

Politique de formation initiale et insertion professionnelle : éléments de méthode et évaluation d'une politique française

Dominique Goux

Dares et Ecole Normale Supérieure

1- Les problèmes d'insertion professionnelle rencontrés par les jeunes au sortir de l'école constituent l'une des préoccupations majeures de nombreux pays occidentaux. Dans les années suivant leur départ de l'école, de nombreux jeunes adultes peinent à s'insérer durablement dans l'emploi, notamment les moins formés. Ce phénomène représente aujourd'hui une menace pour la cohésion sociale de nombreux pays et les stratégies pour l'Emploi définies par l'OCDE réaffirment régulièrement la priorité à accorder aux politiques susceptibles d'améliorer la qualité des transitions entre l'école et le marché du travail.

2- Au cours de la décennie écoulée, la direction ELSA de l'OCDE s'est plusieurs fois efforcée de comparer dans le détail la situation des jeunes adultes d'un pays à l'autre de l'Organisation en sorte d'identifier les politiques et les institutions obtenant les meilleurs résultats (OCDE, 2000, OCDE, 2006). Il en ressort un catalogue de recommandations particulièrement prudentes et nuancées que je ne vais pas synthétiser une nouvelle fois ici, sinon pour souligner qu'elles ne contestent pas la pertinence de la poursuite, sous une forme ou une autre, de la démocratisation de la formation initiale. L'OCDE reste relativement optimiste vis-à-vis de la démocratisation de l'école.

3- Dans le peu de temps qui m'est imparti, je vais plutôt développer quelques commentaires sur les indicateurs empiriques retenus par l'OCDE (OCDE, 2000 et OCDE, 2006), comme par beaucoup d'autres observateurs institutionnels, pour juger et comparer les institutions et les politiques d'un pays à l'autre. Je conclurai mon intervention en présentant une analyse empirique détaillée de l'effet du dernier grand effort de démocratisation de l'école en France sur la qualité de l'insertion professionnelle dans ce pays.

4- Les analyses de l'OCDE se concentrent sur la population de 15-24 ans, le plus souvent en distinguant la population de 15-19 ans et la population de 20-24 ans (voire quelquefois celle ayant l'âge qui suit la fin de scolarité obligatoire, soit en France les 17 ans), puis pour l'essentiel, comparent ces populations d'un pays à l'autre, du point de vue du taux de chômage ainsi que du point de vue des proportions de ceux qui ont quitté l'école et sont déjà dans l'emploi. Les évaluations proposées comparent donc des personnes homogènes du point de vue de l'âge (les 15-19 ans, les 20-24 ans), les groupes d'âge retenus se situant par ailleurs au cœur de la période de transition de l'école vers le marché du travail. De tels indicateurs semblent frappés de bon sens et ont une indiscutable vertu descriptive. Pourtant, je ne crois pas qu'ils soient adaptés pour bien juger des politiques et des institutions susceptibles d'améliorer les transitions vers le marché du travail.

5- La proportion de personnes en emploi (ou au chômage) parmi les 15-24 ans a une signification ambiguë : une politique d'allongement des études a pour effet mécanique de faire faiblir cette proportion sans que l'on puisse dire a priori que la situation se détériore. Le problème tient à ce que l'on s'intéresse à un groupe d'âge en transition. De même le taux de chômage des 15-24 ans (ou des 15-19 ans) a une signification très ambiguë : une politique d'allongement de la durée des études a pour effet une hausse du niveau de formation des 16-24 ans, mais également, tout aussi mécaniquement, une hausse de la proportion de 16-24 ans avec très peu d'années d'expérience. Or une faible expérience est un facteur clef d'exposition au chômage.

