement dans une logique de ce type et la qualification qu'ils proposent ne répond pas vraiment aux critères opérant sur les marchés du travail.

Au total, se dessine l'image d'un dispositif d'insertion-sélection dont le fonctionnement s'inscrit dans la logique des pratiques d'embauche. A travers les "taux d'insertion à la sortie", on mesure à la fois des "employabilités" individuelles et la capacité du système (du marché du travail et de la politique de l'emploi) à proposer des emplois. Il est possible que ces deux effets se distinguent sur une plus longue période et le suivi de l'évolution des "taux d'insertion" permettrait peut-être d'approfondir leurs mécanismes d'intervention respectifs.

Les résultats par âge et par niveau de formation montrent donc que ces variables ne sont pas prises en compte de la même façon selon les mesures ; il existe un effet sélection qui explique en partie les différences de taux d'emploi et de formes d'insertion entre les mesures. Par contre, à un niveau global, les résultats par sexe ne font pas apparaître de grandes différences. Il ressort aussi que la hiérarchie des mesures persiste et que, à moins de s'engager dans une explication, toujours incomplète, en termes de "variables cachées"(13), ces différences ne sont pas uniquement dues à la sélection des bénéficiaires mais aussi à des inscriptions sur des "segments de marché" différents. Ces "segments" sont définis par des logiques et des pratiques de placement et d'embauche. Ils renvoient bien sûr à la typologie marchand/non marchand/ formation mais aussi à des logiques différentes au sein du secteur marchand, qui pourraient être précisées. Les SIVP, par exemple, concernent-ils les mêmes secteurs professionnels que les CQ ? Sélection et inscription sur des "segments" de marchés ne sont pas des explications incompatibles. L'inscription sur un segment est liée aux pratiques sélectives : ainsi, si, globalement, la sélection selon le sexe n'apparaît pas dans les résultats, c'est peut-être que n'ont pas été distingués métiers industriels et tertiaires.

Quel avantage à passer par une mesure ?

Nous avons vu que la politique de l'emploi s'adapte et s'articule à des marchés du travail. Son efficacité ne repose donc pas sur une abolition de leurs règles. Aussi, l'avantage qu'elle procure à ses bénéficiaires doit-il être apprécié par rapport à une insertion non aidée : les jeunes ayant bénéficié de mesures sont-ils plus en emploi que ceux qui sont sortis de l'école en même temps qu'eux ? Pour les chômeurs de longue durée, la même comparaison peut se faire avec les personnes entrées au chômage à la même date qu'eux(14).

TABLEAU 4 : **CHOMEURS DE LONGUE DURÉE : SITUATION EN AVRIL 1991**

Chômeurs entrés en treizième mois de chômage en janvier 1990 : taux d'emploi (respectivement de chômage et d'inactivité) de ceux ayant bénéficié ensuite d'une mesure moins taux d'emploi (resp. de chômage et d'inactivité) de l'ensemble.

CRE			CES			AIF		
Emploi	Chômage	Inactivité	**Emploi**	Chômage	Inactivité	**Emploi**	Chômage	Inactivité
25	-2,5	-22,5	14	-4	-10	8	13	-21

(12) En 1990 et 1991, l'effet sélectif sur les CQ se renforce. Voir O. BOUQUILLARD, *La formation en alternance des jeunes*, Bilan de l'emploi 1990, DSTE n°75-76, 1991 et C. GRÉZARD et A. L. AUCOUTURIER, *La formation en alternance des jeunes en 1991*, Premières Synthèses n°19, 1992.

(13) L'explication par les variables cachées consiste à reporter sur des variables non observées la responsabilité des différences non entièrement expliquées par la prise en compte des variables de l'enquête. Peuvent ainsi être invoquées la présentation, la couleur de peau, la motivation...etc. Toutes choses observées égales par ailleurs, les mesures sélectionnent, selon ce type d'analyse, les individus les moins (ou les plus) "employables".

(14) Cette comparaison a pu être faite grâce aux deux enquêtes de référence. Voir encadré méthodologique. Cette analyse sera prolongée par le suivi du devenir de ces populations.

