HAL
open science

Évaluation de la qualité de la formation professionnelle dans les politiques publiques

Fabienne Berton, Jean-François Germe

To cite this version:

Fabienne Berton, Jean-François Germe. Évaluation de la qualité de la formation professionnelle dans les politiques publiques. [Rapport de recherche] Cnam (Département travail et entreprise, Centre de recherche sur la formation). 1997. hal-00665414

HAL Id: hal-00665414

https://hal.science/hal-00665414v1

Submitted on 1 Feb 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS

Departement Travail et Entreprise & Centre de recherche sur la formation

pour le CEDEFOP

EVALUATION DE LA QUALITE

DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

Fabienne Berton CRF-CNAM

Jean-François Germe CNAM

Sept. 1997

EVALUATION OF THE VOCATIONAL TRAINING QUALITY IN THE PUBLIC POLICIES

summary

The aim of this research is to propose a synthesis about the French practices concerning the evaluation of quality aspects in vocational training, especially where public policies are concerned.

We have selected a relatively small number of evaluation studies (40 reports), which are directly concerned with the CEDEFOP's priority : the training programmes for people that are unemployed or threatened by unemployment. They are principally recent reports, published in the nineties. These reports are mainly issued from public governments or from study and research centers. They concern training programmes which are fully or partially financed by public funds. These training programmes mainly concern two categories : young people and unemployed, but employees can also be involved in the case of retraining courses.

These different evaluations do not use the same methods. On the one hand each evaluation appears to be specific while it is related to the specific goal of the particular program, on the other hand the evaluation methods evolve during the time because the relationship between training ant employment are better known. Hence we propose to group the evaluation methods in two large categories : the substantial evaluations and the procedural[1] ones. This typology allows us to emphasize both the each method specificities and the general evolutions of the methods.

The substantial evaluations

This first category is thus named because it is related to the results of training actions in regard to their goals. These substantial evaluations first estimate the efficacity or the conformity of the vocational training actions in regard to an a priori definition of their quality. Within this, the quality is exactly defined in relation to different predetermined criteria that can be observed and measured.

This method can be considered as a process that measures gap between a predetermined goal and an observed result. It is a question of bringing to light the gap between the result and the goal. The goals are the most part of the time expressed in terms of employment if the vocational

[1] We use « substantial » and « procedural » according to the sense used by H. Simon in his work about rationality and by Simon and March in their works related to the decision processus in organization.

training measure concerns young or unemployed people. They are also expressed in terms of relation between the really aimed public and the target public of the policy or the measure.

The main criterion of reference in the efficacity evaluation of the public training and employment measures is the individuals situation in relation to the employment. It permits to make not only a quantitative evaluation, but also it is enough general to be applied to policies or measures of a different nature. As a matter of fact it is not a quality criterion : employment is not a sufficiently precise and reliable indicator because it is too general.

In addition to the static and direct criterion of employment, the longitudinal methods are also traditionally used. This approach reconstitutes the trajectories of the public during a period of time from retrospective or panel survey. Then it is a dynamical conception of the employment and labour market mobility.

The cohort analysis methods reveal the links between the individual trajectories and the public policies. Thus, they do not measure the specific effect of the public policies but replace its in a more global context. Therefore, the evaluation do not tell us which type of vocational integration are produced by the different measures, but what are the positions, the contributions and the significations of the different measures in the mobility mechanisms and in the construction of the trajectories on the labour market. Thus, the relationship between the public policies of vocational training or integration and the employment are multiform and constructed during the development of the individuals employment trajectories. According to the cases, the role of the measures changes.

The evaluation of the training quality from the employment criterion is not clear. A low or high employment rate can mean different things. It is not in self a quality criterion in itself. Still this rate must be connected to the received training. A number of evaluation models try to formalize that link between the job content and the received training. They estimate a specifific « training-effect ».

Some other works emphasize the quality of the occuped jobs during the individual trajectories, especially in term of employment contract status (short-term, fixed-term, long-term...).

In the substantial evaluations, the characteristics of the concerned public are not taken into account. Their difficulties are really thought of as individual or social origins which are well known and external to the evaluated action. This conception leads to a constate of inadequation

of the measures to the situation of the public. This inadequation is then evaluated in terms of training level.

The procedural evaluation

In that second case, the evaluation is concerned with the internal running of the action and particularly in the whole procedures, modes, agreements, conflicts, negotiations, arrangements, translations... that practically appears at the different levels of the exercise. In that case, the process way of running directly influence the action result. The quality is not a priori defined. The evaluation thorefore concerns the procedures and the organization of the vocational training. The respect of the standards of procedures or organization is understood as a guarantee of the training quality.

Many works have shown the existence of a relationship between the way of organization of the training measures organization and the observed results including in terms of employment acces as well as affected public. The comprehension of both integration process and employment acces is transformed. It has become less mechanical and it differs from a simplistic view : the employment acces does not just depend on the obtaining of the vocational skill.

Jointly, in that conception, the training actions are only one element of a cursus that also involves the guidance, the integration assistance, the balance sheet of skill, the training individualization, the co-odination with the firms. All these elements are important to ensure the employment acces, the adjustement of training with the individual needs and to answer to the individual needs.

The result of this is that the evaluation can not be simply an evaluation of the results. It must also be an evaluation of measures which are set of multiple elements coming with the training, procedures, modes of the used training. These evaluations become essential to better understanding the relationship between the achieved results and this modes and also because the respect of a number of organization modes is a mean to appraise the quality of a action without necessarily examining directly the results of the actions, considering the technical difficulties or the cost of the last results examination. Instead of examining the post-training integration of the individuals, it will be usefull to consider if an integration assistance is provided and if a regular co-ordination is organised between the training center and the firm.

The settlement of quality standard, ISO certifications or quality charters is based on these same principles. The standard defines the procedures to be followed and it implicitly supposes that the following of the set procedures insures the quality.

In fact, we start from a classical methodology based upon the measure of quantitative indicators as employment access rate. Then, we develop an alternative approach leading to the analysis of the actor's mediations, inter-actions and co-ordinations as constitutive element of a real local employment policy device.

In general, the conclusion develop the dynamic dimension of these actions. This dynamic supposes that the involved actors become really actors of the whole policy, of its results and even of its evaluation, including the beneficiaries or the users themselves. This appropriation principally goes by the negotiation and the construction of some arrangements.

On a methodological level, it suggests to pass the opposition between substantial and procedural conceptions of evaluation and to mutually enrich every one of the approaches. We need to allow a finer understanding of the actor's behaviours to emerge. That will finaly allow us to make some evaluations based upon more realistic assumption but concerning larger samples than the monographic works previously mentionned.

L'EVALUATION DE LA QUALITE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

résumé

L'objet de cette étude est de proposer une synthèse des démarches françaises d'évaluation de la qualité des actions de formation professionnelle, mises en œuvre notamment dans le cadre des politiques publiques.

Nous avons choisi d'examiner un nombre limité d'évaluations, une quarantaine de rapports, en nous concentrant sur ce que le CEDEFOP indiquait comme la première priorité : les formations destinées aux chômeurs et aux personnes dont l'emploi est menacé. Il s'agit principalement de rapports récents (années 1990), émanant soit de l'administration, soit d'organismes d'études ou de recherche, et qui portent sur des programmes de formation financés entièrement ou partiellement à l'aide de fonds publics. Leurs destinataires correspondent à deux grandes catégories : les jeunes et les chômeurs, mais on trouve également des salariés dans le cas des programmes d'aide à la reconversion professionnelle.

Ces différentes évaluations ne procèdent pas toutes selon des méthodes similaires. Il faut souligner d'une part le caractère ad hoc de chacune des évaluations menées, lié à la spécificité de chaque action et d'autre part l'évolution au cours du temps des méthodes d'évaluation, liée à une meilleure appréhension de la relation formation-emploi. Aussi nous a-t-il paru intéressant de les regrouper pour la présentation en deux grandes catégories, les évaluations de nature substantielles et celles de nature procédurales[2] qui permettent de rendre compte à la fois des spécificités et des évolutions.

Les évaluations substantielles

La première catégorie regroupe des évaluations qualifiées de substantielles car elles s'intéressent d'abord aux résultats des actions de formation au regard de leurs objectifs. Ces évaluations substantielles visent d'abord à apprécier l'efficacité ou la conformité des actions de formation professionnelle au regard d'une définition a priori de leur qualité. Dans ce cadre, la qualité fait d'objet d'une définition précise correspondant à différents critères prédéfinis susceptibles d'être observés et mesurés.

[2] Les termes de " substantiel " et de " procédural " sont repris des travaux d'H. Simon sur la rationalité et des théoriciens américains des processus de prise de décision dans les organisations (March, Simon).

La démarche mise en œuvre s'apparente essentiellement à une démarche de mesure des écarts. Des objectifs sont fixés à la politique ou à la mesure : il s'agit de mettre à jour des écarts entre la réalisation et les objectifs. Ils sont le plus souvent exprimés en termes d'emploi s'il s'agit d'une politique de formation professionnelle d'insertion des jeunes ou d'une politique de formation professionnelle destinée à des chômeurs, ou en termes de public réellement touché par rapport au public-cible destinataire de la politique ou de la mesure.

Le critère central de référence dans l'évaluation de l'efficacité des mesures publiques de formation et d'emploi est la situation des individus par rapport à l'emploi. Il présente l'avantage non seulement de se prêter à une évaluation quantitative, mais encore d'être suffisamment général pour être appliqué à des politiques ou à des mesures de nature différente. Cette apparente qualité se retourne en fait contre lui : sa trop grande généralité n'en fait pas un indicateur suffisamment précis et fiable.

Au delà du critère statique et immédiat d'accès à l'emploi, l'utilisation de méthodes longitudinales est devenu un moyen classique et admis d'évaluation. Cette approche vise à reconstituer les trajectoires des bénéficiaires pendant une période de temps donnée à partir d'enquêtes rétrospectives ou de panel. On se trouve alors face à une conception dynamique de l'accès à l'emploi et de la mobilité sur le marché du travail.

Le longitudinal se prête particulièrement bien à la mesure d'une conception relative du rôle des dispositifs en saisissant les articulations entre trajectoires et dispositifs publics. Il ne s'agit plus d'évaluer quels types d'insertion ou de non insertion produisent les différents dispositifs, mais quelles sont leurs places, contributions et significations dans les mécanismes de mobilité des bénéficiaires et dans la construction des trajectoires sur le marché du travail. Dans cette logique, les relations entre politique publique d'insertion ou de formation et accès à l'emploi sont multiformes et construites au cours du temps au fur et à mesure que les trajectoires d'emploi se forment et se composent. Selon les cas, le rôle des dispositifs varie.

L'appréciation de la qualité d'une formation, à partir des possibilités qu'elle offre d'accéder à l'emploi, n'est en rien évidente. Un faible ou un fort taux d'accès à l'emploi peut revêtir des significations différentes. Il n'est pas en soi une mesure de la qualité. Encore faut-il être capable de relier ce taux d'accès à la formation reçue. C'est ce que propose de faire certaines modélisations qui relient le contenu de l'emploi à la formation reçue en identifiant un effet-formation. Dans une autre direction, il faut tenir compte aussi non seulement de la permanence, mais aussi de la qualité de l'insertion dans l'emploi à travers la distribution dans les différents statuts d'emploi possible et la succession et l'ordre de ces statuts.

Dans les évaluations de type substantiel, il faut noter l'absence de réflexion sur les caractéristiques du public touché dont les difficultés sont considérées comme d'origine individuelle ou sociale, connues et extérieures à l'action évaluée. Cette posture conduit au constat de l'inadéquation de fait des dispositifs à leur situation, inadéquation évaluée en termes de niveau de formation.

Les évaluations procédurales

La seconde catégorie d'évaluation regroupe des évaluations que l'on qualifie de procédurales. Elles s'intéressent au fonctionnement interne de l'action et en particulier à l'ensemble des procédures, modalités, accords, conflits, négociations, compromis, traductions que l'action fait concrètement naître à ses différents niveaux d'exercice. Dans ce cas le processus de mise en œuvre de l'action est considéré comme influant sur le résultat de l'action. La qualité n'est pas définie a priori. L'évaluation porte alors sur les procédures et l'organisation des actions de formations professionnelles. Le respects de normes de procédures ou d'organisation est considéré comme un moyen de garantir la qualité des actions de formation.

De nombreux travaux et d'évaluations ont montré l'existence d'un lien entre les modalités d'organisation des programmes de formation et les résultats obtenus y compris en termes d'accès à l'emploi ou de publics touchés. La compréhension du processus d'insertion et d'accès à l'emploi s'est transformée. Elle est devenue moins mécaniste et s'écarte d'une vision simpliste pour laquelle l'accès à l'emploi dépendrait seulement de l'obtention d'une qualification professionnelle.

Conjointement se développe l'idée que les actions de formation ne sont qu'un élément dans un parcours où l'orientation, l'aide à l'insertion, le bilan de compétences, l'individualisation de la formation, la concertation avec les entreprises, sont aussi essentiels pour assurer l'accès à l'emploi, l'adaptation des formations aux besoins des individus et répondre aux besoins des individus.

