

**IRES**

16, Bd du Mont d'Est  
93192 NOISY-le-Grand Cédex  
Tél : 01.48.15.19.07

E.mail : [Florence.Lefresne@ires-fr.org](mailto:Florence.Lefresne@ires-fr.org)  
[Carole.Tuchszirer@ires-fr.org](mailto:Carole.Tuchszirer@ires-fr.org)

**Les processus de mise œuvre de l'offre de  
formation Unédic dans le cadre du PARE (plan  
d'aide au retour à l'emploi)**

**Florence Lefresne et Carole Tuchszirer  
Avec la collaboration statistique de Hervé Huyghues Despointes**

**Convention DARES-IRES**

**Rapport final  
Mars 2004**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<b>LES DISPOSITIFS CREEES DANS LA CADRE DU PARE.....</b>	<b>4</b>
<b>PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE .....</b>	<b>7</b>
<b>I - LES CONDITIONS D'ACCES DES DEMANDEURS D'EMPLOI A LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UNE ETUDE STATISTIQUE SUR DONNEES EXHAUSTIVES .....</b>	<b>8</b>
<b>I.1 - ATOUTS ET LIMITES DE LA METHODE UTILISEE.....</b>	<b>8</b>
<b>I.2 - L'ACCES A LA FORMATION ET LA DUREE DE LA FORMATION .....</b>	<b>10</b>
<i>Le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi (DE) demeure très faible .....</i>	<i>10</i>
<i>La part des indemnisés par l'assurance chômage parmi les DE qui débutent une formation augmente .....</i>	<i>10</i>
<i>Les durées des formation varient selon le statut indemnitaire.....</i>	<i>11</i>
<b>I.3 - ACCES A LA FORMATION SELON LES FILIERES INDEMNITAIRES.....</b>	<b>12</b>
<b>I.4 - LE PROFIL DES DEMANDEURS D'EMPLOI QUI ENTRENT EN FORMATION AVANT ET APRES L'INSTAURATION DU PARE/PAP .....</b>	<b>13</b>
<i>Les critères d'accès à la formation pour l'ensemble des DE.....</i>	<i>13</i>
<i>Les critères d'accès à la formation pour les DE indemnisés dans le cadre du Régime d'Assurance Chômage.....</i>	<i>15</i>
<b>CONCLUSION DE L'ETUDE STATISTIQUE.....</b>	<b>16</b>
<b>II – LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE FORMATION UNEDIC DANS TROIS REGIONS 17</b>	
<b>II.1 - DONNEES DE CADRAGE.....</b>	<b>17</b>
<i>Le choix des régions.....</i>	<i>17</i>
<i>Des inflexions institutionnelles .....</i>	<i>18</i>
<i>Accès à la formation des demandeurs d'emploi au moment de l'enquête.....</i>	<i>19</i>
<b>II.2 - L'INSTALLATION DES DISPOSITIFS DE FORMATION « ASSEDIC » : DES STRATEGIES POLITIQUES DIVERGENTES ET UN POSITIONNEMENT DIFFERENCIE DES ACTEURS .....</b>	<b>20</b>
<i>Les choix politiques des deux Assedic.....</i>	<i>20</i>
<i>Les positions des partenaires institutionnels .....</i>	<i>23</i>
<b>II.3 ANALYSE DES PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE FORMATION : DIAGNOSTIC ET MONTAGES OPERATIONNELS .....</b>	<b>30</b>
<i>R2/R1 : une priorité au territoire déléguée à l'ANPE .....</i>	<i>30</i>
<i>R3 : un ancrage de la formation sur les branches professionnelles .....</i>	<i>38</i>
<b>CONCLUSION DES MONOGRAPHIES REGIONALES .....</b>	<b>40</b>
<b>III - MISE EN PLACE D'UNE PLATEFORME DE REMISE A NIVEAU ET DE QUALIFICATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN R2 .....</b>	<b>41</b>
<b>III.1 – PRESENTATION DE LA PLATEFORME .....</b>	<b>41</b>
<b>III.2 - LE DIAGNOSTIC : LES BESOINS LOCAUX EN MAIN-D'ŒUVRE .....</b>	<b>42</b>
<i>Difficultés structurelles de recrutement sur certains métiers.....</i>	<i>42</i>
<i>La mise en place d'un pôle industrie et l'anticipation des départs en retraite .....</i>	<i>43</i>
<b>III.3 - LES MODALITES ET LES OBJECTIFS DE L'ACTION DE FORMATION .....</b>	<b>44</b>
<i>Une construction partenariale .....</i>	<i>44</i>
<i>Une pluralité d'objectifs .....</i>	<i>45</i>
<b>III.4 – LE RECRUTEMENT DES STAGIAIRES.....</b>	<b>48</b>
<i>Quel ciblage des publics ? .....</i>	<i>48</i>

<i>Candidatures spontanées et filtrage des candidats</i> .....	48
<b>III.5 - L'ÉVALUATION DE LA PLATEFORME</b> .....	50
<i>Les caractéristiques des stagiaires (sources : AFPA et ANPE)</i> .....	50
<i>Les difficultés rencontrées :</i> .....	50
<i>La situation du stagiaire à la sortie du stage</i> .....	51
<b>QUE CONCLURE DE L'EXPERIENCE ?</b> .....	55
<b>IV - CONCLUSION GENERALE</b> .....	57
<i>Un partage de compétences entre l'Assedic et le CR encore mal stabilisé</i> .....	58
<i>Une fonction nouvelle de l'Agence...dont la légitimité ne va pas de soi</i> .....	58
<i>...qui pose la question de la nature de la formation dispensée et de son évaluation</i> .....	59
<i>L'Unédic et la qualité de l'emploi</i> .....	60

## INTRODUCTION

### *Les dispositifs créés dans le cadre du PARE<sup>1</sup>*

La convention d'assurance-chômage de juillet 2001 assigne une mission nouvelle à l'Unédic qui positionne cette dernière dans le vaste champ de la formation professionnelle. Avant l'instauration du PARE, l'Unédic contribuait indirectement à la formation des demandeurs d'emploi en finançant la rémunération du stagiaire via l'AFR mais elle restait tributaire des actions initiées par d'autres acteurs (Etat, Conseil régional). Avec le PARE, les Assédic entrent de plain-pied dans le système de formation professionnelle en devenant commanditaires d'actions formatrices qu'elles réservent à leurs allocataires. La réponse aux besoins de court terme du système productif est clairement mise au centre de ces actions. Il s'agit de financer, selon les termes de l'Unédic, « *des formations répondant à des besoins particuliers non pourvus sur le marché du travail ou de cofinancer des actions permettant un accès plus rapide à l'emploi* ». La démarche est cohérente avec le rôle traditionnellement dévolu aux intermédiaires de l'emploi : celui d'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 des chômeurs afin de réduire leur durée de passage dans le régime indemnitaire. Dans ce cadre, trois types d'aide à la formation ont été mis en place (le tableau ci-dessous indique le nombre de bénéficiaires et les budgets concernés par ces dispositifs) :

---

<sup>1</sup> Le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi), issu de la convention d'assurance chômage de juillet 2001, est signé entre le demandeur d'emploi et l'Assedic et rappelle les conditions à remplir pour pouvoir percevoir l'ARE. Le PAP (projet d'action personnalisé) qui correspond à la mise en œuvre opérationnelle du PARE, est signé entre le demandeur d'emploi et l'ANPE. Il décrit la feuille de route que devra suivre le chômeur pour favoriser son retour à l'emploi et engage l'agence à fournir les services nécessaires pour y parvenir.