Le passage par une mesure de politique de l'emploi paraît toujours avantageux pour les chômeurs de longue durée (tableau 4). Quelle que soit la mesure considérée, la probabilité d'occuper un emploi si on a bénéficié d'une mesure est sensiblement plus élevée : plus 25 points pour les CRE par exemple ; la probabilité d'être de nouveau au chômage est plus faible, sauf pour les AIF, qui apparaissent ainsi comme la mesure la moins efficace en terme d'emploi. D'un point de vue statistique, l'ajustement de ces deux indicateurs se fait par le biais de l'inactivité. Les mesures apparaissent ainsi comme de bonnes protections contre l'inactivité. Il faut cependant noter que cette notion, si elle permet le bouclage économique, a cependant, lorsqu'on passe à l'interprétation, des frontières floues, en particulier avec celle de chômage ; sans examen précis de sa signification, il paraît prudent de n'interpréter que les différences d'emploi.

ment à ce qu'on pourrait attendre, les jeunes passés par des mesures se retrouvent à cette date plus souvent chômeurs que les autres. L'interprétation de ce résultat renvoie à de multiples hypothèses : de l'inefficacité des mesures à l'explication par la sélection à l'entrée en passant par le rôle du service militaire (l'appel est devancé) ou l'instrumentalisation des mesures (les mesures ouvrent dans certains cas des droits à l'indemnisation et créent des effets d'appel de l'inactivité vers le chômage). Cependant, plusieurs de ces effets se combinent pour participer à la construction du "flou" de la notion d'inactivité.

• Les résultats sont globalement meilleurs pour les chômeurs que pour les jeunes. Ceci peut s'expliquer par le fait que leur population est ciblée plus précisément, ce qui se traduit dans les enquêtes par une différence de nature des échantillons avec lesquels ils sont comparés : les chômeurs de longue durée constituent une population qu'on peut considérer comme globalement en difficulté dans sa recherche d'emploi tandis qu'une partie des jeunes n'est pas du tout concernée par les mesures de la politique de l'emploi (15). En dehors de cet effet, ce résultat peut renvoyer, pour les CES, à une meilleure adaptation à des publics prioritaires et encourager à considérer cette mesure moins comme un tremplin pour l'emploi "normal" que comme un vecteur d'insertion "civique".

TABLEAU 5 : **JEUNES SORTANT DU SYSTEME SCOLAIRE : situation en décembre 1990**

Sortants du système scolaire en 1989 : taux d'emploi (resp. de chômage et d'inactivité) de ceux ayant bénéficié ensuite d'une mesure moins taux d'emploi (resp. de chômage et d'inactivité) de l'ensemble.

Mesure	**CQ**			**SIVP**			**CES**		
Niveau de formation	**Emploi**	Chôm	Inact	**Emploii**	Chôm	Inact	**Emploi**	Chôm	Inact
Sans formation	18,5	4	-22,5	8	8	-16	0	9	-9
BEP CAP non diplômés				13	13	-26	12	15	-27
BEP CAP diplômés	-2	1	1	-5	13	-8	-13	15	-2
Niveau bac et bac technique	2	3,5	-5,5	-3	10,5	-7,5	-12	10,5	1,5
Ensemble	7	2	-9	-1	3	-2	-7	14	-7

Quelle que soit la mesure considérée, ce sont les jeunes du plus bas niveau de formation pour lesquels l'avantage à passer par une mesure est le plus net, si on tient compte à la fois des écarts de taux d'emploi et de chômage.

Les "meilleurs" résultats relatifs sont obtenus par les sortants de CQ de bas niveau ; les "moins bons" le sont par les sortants de CES titulaires d'un BEP ou d'un CAP. Le désavantage qui apparaît pour cette catégorie de jeunes passés en CES semble contredire les résultats précédents. En réalité, il souligne l'importance du niveau de formation initial pour l'insertion à la sortie d'un CES pour les jeunes : le taux d'emploi à la sortie du CES relativement élevé obtenu par ces jeunes était dû à leur diplôme plus qu'à leur passage en mesure.

Les principaux résultats obtenus par cette comparaison sont de trois ordres :

• Les différentiels de taux de chômage sont systématiquement positifs pour les jeunes. Contraire-

• Certains effets sont remis en cause : les bons résultats des jeunes possédant un BEP ou un CAP étant dus à leur diplôme, les CES se recentrent sur les bas niveaux et les publics en difficulté, les CQ sur les hauts et bas niveaux.

(15) Cependant, le CEREQ montre que 44 % des jeunes du panel témoin sont passés en mesure en décembre 1990 ; ce taux atteint 53 % 30 mois après la sortie du système scolaire.

De manière plus générale, on peut fournir deux types d'explication des différences de résultats constatées :

On renvoie souvent à des variables cachées et à des différences d'employabilité à l'entrée en mesure. Le problème de ce genre d'hypothèses est qu'elles ne sont jamais démenties. Il sera souvent plus intéressant, et c'est le parti pris qui a été adopté ici, de se limiter à l'examen de quelques variables explicatives principales, telles l'âge, le niveau de formation et, à condition de ne pas le dissocier des deux variables précédentes, le sexe.

