

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI : *une mission nouvelle confiée à l'Unédic*

La convention d'assurance-chômage a instauré en juillet 2001 le Programme d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE). Cette convention assigne à l'Unédic une mission nouvelle : la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Les Assédic deviennent commanditaires d'actions de formation orientées vers le retour rapide à l'emploi qu'elles réservent à leurs allocataires : stages conventionnés, stages homologués, actions de formation préalables à l'embauche. En 2003, ces actions ne représentent toutefois qu'un peu plus du tiers des entrées en formation des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage.

Certaines régions ont, dès l'origine, construit une offre de formation calée sur les besoins en main-d'œuvre des entreprises, d'autres s'y sont lancées, mais avec un certain délai. Les Assédic nouent des partenariats avec les autres acteurs de la formation professionnelle : Anpe, directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, Afp, conseils régionaux.

Avant l'instauration du PARE, en juillet 2001, le rôle de l'Unédic en matière de formation se limitait principalement à rémunérer les stagiaires demandeurs d'emploi, particulièrement dans le cadre de l'Allocation de Formation-Reclassement. Avec le PARE, les Assédic deviennent commanditaires d'actions de formation qu'elles réservent à leurs allocataires. La démarche est cohérente avec la fonction traditionnellement dévolue aux intermédiaires de l'emploi : inscrire la formation des demandeurs d'emploi dans une logique de reclassement professionnel. Le PARE lui confère toutefois l'objectif explicite d'accélérer le retour à l'emploi, afin de réduire la durée du passage dans le régime indemnitaire. Dans ce cadre, trois types d'aide à la formation ont été mis en place : les formations homologuées, les formations conventionnées directement financées par l'Assédic et les actions de formation préalables à l'embauche (encadré 1).

Des stratégies initialement divergentes

Les partenaires sociaux mettent en œuvre les missions qui leur sont confiées de façon différente selon les territoires (encadré 2). Deux des trois régions étudiées, régions que l'on nommera R1 et R2, se sont placées d'emblée dans une logique visant à privilégier la construction de critères propres sur lesquels fonder leur intervention financière. Leur préoccupation centrale était de construire une offre de formation calée sur les besoins en main-d'œuvre des entreprises. La troisième région (R3) a, en revanche, d'abord opté pour une homologation sans critère précis de l'offre de formation des partenaires, mais elle a ensuite recentré son action, afin de mieux prendre en compte les besoins des acteurs professionnels.

Une offre de formation axée sur les besoins en main-d'œuvre, ...

Les régions R1 et R2 ont monté des actions de formation à partir des offres d'emploi identifiées localement, d'où l'importance qu'elles ont accordée, dès l'origine, au développement des actions conventionnées (tableau 1). Le réseau des agences locales de l'emploi avait la mission d'organiser cette nouvelle offre de formation de l'Assédic. Partir de

Encadré 1

LES ACTIONS DE FORMATION

Formations homologuées

Les Assédic peuvent homologuer des stages mis en œuvre et financés par l'État ou le Conseil régional. Les critères d'homologation sont définis au niveau régional, en cohérence avec l'objectif national de réponse rapide à des besoins en emploi identifiés comme prioritaires. L'Assédic prend en charge, en partie ou en totalité, des frais de formation restant à la charge des allocataires : coût pédagogique et frais d'inscription.

Formations conventionnées

Les Assédic peuvent « acheter » directement de la formation auprès des organismes compétents. Ils sont alors totalement maîtres du cahier des charges. Le conventionnement des stages implique un financement direct des organismes de formation sélectionnés, le stagiaire pouvant le cas échéant être dédommagé de ses frais de transport et d'hébergement. L'objectif est de promouvoir des actions de formation répondant localement aux besoins en qualification immédiats de l'appareil productif. Les formations conventionnées font l'objet d'un appel d'offre publié par l'Assédic, puis d'une convention conclue avec l'organisme de formation, à charge pour l'Anpe de sélectionner les publics susceptibles de suivre ces formations.

Actions de formations préalables à l'embauche (AFPE)

Dans ces actions de formation, l'Unédic apporte directement son concours financier à l'entreprise. Il prend en charge une fraction du coût de formation des demandeurs d'emploi recrutés par l'entreprise. Cette aide vise, d'une part, à pourvoir une offre d'emploi déposée à l'Anpe, supposée difficile à satisfaire et, d'autre part, à permettre aux demandeurs d'emploi dont les aptitudes, compétences ou qualifications sont proches de l'offre concernée, d'accéder à un poste auquel ils n'auraient pu prétendre sans cette formation d'adaptation.