Il en résulte que l'évaluation ne peut plus être simplement une évaluation des résultats. Elle doit être une évaluation de dispositifs composés de multiples éléments accompagnant la formation, des procédures, des modalités de mise en œuvre des actions de formation. Ces évaluations deviennent essentielles, non seulement pour mieux comprendre le lien entre les résultats obtenus et ces modalités, mais aussi parce que le respects de certaines modalités d'organisation est un moyen d'apprécier la qualité d'une action sans nécessairement examiner directement, compte tenu de difficultés techniques ou du coût d'un tel examen, les résultats des actions. Plutôt que

d’examiner l’insertion à la sortie d’une formation, on regardera si une aide à l’insertion est prévue et si une concertation régulière entre organisme de formation et entreprise est organisée.

La mise en place de norme et de certification de type ISO, et de chartes de qualité, repose sur ces mêmes principes. La norme définit des procédures à respecter et elle suppose implicitement que le respect des procédures qu’elle a établies garantit la qualité.

On passe ainsi d’une mesure classique de taux d’insertion dans l’emploi à une analyse des médiations, interactions et coordinations des acteurs qui conduisent à la construction d’un dispositif réel et local d’aide à l’emploi.

La conclusion propose en perpective générale de chercher à développer les moyens nécessaires à la mise en oeuvre d’une dynamique autour des actions qui passe par l’appropriation par l’ensemble des acteurs partie prenante aux différents niveaux, y compris les bénéficiaires ou usagers eux-mêmes, de la politique, de ses résultats et de son évaluation. Cette appropriation passe principalement par la négociation et la construction de compromis.

En perpective méthodologique, elle propose de dépasser l’opposition entre substantiel et procédural et d’enrichir mutuellement chacune des approches. Il s’agit de faire émerger une compréhension plus fine des comportements d’acteurs de façon à abandonner les hypothèses irréalistes tout en élargissant la représentativité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Chapitre 1. LE CADRE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

1. L'organisation de l'évaluation

11 - La mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques

12 - Les critères : aspects transversaux

13 - L'évaluation des actions publiques de formation professionnelle

2 - Evaluation et amélioration de la qualité de la formation

Chapitre 2. L'EVALUATION SUBSTANTIELLE

1 - L'accès à l'emploi

11 - Le transversal : la mesure des taux d'insertion

12 - Le longitudinal : la description de trajectoires d'insertion et le rôle relatif des mesures

2 - La qualité de l'emploi

21 - Les statuts d'emploi

22 - La mesure de l'effet formation ou la correspondance entre formation et emploi obtenu

3 - Les publics cible

31 - La naturalisation de la catégorie des bénéficiaires

32 - Des dérives et des inerties

Chapitre 3. L'EVALUATION PROCEDURALE

1 - Les trois axes du développement de l'évaluation procédurale

11 - La conformité à un cahier des charges ou à une norme

12 - L’évaluation du processus de formation : la prise en compte de parcours individualisés

13 Les évaluations axées sur la mise à jour de logiques d’acteurs

2. Quelques exemples d’évaluation procédurale

21 - L’évaluation des programmes d’insertion professionnelle des jeunes

22 - L’évaluation de la loi quinquennale

23 - L’évaluation des politiques régionales de formation professionnelle

24 - L’évaluation du FSE

CONCLUSION

INTRODUCTION

L'objet de cette étude est de faire une synthèse des méthodes françaises d'évaluation de la qualité des actions de formation professionnelle, notamment celles mises en œuvre dans le cadre des politiques publiques.

Cette synthèse soulève cependant une difficulté. Nous considérons qu'il n'est pas possible de déterminer des critères de qualité valables pour tous les acteurs de la formation professionnelle et pour tous les types d'action de formation. Parler de qualité suppose de définir d'abord les objectifs de l'action de formation, donc de repérer les acteurs de la formation et les objectifs qu'ils se donnent. Le sens que l'on peut donner à la qualité d'une action de formation change selon que l'on parle de formations menées par des entreprises, des branches ou dans le cadre des politiques publiques. La qualité est une notion relative.

Ainsi par exemple, l'accès à l'emploi à l'issue de la formation n'est pas un critère de qualité pour des formations menées par des entreprises ou pour des formations continues classiques de courte durée. Plus précisément ce n'est pas un critère de qualité si l'on adopte le point de vue de l'entreprise. Cette dernière met en avant des critères d'une nature différente : l'adaptation de la main-d'œuvre aux exigences nouvelles des emplois, l'efficacité de la formation en termes d'acquisition de compétences opérationnelles, etc. En effet, dans la plupart des cas, la formation réalisée à l'initiative de l'entreprise n'a pas pour but de faciliter l'accès à un emploi. Rien n'interdit de chercher à savoir s'il existe un lien entre les formations au sein des grandes entreprises et les mobilités professionnelles de la main-d'œuvre, mais il ne s'agit pas là d'étudier la qualité de la formation. Analyser la qualité, c'est notamment tenter de mettre en rapport l'objectif d'une action et le résultat de cette action, un besoin et la réponse à ce besoin (qui est alors le but de l'action), dans le but de faire mieux. On peut considérer qu'il existe une pluralité de critères de qualité dont certains ne sont adaptés qu'à certains types d'action de formation et d'évaluation de la formation.

Cette synthèse s'inscrit dans un programme de travail du CEDEFOP sur la qualité de la formation professionnelle. Ce programme met l'accent sur trois grandes dimensions de la qualité d'un programme de formation professionnelle :

- les perspectives d'accès à l'emploi des formés à l'issue de la formation,

- la nature de l'emploi trouvé,

- la prise en compte des besoins spécifiques du public formé.

La mise en avant de ces critères de qualité ne peut que conduire à privilégier dans notre synthèse **l'évaluation des actions de formation professionnelle s'inscrivant dans le cadre des politiques publiques et concernant les chômeurs et les personnes dont l'emploi est menacé**, plutôt que de nous concentrer sur l'évaluation des actions de formation professionnelles des entreprises ou des branches. Ceci correspond d'ailleurs à la première priorité du CEDEFOP. Les critères de qualité mis en avant par le CEDEFOP sont en effet particulièrement bien adaptés aux actions de formation publiques dans la mesure où ils correspondent très largement aux objectifs généraux de ces programmes : permettre, faciliter, accélérer l'accès à l'emploi des catégories de main-d'oeuvre rencontrant des difficultés sur le marché du travail.

Même en se concentrant sur les actions publiques, les évaluations réalisées constituent un ensemble volumineux et hétérogène de documents, de rapports, de méthodologies. Nous avons donc choisi d'examiner un nombre limité d'évaluations, une quarantaine de rapports. Il s'agit principalement de rapports récents (années 1990), émanant soit de l'administration, soit d'organismes d'études ou de recherche, et qui portent sur des programmes de formation financés entièrement ou partiellement à l'aide de fonds publics. Leurs destinataires correspondent à deux grandes catégories : les jeunes et les chômeurs, mais on trouve également des salariés dans le cas des programmes d'aide à la reconversion professionnelle ou au développement de la formation dans les entreprises.

Les évaluations retenues dans cette synthèse ne prennent que rarement en compte l'ensemble des critères de qualité mentionnés par le CEDEFOP (besoins des formés, liens à l'emploi et qualité de l'emploi). Les critères de qualité pris en compte dans l'évaluation et leur mode de traitement dépendent de la méthode d'évaluation mise en œuvre. En particulier les critères qui touchent aux effets de la formation (en termes d'emploi) ne peuvent être joints à ceux qui touchent au fonctionnement de la formation (besoins des formés), car ils nécessitent des méthodes et des temporalités différentes d'investigation, immédiates pour la première, différées pour la seconde. Autrement dit, il n'existe pas dans les différents rapports ou démarches d'évaluation examinés de méthodologies strictement communes qu'il s'agisse de critères de qualité, de mode d'appréciation ou de mesure de ces critères. Nous avons cherché à montrer la diversité des critères utilisés et certaines évolutions au cours du temps.

C'est, entre autres raisons, ce qui justifie le découpage que nous avons adopté entre deux types d'évaluation.

Les premières sont les évaluations, qualifiées ici de **substantielles**, qui s'intéressent d'abord aux résultats des actions de formation au regard de leurs objectifs. Dans ce cas, le processus de mise en œuvre de l'action est considéré comme une boîte noire et neutre. Ces évaluations substantielles, visent d'abord à apprécier l'efficacité ou la conformité d'action de formation professionnelle au regard d'une définition a priori de la qualité des actions. Autrement dit, dans le cadre de telles évaluations, la qualité fait d'objet d'une définition précise correspondant à différents critères susceptibles d'être observés et mesurés.

Les secondes sont les évaluations que l'on qualifie ici **d'évaluations procédurales**[3]. Elles s'intéressent au fonctionnement interne de l'action et en particulier à l'ensemble des procédures, modalités, accords, conflits, négociations, compromis, traductions que l'action fait concrètement naître à ses différents niveaux d'exercice. Dans ce cas le processus de mise en œuvre de l'action est considéré comme influant sur le résultat de l'action. La qualité n'est pas définie a priori. On considère que l'évaluation peut porter sur les procédures et l'organisation des actions de formations professionnelles. Le respects de normes de procédures ou d'organisation est considéré comme un moyen de garantir une qualité des actions de formation. Autrement dit, ces évaluations procédurales nous informent moins sur la qualité intrinsèque d'une action de formation que sur les moyens et procédés d'une amélioration de la qualité des formations.

En conclusion, on mettra l'accent sur le fait que la qualité des actions de formation, notamment quand elles résultent de l'action des pouvoirs publics, ne peut être appréciée uniquement à partir de critères qui se voudraient objectifs. La définition de la qualité des actions ne peut être que le résultat de négociations et de compromis entre des acteurs qui suivent différentes logiques .

[3] Les termes de « substantiel » et de « procédural » sont repris des travaux d'H. Simon sur la rationalité et des théoriciens américains des processus de prise de décision dans les organisations (March, Simon).

Chapitre 1- LE CADRE GENERAL DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Dans ce premier chapitre, on voudrait brièvement esquisser une présentation générales des démarches d'évaluation, notamment des politiques publiques, et de leur organisation dans le contexte français.

1 - L'organisation de l'évaluation

Toute politique en tant que décision et mise en œuvre d'un ensemble coordonné d'actions visant un ou plusieurs objectifs peut faire l'objet d'une évaluation. En matière de formation professionnelle, les actions publiques de formation professionnelle font l'objet depuis longtemps d'études et d'évaluations notamment du fait de la création, à l'initiative du Ministère de l'Education et du Ministère du Travail et au début des années 1970, de deux organismes de recherches et d'études : le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) et le Centre d'études de l'emploi (CEE). L'un et l'autre de ces établissements publics d'études spécialisés ont réalisé de nombreux travaux sur ces questions. On trouve également une myriade d'études et d'analyses émanant des acteurs eux-mêmes : organismes de formation, commanditaires, financeurs, etc...

Cependant, une tendance récente en France est d'assortir systématiquement les politiques économiques et sociales à leur évaluation. L'évaluation tend ainsi à faire partie intégrante de l'action publique elle-même. Ceci résulte de la mise en place au début des années 1990 d'une procédure interministérielle d'évaluation qui ne concerne pas spécifiquement les politiques de formation professionnelle mais toutes les politiques publiques.

11 - La mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques

Ainsi un décret de janvier 1990 définit les éléments essentiels d'un dispositif permanent d'évaluation des politiques publiques. Ce décret retient la définition suivante de l'évaluation : « l'évaluation d'une politique publique a pour objet de rechercher si les moyens administratifs, juridiques ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». Il institue un Comité interministériel chargé de l'évaluation et un Conseil Scientifique de l'Evaluation chargé d'examiner les cahiers

des charges de l’évaluation des différentes politiques et de réaliser des rapports sur l’état de l’évaluation. Il prévoit la création d’un fond permettant le financement des évaluations s’inscrivant dans ce dispositif.

Le premier rapport du Conseil Scientifique de l’Evaluation (1991) précise et élargit la définition de l’évaluation : « L’évaluation est l’activité de rassemblement, d’analyse et d’interprétation de l’information concernant la mise en œuvre et l’impact de mesures visant à agir sur une situation sociale ainsi que la préparation de mesures nouvelles ».

Cependant, bien que son champ se constitue progressivement et se structure depuis une quinzaine d’années, l’évaluation ne fait pas en France l’objet d’une définition, de méthodes et de pratiques complètement normalisées et stabilisées. Sont distinguées les évaluations qui accompagnent l’action (évaluations concomitantes), celles qui la suivent (évaluations ex post) et les évaluations prospectives qui anticipent l’action (évaluation ex ante). On distingue également, mais elles sont peu pratiquées, les évaluations button up (par le bas) qui évaluent l’action publique en partant d’un ou de problèmes vécus sur un terrain donné et non pas de la définition institutionnelle d’une politique publique.