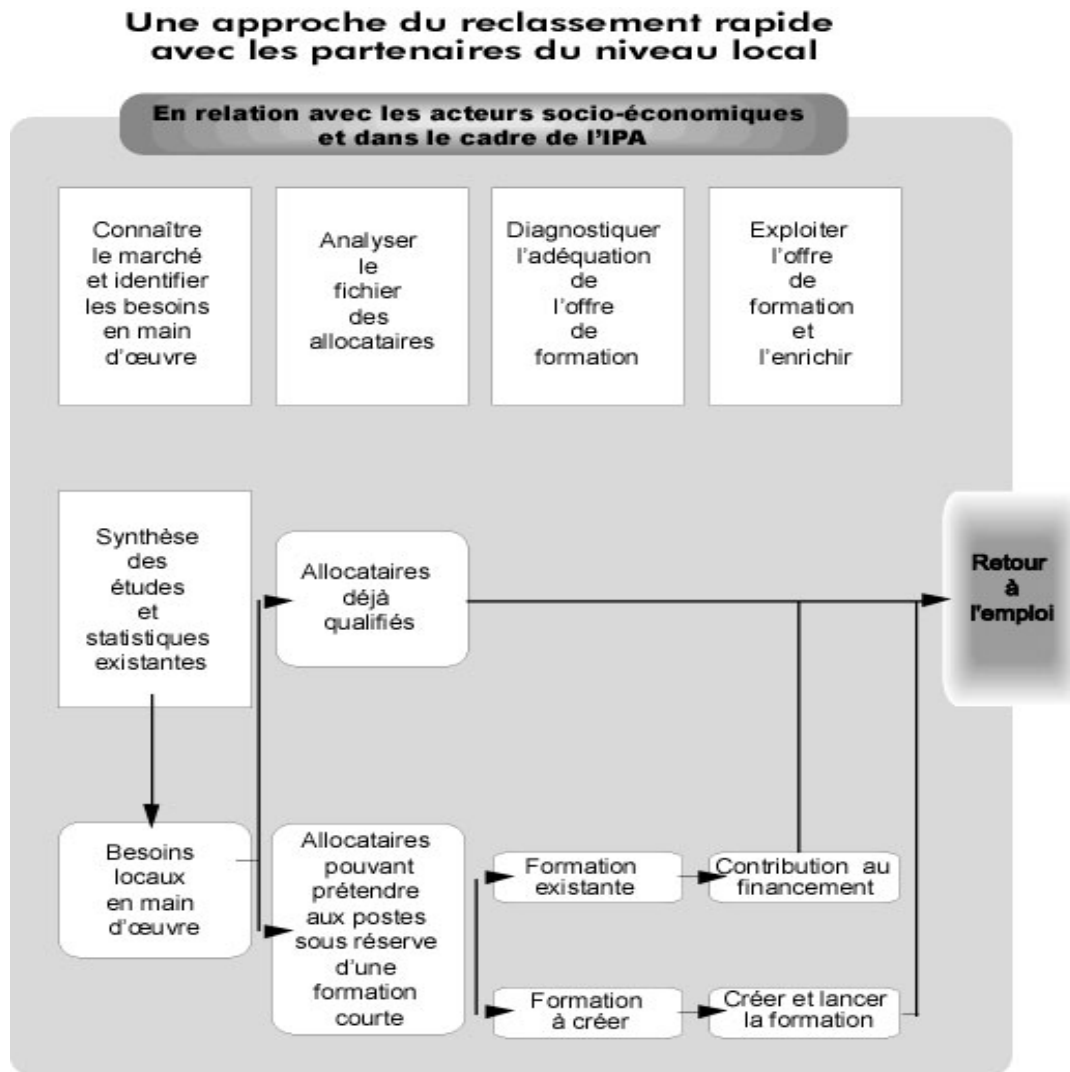
- Les stages sélectionnés par homologation. Les Assédic peuvent homologuer des stages de formation dont la mise en place a été assurée et financée par d'autres acteurs (Etat, Conseil régional notamment à travers le programme régional de stages). Les critères d'homologation sont définis au niveau régional, en cohérence avec l'objectif national de réponse rapide à des besoins en emploi identifiés comme prioritaires. L'aide apportée par l'Assédic consiste à prendre en charge partie ou totalité des frais de formation restant à la charge des allocataires du régime d'assurance chômage RAC (coût pédagogique et frais d'inscription). Dans ce cas de figure, les marges de manœuvre des Assédic sont relativement limitées puisque l'offre de formation est déterminée par d'autres acteurs.
- Les stages de formation sélectionnés par convention. Dans ce cas de figure, les Assédic peuvent directement « acheter » de la formation auprès des organismes susceptibles de répondre à leurs besoins. Par rapport aux formations sélectionnées par homologation, la marge de manœuvre de l'Assédic est ici beaucoup plus grande puisque cette dernière peut choisir l'organisme de formation avec lequel elle souhaite travailler. Si, dans le cadre des formations homologuées, le rôle de l'Assédic se borne en fait à déterminer la durée et le montant de la prise en charge, la responsabilité de cette institution est en revanche pleinement engagée sur les formations conventionnées puisque la maîtrise du cahier des charges est ici totale. Le concours financier est ici directement apporté aux organismes de formation sélectionnés, le stagiaire pouvant le cas échéant être dédommagé de ses frais de transport et d'hébergement. L'objectif de cette contribution financière est toujours le même : promouvoir des actions de formation jugées nécessaires pour répondre localement aux besoins de qualification dans des secteurs reconnus porteurs en créations d'emploi. Ces formations font l'objet d'un appel d'offre publié par l'Assédic, puis d'une convention conclue entre l'Assédic et l'organisme de formation, à charge pour l'ANPE de sélectionner les publics pouvant, par la suite, intégrer ces formations.
- Les actions de formations préalables à l'embauche (AFPE). Le concours financier de l'Unédic intéresse là directement l'entreprise. En effet, l'aide consiste à prendre en charge une fraction du coût de formation des demandeurs d'emploi recrutés par l'entreprise. L'objectif de cette aide est double. Elle 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 la formation d'adaptation.

De ces trois dispositifs, l'action conventionnée est présentée par l'Unédic elle-même comme la plus emblématique de la démarche « adéquationniste » : l'Assédic est commanditaire directe d'une formation conçue comme une adaptation rapide aux besoins en emplois de l'appareil productif. Le schéma reproduit ci-après, extrait d'un document de l'Unédic<sup>2</sup>, permet de mieux

---

<sup>2</sup> Document de travail UNÉDIC, « Le PARE », réunion des directeurs le 26 avril 2001

caractériser les principes dans lesquels doivent s'inscrire ces actions de formation conventionnées. Il repose sur deux présupposés dont on verra qu'ils posent question : le diagnostic des « besoins » en emploi et en formation des entreprises, d'une part ; l'identification des allocataires pouvant prétendre à ces besoins sous réserve d'une formation courte, d'autre part.