Tableau 1
L'offre de formation financée par l'Unédic (au premier semestre 2002)

En pourcentage

Répartition des effectifs	Régions R1 et R2	Région R3
AFPE	7	3
Conventionnement	46	2
Formations homologuées	47	95
Total des formations PARE	100	100
Consommation des enveloppes budgétaires PARE	70	150

Les données fournies correspondent au cumul janvier/mai 2002 rapporté au 1/12ème.

Source : Unédic.

l'emploi, veiller à ce que le montage des actions de formation conventionnées puisse déboucher sur des embauches, impliquer les entreprises du secteur concerné dès la phase de conventionnement, telle était la consigne donnée aux agences locales de l'emploi.

Les difficultés ont néanmoins été importantes pour monter des formations avec des organismes conventionnés : négociation du cahier des charges avec les organismes de formation, sélection des stagiaires. Pour cette raison, la montée en charge de ces actions a été lente, ce qui a conduit peu à peu l'Assédic à se rapprocher des autres acteurs institutionnels pour homologuer leur formation : conseils régionaux et Directions Régionales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP). L'Anpe a ainsi la charge d'établir avec le demandeur d'emploi désireux de suivre une formation une action homologuée dans le cadre de son Plan d'action personnalisé (PAP). Le caractère prioritaire ou non des métiers auxquels il s'agit de se former est établi à partir de l'enquête sur les besoins en main-d'œuvre, réalisée par le Credoc. Plus les métiers sont

jugés prioritaires, plus l'Assédic s'engage financièrement.

Au-delà de ces rapprochements, ces deux régions Assédic ont défini leurs priorités à partir d'une offre de formation pilotée par les besoins du marché du travail. Plus de la moitié des formations s'inscrivent, en 2003, dans une logique de métiers prioritaires : AFPE, formations conventionnées et formations homologuées prioritaires. C'est nettement plus que dans l'autre région où les aides de l'Assédic orientées vers le retour rapide à l'emploi, *via* la formation, représentent, en moyenne, moins de 20 % des entrées en formation des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance-chômage (tableau 2). Dans l'ensemble des régions, pour la plupart des entrées en formation, l'aide de l'Assédic est nulle ou relativement limitée : formations non homologuées ou homologuées par défaut.

...ou recentrée sur ces besoins avec un certain délai

Dans la troisième région étudiée (région R3) dès juillet 2001, l'offre de formation n'était homologuée sur aucun critère précis, en particulier celle émanant du Conseil régional.

LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE FORMATION DE L'UNÉDIC :

L'exemple de trois régions

La Dares a confié, en 2003, à l'Ires la réalisation d'une étude sur « Les processus de mise en œuvre de l'offre de formation de l'Unédic dans le cadre du Plan d'Accompagnement personnalisé ». Cette étude a porté sur trois régions où les niveaux de chômage sont proches, ainsi que les degrés de tension sur le marché du travail. Les deux premières régions ne constituent, en fait, qu'une seule région dans le zonage Unédic.

Le recueil des informations s'est appuyé sur des entretiens approfondis auprès des acteurs concernés par la mise en œuvre de la formation des demandeurs d'emploi : Conseil régional, Assédic, Afpa, DRTEFP, DDTEFP, Anpe (échelon régional, départemental et local).

Ces entretiens ont été réalisés de février à mai 2003, dans un contexte institutionnel marqué par trois événements :

- Le réseau des Assédic a été rénové, avec la mise en place du projet « convergence ». Ce projet a abouti à regrouper deux Assédic en une seule entité administrative. Cette fusion, mal vécue par une des régions explique, en partie, le retard pris dans la conclusion de la convention tripartite conclue dans le cadre du Pare entre l'État, le Conseil régional et l'Assédic ;
- Le projet de décentralisation de l'Afpa, dont la commande publique de formation des demandeurs d'emploi gérée par l'État doit passer au plus tard le 31 décembre 2008 sous la responsabilité du Conseil régional. Les modalités de ce transfert n'étant pas encore stabilisées à l'époque des entretiens, des inquiétudes fortes marquent cette institution.
- La réforme du code des marchés publics qui rend plus difficile le co-financement des actions de formation par des acteurs publics. Or, deux des dispositifs de formation instaurés par l'Unédic imposent ou prévoient des mécanismes de co-financement : formations homologuées et formations conventionnées.

Tableau 2

Les demandeurs d'emploi entrés en formation dans le cadre du PARE (en 2003)

En pourcentage

Répartition des effectifs	Régions R1 et R2	Région R3	France entière
AFPE	9,5	4,4	6,7
Conventionnement	7,8	2,3	5,7
Formations homologuées prioritaires	34,3	11,9	22,5
Formations homologuées par défaut ou non prioritaires	46,3	4,1	41,7
Formations non homologuées	2,2	77,3	23,3

Remarque : dans les deux dernières modalités de formation, l'Unédic apporte un financement partiel du coût pédagogique de la formation (dans le cas des formations homologuées par défaut) et nul (dans le cas des formations non homologuées).