Supposons qu'un pays mène une politique d'augmentation du niveau de formation initiale de la population, à l'issue de laquelle les personnes ne quittent plus l'école à 16 ans, mais à 18 ans. Cette politique va mécaniquement augmenter la proportion d'actifs avec seulement un ou deux ans d'expérience chez les 16-20 ans (ainsi d'ailleurs que la proportion d'actifs avec seulement trois ou quatre ans d'expérience chez les 20-24 ans) et va se traduire très certainement par une augmentation (ou au minimum une stagnation) du taux de chômage chez les 16-19 ans (ainsi sans doute que chez les 20-24 ans). La situation de ce pays par rapport à ses voisins peut stagner, voire régresser du point de vue du taux de chômage des 16-24 ans, même dans le cas où les nouvelles formations dispensées sont en réalité très efficaces et même si à terme les salariés de ce pays connaissent une réelle amélioration de leur situation professionnelle à l'issue du processus de transition. L'analyse de l'évolution de la proportion

dans l'emploi et du taux de chômage au sein des 16-24 entre le début et la fin de la dernière grande phase de démocratisation du système scolaire français permet d'illustrer l'ambiguïté des indicateurs utilisés habituellement pour juger de l'efficacité des politiques visant à améliorer l'insertion des jeunes.

6- Une première façon très simple de contourner ces différentes difficultés est de se concentrer sur des groupes d'âge *ayant achevé leurs transitions vers le marché du travail*, soit par exemple les 27-30 ans ou les 27-32 ans. Dans la plupart des pays, la proportion de personnes encore à l'école après 27 ans est en effet résiduelle. En s'obligeant à comparer des groupes d'âge ayant dépassé 27 ou 28 ans, on ôte son ambiguïté aux indicateurs puisqu'on compare des groupes qui ne sont plus en transition d'une part, et homogènes du point de vue de la proportion n'ayant que quelques années d'expérience sur le marché du travail.

Une autre façon de contourner les problèmes précédents consiste à comparer des groupes homogènes non pas du point de vue de l'âge, mais du point de vue de l'expérience du marché du travail, c'est-à-dire du temps passé depuis la sortie de l'école, principe simple et pourtant, à ma connaissance, rarement mis en œuvre. Dans ce cadre, évaluer une politique demande de comparer les cohortes ayant bénéficié de cette politique avec celles n'en ayant pas bénéficié et d'analyser si leur situation dans l'emploi est plus favorable un an, deux ans, ... ou cinq ans après la sortie de l'école. Ce genre de stratégie permet d'évaluer l'effet brut sur la qualité de l'insertion du surcroît de qualification généré par la politique au sein des nouvelles cohortes de jeunes.

Les variations de la conjoncture macro-économique au fil de cycle affectent simultanément les situations professionnelles de ceux qui sont déjà sur le marché du travail et les décisions de quitter l'école. En d'autres termes, ce ne sont pas les mêmes jeunes que l'on observe à l'entrée sur le marché du travail lorsque la conjoncture est bonne et lorsqu'elle est mauvaise. Pour neutraliser ces effets de la conjoncture, il est important de comparer des groupes d'âge (les 27-32 ans) ou d'expérience (les 0-5 ans) non pas à différentes dates (car ce sont toujours différents points du cycle), mais pour différentes cohortes de naissance.

7- La France a mené une politique extrêmement volontariste de démocratisation de l'enseignement secondaire et post-secondaire entre le milieu des années 1980 et le début des années 1990. Cette politique s'est traduite par une augmentation extrêmement marquée du

niveau de formation au fil des générations nées entre le milieu des années 1960 et le début des années 1970. Cet effort de démocratisation scolaire s'est ralenti, puis arrêté pour les générations nées au milieu des années 1970. Nous montrons que la proportion dans l'emploi à 27-32 ans a suivi exactement les mêmes inflexions au fil des cohortes successives. Un résultat identique ressort de l'analyse des situations après 0-5 ans d'expérience du marché du travail. La comparaison des variations des niveaux d'éducation et de probabilités d'emploi avant et après la réforme permet d'identifier un impact causal extrêmement significatif de l'éducation secondaire et post-secondaire sur la période considérée.