

Première Synthèses Informations

L'AFPA AU SEUIL DE LA DÉCENTRALISATION :

les enseignements du deuxième contrat de progrès (1999-2003)

Le deuxième contrat de progrès signé entre l'État et l'afpa couvre les années 1999-2003, période où la conjoncture s'est retournée et où le paysage institutionnel s'est profondément transformé.

Conformément aux objectifs inscrits dans le contrat de progrès, l'association renforce son ancrage au sein du service public de l'emploi : l'Anpe oriente vers l'afpa un nombre important de demandeurs d'emploi désireux de suivre une formation.

Au cours de ces années, l'afpa a pris en charge des publics nouveaux, souvent moins qualifiés. Elle a élargi sa gamme de prestations vers l'orientation, le suivi et l'accompagnement de la formation.

Globalement, les performances se sont améliorées et les objectifs sont mieux réalisés que par le passé. Ce n'est toutefois pas le cas dans chacun des centres de l'afpa qui disposent de marges de manœuvre par rapport aux objectifs nationaux.

La recherche de financements complémentaires peut passer avant la réalisation locale des objectifs du contrat de progrès. Une manière d'anticiper la décentralisation et de répondre aux sollicitations des acteurs locaux.

Le deuxième contrat de progrès entre l'État et l'afpa a un double objectif. D'une part, il centre la mission de l'afpa sur les services apportés aux demandeurs d'emploi, en particulier dans le cadre du Plan National d'Action pour l'emploi (PNAE). Pour cela, il renforce les synergies avec l'Anpe. D'autre part, il clarifie les relations entre l'afpa et les partenaires du Service Public pour l'Emploi : régions et branches professionnelles. Ce contrat a donné lieu à une procédure d'évaluation dont les résultats ont été publiés dans un rapport, remis début 2004 au Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Une évaluation utile pour mieux approfondir l'offre de formation professionnelle.

Le précédent contrat de progrès avait été signé pour la période 1994-1998. Pour la première fois, il contractualisait les engagements réciproques entre l'afpa et le Ministère en charge de l'emploi et de la formation professionnelle. Il avait déjà pour objectif d'inscrire l'afpa dans la modernisation du service public de l'emploi en renforçant ses liens avec les servi-

ces déconcentrés du Ministère, ainsi qu'avec l'Anpe. Un des axes importants était d'améliorer l'action de l'afpa en direction des salariés.

Les performances de l'afpa suivent l'évolution de la conjoncture

Au cours de ces quatre années, le paysage institutionnel s'est profondément modifié (encadré 1). Pendant la première période entre 1999 et la mi-2001, la conjoncture a été très favorable et la situation sur le marché du travail s'est améliorée. Le taux d'emploi a augmenté : 60,2 % en mars 1999, 62,4 % en mars 2001. Parallèlement, le taux de chômage a baissé : de 11,2 % en janvier 1999 à 8,6 % en juin 2001. Les tensions sur certains segments du marché du travail se sont ainsi accentuées.



Dans cette période de croissance soutenue, certains publics, particulièrement les jeunes, ont préféré accéder rapidement à l'emploi plutôt que de s'engager dans la construction de parcours qualifiants. L'ensemble des stagiaires entrés en formation (salariés comme demandeurs d'emploi)

modulaires, débouchant sur des validations partielles capitalisables, sont montées en charge. Ce changement n'a toutefois été perceptible que durant la seconde phase du contrat. Les réglementations autorisant l'afpa à décerner ces unités capitalisables n'ont été mises en place qu'à l'automne 2002.

Une plus forte complémentarité entre l'Anpe et l'afpa

Un des axes du contrat de progrès était de renforcer la complémentarité entre l'Anpe et l'afpa. Pour cette raison, un « service intégré d'appui au projet professionnel » a été mis en place. Il prévoyait que les services de l'Anpe orientent vers l'afpa tous les demandeurs d'emploi désireux de suivre une formation. L'objectif était de construire et de valider avec eux un parcours de formation. L'Anpe accompagne donc l'élaboration du projet professionnel et l'afpa oriente vers la formation, si celle-ci s'avère nécessaire. En 2003, 67 % des stagiaires pris en charge par l'afpa ont bénéficié de ce service, contre 40 % quatre ans plus tôt. Fin 2004, ils sont désormais 77 % dans ce cas. La prise en charge des demandeurs d'emploi adressés par l'Anpe constitue donc aujourd'hui une priorité, même si l'objectif de 80 % fixé par le contrat de progrès n'a pu être atteint fin 2003.