Source : Unédic.

Cette stratégie, s'est rapidement heurtée à des limites : une partie non négligeable du financement de l'offre de formation a été transférée du Conseil régional vers l'Assédic. Ce pur « effet de substitution » a abouti à une surconsommation de l'enveloppe budgétaire de cette Assédic (tableau 1). Dès 2002, elle a dû réviser ses critères d'homologation. Depuis cette date, les actions de formation homologuées doivent répondre à plusieurs conditions : correspondre aux 30 métiers « en tension » définis sur la base de l'enquête sur les besoins en main-d'œuvre réalisée par le Credoc, figurer au programme régional des stages du Conseil régional, se limiter à la prise en charge des aides périphériques à la formation (frais d'hébergement, de transport et de restauration) et non du coût pédagogique. Les formations financées par l'État ne peuvent donc plus ouvrir droit à homologation.

Cette dernière région recentre aujourd'hui son action sur la construction de sa propre offre de formation en fonction des besoins exprimés par les acteurs professionnels. Elle a

noué des partenariats étroits avec les branches professionnelles pour définir les axes de la politique régionale de formation professionnelle. Les besoins en formation sont identifiés en lien avec les organisations professionnelles de la branche. Des conventions cadres régionales sont négociées par secteur d'activité, puis sont ensuite déclinées localement. Toutefois, l'Assédic de la troisième région a eu du mal à mettre en pratique sa nouvelle politique et le poids des actions conventionnées reste encore résiduel (tableau 2). Compte tenu des restrictions émises sur les formations homologuées, les entrées en formation se font essentiellement en 2003 sur des stages non homologués : près de huit entrées en formation sur dix, ce qui est nettement supérieur à la moyenne nationale.

À chaque acteur institutionnel de la formation, son positionnement

Les Conseils régionaux ont accueilli la présence des Assédic dans

le champ de la formation avec une certaine réserve. Leurs craintes portaient sur l'effet d'appel en faveur des formations courtes, centrées sur la reprise d'emploi. Mais les perspectives d'un rapide retour à l'emploi s'étant affaiblies suite au retournement du marché du travail, la période semble être plus propice à l'élaboration d'un diagnostic partagé en matière de formation. Les Conseils régionaux sont également préoccupés par la maîtrise des coûts de la formation. Ils évoquent l'attitude des organismes de formation qui pourraient tirer avantage de la situation en augmentant les prix. Ils évoquent enfin la difficulté à structurer une offre de formation qui puisse répondre à la variété des publics. Les conseils régionaux soulignent en effet le risque « de concurrence et de chasse aux demandeurs d'emploi » qui pourrait résulter d'une absence de concertation.

L'Anpe, prescripteur quasi unique de formation, a vécu avec beaucoup de difficultés l'arrivée de l'Assédic. Nombre d'agences locales pour l'emploi se sont trouvées dans une situation d'incertitude réglementaire du fait du positionnement encore flou des Assédic. Cela a affecté l'image de l'Anpe auprès des demandeurs d'emploi, en leur donnant le sentiment d'un traitement parfois « inégalitaire » des conditions d'accès à la formation. À présent, les règles sont stabilisées. Si les agents de l'Anpe se montrent parfois réservés sur la notion de métiers en tension, ils adhèrent à l'idée qu'un intermédiaire de l'emploi doit inscrire la formation dans une perspective de réinsertion professionnelle relativement proche. Certaines agences locales pour l'emploi soulignent, qu'avec l'arrivée des Assédic dans le champ de la formation, elles ont pu développer un partenariat plus fort avec les branches professionnelles pour monter des actions de formation. Toutefois, la logique des métiers en tension ne suffit pas toujours à emporter la conviction de demandeurs d'emploi, dont les aspirations en matière de formation peuvent relever d'un tout autre projet professionnel. Les agents savent pertinemment qu'une action de formation, pour être menée à son terme, implique l'adhésion et la motivation des intéressés. Cet équilibre entre les besoins des entreprises et les attentes des publics n'est pas toujours aisé à réaliser, mais il exprime bien les tensions qui

entourent l'acte de prescription des actions de formation.

Depuis la régionalisation de la formation professionnelle, l'action des Directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) se sont recentrées sur la lutte contre l'illettrisme et les programmes de formation pour les détenus. Toutefois, des actions ont été engagées pour réserver à l'État un rôle de coordonnateur dans le paysage régional de la formation. Les DRTEFP se montrent critiques sur la question des diagnostics réalisés par les Assédic. Les Assédic devraient ainsi abandonner « *leur arrimage aux branches professionnelles pour privilégier une approche territoriale construite sur les publics où les diagnostics sont avant tout le produit d'une expertise locale qui aurait fait ses preuves* ». Mais, au moment de l'étude, les Assédic ne souhaitent guère participer aux services publics de l'emploi locaux estimant qu'ils sont, avant tout, le lieu de la déclinaison locale des politiques publiques d'emploi.