Il existe différents types d'évaluation que les travaux récents sur l'évaluation (Conseil Scientifique de l'Évaluation - 1994) permettent de préciser.

* L'évaluation « classique » qui confronte les résultats obtenus aux objectifs initiaux, et plus particulièrement, sinon exclusivement, à ceux des financeurs ou des promoteurs des actions à travers la conception d'indicateurs d'efficacité de type réalisation des objectifs.

* Les démarches d'évaluation, de plus en plus répandu, qui s'attachent à expliquer le fonctionnement interne conduisant aux résultats ou aux effets observés en mettant à jour les différentes logiques d'action et les mécanismes en jeu. L'accent est alors mis sur les questions de cohérence interne et externe et d'efficience au regard des résultats et effets qu'ils aient été ou non recherchés. L'évaluation ne se limite pas alors à la mesure des résultats de l'action, mais elle sert à comprendre l'origine des effets observables et les conséquences des moyens mis en œuvre. De ce point de vue, elle devient un outil indispensable à la formulation de l'action, à sa mise en œuvre et à son amélioration.

* Enfin, de plus en plus, les politiques mises en œuvre intègrent leurs propres actions d'évaluation ou d'auto-évaluation puisque ce sont souvent les acteurs parties prenantes de l’action qui en ont la charge. L'évaluation est alors simultanée de la réalisation des actions et non plus ex-post. Elle accompagne les actions de régulation du processus en cours en s'attachant

à mettre à jour les différents effets intentionnels ou non ou bien en tenant compte des évolutions du contexte de départ qui a motivé le recours aux actions qui font l'objet de l'évaluation. Elle devient un outil de négociation entre les différents pouvoirs et points de vue impliqués.

12 - Les critères : aspects transversaux

En matière d'indicateurs de qualité, on peut distinguer trois écoles de pensée en France (Conseil Scientifique de l'Evaluation - 1994) :

1) Les courants de pensée issus du mouvement des cercles de qualité ou de la qualité totale qui mettent l'accent sur la capacité des agents de diagnostiquer les faiblesses de l'organisation et des procédures de travail. La qualité signifie alors l'adéquation à des critères définis sur la base de l'expertise professionnelle.

2) Les auteurs d'inspiration managériale pour qui la qualité est d'abord la réponse aux attentes des clients, dans le cadre d'une démarche plus globale d'analyse stratégique des produits et des activités. La qualité signifie alors l'adéquation à une ou plusieurs demandes.

3) Les recherches portant sur la relation de service qui, depuis plusieurs années, étudient les modalités concrètes de relation entre agents et usagers, notamment dans le cas de conflits. Ces recherches soulignent le fait qu'aucune procédure qualité ne peut réussir sans une connaissance préalable de la sociologie des relations agents/usagers propres à un service. La qualité signifie alors l'évaluation globale d'une mission face au citoyen.

L'existence d'un Conseil scientifique ne normalise pas les méthodes d'évaluation mais contribue plutôt à une capitalisation des expériences. Le Conseil scientifique a ainsi publié un guide de l'évaluation traitant de la définition de l'évaluation, de la conception et du pilotage de l'évaluation, des outils de l'évaluation.

Plusieurs critères classiques d'évaluation sont distingués : la cohérence (interne ou externe), la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact, l'opportunité, la conformité :

- la cohérence porte sur le processus mis en œuvre lui-même : les moyens de la politique en tant que dispositif institutionnel et réglementaire, les ressources qui lui sont affectées et le système d'acteurs sont-ils cohérents avec les objectifs fixés ?

- la pertinence porte sur l'adéquation au problème à traiter : les objectifs explicitement fixés à la politique sont-ils adaptés au problème qu'elle vise à traiter ?

- l'efficacité porte sur les effets de la politique par rapport à ses objectifs : les résultats obtenus répondent-ils aux objectifs ?

- l'efficience porte sur les effets par rapport aux moyens mis en œuvre et au coût : les résultats obtenus sont-ils à la mesure des ressources mobilisées ?

- l'impact porte sur les effets par rapport à la situation globale : quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société, en tenant compte des effets non explicitement compris dans les objectifs ?

- l'opportunité porte sur le rôle du temps : les différents délais de réalisation ont-ils été pris en compte et harmonisés ?

- la conformité porte sur l'adéquation par rapport à une norme : les résultats obtenus ou les procédures engagées correspondent-ils à ce qui avait été prévu ?

On notera que la tradition française de l'évaluation tend à écarter les évaluations coût/efficacité et les analyses d'efficience. La question des coûts financiers ou en temps est la plupart du temps absente des rapports d'évaluation. Il est vrai que, dans certains domaines, la mesure de l'efficience n'est pas pertinente et l'élaboration d'indicateurs de qualité est le seul moyen permettant d'apprécier l'efficacité.

13 - L'évaluation des actions publiques de formation professionnelle

L'évaluation des politiques et actions de formation professionnelle concernant plus particulièrement les chômeurs et les personnes menacées de perdre leur emploi peut bien sûr s'inscrire dans la procédure d'évaluation décrite ci-dessus. Ce n'est pas toujours le cas.

On peut évoquer, à titre d'exemple, une évaluation récente, celle de la loi dite « quinquennale » (cf. également infra). Cette loi, votée en 1993, comporte de nombreuses dispositions relatives à l'emploi et à la formation professionnelle. Elle renforce notamment la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes en la plaçant sous la responsabilité des Régions. Cette loi prévoit dans un de ses articles une évaluation de l'application de la loi donnant lieu à l'élaboration d'un rapport adressé au parlement par le Gouvernement. Cette évaluation donne lieu à un examen du Conseil Scientifique de l'Evaluation en entrée - cahiers des charges de l'évaluation - et en sortie - examen du projet de rapport-. Elle repose sur la création d'une

instance d'évaluation autonome composées de professionnels, d'élus locaux, d'experts, de représentants de l'administration, qui, avec l'aide de rapporteurs, a fait réaliser différentes études qui ont été ensuite synthétisées dans un rapport d'évaluation. Cette évaluation s'inscrit clairement dans la procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, la même loi confie à une instance de concertation tripartite Etat, Régions, partenaires sociaux l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle. Cette évaluation n'entre pas dans la procédure interministérielle. Elle repose cependant sur un dispositif qui associe une instance d'évaluation comprenant tous les partenaires de la formation professionnelle (Etat, régions, partenaires sociaux) et un groupe d'experts chargés de veiller à la déontologie et à la rigueur scientifique des travaux menés à l'initiative de l'instance d'évaluation. Là aussi un rapport d'évaluation est réalisé et transmis au parlement.

Nombre d'évaluations concernant la formation professionnelle ne présentent pas un caractère aussi général. Elles sont souvent lancées à la seule initiative d'acteurs des politiques publiques et notamment des différents départements ministériels. Il en résulte que la plupart des dispositifs publics importants de formation professionnelle à destination des chômeurs ont ainsi fait l'objet d'une ou plusieurs évaluations, selon des procédures variées qui ne s'inscrivent pas toutes dans la procédure interministérielle évoquée plus haut. La suite de ce rapport repose sur l'analyse de ces divers rapports d'évaluation qu'ils s'inscrivent ou non dans le dispositif résultant du décret de 1990.

2 - Evaluation et amélioration de la qualité de la formation

De façon générale, l'évaluation est censée donner aux acteurs responsables des actions - entreprises, branches professionnelles, Régions, Etat - des moyens de connaissance susceptibles de les aider à corriger et améliorer leurs actions ou leurs politiques. La qualité occupe bien sur une place privilégiée dans l'évaluation des actions. On peut donc légitimement s'interroger sur l'impact des évaluations de la formation professionnelle sur la qualité des actions mené.

L'appréciation de cet impact, qui supposerait une évaluation de l'évaluation, est difficile et requérait un travail spécifique. On notera cependant que l'évaluation, d'exceptionnelle dans le passé est devenue une pratique courante. Les méthodologies mises en oeuvre dans le cadre des travaux d'évaluation sont reprises par les acteurs de la formation dans le cadre de leurs activités.

Sous cet angle, il semble que l'on assiste au développement d'une régulation de la qualité de la formation, relativement semblable à celle existant pour les autres produits et services marchands, sous deux aspects différents.

Le premier relève de la gestion et de ses outils. La mise en place d'outils de gestion et d'indicateurs de qualité, sont des moyens pour les responsables d'organismes de formation ou pour ceux qui achètent de la formation (les pouvoirs publics, les entreprises par exemples) de suivre l'évolution de la qualité de la formation et d'assurer une formation répondant à des exigences de qualité. Ainsi, et à titre d'exemple, certains organismes de formation intégreront dans la gestion de leurs activités la réalisation systématique d'une enquête sur le devenir professionnel des stagiaires issu de leurs formations. Un autre exemple nous est donné par une Région qui attribuait, de façon contractuelle, une prime financière à l'organisme de formation lorsque le stagiaire de formation accédait à un emploi en fin de stage. Bref, il se développe un **management de la qualité** en matière de formation.

Le second relève de la normalisation. L'élaboration de normes du type ISO et d'un système de certification a connu ses premiers balbutiements dans le domaine de la formation. C'est là un procédé classique d'incitation à la qualité dans les entreprises privées. On peut considérer que les chartes de qualité introduites en matière de formation professionnelle par apprentissage par des Régions en France relèvent de ce procédé.

Chapitre 2 - EVALUATION ET AMELIORATION DE LA QUALITE DE LA FORMATION

Dans le cadre de ce qui est appelé ici l'évaluation substantielle, figurent des évaluations qui cherchent à juger de la qualité des formations en fonction des trois critères proposés par le CEDEFOP, et éventuellement à en fournir une mesure :

- l'accès à l'emploi,

- la qualité des emplois obtenus

- la prise en compte des besoins des formés.

Pour ce qui concerne les actions de formation d'insertion professionnelle ou de lutte contre le chômage, ces critères, notamment les deux premiers, sont fréquemment pris en compte dans les évaluations. Toutefois, sur la période récente, un débat apparaît clairement à la fois sur la **pertinence** et **la nature** des critères qui doivent être mis en avant et sur la **manière de les mesurer.**

La démarche mise en œuvre s'apparente essentiellement à une démarche de mesure des écarts. Des objectifs sont fixés à la politique ou à la mesure : il s'agit de mettre à jour des écarts entre la réalisation et les objectifs. Ces écarts sont exprimés en termes de résultats obtenus par rapport aux résultats voulus. Ils sont le plus souvent exprimés en termes d'emploi s'il s'agit d'une politique de formation professionnelle d'insertion des jeunes ou d'une politique de formation professionnelle destinée à des chômeurs, ou en termes de public réellement touché par rapport au public-cible destinataire de la politique ou de la mesure.

On n'évoquera pas ici l'importante question des analyses mises en oeuvre pour évaluer les besoins de formation, au niveau national, régional ou local, de façon à proposer des formations adaptées aux besoins du marché du travail et de l'emploi. Il s'agit là d'un autre sujet, se situant à notre avis loin des questions de qualité, qui exigerait pour être traité correctement de très longs développements, compte tenu de l'ampleur prise depuis 15 ans par l'analyse des besoins de formation.

1 - L'accès à l'emploi

Le critère central de référence dans l'évaluation de l'efficacité des mesures publiques de formation et d'emploi est la situation des individus par rapport à l'emploi. Il présente l'avantage non seulement de se prêter à une évaluation quantitative, mais encore d'être suffisamment général pour être appliqué à des politiques ou à des mesures de nature différente. Cette apparente qualité se retourne en fait contre lui : sa trop grande généralité n'en fait pas un indicateur suffisamment précis et fiable.

11 - Le transversal : la mesure des taux d'insertion

111 - L'effet brut ou la mesure de l'efficacité apparente

L'orientation la plus classique et la plus ancienne des évaluations d'efficacité se fonde sur des enquêtes de suivi menées auprès des individus passés par une mesure à partir d'une observation unique et ponctuelle. Cette approche vise à mesurer des taux d'insertion dans l'emploi. Ce taux est souvent interprété en termes de taux de placement à l'issue de la formation. Il s'analyse comme une probabilité de trouver un emploi à la sortie d'une mesure. Dans ce type d'approche, le statut observé lors de l'enquête est attribué mécaniquement au passage par la mesure. On se trouve donc face à une conception statique de l'accès à l'emploi et à une conception mécanique du rôle des dispositifs dans la mobilité sur le marché du travail.