Nous avons vu que le financement de la formation par l'Unédic pouvait être destiné au stagiaire et concerner partie ou totalité du montant de la formation restant à la charge de celui-ci (cas de l'homologation) ; ou bien alimenter directement l'organisme de formation (cas du conventionnement ou de l'AFPE), un dédommagement par l'Assédic des frais de transport et d'hébergement du stagiaire intervenant le cas échéant.. Parallèlement, le demandeur d'emploi en stage reçoit de l'Unédic, l'ARE-formation (AREF) dont le montant correspond à celui de l'allocation-chômage perçue avant l'entrée dans l'action de formation. Dans la plupart des cas, il est prévu que l'action de formation se déroule durant la phase d'indemnisation du chômeur. Sur ce point l'instauration de la convention

d'assurance-chômage qui a mis en place le PARE a profondément modifié les droits indemnitaires liés à la formation. Auparavant, le passage en formation gelait la dégressivité des allocations de sorte que le chômeur retrouvait au terme de sa formation un niveau de revenu de remplacement analogue. Ce système constituait une incitation à entrer dans des dispositifs de formation. Le PARE supprime la dégressivité de l'allocation et instaure l'ARE. Sur la durée de la formation, l'ARE-formation (AREF) se substitue à l'ARE, la période de formation s'imputant sur la durée totale d'indemnisation. Cette règle d'équivalence revient à dire que le demandeur d'emploi pourra bénéficier d'une durée de formation indemnisée qui dépend de sa filière indemnitaire. Cette logique contributive pose question aux acteurs qui ont en charge la formation continue des demandeurs d'emploi. Toutefois, l'intervention de l'Etat devrait permettre d'atténuer les effets de cette logique assurantielle introduite par les partenaires sociaux. Ainsi, lorsque le droit à l'allocation expire en cours de formation il est prévu, sous certaines conditions, que le régime public peut prendre le relais avec l'allocation de fin de formation (AFF), une allocation qui relève du régime de solidarité, financée par l'Etat et attribuée par l'Assédic. L'AFF est alors versée de droit pendant 4 mois aux demandeurs d'emploi indemnisés en ARE pour une durée au plus égale à sept mois. Il existe également une AFF dérogatoire qui concerne tous les demandeurs d'emploi indemnisés en ARE, quelle que soit la durée de leur indemnisation. Les demandeurs d'emploi (DE) peuvent en bénéficier jusqu'au terme de leur formation, à condition que celle-ci débouche sur une qualification reconnue et sur un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement.

### ***Problématique et méthodologie de l'étude***

L'objectif de cette étude est d'apprécier l'impact du nouveau rôle de l'Unédic sur les conditions d'accès des chômeurs à la formation. Deux questionnements ont servi ici de fil conducteur. D'une part, existe-t-il un effet de levier positif exercé sur le volume de demandeurs d'emploi en formation du fait de cette nouvelle offre de formation impulsée par l'Unédic ? D'autre part, alors qu'un principe d'égalité de traitement des demandeurs d'emploi est désormais affiché par les Pouvoirs publics, l'offre de formation gérée par l'Unédic se trouve réservée aux chômeurs bénéficiaires de l'ARE, tout en étant prescrite par l'ANPE. Les chômeurs non indemnisés bénéficient quant à eux de l'offre de formation AFPA et des mesures « Etat » (SIFE et SAE) dont les budgets alloués sont de plus faible ampleur. En d'autres termes, existe-t-il un effet de déplacement de l'offre de formation au profit des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RAC (régime de l'assurance chômage) et donc au détriment des titulaires de l'assistance ou des non-indemnisés ?

Pour répondre à ces questionnements, l'étude – réalisée sur 2003 – s'appuie sur une double approche. En premier lieu, une exploitation du fichier historique de l'ANPE fournit des informations sur les taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi, ainsi que sur leur profil, avant et après la mise en place du PARE. Nous présentons en première partie du rapport les principaux résultats de

cette étude statistique réalisée sur données nationales exhaustives, avec certains éclairages régionaux.

En second lieu, une approche qualitative permet d'apprécier, sur trois régions (R1, R2, R3), les conditions de l'entrée de l'Unédic dans le champ de la formation, en lien avec les autres acteurs régionaux (Etat, Conseil régional, AFPA, etc.). Les résultats présentés dans la deuxième partie du rapport soulignent une grande diversité régionale dans la conception et la mise en œuvre de dispositifs juridiquement identiques ainsi que dans les constructions partenariales auxquelles ces dispositifs donnent lieu. A la demande de la DARES, un prolongement de ce travail a été réalisé entre décembre 2003 et février 2004. Il concerne l'étude spécifique d'une action de conventionnement. Sans prétendre à une quelconque représentativité, la présentation de ce dispositif – en l'occurrence un groupement de stages dans l'industrie métallurgique d'un bassin d'emploi en région R2 – illustre de façon exemplaire l'ensemble des enjeux associés au conventionnement : élaboration du diagnostic des besoins en formation, conditions d'agrément, partenariats mis en place, modalités de prescription, sélection des publics, modes d'évaluation, difficultés de mise en œuvre... La troisième partie de ce rapport rend compte de ces enjeux contextualisés.

**Les actions de formation de l'Unédic dans le cadre du PARE (données nationales en flux cumulés sur la période du 01/01/03 au 31/08/03)**

	<b>Nombre de bénéficiaires</b>	<b>Budget en millions d'euros</b>
<b>Actions homologuées</b>	71 220	70,9
<b>Actions conventionnées</b>	15 300	51,6
<b>AFPE</b>	12 400	18,4
<b>TOTAL</b>	98 920	140,9

*Source : Unédic*

**I - Les conditions d'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle : une étude statistique sur données exhaustives**

***I.1 - Atouts et limites de la méthode utilisée***

L'éclairage statistique se fonde sur l'exploitation du Fichier Historique (FH) des demandeurs d'emploi. Cette exploitation a été réalisée sur données exhaustives, pour la France entière et pour quelques régions correspondant à celles retenues pour l'étude monographique ainsi que l'Île de France. Le FH conserve les caractéristiques de toutes les périodes d'inscription à l'ANPE en tant que demandeur d'emploi sur une profondeur d'une dizaine d'années : pour chaque période sont en particulier enregistrées la date et la catégorie d'inscription ; la date et le motif d'annulation ; ainsi que les droits à indemnisation. Ces éléments



permettent de repérer les entrées en formation des demandeurs d'emploi et de préciser le contexte indemnitaire dans lequel s'opère cet accès à la formation. La richesse d'information sur le passé des demandeurs d'emploi a un revers : la taille importante du fichier impose une certaine frugalité quant aux éléments de descriptions démographiques des demandeurs d'emploi. Les variables suivantes ont toutefois été retenus : le sexe, l'âge, la qualification, l'origine (étrangère ou non), la durée de chômage sur les trois dernières années et le statut de l'emploi recherché (CDI/CDD/temps partiel).

Pour évaluer l'impact des dispositifs de formation introduits dans le cadre du PARE, deux fenêtres d'observation de 61 jours ont été retenues, l'une avant l'instauration de ces nouveaux dispositifs (mars/avril 2001), l'autre 9 mois après l'instauration de ces dispositifs (mars-avril 2002). Mais cette dernière fenêtre ne correspond pas pour autant à l'obtention d'une phase de montée en puissance stabilisée de ces dispositifs. Nos monographies régionales indiquent que les dispositifs de formation introduits par l'Unédic ont eu du mal à s'imposer. Des problèmes de coordination avec les autres acteurs de la formation professionnelle (CR, ANPE) ont rendu complexe leur mise en œuvre. Ces difficultés sont aujourd'hui plus ou moins maîtrisées (du moins dans les trois régions analysées), mais la période retenue dans l'analyse statistique (mars-avril 2002) ne correspond pas, il faut le souligner, à une phase de stabilisation de ces dispositifs.

A été considérée comme « entrée en formation » toute inscription en catégorie 4 qui suit une annulation dont le motif est l'entrée en formation. La catégorie 4 de l'ANPE correspond aux demandeurs d'emploi non immédiatement disponibles, non tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, qui sont sans emploi et à la recherche d'un emploi.

La date d'inscription et la date d'annulation de la période accomplie en catégorie 4 permettent de mesurer la durée de la formation. Soulignons que cette durée ne correspond nullement à une durée effective de stage ; il ne s'agit que d'une durée de passage en catégorie 4.