Bien que la collaboration entre ces deux organismes se soit renforcée, des dysfonctionnements ont pu survenir dans le circuit de prise en charge des demandeurs d'emploi. L'Anpe a été confrontée à une pression importante des flux des demandeurs d'emploi dans le cadre du Pare. Pour cette raison, un nombre important de demandeurs d'emploi ont été dirigés vers les services de l'afpa, mais certains d'entre eux ont dû être réorientés vers des prestations ne relevant pas de la formation. Pourtant, l'Anpe avait diagnostiqué un besoin de ce type. Entre 1999 et 2002, ces « solutions alternatives » ont pris plus d'importance. Elles représentaient 36 % des solutions proposées aux demandeurs d'emploi en 2002, contre 21 % en 1999. De même, la part des orientations vers un autre organisme de formation que l'afpa a également augmenté. Fin 2003, près d'un demandeur d'emploi sur quatre était orienté par les services de l'afpa vers un autre organisme

Encadré 1

UN NOUVEAU PAYSAGE INSTITUTIONNEL

Depuis le début des années 2000, le contexte institutionnel relatif à la formation professionnelle a été profondément modifié :

- Les partenaires sociaux ont signé en décembre 2001 une nouvelle convention d'assurance chômage. Elle a accru le rôle des Assedic dans le financement de la formation des demandeurs d'emploi indemnisés.
- La loi de Modernisation sociale de janvier 2002 a introduit un droit individuel à la Validation des Acquis de l'Expérience. Celle-ci permet aux actifs d'accéder aux différentes certifications existantes, sans avoir obligatoirement à suivre une formation. Cette loi a eu un impact sur les missions principales de l'afpa. Elle a amené l'établissement à innover par un travail important de reconfiguration des certifications professionnelles.
- La loi de février 2002, relative à la « Démocratie de proximité », a complété le processus de décentralisation de la formation professionnelle continue engagé vingt ans plus tôt. Ce processus a été parachevé par la loi du 13 août 2004 relatives aux « Libertés et responsabilités locales ». Dans le champ de la formation professionnelle, l'Etat transfère aux conseils régionaux, les crédits consacrés au financement des stages de l'afpa, au plus tard le 31 décembre 2008.

Ces modifications législatives sont intervenues en fin de période du deuxième contrat de progrès de l'afpa. Si elles n'ont pas eu un impact directement observable dans le cadre de l'évaluation qui a été menée, elles ont néanmoins engendré un sentiment d'incertitude sur le devenir de l'établissement et les orientations à venir. Ce sentiment a pu peser sur l'activité des agents.

Avec le transfert de la commande publique relevant de l'Etat aux conseils régionaux, pourrait également se poser, à terme, la question de la capacité de l'afpa à poursuivre la mission, qui lui avait été confiée par l'Etat, de qualification aux premiers niveaux (CAP/BEP) des salariés et des demandeurs d'emploi.

a fortement baissé : 161 000 en 1998, 144 000 en 2001. En revanche, le nombre d'entrants envoyés par l'État au titre de la seule commande publique est resté stable, autour de 78 000. Avec l'amélioration conjoncturelle du marché du travail, les sorties anticipées de stages se sont également accrues : contrairement aux objectifs fixés par le contrat de progrès, 17,3 % des demandeurs d'emploi en stage afpa ont abandonné leur formation en 2001, ils étaient 16,4 % dans ce cas en 1999. Parallèlement, en 2001, 81 % des stagiaires ont trouvé un emploi dans les six mois qui ont suivi la fin du stage. Ils étaient 76 % en 1999.