Une synthèse critique des méthodes d'évaluation utilisées dans différents rapports d'évaluation des années 1990 à 1992 inscrits dans les objectifs 3 et 4 du FSE[4], analyse les méthodes d'évaluation du devenir des bénéficiaires de différentes mesures d'insertion pour les jeunes ou les chômeurs : l'analyse des effets du passage par les mesures au moyen d'une mesure de l'insertion professionnelle est le propre des méthodes qui s'appuient sur des enquêtes auprès des bénéficiaires des mesures. On trouve ainsi en premier lieu **la mesure de l'efficacité en soi ou apparente** des dispositifs : les bénéficiaires ont-ils obtenus un emploi après être passés par le dispositif ? Il est procédé à une enquête ponctuelle, réalisée après un délai variable, de façon à pouvoir mesurer l'accès ou le retour à l'emploi. Le taux de placement est cependant un indicateur qui ne permet pas de différencier chacun des effets qui peuvent influencer l'accès à l'emploi, ni de prendre en compte la dimension temporelle résultant du fait que plus l'enquête

[4] A. Bouder, JP. Cadet, D. Demazière (1994). *Evaluer les effets des dispositifs d'insertion pour les jeunes et les chômeurs de longue durée. Un bilan méthodologique*. CEREQ Documents-Synthèse n° 98 sept.

est réalisée tardivement après que la personne soit sortie du dispositif, plus le taux de placement est élevé.

Même si les effets en termes d'emploi et d'insertion professionnelle sont l'objet même de ce type d'évaluation, la comparaison des différentes mesures révèle des écarts d'efficacité apparente qui suggère à la fois une hiérarchie des mesures et le jeu de processus sélectifs[5]. Dans la synthèse citée précédemment, toutes les mesures évaluées sont ouvertes, avec des variations minimes, aux jeunes en quête d'emploi ou aux chômeurs, certaines sont réservées aux femmes (FNE-FI) mais il existe une hiérarchie implicite des mesures fondée sur le segment de l'appareil productif auquel elles donnent accès : marchand, non marchand, formation, et sur leur objectif : insertion, mobilisation, qualification qui jouent des rôles différenciés selon les caractéristiques individuelles des jeunes : sexe, niveau de formation initiale, nationalité...

On peut prendre des exemples de cette mesure directe de l'accès à l'emloi. Pour l'année 1993, a été estimée, sur un échantillon, l'efficacité apparente d'un dispositif de formation et d'insertion appelé « Crédit-Formation-Individualisé (CFI) ». A sa sortie de ce dispositif, on compte 19% d'accès à l'emploi, 29% d'accès à une qualification, 15% d'abandons déclarés et 23% d'abandons supposés. Douze mois après la sortie, 42% des bénéficiaires avaient un emploi, 15% en avaient eu un, 43% n'en avaient jamais eu. Autre exemple, pour le dispositif appelé « Pour la Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi (PAQUE) », les résultats portant sur la quasi-totalité des bénéficiaires font apparaître des sortie mensuelles sans issue favorable dans trois cas sur quatre (22% d'abandons, 53% de sorties sans solution, 8% d'accès à l'emploi, 9% de Contrats Emploi Solidarité, contrats de qualification (CQ) ou d'apprentissage et 9% d'actions de formation).

112 - L'effet net ou la mesure de l'efficacité relative

Dans un second temps, les constats portant sur l'efficacité apparente peuvent être confirmés ou relativisés par la mesure d'une efficacité relative qui compare les résultats obtenus avec une population comparable n'ayant pas bénéficié des mesures. Les résultats obtenus mettent à jour les variables favorisant l'accès à l'emploi et permettent d'affiner les catégories (sexe/âge/niveau de formation) pour lesquelles telle ou telle mesure est plus efficace.

La mesure de l'efficacité relative a été favorisée par l'approfondissement de recherches autour de la question de la causalité : comment passer de l'observation d'une corrélation statistique entre deux événements ordonnés dans le temps à un constat de causalité ? Une voie permettant

---

[5] AL. Aucouturier (1994). *Panels et évaluation des politiques de l'emploi*. Cahier Travail et Emploi. La Documentation française.

d'évaluer un effet net des mesures, repose sur trois méthodes comparatives (AL. Aucouturier, 1994).

- La comparaison de bénéficiaires de mesures avec un groupe témoin constitué de non bénéficiaires. Cependant si les deux populations ont des structures différentes, cet effet peut être dû à la sélection opérée à l'entrée des mesures. On est donc amené, pour obtenir un effet pur des mesures, à contrôler le plus grand nombre possible de variables afin de comparer des populations identiques dans leurs caractéristiques, ce qui est quasiment impossible.

- Si l'on dispose d'un nombre suffisant de variables communes, il est possible d'utiliser des modélisations qui permettent de mesurer «toutes choses égales par ailleurs» l'effet d'une caractéristique sur un évènement, le fait d'avoir ou non un emploi à la date de l'interrogation par exemple. Cependant, il peut toujours rester des variables cachées pour renvoyer l'analyse des résultats à un effet de sélection. De même les types d'emploi obtenus peuvent être très divers, or ces modélisations ne permettent d'analyser de façon simple que le résultat d'une variable dichotomique (avoir ou non un emploi).

- Les protocoles «à groupe de contrôle» dont la mise en œuvre nécessite un tirage des échantillons en double aveugle : une partie de la population sélectionnée aléatoirement bénéficie du traitement, l'autre non. Cette procédure garantit statistiquement, si les échantillons sont suffisamment importants, que bénéficiaires et non bénéficiaires ont les mêmes caractéristiques même cachées et que les effets dus à la sélection sont donc éliminés. Dans le champ de la politique de l'emploi, elles ont été mises en œuvre en Grande Bretagne : certains demandeurs d'emploi se sont vus refuser l'entrée en stage pour être inclus dans le groupe de contrôle. Ces procédures ne sont pas utilisées en France pour des raisons principalement déontologiques.

Au total, on voit bien que l'appréciation de la qualité d'une formation, à partir des possibilités qu'elle offre d'accéder à l'emploi, n'est en rien évidente. Un faible ou un fort taux d'accès à l'emploi peut revêtir des significations différentes. Il n'est pas en soi une mesure de la qualité de la formation ne serait-ce qu'en raison d'un lien souvent caché entre les caractèristiques du public suivant la formation et sa vitesse d'accès à l'emploi. Il est donc difficile de relier le taux d'accès à la nature et aux modalités de la formation reçue.

Pour montrer le caractère dangereux de l'utilisation du taux d'accès à l'emploi comme un critère absolu de qualité, on peut évoquer une anecdote. Il y quelques année, les élus d'une Région française décidèrent de supprimer toutes les formations en alternance dont le taux de placement serait inférieur à 70 %. Après vérification, il apparut que toutes les formations avaient à un taux

inférieur à 70 %. En principe, compte tenu de la décision votée et prise, toutes les formations en alternance devaient être supprimées. Ce ne fut évidemment pas le cas...

12 - Le longitudinal : la description de trajectoires d'insertion et le rôle relatif des mesures

L'utilisation de méthodes reposant sur des données longitudinales est devenu un moyen classique et admis d'évaluation. Cette approche vise à reconstituer les trajectoires des bénéficiaires pendant une période de temps donnée à partir d'enquêtes rétrospectives ou de panel. Cependant, « les approches longitudinales ne rompent pas toujours avec les approches traditionnelles dès lors que l'évolution de la trajectoire est expliquée en fonction de facteurs qui caractérisent la situation de départ (variables socio-démographiques standards ou indicateurs de comportement de recherche d'emploi...) »[6]. On se trouve néanmoins face à une conception dynamique de l'accès à l'emploi et de la mobilité sur le marché du travail.

Le longitudinal se prête particulièrement bien à la mesure d'une conception relative du rôle des dispositifs en saisissant les articulations entre trajectoires et dispositifs publics. Il ne s'agit plus d'évaluer quels types d'insertion ou de non insertion produisent les différents dispositifs, mais quelles sont leurs places, contributions et significations dans les mécanismes de mobilité des bénéficiaires et dans la construction des trajectoires sur le marché du travail. Dans cette logique, les relations entre politique publique d'insertion ou de formation et accès à l'emploi sont multiformes et construites au cours du temps au fur et à mesure que les trajectoires d'emploi se forment et se composent. Selon les cas, le rôle des dispositifs varie.

Les différentes évaluations menées selon cette approche permettent ainsi d'appréhender par exemple le rôle des différentes mesures constituant la politique d'insertion dans les cheminements professionnels de cohortes de jeunes. C'est le cas des enquêtes longitudinales qui permettent de retracer les étapes des trajectoires d'entrée dans la vie active des jeunes (travaux de l'Observatoire des Entrées dans la Vie Active du CEREQ). La question de l'évaluation des dispositifs publics en direction des jeunes est ainsi resituée dans celle plus large de la construction dans des temporalités élargies des processus d'insertion professionnelle et d'entrée dans la vie active. Les analyses de l'efficacité latente ou relative comprennent ainsi deux objets : l'évaluation des passages dans les mesures et de leur usage et l'évaluation du rôle et des significations des mesures dans les trajectoires d'insertion.

Le longitudinal se prête également particulièrement bien à l'investigation à partir de données de panel. Outre les panels constitués et exploités au CEREQ, une évaluation qui porte sur les résultats comparés de différentes mesures, à différentes dates peut être citée.

Ce rapport d'évaluation[7] analyse l'insertion professionnelle à la sortie de sept mesures destinées aux jeunes ou aux chômeurs de longue durée. Son originalité provient de ce que ces mesures sont analysées aux mêmes dates et selon la même procédure. Leurs résultats peuvent donc être comparés. Ils peuvent être comparés également avec deux panels témoins, l'un constitué de l'ensemble des jeunes sortant du système scolaire, l'autre des inscrits à l'ANPE depuis plus de treize mois.

Les mesures, qui ont fait l'objet de cette enquête de panel menée par le Ministère du Travail à partir des fichiers de l'administration, sont nombreuses : les contrats de qualification, les stages d'initiation à la vie professionnelle, les contrats emploi-solidarité, les travaux d'utilité collective, les contrats de retour à l'emploi, les actions individualisées de formation et les actions du fonds national de l'emploi-femmes isolées. Les jeunes ou les chômeurs interrogés sont entrés dans l'une ou l'autre de ces mesures entre septembre 1989 et août 1990, ils ont été interrogés en décembre 1990, juin et décembre 1991. A titre de comparaison, les deux panels témoins ont été interrogés aux mêmes dates.

La technique mise en œuvre est quantitative et calcule des différences de taux d'emploi entre bénéficiaires et non bénéficiaires des mesures de façon à dégager un effet net des mesures. Il peut cependant toujours rester des variables cachées pour renvoyer l'analyse des résultats à un effet de sélection. La dimension temporelle a été également prise en compte en reconstituant des itinéraires, comparés à ceux des individus du panel témoin et en appliquant à ces itinéraires une analyse factorielle (Analyse des Correspondances Multiples-ACM).

2 - La qualité de l'emploi

La qualité d'un emploi peut être appréciée à travers différents éléments, dont certains se prêtent à la mesure, d'autres non. Parmi ceux suggérés par le CEDEFOP (correspondance entre niveau de la formation et niveau de qualification de l'emploi, type d'emploi et type de contrat, conditions de rémunération), seuls les deux premiers sont fréquemment pris en compte dans les évaluations, et particulièrement le second. On notera que dans le cas de la France, il existe un référent pour relier formation et emploi, plus exactement pour relier niveau de formation et niveau d'emploi. Il s'agit de la nomenclature des niveaux de formation qui met en relation des niveaux de formation et des niveaux d'emploi. Ainsi par exemple, les formations de niveau baccalauréat sont supposés correspondre à des emplois de technicien, celles de niveau

---

6 D. Demazière (1995)

7 AL. Aucouturier (1994) opus cité

licence/maîtrise à des emplois de cadre. Cette nomenclature est largement connue des agents qu'il s'agisse des employeurs ou des salariés, elle est d'ailleurs le fruit d'une concertation entre les partenaires sociaux. Les évaluations peuvent donc prendre comme une sorte de standard cette nomenclature pour apprécier la correspondance entre formation suivie et emploi trouvé.

Par contre la rémunération de l'emploi n'est que rarement prise en compte dans les évaluations. En cela l'évaluation des formations en France est très différente des usages anglo-saxon. C'est un point très important. Une appréciation de la qualité d'une formation à partir de la variation de salaire observée avant et après la formation peut s'appliquer à tous les types de formation continue, contrairement aux critères qui sont plus particulièrement examinés dans ce rapport. Dans un cadre économique classique, une augmentation de la rémunération après la formation est supposée être une conséquence logique de l'acquisition des compétences qui implique une augmentation de la productivité marginale du formé. Ceci serait vrai des formations destinées aux chômeurs comme des formations au sein de l'entreprise. Mais, dans les usages français, la formation n'est pas reliée d'abord à un niveau de rémunération, mais plutôt à un statut socioprofessionnel.

21 - Les statuts d'emploi

La période d'entrée dans la vie active, de même que les durées moyennes de chômage tendent à s'allonger, ce qui conduit aussi à une prolongation du recours aux dispositifs. Cette prolongation, faute d'un accès rapide à un emploi stable, indique que les dispositifs ne sont plus réductibles à un chaînon intermédiaire entre l'école et l'emploi ou entre l'emploi et l'emploi ou l'inactivité et l'emploi : les emplois sont de plus en plus souvent précaires et les cheminements de plus en plus divers. Du point de vue de l'évaluation des dispositifs publics, ces constats obligent à examiner avec la plus grande prudence les mesures de l'efficacité apparente parce qu'elles sont fondées sur des enquêtes réalisées à court terme.