Pour les deux fenêtres temporelles, la population de référence est constituée des demandeurs d'emploi qui présentent au moins une demande en catégorie 1, 2 ou 3 (catégories générales qui incluent les catégories 6, 7 et 8) sur un des 61 jours de la fenêtre. La population cible est constituée des individus qui présentent sur un des jours de la fenêtre au moins une entrée en formation qui suit une demande en catégorie 1, 2 ou 3. Lorsqu'on se place dans le cadre du Régime d'Assurance Chômage, la population de référence est une sous-population de la précédente pour qui la première période d'indemnisation rencontrée sur mars-avril est en Régime d'Assurance Chômage. Parmi eux, la population cible est constituée des personnes qui présentent au moins une entrée en formation sur un des jours de la fenêtre et pour qui la première de ces formations débute à partir d'une indemnisation en Régime d'Assurance Chômage.

Il faut enfin mentionner une limite importante à notre investigation quantitative. Le fichier historique ne permet pas de préciser la nature de l'action de formation prescrite. Il ne permet donc pas d'isoler, au sein de l'appareil de formation, les actions relevant de l'Assédic. En revanche le FH permet de nous éclairer sur le statut indemnitaire des personnes qui entrent en formation, en fonction de trois modalités : ARE ; régime de solidarité ; non-indemnisé.

## ***1.2 - L'accès à la formation et la durée de la formation***

*Le taux d'accès à la formation des DE demeure très faible*

TABLEAU 1 : EFFECTIFS DE L'ACCES A LA FORMATION

	DE inscrits au moins un jour de mars-avril en catégorie 1, 2, 3			DE indemnisables en mars-avril au Régime d'Assurance Chômage*		
	total	dont accès à la formation	en %	total	dont accès à la formation	en %
2001						
R1	99 665	1 720	1,7%	53 903	861	1,6%
R2	57 864	926	1,6%	31 961	445	1,4%
R3	181 131	3 624	2,0%	99 865	2 221	2,2%
Ile de France	711 163	9 983	1,4%	373 109	5 342	1,4%
France	3 993 000	59 900	1,5%	2 103 500	32 200	1,5%
2002						
R1	102 630	1 900	1,9%	59 513	925	1,6%
R2	66 889	1 190	1,8%	41 197	761	1,8%
R3	188 444	4 149	2,2%	110 190	2 650	2,4%
Ile de France	770 989	12 307	1,6%	455 422	7 783	1,7%
France	4 183 400	73 100	1,7%	2 403 000	43 300	1,8%

\* DE pour qui a 1ère période d'indemnisation repérée en mars-avril relève du Régime d'Assurance Chômage. Parmi eux, on considère ceux pour qui la première formation repérée débute à partir d'une indemnisation RAC.

Entre mars et avril 2001, 1,5 % de l'ensemble des DE en catégorie 1,2,3 ont accédé à une formation. Tant au niveau national que pour chacune des quatre régions étudiées, cette part s'accroît partout de 0,2 point de 2001 à 2002. Ce pourcentage est quasi identique pour les DE indemnisables dans le cadre du régime d'assurance-chômage. Entre mars et avril 2002, une fois introduits ces nouveaux dispositifs, ce taux d'accès à la formation passe à 1,7 % pour l'ensemble des DE, contre 1,8 % pour les DE relevant du RAC. En revanche, les régions présentent des évolutions contrastées (stabilité en R1, croissance dans les autres régions).

*La part des indemnisés RAC parmi les DE qui débutent une formation augmente*

Dans le contexte d'une augmentation générale du taux de couverture du Régime d'Assurance Chômage (RAC) entre 2001 et 2002<sup>3</sup> (tableau 2), cette évolution

<sup>3</sup> Les taux de couverture du Régime d'Assurance Chômage sont pour la France entière de 44,2 % en avril 2001 et 48,5 % en avril 2002. Ils sont inférieurs en niveau à l'estimation de l'étude, ce qui est normal puisque l'on sélectionne ici toutes les personnes qui ont au moins un jour indemnisable en mars-avril et

devrait entraîner mécaniquement celle de la part d'indemnissables au RAC chez ceux qui démarrent une formation. Pour autant, l'accroissement de cette part excède au niveau national et dans trois régions (R2, R3, et Ile-de-France), l'accroissement du taux de couverture. On ne peut donc exclure l'hypothèse que le PARE aurait eu un effet sur les prescriptions de formation en privilégiant davantage les demandeurs d'emploi relevant de l'Unédic.

TABLEAU 2 : TAUX DE COUVERTURE DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE

	mars-avril 2001		mars-avril 2002	
	Part des indemnissables RAC dans les DE qui débutent une formation *	Part des indemnissables RAC dans l'ensemble des DE **	Part des indemnissables RAC dans les DE qui débutent une formation *	Part des indemnissables RAC dans l'ensemble des DE **
R1	50%	54%	50%	58%
R2	50%	55%	68%	61%
R3	63%	55%	68%	58%
Ile-de-France	57%	52%	67%	59%
France	55%	53%	62%	57%

\* On considère pour chaque DE le régime d'indemnisation qui précède la première formation rencontrée

\*\* On considère pour chaque DE le premier régime d'indemnisation rencontré sur la période

*Les durées des formations varient selon le statut indemnitaire.*

La durée de la formation est approximée ici par l'intervalle entre l'inscription dans la catégorie 4 et la date de sortie de la catégorie ; il s'agit, comme nous l'avons vu, d'une mesure administrative qui n'entretient sans doute qu'un lien assez lâche avec la durée réelle des formations.

TABLEAU 3 : DUREES DES FORMATIONS SELON L'ACCES A L'INDEMNISATION<sup>4</sup>

2001	moyenne des durées de formation en jours			écarts-types des durées de formation en jours		
	après indemnisation RAC	après indemnisation RS	après chômage non indemnisé	après indemnisation RAC	après indemnisation RS	après chômage non indemnisé
R1	91	98	102	70	80	57
R2	95	83	97	76	49	56
R3	81	85	102	72	56	69
Ile-de-France	93	111	120	81	67	77
France	95	97	110	77	76	71
2002*	après indemnisation RAC	après indemnisation RS	après chômage non indemnisé	après indemnisation RAC	après indemnisation RS	après chômage non indemnisé
R1	92	91	103	71	59	53
R2	97	102	109	77	63	66
R3	78	91	104	69	64	66
Ile-de-France	88	109	132	74	57	75
France	93	96	112	74	65	66

RAC : régime d'Assurance Chômage ; RS : régime de solidarité

Champ : on considère pour chaque demandeur d'emploi la première formation qui débute en mars-avril

pour qui ce premier jour est en RAC. En revanche, on retrouve la même croissance de quatre points d'une année sur l'autre.

<sup>4</sup> Les données tronquées en décembre 2002 sont remplacées par la moyenne sur les quatre régions des durées des formations de 2001 pour lesquelles la date d'annulation dépasse décembre 2001 (340 jours).

Au niveau de la France métropolitaine, les durées des formations à partir d'une indemnisation en Régime d'Assurance Chômage (95 jours en moyenne en 2001, tableau 3) sont légèrement plus courtes que celles qui débutent à partir d'une indemnisation en Régime de Solidarité (97 jours) et nettement plus courtes que celles qui s'adressent aux chômeurs non indemnisés (110 jours)<sup>5</sup>. Cet ordre dans la durée des formations se retrouve presque toujours au niveau des régions étudiées, avec la constante d'une durée plus longue des formations hors indemnisation. Au niveau national et dans la plupart des régions, les durées de formation varient plus fortement dans le cadre du Régime d'Assurance Chômage que dans les autres types d'accès à l'indemnisation et cette différence de variabilité se fait plus nette d'une année sur l'autre (en 2002, pour la France métropolitaine, l'écart-type des durées de formation après une indemnisation RAC est de 8 jours supérieur aux autres écart-types).