Pour mieux s'adapter à ces nouveaux comportements des demandeurs d'emploi, et afin d'éviter des départs précoces sans diplôme, l'afpa a développé une approche plus souple et individualisée des formations dispensées. Les formations

Lors de la deuxième moitié du contrat de progrès, entre mi 2001 et la fin de l'année 2003, le marché du travail s'est fortement détérioré. En 2003, pour la première fois depuis dix ans, l'emploi total s'est contracté, perdant près de 100 000 postes. Le taux d'emploi des 15-64 ans a baissé de 63,2 % à 62,7 %. Il était resté stable entre mars 2001 et mars 2002. Corrélativement, le taux de chômage a augmenté de 8,8 % en 2001 à 9,7 % en 2003. Toutes les catégories de population ont été touchées. Le retournement conjoncturel a eu pour conséquence de réduire le taux de sorties anticipées : celui-ci est redescendu à 14,5 % fin 2003. Il n'a eu en revanche que peu d'effets sur le volume des entrées en formation : 148 000 en 2003. Les stagiaires ont été confrontés à davantage de difficultés pour trouver un emploi : en 2003, 70 % occupaient un emploi six mois après leur sortie de fin de stage, ils étaient 81 % en 2001.

ÉVALUER LE CONTRAT ENTRE L'AFPA ET LE MINISTÈRE CHARGÉ DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Depuis maintenant plus d'une décennie, l'Afpa, organisme sous tutelle du Ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, entretient avec l'État des relations contractuelles qui se traduisent par des engagements communs des deux parties. Ces engagements sont matérialisés tous les cinq ans par un contrat de progrès. Afin d'évaluer les avancées réalisées par l'établissement au cours de la période couverte par chacun de ces contrats, une obligation d'évaluation a été instaurée. Elle porte sur la mise en œuvre des engagements contractés et la réalisation des objectifs fixés par le contrat de progrès. Il s'agit d'évaluer le contrat qui lie l'Afpa au Ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, et non d'une évaluation de l'Afpa, encore moins d'un audit. Comme toute évaluation, celle-ci doit tenir compte des évolutions économiques et institutionnelles qui ont pu intervenir au cours de la période couverte par le contrat de progrès. Elle s'est axée sur ce qui apparaissait comme un axe essentiel du contrat de progrès : l'ancrage de l'Afpa au sein du service public de l'emploi.

Un comité d'évaluation

Les travaux d'évaluation ont été menés par un comité d'évaluation composé, pour moitié de représentants des parties signataires et, pour moitié, d'experts extérieurs. Celui-ci était présidé, pour la seconde fois, par Pierre Caspar, professeur au Cnam. Le comité fixe les orientations de l'évaluation et valide le rapport rédigé par une personnalité indépendante. Lors de l'évaluation du second contrat de progrès, le comité s'est adjoint les services d'une commission technique chargée de rassembler et d'analyser les matériaux utiles à l'évaluation. Elle a établi les cahiers des charges des études commanditées par le comité d'évaluation, choisi les prestataires et assuré le suivi des travaux. La Dares, en lien avec la DGEFP, a assuré le secrétariat.

Sept objectifs, une batterie d'indicateurs

Le contrat entre l'Afpa et le Ministère avait établi sept objectifs de progrès associés à sa mise en œuvre, eux-mêmes traduits en une série d'indicateurs de pilotage et de résultats :

- taux d'alimentation du dispositif Afpa par l'Anpe;
- taux d'encadrement des formations;
- taux de sorties anticipées;
- taux de diplômés en fin de stage;
- taux d'entrées en formation dans les mois qui suivent le service intégré mis en place entre l'Anpe et l'Afpa;
- taux de poursuite de formation de pré-qualification en formation professionnelle qualifiante;
- taux d'adultes parmi les stagiaires;
- taux d'activité de l'Afpa consacré aux salariés.

A ces indicateurs a été adjoint un dernier indicateur de contexte institutionnel : la part du chiffre d'affaires réalisé avec les collectivités territoriales.

Pour renseigner ces indicateurs, l'instance d'évaluation a principalement mobilisé deux types de sources :

- celles disponibles au sein de l'Afpa : tableaux de bord de suivi de l'action de l'établissement, études internes portant par exemple sur le devenir des stagiaires ou taux de satisfaction des usagers.
- les études et monographies commanditées par le comité d'évaluation, matériau principal du présent document.