Les enquêtes disponibles sur le devenir des bénéficiaires de mesures d'emploi et de formation dans les bilans de la politique de l'emploi, distinguent généralement différents statuts : l'emploi non aidé, dont les contrats à durée déterminée (CDD), l'emploi aidé et la recherche d'un emploi. Ces trois grandes catégories ne font que réduire la diversité des statuts disponibles qui est beaucoup plus étendue.

La tendance à la complexification de la mesure de l'efficacité apparente des dispositifs, donnée initialement pour évidente et naturelle, peut être illustrée par une enquête spécifique réalisée auprès de bénéficiaires de de mesures de politiques de l'emploi (contrats de qualification, de SIVP et de contrats emploi-solidarité). Le principe de base consiste à calculer la distribution des

sortants de chaque dispositif dans les statuts disponibles. Or pas moins de quinze statuts sont répertoriés qui vont de l'emploi en contrat à durée indéterminée à la reprise d'études.

Il est donc nécessaire d'introduire le temps dans l'analyse. Il permet d'apprécier la permanence et la qualité de l'insertion, à travers d'une part, la distribution dans les différents statuts et d'autre part, la succession et l'ordre de ces statuts.

L'observation des itinéraires tente de préciser l'analyse des processus à l'œuvre sans être exclusivement axé sur l'accès à l'emploi jugé normal, c'est à dire le contrat à durée indéterminée. Ce sont des trajectoires qui sont qualifiées. Cinq trajectoires-types sont ainsi définies : stable (à l'intérieur d'une même catégorie : emploi, chômage, formation...), insertion, emploi précaire, mesures et chômage, inactivité, mais l'étude détaillée de ces trajectoires et leur croisement avec des variables explicatives reste à faire.

22 - La mesure de l'effet formation ou la correspondance entre formation et emploi obtenu

Certaines modélisations cherchent à rendre compte d'effets qualitatifs, ordinairement saisis seulement par des monographies peu représentatives. Ainsi, les effets possibles du passage par une mesure sont identifiés. Un rapport[8] propose d'examiner la cohérence entre le contenu de la mesure et la nature des résultats et impute un "effet formation" au stage suivi dans le cas où il y a correspondance entre la formation reçue et le contenu de l'emploi obtenu. Il identifie par ailleurs des effets complémentaires. Cette méthode appliquée à un échantillon de demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification a permis de compléter les résultats concernant l'efficacité des stages : environ un tiers des emplois trouvés après le stage ne présente aucun rapport de causalité avec le stage suivi. On passe alors d'une efficacité apparente de 30%, à un taux réellement induit par la mesure de moins de 20%.

3 - Les publics-cible

En ce qui concerne ce critère, le CEDEFOP propose d'analyser principalement si et comment les besoins des formés sont pris en considération : quelles méthodes sont utilisées pour prendre en compte leur situation dans la conception de la formation.

---

[8] F. Stankiewizc (1995). La mesure de l'efficacité des stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi. *Travail et Emploi* n° 64

31 - La naturalisation de la catégorie des bénéficiaires

La principale réponse qui peut être apportée à cette question au vue des différents rapports d'évaluation examinés tient aux effets de la domination des approches mécanistes de l'efficacité : les jeunes sont pris en compte comme des acteurs sui generis et les effets du ou des dispositifs sont rapportés à leurs caractéristiques individuelles ou sociales sans que ni les comportements des différents acteurs de l'insertion, ni les différentes traductions au niveau local des politiques de l'emploi, aient fait l'objet d'une élucidation.

Aucune des études d'évaluation analysées dans un rapport de synthèse récent[9], qui s'appuient sur des enquêtes auprès des jeunes, ne prend pour objet principal, ni même explicite, la description des caractéristiques des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Cette catégorie de population est donnée pour une catégorie toute faite, naturalisée, signifiante en elle-même, qu'il n'y a pas lieu de réinterroger. Les jeunes en difficulté sont définis prioritairement par leurs difficultés scolaires passées. C'est la faiblesse de la formation initiale qui est considérée comme la cause centrale des difficultés d'insertion professionnelle. Par conséquent les interrogations sur les rapports des jeunes à la formation, sur leurs attitudes vis à vis des dispositifs, sur leurs réactions face aux offres qui leur sont faites, sont évacuées. Tout se passe comme si, pour ceux qui connaissent des difficultés a priori définies comme de qualification et de formation, l'interface jeunes/dispositifs n'avait pas à être interrogée, puisque la conception implicite qui prévaut est celle de l'adéquation des dispositifs aux situations des jeunes.

32 - Des dérives et des inerties

Cette absence de réflexion sur les caractéristiques spécifiques du public touché conduit à l'inadéquation de fait des dispositifs à leur situation.

Un rapport officiel récent[10] s'interroge sur l'efficacité et l'efficience de deux programmes d'insertion professionnelle des jeunes : le premier appelé « crédit-formation individualisé-jeunes » a concerné plus de 100 000 bénéficiaires par an depuis 1989 et le second appelé « PAQUE » a bénéficié à environ 80 000 jeunes de 1992 à 1994.

Le rapport souligne que certaines des ambitions initiales du premier programme n'ont pas été satisfaites : le volume de la formation devait être variable en fonction des besoins des intéressés

---

9 Bouder, Cadet, Demazière (1994) opus cité.

10 Rapport annuel de la Cour des Comptes (1996)

; les organismes de formation devaient se regrouper pour offrir un éventail complet de modules et offrir à chaque jeune, à l'intérieur de la zone dont il relève, un éventail de formations à sa mesure. L'objectif de renouvellement de l'offre de formation n'a pas été atteint : la structure de l'offre de formation selon le statut des organismes de formation conventionnés témoigne d'une grande stabilité.

Le traitement statistique, année par année, de la composition des parcours suivis par les jeunes n'a pas été assuré. Pour les actions qui ont pu être suivies statistiquement, il apparaît que la phase de qualification proprement dite, qui était une des étapes de la formation reçue, a concerné une faible proportion des intéressés (28%), alors que le dispositif avait été conçu pour faciliter l'accès des jeunes à la qualification. De plus les statistiques disponibles font apparaître une élévation progressive du niveau relatif des jeunes entrant dans le programme, montrant ainsi un éloignement continu de l'objectif initial qui visait à toucher les publics des niveaux les plus faibles.

Le rapport précise que l'appréciation des besoins des jeunes a varié dans le temps. Dans la conception initiale du programme, les préférences exprimées par les jeunes étaient prioritaires et ceux-ci, faute d'une orientation pertinente, se sont engagés dans des parcours sans perspective de débouché professionnel. Une loi de 1991 a resserré le lien entre la formation et l'emploi en subordonnant le droit à la qualification aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme.

Un autre rapport[11] conclut que ce même programme est un outil inadapté aux jeunes les plus en difficulté et que le programme de formation PAQUE, spécialement créé pour les jeunes les plus en difficulté, risque de souffrir des mêmes lacunes. Il apparaît en effet potentiellement inefficace sur les difficultés sociales des jeunes parallèlement à la prise en compte de leurs défauts de qualification.

Une autre mesure « les Contrats Emploi-Solidarité » et leurs effets sur l'emploi ont été également examinés par le rapport précité. Ce dispositif s'est considérablement développé : portant sur plus de 700 000 contrats et sur plus de 400 000 personnes en moyenne annuelle, il a représenté pour l'Etat une dépense supérieure à 17 milliard de francs en 1995.

Là non plus, les publics prioritaires n'ont pas été les principaux bénéficiaires : ceux-ci ne représentaient que 36% des entrées en 1995. Le rapport souligne le caractère inadapté aux

---

[11] Conseil scientifique de l'Evaluation (1993). *L'insertion des adolescents en difficulté*. Evaluation interministérielle. La Documentation française, nov.

publics visés des modules de formation proposés, ce qui explique le faible nombre de conventions de formation qui accompagne les CES.

*

Au total, l'introduction de critère de qualité, qui paraissent simples sinon même évidents a priori, se heurte à de nombreuses difficultés. Il apparaît difficile de définir et mesurer avec précision des critères de qualité. De plus il est souvent également difficile de relier effectivement l'insertion à la nature des formations professionnelles suivies. Cependant, la mise en oeuvre d'action de formation s'accompagne désormais très fréquemment d'un suivi des populations pour apprécier leur insertion professionnelle et les emplois trouvés.

Il faut noter par ailleurs que les besoins des publics ne sont que peu pris en compte dans les évaluations et que la question est rarement posée. Cette question est supposée réglée lors de la création des dispositifs de formations notamment en accompagnant la formation de diverses actions destinées à aider les stagiaires : orientation, accompagnement de l'insertion, aide à la recherche d'une emploi, etc.

Enfin, on remarquera que les formations mises en place doivent constamment se recentrer sur les publics en difficulté. En effet, on observe systèmatiquement une dérive dans les publics accueillis dont, quelques soient les intentions de départ, le niveau de formation initiale s'accroît au cours du temps. Les publics les moins formés tendent donc constamment à rester hors des dispositifs de formation qui leurs sont destinés.

Chapitre 3 - L'EVALUATION PROCEDURALE

On regroupe ici sous le terme d'évaluation procédurale, les évaluations qui, plutôt que de s'attacher aux résultats des actions de formation (en termes d'accès à l'emploi notamment), se centrent sur l'analyse des dispositifs de formation, des procédures suivies pour leur mise en oeuvre, des comportements des acteurs.

- Comment s'explique l'importance prise aujourd'hui par l'évaluation procédurale ?

La difficulté d'élaboration de critères et d'outils de mesure de la qualité montrée dans le chapitre II d'une part, l'amélioration de notre connaissance des liens entre formation et emploi d'autre part, sont les deux explications essentielles.

Beaucoup de travaux d'études et de recherche, et d'évaluations ont montré qu'il existait un lien entre les modalités d'organisation des programmes de formation et les résultats obtenus y compris en termes d'accès à l'emploi, de publics touchés, etc... La compréhension du processus d'insertion et d'accès à l'emploi s'est transformée. Elle est devenue plus élaborée et s'écarte d'une vision simpliste pour laquelle l'accès à l'emploi dépendrait seulement de l'obtention d'une qualification professionnelle. Se développe ainsi l'idée que les actions de formation ne sont qu'un élément dans un parcours où l'orientation, l'aide à l'insertion, le bilan de compétences, l'individualisation de la formation, la concertation avec les entreprises, l'effort de conception des formations sont essentiels pour assurer l'accès à l'emploi, l'adaptation des formations au public cible, et répondre aux besoins des individus.

Il résulte de cette nouvelle compréhension de la formation professionnelle que l'évaluation ne peut plus être simplement une évaluation des résultats. Elle doit être une évaluation de ce qui contribue à déterminer les résultats de la formation. Elle doit donc être une **évaluation de dispositifs** composés de multiples éléments accompagnant la formation, **des procédures**, des **modalités de mise en œuvre des actions** et des **comportements des acteurs** de formation. Ainsi, dans ces évaluations, plutôt que d'examiner et de mesurer les critères de qualité retenus en termes de résultat de la formation, on considère que l'examen du dispositif de formation et des acteurs qui y sont engagés **est un moyen d'apprécier la qualité d'une action**. Pour donner un exemple, plutôt que d'examiner le taux d'insertion à la sortie d'une formation, on regardera si une aide à l'insertion est prévue et si une concertation régulière entre organisme de formation

et entreprise est organisée parce que ces deux aspects int semblé jouer un rôle important dans l'efficacité de la mesure considérée. Il va de soi que les difficultés techniques ou le coût d'une mesure directe de la qualité dans les évaluations substantielles poussent au développement de l'évaluation procédurale.

- Le développement de l'évaluation procédurale, transforme notre conception de la qualité d'une action.

En premier lieu, le lien établi entre le résultat d'une action de formation et l'organisation au sens large de cette formation, conduit à décaler les critères d'appréciation d'une action. Plutôt que d'examiner les résultats (par exemple l'accès à l'emploi), on va examiner les procédures qui ont été suivies et l'organisation de la formation. Certaines procédures et certaines organisations seront jugées meilleures que d'autres car le lien positif entre l'organisation et le résultat aura été constaté (dans des recherches et des évaluation antérieures) et/ou expérimenté.

Autrement dit, dans le cadre d'une évaluation procédurale une action sera jugée positivement si elle est conforme à des normes, ou des jugements communs sur « la bonne manière de faire ». A l'extrême, la qualité d'une action sera jugée sans prendre en compte en aucune manière ses résultats, dans la mesure ou les résultats sont, comme nous l'avons vu, dépendants de variables et de situations extérieures à la formation et qu'il est très difficile de distinguer ce qui relève de la qualité de l'action et ce qui relève de variables indépendantes de l'action. Ainsi, toujours à l'extrême, la qualité d'une action de formation pourra, dans cette perspective, être jugée élevée même si les personnes concernées sont toutes au chômage. Il seront en chômage car, par exemple, la situation de l'emploi est très mauvaise et l'action sera jugée bonne car elle respecte certains critères d'organisation, certaines procédures etc..