De 2001 à 2002, la durée des formations hors indemnisation augmente dans toutes les régions étudiées, tandis que l'évolution des durées des formations à partir d'une indemnisation se fait selon deux modes : en R3 et en Ile-de-France, les formations dans le cadre du Régime d'Assurance chômage raccourcissent et présentent en 2002 des durées nettement plus courtes que dans le cadre du Régime de Solidarité (13 jours de moins en moyenne en R3, 21 jours de moins en Ile-de-France) ; en R1 et R2, 2002 marque à l'inverse un rapprochement des durées des formations dans les deux régimes d'indemnisation.

### ***1.3 - Accès à la formation selon les filières indemnitaires***

Parmi les DE relevant du RAC, le profil des DE (ventilé selon leur filière indemnitaire) accédant à une formation n'est pas modifié par l'adoption du PARE. Comme en 2001, ceux qui accèdent à la formation se recrutent majoritairement au sein des filières longues et le PARE ne modifie pas cet état de fait, pas plus qu'il ne l'inverse (tableau 4). Soixante-trois pour cent des DE qui accèdent à une formation sont dans la filière qui accorde plus de 30 mois d'indemnisation. En revanche, les chances d'accéder à une formation lorsque l'on est indemnisé pour une durée ne pouvant excéder 4 mois sont faibles. Avec ou sans le PARE, à peine 10 % des DE ayant débuté une formation appartiennent à cette filière courte. Les nouveaux dispositifs de formation n'ont pas modifié ce fait majeur : la formation reproduit les inégalités de traitement indemnitaire des chômeurs. La composition des filières d'indemnisation au moment de l'accès à la formation ne s'est pas modifiée en 2002 avec l'instauration du PARE, excepté en R3 où le déséquilibre en faveur des filières longues s'atténue (la part de la filière de 30 mois et plus diminue de trois points, celle la filière de 4 mois croît d'autant).

---

<sup>5</sup> A l'exception de R2 en 2001 et de R1 en 2002.

TABLEAU 4 : LES FILIERES D'INDEMNISATION AU MOMENT D'ENTRER EN FORMATION

	mars-avril 2001		mars-avril 2002	
	filière d'indemnisation avant la formation*	filière d'indemnisation dans le RAC**	filière d'indemnisation avant la formation*	filière d'indemnisation dans le RAC**
<b>R1</b>				
4 mois	6%	10%	7%	10%
7 mois	12%	11%	10%	11%
15-21 mois	19%	21%	21%	21%
30 mois et plus	63%	58%	62%	58%
total	100%	100%	100%	100%
<b>R2</b>				
4 mois	6%	10%	7%	10%
7 mois	11%	13%	10%	11%
15-21 mois	22%	20%	22%	23%
30 mois et plus	61%	57%	61%	56%
total	100%	100%	100%	100%
<b>R3</b>				
4 mois	7%	11%	10%	11%
7 mois	13%	14%	12%	13%
15-21 mois	20%	21%	21%	22%
30 mois et plus	60%	54%	57%	54%
total	100%	100%	100%	100%
<b>Ile de France</b>				
4 mois	6%	9%	8%	11%
7 mois	8%	10%	7%	8%
15-21 mois	17%	19%	17%	19%
30 mois et plus	69%	62%	68%	62%
total	100%	100%	100%	100%
<b>France</b>				
4 mois	7%	10%	8%	10%
7 mois	11%	12%	9%	11%
15-21 mois	20%	20%	20%	20%
30 mois et plus	62%	58%	63%	59%
total	100%	100%	100%	100%

\* Champ : les DE pour qui la première formation repérée suit une indemnisation en RAC.

\*\* Champ : les DE pour qui le premier régime d'indemnisation repéré est le RAC.

#### ***1.4 - Le profil des demandeurs d'emploi qui entrent en formation avant et après l'instauration du PARE/PAP***

##### *Les critères d'accès à la formation pour l'ensemble des DE*

Alors qu'en 2001, les femmes, les jeunes de moins de 25 ans et les personnes vivant seules ont plus de chance d'entrer en formation, cet avantage n'est plus significatif en 2002 (tableau 5). A l'inverse, c'est seulement en 2002 que les étrangers bénéficient d'un avantage significatif pour entrer en formation. Les personnes âgées de plus de cinquante ans se voient nettement exclues les deux années de l'accès à la formation.

TABLEAU 5 : ANALYSE LOGIT DE LA FORMATION EN FONCTION DES CARACTERISTIQUES DES DEMANDEURS D'EMPLOI<sup>6</sup>

La population de référence est constituée des personnes inscrites au moins un jour de mars-avril en catégorie 1, 2 ou 3

## Deux logit sur l'entrée en formation en mars-avril pour les demandeurs d'emploi en catégorie 1, 2 ou 3

France	Logit 2001		Logit 2002	
	coef	seuil	coef	seuil
<b>Entrée en formation en mars ou avril</b>				
femme	0,11	< 1%		
moins de 25 ans	0,22	< 1%		
25-34 ans				
35-50 ans	réf.	réf.	réf.	réf.
plus de 50 ans	-0,98	< 1%	-0,85	< 1%
personne seule	0,12	< 1%		
étranger			0,10	2%
études primaires courtes	-0,28	< 1%	-0,32	< 1%
1er cycle d'enseignement général	0,21	< 1%	0,16	< 1%
BEP-CAP	réf.	réf.	réf.	réf.
Bac ou niveau Bac				
Bac + 2				
enseignement supérieur			-0,16	< 1%
moins d'un mois de chômage dans les 3 années précédentes	-0,28	< 1%	-0,53	< 1%
1 à 3 mois de chômage dans les 3 années précédentes			0,24	< 1%
3 à 6 mois de chômage dans les 3 années précédentes	0,19	< 1%	0,31	< 1%
6 mois à un an de chômage dans les 3 années précédentes	0,11	3%	0,17	< 1%
un à deux ans de chômage dans les 3 années précédentes	réf.	réf.	réf.	réf.
plus de deux ans de chômage dans les 3 années précédentes	-0,31	< 1%	-0,32	< 1%
1 période de chômage dans les 3 années précédentes	réf.	réf.	réf.	réf.
2 périodes de chômage dans les 3 années précédentes			0,06	5%
3 périodes de chômage dans les 3 années précédentes	0,13	< 1%	0,17	< 1%
plus de 3 périodes de chômage dans les 3 années précédentes	0,18	< 1%	0,24	< 1%
non indemnisé	réf.	réf.	réf.	réf.
Indemnisé régime solidarité				
RAC 4 mois d'indemnisation	-0,35	< 1%		
RAC 7 mois d'indemnisation				
RAC 15 à 21 mois d'indemnisation	0,12	< 1%	0,12	3%
RAC 30 mois d'indemnisation et plus	0,26	< 1%	0,26	< 1%
autre indemnité	1,93	< 1%	1,75	< 1%
recherche un travail temporaire	-0,35	< 1%	-0,49	< 1%
recherche un travail à temps partiel	-0,83	< 1%	-0,71	< 1%

*Ce tableau indique les caractéristiques qui influent significativement sur la chance d'entrer en formation de tous ceux qui sont entrés en formation quel que soit leur statut indemnitaire. Le signe du coefficient indique si l'effet est positif ou négatif par rapport à la caractéristique de référence. L'effet est d'autant plus fort que la valeur absolue du coefficient est élevée.*

En termes de niveau d'étude, l'instauration du PARE/PAP se traduit par une focalisation de l'offre de formation sur les niveaux intermédiaires : en 2002, les personnes du niveau d'études primaires sont nettement écartées de l'accès à la formation, ainsi que celles du niveau de l'enseignement supérieur. Le 1<sup>er</sup> cycle d'enseignement général est significativement favorisé.