Tableau 1

Les neuf indicateurs du contrat de progrès

En pourcentage

Indicateur Libellé	Données 1999	Données 2001	Minimum 2001	Maximum 2001	Objectif 2003
T11 - Taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANP	42,0*	52,0*	23,5	79,1	80,0
T14 - Taux d'encadrement des formations	10,0	9,8	6,1	16,1	+
T21 - Taux de sorties anticipées	16,6	17,1	4,8	35,2	10,0
T22 - Taux de diplômés***	49,0	46,3	20,1	69,7	85,0
T24 - Taux d'entrée en formation dans les 4 mois qui suivent le service intégré	59,0	63,0	35,7	82,6	70,0
T261 - Taux de poursuite de pré-qualification en formation professionnelle	40,0	42,0	0,0	83,3	+
T31 - Taux d'adultes	69,0	76,0	55,4	91,5	80,0
T52 - Taux d'activité consacrée à la formation des salariés	6,4	6,0	0,3	32,4	+
TCAT - Part du chiffre d'affaires réalisé avec les collectivités territoriales	1,4	0,8	0,0	8,2	+

Récapitulatif des évolutions 1999 / 2001 des 9 indicateurs étudiés.

* le 1^{er} chiffre est la médiane de 1999 et le 2nd est la médiane de 2001.

** ce signe signifie qu'une tendance à l'accroissement est attendue sans qu'il y ait d'objectif chiffré.

*** les données constatées n'incluent que les validations complètes, alors que l'objectif de 85 % inclut également les validations partielles.

de formation. Cette action s'est développée durant toute la durée du contrat de progrès. Le nombre de personnes ainsi prises en charge par d'autres organismes de formation était de 31 000 en 1999, alors qu'il était de 56 000 en 2003. Selon les enquêtes qualitatives réalisées dans différentes régions, ces orientations sont surtout des orientations « par défaut », qui traduisent la difficulté de l'Afpa à nouer de nouveaux partenariats avec l'offre de formation régionale.

Le volume des demandeurs d'emploi orientés par l'Anpe vers l'Afpa a très fortement augmenté : 10 000 avant la mise en œuvre du contrat, 248 000 en 2003. En conséquence, entre la prescription d'un entretien par l'agence et l'entretien avec un psychologue de l'Afpa, les délais moyens d'attente se sont allongés : 29 jours en 1998, 48 jours en 2003. Néanmoins, en 2003, 64 % des stagiaires sont entrés en formation dans les quatre mois qui ont suivi leur premier accueil à l'Anpe, contre 58 % en 1999.

L'Afpa a pris en charge des publics globalement moins qualifiés, en butte à plus de difficultés ou ayant des rapports à la formation plus distants. Ces publics auraient été spontanément écartés d'un recrutement direct. C'est la conséquence de la complémentarité renforcée avec l'Anpe qui privilégie les demandeurs d'emploi orientés par cet organisme. C'est également la conséquence de la mise en œuvre du Projet d'action personnalisé qui s'inscrit dans le cadre de la convention d'assurance chômage signée entre les partenaires sociaux en décembre 2001 (encadré 1). (Les effets ont toutefois été moins marqués en direction des publics « prioritaires » du Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) : jeunes au chômage depuis plus de six mois, adultes au chômage depuis plus de douze mois, bénéficiaires du RMI. La part de ces publics « prioritaires » est en effet passée de 30 % en 1999

à 31 % en fin de contrat de progrès, après un pic à 34 % en 2000.

Une montée en charge de l'orientation professionnelle

L'Afpa a élargi sa gamme de prestations pour mieux répondre aux attentes des demandeurs d'emploi et ce, conformément aux recommandations du contrat de progrès. Elle a cherché à intégrer davantage les prestations liées à l'orientation, au suivi, à l'accompagnement, et au bilan de compétences.

Dans ce contexte, les équilibres internes au sein de l'établissement, ainsi que les métiers exercés, ont évolué au profit des prestations d'orientation. Comme le note le rapport d'évaluation, « *Les services d'orientation se développent. Les centres eux-mêmes engagés dans la mise en œuvre de l'évaluation des compétences et des aptitudes professionnelles et progressivement de la validation des acquis de l'expérience font place à des activités plus proches des processus mis en œuvre dans l'orientation que de la transmission des savoirs et des savoir-faire* ». Si cette évolution entre les métiers traditionnellement dévolus à l'Afpa et à l'Anpe a pu rencontrer certaines résistances, la complémentarité entre les deux établissements apparaît néanmoins aujourd'hui comme un fait acquis.