De critères de qualité fondés sur des résultats on passe à des critères fondés sur l'organisation et les procédures d'un dispositif de formation.

Cependant, les critères de qualité pour une évaluation procédurale ne peuvent être le résultat unique d'une construction rigoureuse et scientifique : il n'y a aucune raison pour que les difficultés présentées par l'évaluation substantielle disparaissent dans l'évaluation procédurale. Une orientation possible est alors de considérer que les critères de qualité doivent être le produit d'un accord entre partenaires à un moment donné. Ainsi, aujourd'hui, la gestion de parcours de formation tend à être un critère de qualité d'une action, non pas en soi, mais parce qu'une gestion de parcours est supposée améliorer les résultats obtenus dans les termes fixés par le

CEDEFOP : l'accès à l'emploi, la nature de l'emploi trouvé, l'adaptation de la formation au public.

Les évaluations procédurales sont également un instrument de connaissance utiles pour tous les acteurs de la formation professionnelle. En effet, elles contribuent à côté d'études et de recherches à une meilleure compréhension des liens entre les formations et les emplois.

1 - Les trois axes du développement de l'évaluation procédurale

L'évaluation procédurale se développe selon trois axes principaux.

Le premier est celui de la conformité des actions de formation à des procédures, des modalités d'organisation ou à des normes plus générales. La plupart des programmes de formation pour les chômeurs et pour les personnes menacées de perdre leur emploi, s'inscrivant dans des politiques publiques, sont mis en œuvre dans le cadre de procédures définies ex ante avec une plus ou moins grande précision. Par procédure, il faut entendre l'ensemble des modalités de mise en œuvre de ces programmes. Les évaluations de ces programmes ne se contentent pas seulement d'observer les résultats obtenus mais s'attachent à examiner les procédures suivies au sein de ces programmes et leur conformité à ce qui était prévu ou exigé au départ. La mise en place de norme et de certification de type ISO, et de chartes de qualité, repose sur des principes similaires. Ce que définit la norme ce sont des procédures à respecter. Ainsi, la norme suppose implicitement que le respect des procédures qu'elle a établies, garantit la qualité.

Le second est celui de la conformité du processus de formation à une nouvelle conception de la formation mettant en avant l'idée de parcours et d'individualisation de la formation.

Le troisième privilégie l'examen des logiques d'acteurs et l'appropriation des objectifs de l'action par ceux-ci.

11 - La conformité à un cahier des charges ou à une norme

La conformité de la mise en oeuvre d'une politique à un cahier des charges préalable.

Une des raisons pour lesquelles l'évaluation procédurale se développe tient au fait que les politiques publiques ne se contentent pas de définir des objectifs, pour un public, selon un

instrument et avec des moyens. A la fin des années 1980, les politiques mises en places, notamment d'emploi et de formation professionnelle, s'accompagnent fréquemment de cahiers des charges ou de guides méthodologiques censés permettre une meilleure application de celles-ci. Ces cahiers des charges ou guides méthodologiques, sont élaborés par les administrations nationales avec l'aide éventuellement d'experts. Ils définissent ce qui est supposé être « des bonnes manières de faire », de bonnes procédures qui doivent être suivies par les personnes différentes chargées de la mise en œuvre des politiques.

Les évaluations cherchent alors à vérifier si ces cahiers des charges sont appliqués. Elles prennent en compte non seulement le résultat de la politique et des actions menées mais aussi la dynamique du dispositif mis en place.

L'évaluation de la conformité à une norme.

La régulation de la qualité par la mise en place d'une normalisation de la formation professionnelle dans le prolongement des normes ISO 9000 relève d'une approche largement procédurale de la qualité de la formation. Elle est relativement proche de l'évaluation du respect d'un cahier des charges que l'on vient d'évoquer.

Les normes ISO, qui sont des normes internationales, définissent des exigences relatives à l'établissement d'un système qualité au sein des entreprises quel que soit le produit. Pour une très large part, elles introduisent des exigences en termes de procédures : par exemple dans ISO 9001, un élément de la norme est la maîtrise des processus, qui elle-même doit reposer sur des procédures écrites définissant les pratiques de production... Autrement dit, la qualité n'est pas définie pour elle-même, le produit n'étant jamais évoqué. Les normes ISO 9001,2,3 ne définissent pas les attentes relatives à la qualité du résultat de l'activité d'une entreprise, c'est à dire le produit. Elles définissent des caractéristiques de son organisation du point de vue de la qualité, donc les exigences relatives à l'établissement de ce qui est appelé un système qualité. Elle est comprise comme le résultat du respect de la norme qui elle même définit le cadre d'actions, les modes de gestion, les procédures, qui doivent être respectées et qui peuvent être certifiées : c'est ce qu'on appelle l'assurance qualité.

A titre d'exemple, une région en France s'est donné comme objectif politique de faire certifier, ISO 9001, ses organismes de formation. C'est, comme on le sait, une démarche lourde, longue et coûteuse en raison de l'ampleur du travail préparatoire et des audits de certification nécessaires.

En France, à la fin de 1996, environ une vingtaine d'organismes de formation, le plus souvent privés, étaient certifiés ainsi que huit centres de formation d'entreprise. Il faut souligner qu'il s'agit ici d'un très petit nombre.

Toujours inspirée des normes ISO, mais plus spécifiquement française, une normalisation de la qualité d'une formation comprise comme la qualité d'un service, en référence à la norme ISO 9004-2, a été établie par l'AFNOR. Cette norme définit cette fois les attentes relatives à la qualité du résultat de l'activité d'une entreprise : son produit, en l'occurrence un service, la formation.

Cette norme définit des « services » (dont l'ensemble constitue l'action de formation) composés d'actions répondant à certaines performances.

L'évaluation, est l'un des services. Elle est décomposée en trois actions :

- évaluation du contenu de la formation, c'est en fait l'évaluation par le stagiaire de la conformité entre le contenu, le programme annoncé et réalisé ; la performance est constituée par une grille d'évaluation remise et ramassée auprès des stagiaires,

- une évaluation pédagogique des acquis des stagiaires en fin de formation ; la performance ici est une méthode de mesure de capacité doit être utilisée pour réaliser cette opération

- une évaluation de satisfaction par les stagiaires de l'organisation, des conditions pédagogiques ; la performance est ici l'évaluation des conditions matérielles, des qualités pédagogiques des intervenants, la qualité des supports et matériels pédagogiques.

On le voit, cette norme introduit des critères formels dont le contenu n'est pas spécifié et peut être très différent d'une action de formation à l'autre.

Aucun élément du type des questions et critères de qualité introduits par le CEDEFOP ne figurent dans une telle normalisation. A priori, les principes à la base de cette seconde norme n'excluent pas l'introduction d'éléments répondant aux critères du CEDEFOP, par exemple réalisation nécessaire d'une enquête sur le devenir professionnel. Par ailleurs cette norme, encore expérimentale, élaborée par l'AFNOR ne donne pas lieu à certification : elle peut être cependant un référent dans une relation commerciale concernant un service de formation.

On est proche ici de la définition de chartes de qualité qui ont parfois été utilisées en matière d'apprentissage et qui sont proche d'une définition substantielle de la qualité.

12 - L'évaluation du processus de formation : la prise en compte de parcours individualisés.

Le développement de cahiers des charges ou de normes résulte notamment d'une transformation progressive de notre compréhension des relations entre la formation et l'emploi. Nombre de travaux d'évaluation ou de recherche ont montré que l'efficacité de la formation en termes d'accès à l'emploi, son adaptation aux besoins de formation professionnelle des publics et aux besoins des entreprises dépendent de nombreux facteurs qui vont bien au delà de la relation linéaire entre formation-emploi.

Dans le cadre du renouvellement de l'analyse de l'insertion, on ne peut comprendre l'impact de la formation qu'en réinscrivant celle-ci dans un dispositif et des procédures d'accompagnement des formés. Trois aspects doivent être ici pris en compte.

L'amont de la formation.

Par amont de la formation, il faut entendre tout ce qui concerne l'accueil des bénéficiaires de formation, leur orientation, leur information, leur niveau de formation, de départ, la validation des acquis de leur expérience professionnelle.

L'aval de la formation

L'aval désigne tout ce qui relève du suivi et de l'accompagnement des formés pour les aider à trouver un emploi, valoriser leur formation

La concertation entre le monde socio-économique et les organismes de formation.

Cette concertation est considérée comme essentielle puisque c'est elle qui doit permettre l'élaboration de formations répondant effectivement aux besoins des entreprises.

Chacun de ces aspects est aujourd'hui important pour assurer l'efficacité des dispositifs de formation destinés plus particulièrement aux chômeurs ou aux personnes menacées de perdre leur emploi. L'évolution de notre compréhension du lien entre la formation et l'emploi a donc conduit à faire évoluer les dispositifs en mettant l'accent sur l'amont et l'aval de la formation et en mettant en avant une notion unificatrice qui est celle de **parcours individualisés** d'insertion et de formation professionnelle.

L'idée de **parcours** suggère que les personnes concernées doivent suivre différentes étapes pour que leur formation soit utile : bilan, remise à niveau, formation de différents types (de remise à niveau, préqualifiante, qualifiante), préparation à la recherche d'emploi, etc.

L'idée **d'individualisation** suggère que ces parcours doivent être fortement adaptés aux particularités des individus résultant de leur trajectoire et de leur formation antérieure.

Il importe de souligner que dans le cas français cette évolution des dispositifs vers la gestion de parcours, souvent individualisés, est un enjeu important. Elle présuppose un décloisonnement principalement d'ordre administratif entre les différents dispositifs existants de façon à orienter la population vers tel ou tel dispositif en fonction de sa situation, de ses besoins et de ses souhaits. Ceci suppose une gestion transversale des dispositifs de formation et d'aide à l'insertion qui va très largement à l'encontre des pratiques existantes et qui ne paraît pouvoir être réalisée, comme nous le verrons, qu'au niveau local.

13. Les évaluations axées sur la mise à jour de logiques d'acteurs

Une des orientations des évaluations que l'on a qualifiées de procédurales se fonde sur des enquêtes qualitatives centrées sur l'analyse de l'activité des acteurs et institutions présents au sein des dispositifs et sur les conséquences de cette activité en termes d'accès à l'emploi. L'idée de départ est « qu'une mesure n'est pas efficace en soi...mais son efficacité va dépendre des interactions entre usagers et agents »[12]. Dans cette approche, l'accès à l'emploi est considéré comme le résultat de jeux d'acteurs (conception stratégique) et les différents dispositifs de formation et d'insertion professionnelle comme des éléments de la mobilité (conception constructiviste).

Les évaluations suivant cette orientation mettent en avant les médiations, interactions et coordinations des acteurs qui conduisent à la construction d'un dispositif réel et local d'aide à l'emploi. Le jeu de construction de la trajectoire professionnelle des formés est saisi de manière compréhensive à travers les significations que les acteurs donnent à leurs comportements et à leurs pratiques : logiques biographiques, logiques d'engagement professionnel, interdépendance et interaction entre les logiques de plusieurs catégories d'acteurs : individus en mobilité sur le marché du travail et acteurs des politiques publiques.

Ces recherches mettent en lumière le rôle essentiel, pour la construction de l'accès à l'emploi, de la négociation de compromis entre les logiques biographiques et relationnelles des chômeurs et les logiques politiques et éthiques qui sous-tendent l'action des professionnels de terrain. L'accès à l'emploi se trouve ainsi au point de rencontre entre des logiques individuelles hétérogènes et des modes d'appropriation disparates des politiques publiques par les individus

[12] Cf. D. Gelot et B. Simonin. *L'évaluation de la politique de l'emploi. Un bilan partiel des pratiques depuis la fin des années soixante-dix* in «40 ans de politique de l'emploi » Op cité.

d’une part et des pratiques plurielles et des logiques diversifiées de la part des institutions et de leurs professionnels d’autre part.

Chaque acteur traduit les éléments pertinents du dispositif concerné en fonction de ses propres objectifs, de sa vision de l'emploi, de ses représentations des publics concernés. Ce processus de traduction confère au dispositif réel une assez grande autonomie par rapport au dispositif légal. Cette distance entre la politique et sa traduction en actions concrètes rend nécessaire l'identification des médiations multiples et complexes : invention de normes sociales, production de catégorisations pour réguler les interactions et construire des logiques d'usage. Le développement d'évaluations localisées, fondées sur l'application de protocoles d'observation identiques sur différents territoires, s'inscrit dans cette perspective puisqu'il vise à prendre en compte, outre les fortes disparités socio-économiques locales, les modes d'inscription territoriale des politiques sociales.

2. Quelques exemples d’évaluation procédurale

Le développement d’une évaluation procédurale, ne date pas d’aujourd’hui dans le cas français[13]. On développera essentiellement quelques exemples récents d’évaluation.