<sup>6</sup> Un logit simultané sur 2001 et 2002 a également été réalisé et donne les mêmes résultats.

En ce qui concerne le passé de chômeur, son influence sur l'accès à la formation demeure quasiment inchangée avec l'instauration du PARE/PAP. Pour accéder à la formation, il est préférable d'avoir plus d'un mois et moins de deux ans de chômage dans les trois années précédentes et d'avoir multiplié les périodes de chômage. Le fait d'être indemnisé 15 mois ou plus favorise aussi l'accès à la formation et cet avantage est encore plus marqué lorsque les droits sont de trente mois et plus.

Avant le PARE, en 2001, la formation semble exercer un effet redistributif au profit des femmes, des jeunes de moins de 25 ans et des personnes seules. Ces effets semblent disparaître après l'arrivée du PARE. En revanche, sous l'effet du PARE, le fait d'être étranger joue positivement sur l'accès à la formation. Pour les plus âgés : pas d'effet PARE ; ils sont toujours pénalisés dans l'accès à la formation avant et après le PARE. Autre fait intéressant à noter : l'accès à la formation reste normé par le modèle de l'emploi à temps plein et en CDI. A l'inverse, ceux qui recherchent un CDD ou un temps partiel sont plutôt écartés de l'accès à la formation, en 2001 comme en 2002. On retrouve là un constat qui avait déjà été établi pour les salariés en CDD ou à temps partiel : leur éviction du système de formation professionnelle.

*Les critères d'accès à la formation pour les DE indemnisés dans le cadre du Régime d'Assurance Chômage.*

L'instauration du PARE s'est traduite par le renforcement du caractère sélectif de l'entrée en formation pour les demandeurs d'emploi titulaires du RAC. Les principaux handicaps pour l'accès à l'emploi (être une femme, une personne de plus de cinquante ans, n'avoir qu'un niveau d'études primaires, avoir plus de deux ans de chômage dans les trois années précédentes) sont significativement plus discriminants en 2002 qu'en 2001 pour accéder à la formation dans le cadre du Régime d'Assurance Chômage (tableau 6). On ne retrouve pas non plus en 2002 le caractère contre sélectif d'un avantage donné aux étrangers pour accéder à la formation, avantage qui apparaît pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (cf. *supra*). Les formations semblent se concentrer en 2002 sur les 35-50 ans et sur les filières longues de droits à indemnisation. Comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, la politique de formation semble se conformer à la norme d'un CDI à temps plein.

TABLEAU 6 : ANALYSE LOGIT DE L'ENTREE EN FORMATION A LA SUITE D'UNE INDEMNISATION EN RAC

France métropolitaine	logit 2001		logit 2002	
	coef	seuil	coef	seuil
<b>Entrée en formation en mars ou avril</b>				
femme			-0,08	3%
moins de 25 ans			-0,10	5%
25-34 ans			-0,10	2%
35-50 ans	réf.	réf.	réf.	réf.
plus de 50 ans	-0,64	< 1%	-0,93	< 1 %
personne seule	0,18	< 1%		
étranger				
études primaires courtes	-0,44	< 1%	-0,55	< 1 %
1er cycle d'enseignement général		< 1%		
BEP-CAP	réf.	réf.	réf.	réf.
Bac ou niveau Bac	0,18	< 1%	0,11	2%
Bac + 2			0,16	< 1 %
enseignement supérieur	0,19	2%		
moins d'un mois de chômage dans les 3 années précédentes	-0,20	1%	-1,13	< 1 %
1 à 3 mois de chômage dans les 3 années précédentes			0,13	5%
3 à 6 mois de chômage dans les 3 années précédentes	0,22	< 1%	0,29	< 1 %
6 mois à un an de chômage dans les 3 années précédentes			0,14	< 1 %
un à deux ans de chômage dans les 3 années précédentes	réf.	réf.	réf.	réf.
plus de deux ans de chômage dans les 3 années précédentes	-0,32	< 1%	-0,43	< 1 %
1 période de chômage dans les 3 années précédentes	réf.	réf.	réf.	réf.
2 périodes de chômage dans les 3 années précédentes				
3 périodes de chômage dans les 3 années précédentes			0,16	< 1 %
plus de 3 périodes de chômage dans les 3 années précédentes			0,16	2%
RAC 4 mois d'indemnisation	-0,40	< 1 %		
RAC 7 mois d'indemnisation	réf.	réf.	réf.	réf.
RAC 15 à 21 mois d'indemnisation			0,14	4%
RAC 30 mois d'indemnisation et plus	0,20	< 1 %	0,27	< 1 %
RAC indéterminé	-2,04	< 1 %	-1,41	2%
recherche un travail temporaire	-0,43	< 1 %	-0,50	< 1 %
recherche un travail à temps partiel	-0,94	< 1 %	-0,83	< 1 %

La population de référence est constituée des personnes pour qui la première indemnisation repérée sur mars-avril est en RAC. On modélise l'entrée en formation après une période d'indemnisation en RAC.

### **Conclusion de l'étude statistique**

L'instauration des nouvelles aides à la formation réservées aux demandeurs d'emploi relevant de l'Unédic n'a pas exercé d'impact majeur sur les conditions d'accès des demandeurs d'emploi qui ne sont pas indemnisés dans le cadre du RAC. Ces nouveaux dispositifs conventionnels, qui auraient pu réorienter prioritairement l'action des agents du SPE sur les publics relevant de l'ARE, n'ont pas freiné l'accès aux autres formations, ni modifier de façon significative le profil des stagiaires. Reste que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils relèvent ou non de l'Unédic, la proportion de ceux qui s'engagent dans des actions de formation demeure faible. L'effet de levier sur la formation, constitué par le nouveau rôle de l'Unédic, qui figurait au premier rang de nos hypothèses initiales, ne semble pas s'être exercé. Le choix de la seconde fenêtre d'observation (mars-avril 2002 qui suit avec huit mois de décalage l'instauration du PARE) est sans doute en cause ici dans la mesure où les dispositifs Unédic ont mis du temps à monter en charge. Rappelons toutefois que cette seconde fenêtre d'observation a



été choisie - avec l'aval du comité de pilotage de l'étude - pour des raisons de méthode : il s'agissait d'encadrer au plus près la convention 2001 de façon à garantir, autant que possible, l'imputabilité des résultats à la mise en place de cette convention. En ouvrant davantage la fenêtre temporelle d'observation, nous prenions le risque d'englober un faisceau de facteurs, au premier rang desquels les effets du retournement conjoncturel, ce qui aurait interdit d'établir une causalité avec le PARE.

L'étude statistique suggère que l'impact du PARE/PAP sur le profil des allocataires du RAC qui accèdent à la formation est loin d'être négligeable. Pour ceux-là, il semble que les nouveaux dispositifs de formation introduits aient renforcé – par leur accès sélectif - les inégalités observées sur le marché du travail. Le recentrage de la formation sur les publics les plus « employables » au sein du RAC serait congruent avec l'objectif de retour rapide à l'emploi affiché par l'Unédic. Ce résultat doit être considéré avec une grande circonspection compte tenu de l'ensemble des limites méthodologiques que nous avons soulignées. Il mérite néanmoins une attention particulière de l'Administration et du Service public de l'emploi qui pourrait conduire, nous semble-t-il, à envisager un second travail statistique à partir du fichier historique, sur une période d'observation élargie à la période récente.