La situation d'incertitude que connaît l'afpa conduit celle-ci à s'engager dans des opérations de conventionnement sur la base des cahiers des charges fournis par l'Assédic. Les centres Afpa tentent ainsi de développer des actions de formation de courte durée axées sur un retour rapide à l'emploi. Même si le rapprochement avec l'Assédic ne s'opère pas à la même vitesse selon les régions, l'ensemble des interlocuteurs rencontrés à l'afpa a exprimé sa volonté de renforcer le partenariat entre ces deux organismes. Du côté des Assédic, la prudence vis-à-vis de cet acteur clé de la formation professionnelle semble être néanmoins de rigueur.

Au total, si la recherche de constructions partenariales dans le pilotage de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi semble bien commune aux trois régions, chacun des acteurs institutionnels a une position spécifique qui témoigne toujours de représentations contrastées des enjeux de la formation.

Un partage de compétences entre l'Assédic et le Conseil régional difficile à trouver

L'Unédic dispose de budgets de formation importants. Cela lui confère un pouvoir indéniable qui n'est pas nécessairement adossé à une complète connaissance des logiques institutionnelles et des modalités des multiples dispositifs de formation. Cette méconnaissance a engendré, au moins dans la phase initiale, des inerties importantes. Par exemple, lorsqu'un demandeur d'emploi faisait la demande d'une formation individualisée en dehors du catalogue du Conseil régional, il était classique que l'Assédic et le Conseil régional se renvoient dos à dos la responsabilité du financement. Le cas des formations d'aides soignantes est révélateur des difficultés à délimiter les champs de compétences institutionnels : dans une des régions, par exemple, une partie des stagiaires est prise en charge financièrement par l'Assédic et le reste par le Conseil régional, sans qu'aucune concertation préalable n'ait été réalisée et sans que ce partage soit véritablement stabilisé.

Une fonction nouvelle pour l'Anpe

L'Anpe exerce désormais un travail d'expertise pour le compte des Assédic qui renforce indéniablement l'efficacité de son action auprès des demandeurs d'emploi indemnisés. Son rôle s'avère central dans la mise en place des stages conventionnés. L'agence locale pour l'emploi propose l'action de formation à conventionner en indiquant le potentiel de stagiaires, l'identité de l'organisme de formation pressenti, le montant du devis, le programme de formation et les recrutements attendus à l'issue du stage. Un des directeurs régionaux interviewés souligne la charge en temps qui incombe, de ce fait, au personnel en agences. « *Cette charge peut se traduire par une pénalisation des autres demandeurs d'emploi qui n'ont pas accès à la formation, mais nécessitent des prestations différentes* ». Les publics concernés sont souvent

les plus proches du marché du travail, dont le retour à l'emploi est fortement tributaire de la dynamique conjoncturelle du marché du travail.

Des interrogations sur le rôle de la formation et la qualité de l'emploi

La logique de l'Unédic est de financer les formations de courte durée (moins d'un an dans le cadre des formations prioritaires, moins de six mois pour les formations non prioritaires). Le financement des formations longues est renvoyé à la responsabilité du chômeur lui-même ou de l'État. Cette limite positionne l'Unédic davantage comme un acteur de l'appariement sur le marché du travail, que comme une institution en charge de la qualification des personnes. L'arrivée de ce nouvel acteur dans le champ de la formation interroge sur le rôle désormais dévolu à la formation. Celle-ci peut-elle être conçue comme un simple outil d'accès à l'emploi disponible localement et immédiatement, ou doit-elle rester essentiellement un élément de construction/reconnaissance des compétences au sens large et donc de sécurisation des trajectoires professionnelles ?

L'objectif de retour rapide à l'emploi masque aussi en partie la question de la qualité de l'emploi trouvé. À de multiples reprises, les personnes interrogées ont mentionné le risque de récurrence des situations de chômage, notamment chez les jeunes embauchés sur des contrats temporaires. Dans la deuxième région, par exemple, l'industrie automobile, implantée de longue date, a fortement recours à l'intérim. Dans cette région, l'un des enjeux de la négociation entre l'Anpe et l'Assédic a porté sur les règles d'attribution de l'AFPE. L'Assédic s'est engagée à ne financer aucune AFPE pour une mission d'intérim de moins de six mois.

Florence LEFRESNE,
Carole TUCHSZIRER, (IRES).

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées 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 Ferrière 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 TOM (HT) 123 €, hors CEE (HT) 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.