21. L’évaluation du programme de préparation active à la qualification et à l’emploi et des formations en alternance

Le programme de préparation active à la qualification et à l'emploi déjà évoqué plus haut (PAQUE, 1992 - 1994) a fait l'objet d'une méthode de suivi et d'évaluation portant sur la conduite du programme[14] et permettant d'appréhender de façon exhaustive les conditions de réalisation pédagogique des actions de formation conventionnées.

Cette démarche de suivi et d’évaluation est le résultat d'un travail de réflexion et d'échanges mené de juin à octobre 1992 au sein de la Délégation à la Formation professionnelle. Elle vise au contrôle de la conformité des actions par rapport à un cahier des charges élaboré préalablement.

---

13 Cf. D. Gelot et B. Simonin . L’évaluation de la politique de l’emploi. Un bilan partiel des pratiques depuis la fin des années soixante-dix in «40 ans de politique de l’emploi » Op cité.

14 Délégation à la Formation professionnelle (1993). Méthodologie du suivi et de l’évaluation de la formation : le programme PAQUE. *Etudes et Expérimentations en formation continue* n° 18.

L'évaluation porte sur le fonctionnement pédagogique interne du programme de formation. Quatre domaines font l'objet d'une grille de suivi précise : l'animation pédagogique (élaboration des contenus de formation, liaison contenu-objectifs de formation et formalisation des pratiques pédagogiques), le principe d'alternance (contenu, méthode, objectifs pédagogiques), le principe d'individualisation (modalités d'organisation et de diversification du transfert du savoir), l'appui social (adhésion au projet pédagogique en construction).

Dans ce type de méthode, l'organisation de la formation fait l'objet de nombreuses investigations : le travail d'accueil est-il conduit à partir d'un travail de réflexion sur les caractéristiques du public jeune (références théoriques, recherches, études) ? Des questions portant sur l'adaptation de la formation au public sont prévues particulièrement dans l'évaluation de l'individualisation : existe-t-il des scénarios pédagogiques diversifiés pour un même objectif d'apprentissage ? Des livrets ou documents de suivi personnalisés de la progression formative des jeunes sont-ils utilisés ? Les formations sont-elles modulaires ou séquencées (découpées par objectifs pédagogiques) et adaptables aux besoins des jeunes ? Est-il procédé à des entrées et des sorties échelonnées ? Les résultats du bilan de compétences sont-ils utilisés durant l'ensemble du cursus du jeune ?

Loin d'être central dans ce type d'évaluation, l'emploi au cours de la période de formation apparaît à travers quelques questions portant sur la grille de suivi du principe d'alternance : les entreprises mobilisées dans le cadre de l'alternance représentent-elles plus de cinq secteurs professionnels ? Le nombre de métiers ou d'activités présentées aux jeunes durant leur cursus est-il supérieur à cinq ? Des dispositions favorisant l'insertion dans l'emploi à l'issue de PAQUE sont-elles prévues ?

Le dispositif de formation en alternance des jeunes (reposant sur divers contrats de travail combinant formation et travail : Contrats de qualification, Contrats d'adaptation et Stages d'initiation à la vie professionnelle) a fait l'objet d'une évaluation[15] à partir de l'interrogation de trois catégories d'acteurs parties prenantes du dispositif. La méthode utilisée permet ainsi de confronter le point de vue des différents acteurs et de mettre en évidence de la part des entreprises des logiques différenciées de recours aux formules d'alternance. L'évaluation porte sur la démarche mise en œuvre, les acteurs impliqués, les coordinations nouées.

Le dispositif d'alternance s'adresse aux jeunes et se déroule dans l'entreprise soit sous la forme d'un contrat de travail (CQ et CA) soit sous la forme d'un stage. La sélection du jeune revient donc à l'entreprise et/ou à l'organisme de formation et la formation est censée répondre avant

tout aux besoins de l'entreprise. Aussi l'évaluation ne porte pas sur la prise en compte des besoins des formés qui doivent répondre, puisqu'ils ont été sélectionnés pour cela, aux demandes des entreprises. C'est pourquoi le dispositif d'alternance apparaît comme un dispositif sélectif qui s'adresse à des jeunes déjà qualifiés ou proches de la qualification. L'évaluation distingue ainsi trois groupes de jeunes bénéficiaires de ce dispositif : le groupe le plus important est constitué de jeunes disposant de formations qualifiées facilement négociables (formations techniques de niveau 5 à 3 ou formations plus générales de niveau 4 à 3), le deuxième groupe est constitué de jeunes ayant une formation de base plus difficilement négociable (niveau CAP industriel ou tertiaire), le troisième groupe très minoritaire est composé de jeunes sans diplôme en situation d'échec scolaire ou disposant d'une formation minimum. La situation des jeunes pendant l'alternance et également à son issue apparaît largement déterminée par leur niveau de formation initiale.

La qualité de la formation est appréhendée dans l'évaluation non pas en fonction des jeunes, mais en fonction de l'entreprise et son inscription dans la politique de l'entreprise en mettant l'accent sur l'ensemble des coordinations internes et externes qui conduisent à la définition de la formation. Sont distinguées deux grandes familles d'entreprises.

Une première où la formation est une véritable variable stratégique de l'entreprise qui s'appuie sur une réflexion approfondie et un investissement important. Sa formalisation est poussée (plan de formation, moyens, modalités d'évaluation, choix du tuteur, collaboration avec les organismes de formation externes). Dans certains cas, l'action peut être mise en œuvre au niveau de l'organisation professionnelle ou du groupe auquel appartient l'entreprise.

Dans la seconde famille, la politique mise en œuvre est beaucoup moins formalisée. Les entreprises n'ont pas noué de relations suivies avec les organismes de formation, pas plus qu'elles n'ont créé de structure interne spécifique. Pour répondre à leurs besoins de formation, elles font appel à des organismes extérieurs si la formation souhaitée est facilement disponible sur le marché externe, ou à une formation sur le tas si l'exigence de niveau et de spécificité de la qualification est moins forte. C'est alors l'accomplissement correct des tâches confiées au jeune qui fait office d'évaluation interne.

L'évaluation porte également sur la qualité de la fonction tutorale qui est considérée dans l'alternance comme une fonction importante d'insertion des jeunes dans l'emploi et dans l'entreprise. Elle est également abordée à travers les modalités de coordination interne auxquelles elle donne lieu. En pratique, la fonction tutorale est souvent assurée par plusieurs

---

[15] DARES (1993). *La mobilisation professionnelle des jeunes par la formation en alternance*.

salariés de l'entreprise. Plus la formation est formalisée, plus il y a de chances que cette fonction soit clairement définie. Lorsque la formation est plus informelle, la fonction tutorale existe bien mais son exercice résulte d'un partage des rôles entre plusieurs personnes.

Pour les raisons précisées plus haut (la demande émanant directement de l'appareil productif), les prévisions ou perspectives d'emploi ne font pas l'objet de l'évaluation ni ex ante, ni ex post. L'évaluation ne porte pas sur ce qui se passe à l'issue de l'alternance, mais sur les modalités d'utilisation de l'alternance par les entreprises et en particulier sur les questions d'emploi auxquelles l'alternance répond. Celle-ci répond pour l'entreprise à un triple besoin : une main-d'œuvre supplémentaire, jeune et d'un certain niveau de qualification. Deux grandes familles d'entreprises sont isolées : des entreprises qui connaissent des difficultés d'embauche car elles recherchent des qualifications fines ou car leurs conditions d'emploi ne sont pas favorables et qui cherchent à recruter des jeunes pour leurs capacités de polyvalence ou d'adaptabilité dans une perspective à moyen ou long terme ; des entreprises où l'embauche des jeunes correspond à des préoccupations financières de court terme et où l'alternance apporte des possibilités de gestion plus flexible du personnel.

22 - L'évaluation de la loi quinquennale

L'évaluation de la loi quinquennale, aboutit à des résultats qui montrent bien l'intérêt de ce que nous appelons ici évaluation procédurale. Une partie de cette évaluation porte sur les dispositions de la loi concernant la lutte contre la sélectivité du marché du travail, c'est à dire celles qui visent à redistribuer les chances individuelles d'accès à l'emploi, notamment pour les jeunes peu qualifiés et les adultes menacés d'exclusion professionnelle et sociale.

Une partie des mesures résultant de cet objectif consiste classiquement en actions sur la formation et la qualification des chômeurs. Ce peut être une formation qualifiante relativement longue, ou une formation plus courte destinée à apporter « un complément de connaissances ou d'aptitudes, à définir une nouvelle orientation professionnelle ou simplement soutenir et stimuler les démarches de recherche d'emploi ». Le rapport d'évaluation souligne le caractère composite des actions de formation qui visent l'insertion, la mobilisation, la qualification et le fait qu'actuellement nombre de « textes ont eu pour objet, dans un souci de qualité et d'efficacité, d'accroître l'adéquation des dispositifs aux besoins individuels des chômeurs comme aux attentes des entreprises et leur proximité avec le monde du travail » p. 202.

Document travail Emploi. La Documentation française.

La loi fait clairement référence aux « parcours d'insertion professionnelle » ; elle introduit des dispositions complémentaires aux actions de formation concernant la constitution **d'Espace-jeunes** pour unifier entre les différentes administrations et avec les associations et acteurs locaux les conditions d'accueil, d'information et de suivi, la mise en place d'un **parrainage** pour accompagner la recherche d'emploi, aider aux montages d'actions de formations, suivre les intéressés dans leurs expériences d'emploi comme intervenir en cas de difficultés ou de rupture. Ces dispositions, soulignées comme originales dans la mesure où elles visent à accompagner durablement les bénéficiaires vers l'emploi, **sont qualifiées par le rapport de <u>procédurales</u> au sens où elles viennent modifier les <u>modalités d'intervention</u> des acteurs publics tout particulièrement** (en les regroupant dans les espaces jeunes ou en leur donnant un outil leur permettant de s'appuyer sur les ressources de la société civile pour le parrainage) plutôt que de modifier les instruments d'incitation dont ils disposent (contrat de travail particulier, subvention pour la formation).

Le rapport d'évaluation met l'accent sur un certain nombre de difficultés pour apprécier l'impact des dispositifs sur l'accès à l'emploi : leur faible efficacité pour contrecarrer la sélectivité du chômage, leur dérive vers des publics non prioritaires, les difficultés de définition de critères d'identification des publics « à risque », le peu de prise des aides publiques sur le comportement des acteurs et l'absence de modification des parcours professionnels des personnes par les mesures d'insertion et de formation comme semblent le montrer les panels du CEREQ et du Ministère du Travail.

Cette évaluation est néanmoins représentative de l'évolution d'un mode d'intervention publique dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes, « des actions de formations massives ou de l'incitation financière indifférenciée à l'embauche, vers une mise en relation non contraignante des trois parties directement intéressées au plan local jeunes- réseau d'accueil-entreprise ». Elle conduit à une conclusion qui insiste sur la nécessité pour l'intervention publique de mettre au premier rang de ses préoccupations la capacité des services locaux à intervenir efficacement sur leur environnement socio-économique. Le rapport estime qu'il faut mettre l'accent « **sur les procédures plus que sur les instruments, sur les modes de production des produits, plus que sur les produits offerts** » p. 207. Il traite d'ailleurs longuement de la mobilisation des acteurs dans un chapitre spécifique.

La proposition de synthèse est va dans le même sens : « L'instance (d'évaluation) estime nécessaire de donner un rôle accru au service public de l'emploi dans la définition de politiques locales d'insertion qui devraient s'intégrer dans un dispositif plus large de soutien à la recherche d'emploi négocié avec les interlocuteurs socio-économiques et associatifs » p. 17.

Il est vrai que justement la loi quinquennale introduit par ailleurs un changement majeur en décentralisant les actions de formation professionnelle des jeunes et en développant les formations en alternance. Mais elle laisse à l'Etat, les politiques de lutte contre le chômage et d'aide à l'insertion professionnelle. Ainsi, l'alternance comme la décentralisation apparaissent comme deux modalités d'organisation des formations susceptibles en elles-mêmes de faciliter la formation professionnelle des jeunes et d'améliorer son efficacité en termes d'insertion et d'adaptation aux besoins du public et des entreprises.

23 - L'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle

Cette évaluation, prévue par la loi quinquennale, est conçue comme permanente. Elle revêt un double caractère d'évaluation substantielle et d'évaluation procédurale.

Les politiques régionales de formation professionnelle sont appréciées selon les critères suivants qui sont autant de thèmes d'évaluation potentiels :

- l'évolution des caractéristiques des publics concernés,

- les conditions d'accès aux dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage et le parcours des individus dans la formation,

- les conditions d'insertion ou de réinsertion des bénéficiaires des mesures ou dispositifs,

- les modes de professionnalisation des publics formés, (organisation pédagogique des formations alternées entre l'école et l'entreprise notamment)

- l'organisation de l'accueil et de l'information des publics jeunes.