## **II – La mise en œuvre des dispositifs de formation Unédic dans trois régions**

### ***II.1 - Données de cadrage***

#### *Le choix des régions*

Trois régions ont été retenues pour l'étude : R1 R2 et R3 (la première et la deuxième ne constituant qu'une seule région administrative dans le zonage Unédic, cf. *infra*). Ces trois régions ont pour caractéristiques communes de présenter des niveaux de chômage et des degrés de tension sur le marché du travail relativement homogènes, ce qui a permis de neutraliser « l'effet marché du travail » dans les diagnostics portés sur les pratiques régionales de formation. A l'origine de notre choix figure également le fait que ces trois régions se sont illustrées, dès la mise en œuvre de la convention chômage de juillet 2001, par des stratégies opérationnelles bien distinctes vis-à-vis des nouveaux dispositifs de formation. Le tableau ci-après en fournit une preuve : surconsommation des enveloppes budgétaires de formation en R3 ; poids initialement important des actions de formation conventionnées en R1/R2 et inversement des formations homologuées en R3.

### Caractéristiques des trois régions

	Caract. chô./ moyenne nationale	Ratio O/D en 2001	Part de cons.des enveloppes	Poids formations homolog.	Poids AFPE	Poids formations convention.
<b>R3</b>	Moyenne	0.59	150 %	95,2 %	3.3 %	1,5 %
<b>R2-R1</b>	Moyenne	0.58	69.6 %	47 %	6.8 %	46 %

Source : ANPE-UNÉDIC

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

Le recueil des informations s'est effectué par le biais d'entretiens approfondis dans ces trois régions auprès des acteurs concernés par la mise en œuvre de la formation en direction des demandeurs d'emploi : Conseil régional, Assédic, AFPA, DRTEFP, ANPE (échelon régional, départemental et local). Ces entretiens ont été réalisés de février à mai 2003.

#### *Des inflexions institutionnelles*

La mise en place des aides à la formation introduites par l'Unédic s'est effectuée dans un contexte institutionnel difficile, marqué par trois événements qui méritent d'être soulignés.

- La refonte du réseau des Assédic liée à la mise en place du projet « convergence ». Ce projet est en particulier à l'origine du regroupement des deux Assédic R1 et R2 en une seule située en R1. Cette fusion, mal vécue par la région R2 explique en partie le retard pris dans la conclusion de la convention tripartite entre l'Etat, le Conseil régional et l'Assédic (cf. *infra*).
- Le projet de décentralisation de l'AFPA, dont la commande publique devrait passer sous la responsabilité du Conseil régional. Mais les modalités de ce transfert ne sont pas encore stabilisées et cette incertitude contribue à susciter des interrogations quant à l'avenir de cette institution. Il est hautement probable que le Conseil régional se verra confier la gestion de la commande publique. Jusqu'en 2008, une convention tripartite Etat/Région/AFPA prévoit néanmoins que l'AFPA bénéficiera de la part du Conseil régional d'une délégation de mission pour continuer de gérer la commande publique.
- 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 (cas des formations homologuées et conventionnées).

Ces éléments contextuels ont pu, dans une certaine mesure, contribuer à fragiliser un appareil de formation déjà sensiblement déstabilisé par l'arrivée d'un nouvel acteur. Dans les trois régions retenues pour cette étude, ces difficultés ont pu être atténuées par des relations inter institutionnelles (DRTEFP, CR, Assédic, ANPE, AFPA) que nous qualifions de « plutôt coopératives ». Ces coopérations ont permis de résoudre bon nombre des problèmes posés à l'origine par l'arrivée des trois nouveaux dispositifs de formation. Néanmoins, la phase de rodage a été difficile, comme nous allons le voir, pour des raisons à la fois politiques et techniques.

*Accès à la formation des demandeurs d'emploi au moment de l'enquête*

**Formation des demandeurs d'emploi (en cumul 2002)**

	<i>Sources statistiques</i>	R1	R2	R3
DEFM (1+6 stock, en données brutes)	<i>Ministère du travail, ANPE</i>	51 997	43 550	115 975
<b>SAE</b>	<i>ANPE</i>	242	175	660
<b>SIFE ind.</b>	<i>ANPE</i>	415	268	1156
<b>SIFE coll.</b>	<i>DRTEFP</i>	1941	1440	4459
<b>Form. Homologuées</b>	<i>ASSEDIC</i>	1535	1526	9382
<b>Conventionnement</b>	<i>ASSEDIC</i>	405	143	245
<b>AFPE</b>	<i>ASSEDIC</i>	292	276	668
<b>Form. des DE par le CR (inscrits au PRS)</b>	<i>Conseil régional</i>	5500	4500	7000

L'étude statistique a déjà souligné la faiblesse des taux de formation pour la population des demandeurs d'emploi. Le tableau ci-dessus montre comment se répartit la formation des demandeurs d'emploi entre les différents programmes gérés par les trois acteurs principaux. L'action des services déconcentrés de l'Etat se limite désormais aux SIFE collectifs auxquels il convient d'ajouter les actions contre l'illettrisme et les programmes de formation pour les détenus, non mentionnées sur le tableau. Ce sont bien, le Conseil régional, notamment à travers son programme régional de stages, et l'Assédic qui apparaissent comme les principaux financeurs. Il n'est donc pas étonnant que ce soient entre ces deux acteurs que se concentrent les principales tensions institutionnelles, liées au rôle nouveau de l'Unédic (cf. *infra*).

## ***II.2 - L'installation des dispositifs de formation « Assedic » : des stratégies politiques divergentes et un positionnement différencié des acteurs***

### *Les choix politiques des deux Assedic*

L'installation, dans les trois régions, des nouveaux dispositifs de formation s'est faite à des rythmes divers et selon des modalités contrastées. Au-delà des principes généraux énoncés par l'Unédic lors de l'adoption de la convention relative au PARE, les Assedic ont donc eu, du moins dans un premier temps, toute latitude pour organiser la mise en place de leurs nouvelles aides à la formation et à l'emploi. Sur nos trois régions, les deux Assedic concernées – R3 et R2/R1 – ont opté, lors du lancement du PARE, pour des stratégies radicalement opposées. Depuis lors, on constate toutefois un rapprochement certain dans le pilotage de l'offre de formation.

### *L'Assedic R3*

L'Assedic R3 a pris la décision, dès juillet 2001, de mettre en place le plus rapidement possible ces nouvelles aides à la formation. Elle a justifié sa décision par le fait que la nouvelle convention d'assurance-chômage, en supprimant l'AFR et les conventions de conversion, pouvait éventuellement priver de formation les allocataires de l'Unédic. Concrètement, l'Assedic R3 a donc décidé de financer des actions de formation en homologuant tout azimut, sans critères précis, la quasi-totalité de l'offre de formation des partenaires et en particulier celle du Conseil régional. Cette priorité s'explique par le fait que, contrairement aux actions conventionnées plus lourdes à monter, il n'y a pas, dans le cas des actions homologuées, d'ingénierie de formation à organiser. Le principe de l'homologation, rappelons le, repose sur une complémentarité des financements mais n'implique pas nécessairement le montage d'action nouvelle. Dans la mesure, où les agents de l'Assedic ne disposaient pas, lors du lancement de ces dispositifs, d'une grande expertise en la matière, il était dès lors légitime de privilégier les actions homologuées. Cette stratégie s'explique sans doute aussi par des mobiles plus politiques visant à imposer rapidement l'Assedic dans le paysage régional de la formation professionnelle. Elle s'est néanmoins rapidement heurté à des limites : une partie non négligeable du financement de l'offre de formation s'est vue transférée du Conseil régional vers l'Assedic. Ce pur « effet de substitution » a abouti pour l'Assedic à une surconsommation de son enveloppe budgétaire (voir tableau I, *supra*) et a provoqué une certaine déstabilisation de l'appareil de formation. Dès 2002, l'Assedic R3 a donc décidé de modifier sa stratégie en révisant les modalités de son intervention financière d'homologation. Cette nouvelle orientation a été définitivement entérinée par le bureau de l'Assedic en mars 2003. Depuis cette date, les actions de formation homologuées par les Assedic doivent répondre à plusieurs conditions :

- correspondre aux 30 métiers définis comme étant « en tension » sur la base de l'enquête BMO (besoin en main-d'œuvre)<sup>7</sup> ;
- figurer au programme régional des stages du Conseil régional. Les formations financées par l'Etat ne peuvent donc ouvrir droit au principe de l'homologation, pas plus qu'elles ne peuvent, à ce titre, faire l'objet d'un co-financement avec l'Assedic ;
- le principe du co-financement des actions homologuées du Conseil régional se limite à ne prendre en charge que les seules aides périphériques à la formation (frais d'hébergement, de transport et de restauration).