L'effet propre des mesures doit être relativisé selon l'usage des mesures qui est fait. On définira par exemple une forme d'insertion propre aux CES, adaptée à une certaine catégorie de public ; on expliquera les résultats obtenus pour les stages par le fait qu'ils sont loin de l'entreprise et par les doutes qu'on peut émettre sur l'efficacité de la formation isolée de toute logique ; on rapprochera les bons résultats des mesures marchandes de leur proximité à l'entreprise. Cependant, ces explications doivent être ramenées à des logiques d'appropriation des mesures, combinées à des logiques de sélection et de qualification.

Efficacité : des critères aux dimensions multiples

Ces comparaisons conduisent à analyser une efficacité des mesures relative et située. A titre d'exemple, la nature d'une mesure comme le CES apparaît ambiguë : parmi les jeunes, ceux qui sont conduits vers cette mesure sont sans doute les moins employables, ou du moins les moins qualifiés ; le CES permet au contraire à des chômeurs adultes de valoriser une certaine employabilité relativement à d'autres chômeurs encore moins qualifiés. Les effets pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée ne sont pas comparables parce que les marchés du travail sur lesquels ils peuvent s'insérer et les carrières auxquelles ils peuvent aspirer sont différents. Employeurs et employés interprètent les mesures et l'insertion qui les suit de manière toute différente selon qu'il s'agit de jeunes ou de chômeurs de longue durée. Certes, le dispositif des mesures respecte les règles du jeu du marché du travail mais les réalités de ce marché sont multiples. Ce constat, qui repose ici sur une évaluation centrée autour des bénéficiaires de la politique de l'emploi, peut suggérer des leçons plus générales.

L'efficacité de la politique de l'emploi ne se laisse pas mesurer de façon univoque. Son évaluation suppose d'avoir d'abord cerné le contexte, la conjoncture et la taille du "marché", mais aussi de préciser le public et le segment de marché où il se trouve, les formes d'insertion poursuivies, les employeurs, leurs besoins et leurs habitudes, ce qui conduit à définir la sélection qui en découle et les critères adaptés.

Ainsi, la réussite des mesures ne se juge pas toujours à la même aune. Un chômeur se considère comme qualifié et accepte une mesure à cause de la mauvaise conjoncture du marché du travail qu'il vise ; un jeune a le sentiment d'être exclu et cherche à obtenir un SIVP ; un chômeur de longue durée veut valoriser son expérience professionnelle ; un autre attend la retraite ; un employeur recherche dans les mesures des salariés à haute capacité productive ; un autre cherche à diminuer son coût du travail ; un autre encore voudrait embaucher quelqu'un de confiance. Autant de points de vue différents, de mondes différents où les qualifications des personnes sont réévaluées et où l'efficacité des mesures ne s'apprécie pas selon les mêmes critères. Efficacité peut signifier contrat de travail flexible, amélioration de la productivité du jeune qui mène à une embauche bien rémunérée, ou encore création d'une relation de confiance entre employeur et salarié qui débouche sur une carrière au sein de l'entreprise. L'Etat, les institutions (comme l'ANPE), les différents types d'employeurs et de demandeurs d'emploi ont chacun leur appréciation de la valeur du chômeur, de l'emploi proposé, de la conjoncture, et chacun leur objectif dans cette embauche. Ils traduisent la politique de l'emploi dans leur propre langage. Celle-ci suscite et confronte ces attentes. Son efficacité se définit comme sa capacité à les mettre en adéquation. L'évaluation de la politique de l'emploi passe donc par le repérage des groupes d'agents qui participent à la mise en oeuvre de cette politique et par la mesure de son adéquation à leur utilisation.

La politique de l'emploi s'inscrit sur un marché du travail déprimé et sélectif. Elle peut permettre à ses bénéficiaires de repérer et de valoriser leurs ressources. Mais pour cela, ils doivent choisir, sous une contrainte plus ou moins forte, une mesure conforme à l'insertion visée. Ce choix ne peut être validé que s'il rencontre une valorisation par l'employeur, pendant et après la mesure, des qualités de la personne embauchée. Au total, la politique de l'emploi s'apparente moins à un modèle unique de qualification ou de requalification des demandeurs d'emploi qu'à un dispositif d'orientation et de sélection. ■

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							
CQ 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, défiscalisation et subvention (50F/h) 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
SIVP 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, défiscalisation 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 maxi) (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