On notera que les thèmes d'évaluation retenus laissent une place importante à la dimension organisationnelle et gestionnaire des dispositifs et ne se limitent pas aux résultats des actions et à leur adaptation à un public. La dimension procédurale de l'évaluation est encore plus marquée pour sa première étape qui se concentre sur « les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de la cohérence des systèmes régionaux et locaux de formation professionnelle et les incidences de la loi quinquennale sur le changement des modes de coordination des acteurs. » p. XXV

Cette évaluation met en avant un axe important d'analyse, celui des liens entre les chances d'accès à l'emploi à l'issue de la formation et les conditions d'organisation et de gestion de la formation.

Cinq aspects sont soulignés :

- « la construction de parcours de formation cohérents et continus construits autour d'un projet professionnel, **condition d'accès et de permanence des jeunes dans l'emploi**, (souligné par nous)...

- la définition du niveau territorial le plus pertinent pour l'action,

- la nécessaire réorganisation des réseaux d'accueil et d'orientation qui ont une fonction décisive dans l'élaboration des parcours individuels de formation, ...; la création de guichets uniques visant un partenariat global entre acteurs... dont on peut se demander si elle contribue à améliorer réellement les conditions d'orientation des jeunes vers des choix de formation individuellement adaptés pour un accès durable à l'emploi..,

- la complémentarité entre dispositifs de formation,

- la mise en place par les acteurs régionaux de dispositifs réguliers de suivi des mesures et d'évaluation de leur propre action ».

Ainsi voit-on se dessiner des éléments-clés de l'organisation des dispositifs de formation. Ces éléments-clés vont jouer un rôle décisif dans les résultats obtenus par ces dispositifs.

24 - L'évaluation du Fond Social Européen (FSE)

Les « Plans Locaux d'Insertion par l'Economique » (PLIE), font l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'évaluation des actions financées au titre de l'objectif 3 du FSE. Cette évaluation, qui débute, est pilotée par le Centre d'Etudes de l'Emploi. Elle sera réalisée de façon déconcentrée dans chaque région sur la base d'un cahier des charges commun.

Un PLIE, est l'expression d'une volonté politique locale débouchant sur un partenariat pour mobiliser sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs l'ensemble des acteurs intervenant au plan local en faveur de l'insertion. Les PLIE sont ouvert à tous les publics menacés par le chômage de longue durée ou l'exclusion. Ils permettent de proposer des parcours d'insertion individualisés vers l'emploi et intégrant l'accueil, l'orientation, l'accompagnement social, l'aide

à la recherche d'emploi, la formation en alternance, la mise en situation de travail et le suivi dans l'emploi.

On cite cette évaluation et cette politique pour deux raisons principales.

- La première est que ce dispositif reflète l'aboutissement d'une réflexion largement initiée par des évaluations d'autres dispositifs de lutte contre le chômage et l'exclusion. Ces évaluations ont mis en lumière un écart important entre le public visé et le public bénéficiant effectivement du dispositif d'une part, et une relativement faible efficacité des actions de formation pour faciliter l'accès à l'emploi d'autre part. Pour échapper à ces difficultés, ce dispositif met l'accent sur la réalisation de **parcours d'insertion professionnelle** au sein desquels la formation n'intervient qu'en aval d'autres actions. La formation n'est alors qu'un moyen s'inscrivant dans un dispositif plus vaste d'organisation de parcours supposant accueil, orientation, aide à l'insertion. Il faut noter que cette notion de parcours devient centrale dans la mise en œuvre des politiques régionales de formation professionnelle.

- La seconde est que le positionnement de la formation comme un moyen dans la mise en œuvre d'un parcours d'insertion modifie considérablement l'appréciation de la qualité de la formation. La méthode développée par le CEE[16] en est une illustration. Elle met en avant une évaluation fondée sur une approche par les bénéficiaires et sur une approche par les acteurs.

La première dimension de l'évaluation, l'approche par les bénéficiaires, renvoie à une mesure de l'impact du PLIE sur le devenir des bénéficiaires et leur taux d'accès à l'emploi à la sortie. Comme il est suggéré dans les textes émis par la Commission européenne, l'évaluation des actions de formation peut s'appuyer sur des indicateurs prenant en compte notamment le devenir des bénéficiaires de formation. On est là dans une évaluation substancielle classique. Mais, que l'on se place du point de vue de la prise en compte des besoins des bénéficiaires, du choix des bénéficiaires ou de leur accès à l'emploi, l'évaluation de la qualité de la formation ne peut être isolée du dispositif d'ensemble dans lequel elle s'inscrit. Ce qu'on appelle qualité de la formation dépendra alors fortement des actions (et des moyens qui leurs sont consacrés) menées en amont et en aval de la formation qu'ils s'agisse de l'accueil et l'orientation ou de l'accompagnement des jeunes après la formation.

Par ailleurs la seconde dimension de l'évaluation fondée sur l'approche par les acteurs, conduit à examiner les effets structurels engendrés par le PLIE sur l'évolution des partenariats entre les acteurs. Elle oblige à considérer que les résultats obtenus en matière d'accès à l'emploi à la suite

[16] Centre d'Etudes de l'Emploi. (1995). Outils d'aide à la rédaction de cahier des charges pour l'évaluation des PLIE. Ronéo.

d’un stage de formation ne dépendent pas seulement de la pertinence de la formation suivie et de sa qualité intrinsèque mais résultent également du fonctionnement du réseau institutionnel et d’acteurs dans lequel elle s’insère qui est au fondement de la relation entre emploi et formation.

.

CONCLUSION

Deux points majeurs se dégagent de cette synthèse de l'évaluation de la qualité des formations professionnelles.

1. En premier lieu, il faut probablement retenir que la « qualité » d'une formation professionnelle ne peut être définie à l'aide de critères parfaits, c'est à dire parfaitement définis, parfaitement mesurable, parfaitement applicables à tous types de formation professionnelle. C'est pourquoi la « qualité » doit plutôt être considérée comme une « convention ». La définition de la qualité et la définition des critères permettant de l'approximer, doit nécessairement s'appuyer sur une négociation entre les différents acteurs de la formation professionnelle, ceux qui la font comme ceux qui l'utilisent. Comme les acteurs changent selon les formations professionnelles que l'on examine, on ne peut éviter l'émergence de différents critères de qualité n'ayant pas de valeur universelle mais au contraire particulier à chaque type de formation : les formations professionnelles initiales, les formations professionnelles du marché de la formation, les formations internes aux entreprises, les formations liées à la lutte contre le chômage. Par ailleurs, si les critères sont élaborés par les acteurs, ils reposent et reposeront nécessairement sur des compromis entre différents impératifs de la formation professionnelle : répondre aux besoins de personnes, du marché du travail, des entreprises.

2. En second lieu, il faut insister sur la nécessité de mieux articuler évaluation substantielle et évaluation procédurale. L'une et l'autre relève de méthodes différentes : principalement quantitatives dans le premier cas, monographiques dans le second. Elles s'intéressent également à des aspects différents de l'action : son résultat dans le premier cas, les procédures et le processus dans le second.

Ce ne sont donc ni la même méthode, ni les mêmes choses qui sont évaluées dans l'un et l'autre cas. Cependant travailler à leur articulation et à leur complémentarité paraît indispensable pour dépasser d'un côté les évaluations fondées sur des hypothèses irréalistes de comportement d'acteur, et de l'autre la non-représentativité des monographies.

Dans cette optique, les six propositions émises dans un récent rapport de synthèse des méthodes d'évaluation des politiques d'insertion professionnelles (Bouder, Cadet, Demazière-1994) peuvent être reprises. Il s'agit de :

- procéder à des évaluations standardisées des effets des mesures fondées sur l'observation du devenir des bénéficiaires "n" mois après (six mois généralement). L'objectif est de mesurer les positions statutaires occupées par les bénéficiaires à une date donnée. Ces observations peuvent être référées aux caractéristiques sociales, scolaires et d'itinéraire antérieur des individus,

- procéder à des évaluations longitudinales qui n'isolent pas les effets d'une mesure par rapport au cheminement des individus, mais cherchent à comprendre comment le passage dans un dispositif s'articule aux trajectoires individuelles,

- procéder à des évaluations longitudinales en les complétant par une investigation qualitative auprès d'un sous-échantillon des mêmes individus de façon à permettre l'interprétation des cheminements,

- procéder à des évaluations centrées sur l'analyse des jeux des acteurs sur l'insertion professionnelle par des méthodes qualitatives. Ces évaluations doivent porter sur des espaces locaux pertinents pour les acteurs du fait à la fois de la territorialisation et des traductions locales des politiques nationales.

- procéder à des évaluations qui visent à articuler méthode qualitative et méthode quantitative, dimension temporelle et dimension structurelle ou stratégique.

- procéder à des évaluations qui prennent en compte dimension temporelle, structurelle et locale.

BIBLIOGRAPHIE

Textes généraux sur l'évaluation

Abrossimov C. (1997). Les politiques d'insertion dans l'emploi des publics en difficulté : définir, repérer, évaluer. *Travail et Emploi* n°70

Bouder A., Cadet, JP., Demazière, D. (1994). *Evaluer les effets des dispositifs d'insertion pour les jeunes et les chômeurs de longue durée, un bilan méthodologique*. CEREQ - Document synthèse n°98, sept 1994

Bouillaguet P. (dir)(1992). *Le chômage de longue durée, comprendre agir évaluer*. TEN - Mire - Syros Alternatives

Conseil scientifique de l'Evaluation (1994). *L'évaluation en développement 1993*. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques. La Documentation française

Conseil scientifique de l'évaluation. *Guide de l'évaluation*

DARES (1996). *40 ans de politique de l'emploi*. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. La Documentation française

Demazière D. (1995). Les aides publiques et l' »employabilité » des chômeurs. Trois modes d'évaluation complémentaires. *Cahiers lillois d'économie et de sociologie* n°25 1er trim

Gelot D. Simonin B. 1997 Vingt ans d'évaluation de la politique de l'emploi. L'évloution des procédures de questionnements et des méthodes. *La Lettre du Centre d'Etudes de l'Emploi*. N° 48

Toulemonde J. (1997). Faut-il libérer l'évaluation de ses liens de causalité ? Une réponse illustrée par les politiques structurelles européennes. *Gérer et comprendre - Annales des Mines* n° mars

Rapports d'évaluation examinés

Aucouturier AL. (1994). *Panels et évaluation des politiques de l'emploi* - DARES - Cahier travail et emploi. La Documentation française

Bouquillard O. (dir) (1993*). La mobilisation professionnelle des jeunes par la formation en alternance. DARES - Document travail et emploi*. La Documentation française

Centre d'Etudes de l'Emploi (1995). *Les politiques d'emploi et leurs acteurs*. Cahiers du CEE n°34

Comité de coordination. Rapport d'activité 1993 -1996. *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle.*

Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques (1997*). La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*. Commissariat général du Plan. La Documentation française

Cour des Comptes (1996). *Rapport public*. Editions de Journal officiel, octobre (les contrats emploi-solidarité ; l'insertion des jeunes et la délégation à la formation professionnelle)

DARES (1995). *Bilan de la politique de l'emploi en 1994*. Cahier travail et emploi. La Documentation française,

Demazière D., Verdier E. (eds)(1994). *Evaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion*. CEREQ - Documents séminaires n°94, mai

Larceneux A., Kabentchenko E. (eds)(1995). *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*. CEREQ - Document séminaire n° 111 nov.

Rabier JC. (1995) Les apports de l'évaluation : le cas d'une formation aux changements techniques d'ouvriers du textile. *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie* n°25 1er trim

Santelman P. (1993). Méthodologie du suivi et de l'évaluation de la formation : le programme PAQUE. *Etudes et expérimentation en formation continue* n°18 janv-fév 1993

Sibille H. ; Guitton C. (1994). *Conclusions des évaluations PAQUE*. Ten Formation

Stankiewicz F. (1995). La mesure de l'efficacité des stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi. *Travail et Emploi* n°64. La Documentation française

Verdier E. et Brochier D. (1997). *Les aides publiques à la formation continue dans les entreprises : quelles modalités d'évaluation ?* CEREQ. Documents-Evaluation °124

CONCLUSION
L'EVALUATION DE LA QUALITE DES POLITIQUES PUBLIQUES D'EMPLOI ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE
Tableau de synthèse

type d'évaluation	critère de qualité	indicateur de qualité	notion	méthode utilisée
SUBSTANTIELLE mesure d'écarts	accès à l'emploi	taux d'insertion	efficacité apparente (effet brut) efficacité relative (effet net)	quantitatif statique
		trajectoire	relativisation du rôle des mesures	longitudinal, panels modèles de transition, de durée
	qualité de l'emploi	adéquation formation-emploi	effet-formation	modèles économétriques
		stabilité de l'emploi	statut de l'emploi	longitudinal
	public-cible	adéquation public réel/public-cible	niveau de formation initiale	quantitatif statique
PROCEDURALE comportements d'acteurs	procédures et modalités d'organisation	conformité à un cahier des charges prédéfini conformité à des normes	normalisation	qualitatif
	processus formatif	adaptation de la formation aux caractéristiques et aux parcours individuels	individualisation amont-aval	qualitatif
	système et logiques d'acteurs	appropriation des objectifs de l'action par les acteurs	traduction locale : stratégie et constructivisme	qualitatif