Objectifs nationaux et marges de manœuvre locales

Le contrat de progrès fixait à l'Afpa sept objectifs. Le comité d'évaluation a souhaité disposer d'une batterie d'indicateurs pour suivre la mise en œuvre nationale et locale du contrat de progrès (encadré 2).

Depuis la mise en œuvre du premier contrat de progrès, la diversité des pratiques, à l'intérieur de chaque centre Afpa et entre les quelques 130 centres qui composent le réseau Afpa, s'est maintenue, voire accentuée. Cette diversité ne semble pas directement corrélée au contexte socio-économique régional de chacun des centres. Les monographies réalisées pour le compte du comité d'évaluation mettent surtout en évidence les difficultés rencontrées pour concilier injonction nationale et performance économique locale. Selon les responsables de centres interrogés, la logique budgétaire interne à chaque centre peut, dans certains cas, primer sur la réalisation locale des objectifs du contrat de progrès. Il leur faut,

en particulier, rechercher des ressources complémentaires à la commande publique en prévision de la future décentralisation des formations de l'Afpa. Si l'ancrage de l'Afpa dans le service public de l'emploi donne à l'établissement des garanties institutionnelles et financières précisées dans le contrat de progrès, il n'assure pas à lui seul l'équilibre budgétaire indispensable.

On assiste donc davantage à une mise en conformité de l'établissement, dans son ensemble, aux objectifs du contrat de progrès qu'à la volonté de chacun des centres à s'y adapter. Selon le comité d'évaluation, : « *L'ensemble de l'institution est imprégné des sept objectifs opérationnels du contrat de progrès de manière diffuse, avec des formes dégradées au fur et à mesure que l'on s'éloigne de son centre* ».

Dans une période de décentralisation des formations de l'Afpa, homogénéiser les comportements de chacun des centres n'est pas forcément un objectif de progrès. Privilégier une meilleure insertion dans le contexte régional et local peut être préférable. Piloter nationalement et laisser des marges de manœuvre à chacun des centres est sans doute une meilleure manière d'anticiper la future décentralisation.

Didier Gélot (Dares),
Joseph Gauter
(Rapporteur du Contrat
de progrès)
ENSA, Rennes.

PREMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

sont édités par le Ministère de l'emploi,
du travail et de la cohésion sociale,
Direction de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques (DARES)
39-43, quai André Citroën, 75902 Paris Cedex 15.
www.travail.gouv.fr (Rubrique Études et Statistiques)
Directeur de la publication : Annie Fouquet.

Téléphone Publications : 01.44.38.22. (60 ou 61)

Documentation : 01.44.38.23. (12 ou 14)

Télécopie : 01.44.38.24.43

Réponse à la demande : 01.44.38.23.89

e-mail : dares.communication@dares.travail.gouv.fr

Rédacteur en chef : Gilles Rotman.

Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira

et Francine Tabaton.

Maquettistes : Daniel Lepesant,

Guy Barbut, Thierry Duret.

Conception graphique : Ministère de l'emploi,
du travail et de la cohésion sociale.

Reprographie : DAGEMO.

Abonnements : *La Documentation française*,

124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex.

Tél. : 01.40.15.70.00.

Télécopie : 01.40.15.68.00

www.ladocumentationfrancaise.fr

PREMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 118 €,

CEE (TTC) 124,30 €, DOM-TIM (HT) : 123 €,

hors CEE (TTC) 127 €.

Publicité : Ministère de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale. Dépôt légal : à parution.

Numéro de commission paritaire : 3124 AD.

ISSN 1253 - 1545.

Pour en savoir plus :

Gauter J., Rack C. (2004) : « Anpe/Afpa : une action complémentaire », *Pour*, n° 183, septembre.

Rack C. (2005) : « L'Agence nationale pour l'Emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès », *Premières Synthèses*, à paraître.

Afpa : « Regard sur l'activité » de 1999 à 2003.