Le co-financement ne peut donc plus porter sur une participation de l'Assedic aux frais pédagogiques. Cette vision restrictive du co-financement est présentée par l'Assedic R3 comme étant la conséquence directe de l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics mais il résulte également de la volonté politique de ne plus « mordre » dans les formations du Conseil régional. L'objectif de l'Assedic R3 consiste donc aujourd'hui à recentrer son action sur les formations conventionnées, c'est à dire sur la construction de sa propre offre de formation. Selon l'Assedic R3, les formations homologuées fonctionnent essentiellement sur une « logique de catalogue » dans laquelle viendraient s'inscrire des demandes de formation fondées avant tout sur des démarches individuelles. Ces démarches sont le plus souvent perçues par l'Assedic comme étant faiblement articulées aux réalités du marché du travail. La politique actuellement à l'œuvre dans cette région consiste donc à inverser la tendance en privilégiant l'offre d'emploi et l'entreprise. C'est en fonction des besoins exprimés par cet acteur que doit se construire la démarche partenariale par le biais des formations directement conventionnées par l'Assedic. Nous reviendrons ultérieurement sur les caractéristiques et les enjeux associés à cette nouvelle stratégie. Mais l'objectif poursuivi est clair : freiner le développement des actions homologuées au profit de celles engagées par la voie du conventionnement. Les clefs de répartition de l'enveloppe 2003 des aides à la formation sont, de ce point de vue, explicites puisqu'elles affectent l'essentiel du budget aux actions conventionnées :

- . 15 % aux AFPE,
- . 55 % aux actions conventionnées,
- . 25 % aux actions homologuées.

Toutefois, comme nous le verrons, l'Assedic R3 a eu du mal à mettre en pratique sa nouvelle ligne politique et le poids des actions conventionnées reste encore bien résiduel. Quant aux restrictions émises sur les formations homologuées, il semblerait qu'elles aient eu pour conséquence de reporter sur les stages non homologués le volume des entrées en formation. Ces constats expliquent qu'en 2003, seuls 40 % de l'enveloppe allouée aux aides à la formation aient été consommés. L'effet ainsi induit est celui d'une réduction des budgets Unédic de formation.

---

<sup>7</sup> Cette enquête a été conçue et réalisée par le CREDOC pour chacune des régions relevant du champ de l'Assedic.

### L'Assedic R1 et R2

Cette Assedic qui regroupe les deux régions s'est placée d'emblée dans une logique différente visant à privilégier la construction de critères propres sur lesquels doit venir s'appuyer son intervention financière. La préoccupation centrale fut, dès le départ, de construire une offre de formation calée sur les besoins en main-d'œuvre des entreprises. Dans cet esprit, c'est à partir des offres d'emploi identifiées localement que doivent se monter des actions de formation, d'où l'accent mis dès l'origine sur le développement des actions conventionnées. En conséquence, la part de l'enveloppe budgétaire affectée aux actions homologuées est bien plus faible que dans d'autres régions, traduisant d'emblée une relative distance vis-à-vis de l'appareil de formation existant. Mais face aux difficultés du conventionnement (négocier les cahiers des charges avec les organismes de formation, sélectionner les stagiaires, s'assurer de l'engagement de l'employeur sur l'embauche des DE formés...), la montée en charge de ces actions est lente et pourrait conduire l'Assedic à se rapprocher des autres acteurs de la formation. C'est en tout cas ainsi que le CR et la DRTEFP de la région R1 analysent le positionnement actuel des Assedic. Un travail plus partenarial semble s'être engagé dans cette région, notamment dans le cadre de l'application de la convention tripartite (Etat, CR, DRTEFP). Ainsi deux groupes de travail se sont constitués, réunissant l'ensemble des trois acheteurs, pour affiner les diagnostics et tenter d'homogénéiser les pratiques de conventionnement avec des organismes de formation, qui, depuis l'arrivée de l'Unédic, auraient eu tendance à faire monter leur prix.

En R2, les dispositifs de formation ont eu davantage de mal à s'imposer. Cette difficulté, ressentie lors du lancement du PARE, s'est traduite pendant longtemps par un refus du Conseil régional de signer la convention tripartite qui détermine les conditions d'achat de la formation entre les trois acteurs. Celle-ci n'a été signée qu'en mai 2003. L'éloignement géographique du bureau de l'Assedic régionale, situé désormais en R1<sup>8</sup>, et la faiblesse des contacts déclenchés par l'Assedic pour établir un dialogue et nouer un nouveau partenariat avec le Conseil régional ont été très mal ressentis par ce dernier. Le CR a ainsi, dans un premier temps, refusé de conclure la convention tripartite et a bloqué l'accès au programme régional des stages des demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assedic.

Cette décision a été lourde de conséquences pour les chômeurs relevant de l'Unédic. Aujourd'hui, le contexte est à l'apaisement et tous les demandeurs d'emploi peuvent à nouveau intégrer l'offre de formation du Conseil régional. Le changement de direction régionale de l'AFPA et de l'ANPE ainsi que le remplacement du responsable formation au CR ont joué un rôle propice au déblocage de la situation. Des rencontres ont été organisées avec l'IPA et avec les branches professionnelles. Néanmoins le partenariat politique n'est pas complètement réalisé : il faut noter que les représentants des partenaires sociaux à

---

<sup>8</sup> Le choix diplomatique de baptiser l'ensemble R2-R1, en inversant le sens alphabétique, comme pour souligner l'importance de la première ne réussit pas à faire disparaître le déséquilibre créé par l'implantation en R1 de l'Assedic. Le directeur régional de l'ANPE de R2 souligne qu'il n'y a qu'un représentant de sa région au bureau de l'Assedic

la COPIRE ne sont pas les mêmes qu'à l'IPA, ce qui ne contribue pas à homogénéiser les décisions et les pratiques entre ces deux instances. Toutefois, le contexte est aujourd'hui à l'apaisement et tous les demandeurs d'emploi peuvent à nouveau intégrer l'offre de formation du Conseil régional.

### *Les positions des partenaires institutionnels*

Incontestablement, l'arrivée d'un nouveau financeur dans le champ de la formation devrait conduire à modifier les jeux d'acteurs afin de favoriser une intégration optimale des Assedic dans les politiques régionales de formation professionnelle. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'avait été prévue, lors de l'adoption du PARE, la convention tripartite entre les trois financeurs de la formation professionnelle que sont l'Etat, le Conseil régional et les Assedic. Ces conventions, qui visent à structurer une offre de formation désormais élargie à un nouveau commanditaire, sont censées traduire « *la volonté commune des signataires de rechercher dans un cadre régional toutes les synergies possibles au bénéfice des demandeurs d'emploi et la nécessaire cohérence des interventions. Ils s'accordent ainsi sur quelques principes essentiels pour l'action, notamment la territorialisation, l'additionalité et la non-substitution de leurs interventions dans une volonté de complémentarité* ». Ces conventions ont eu du mal à voir le jour et sur les trois régions, elles ont été signées bien après la mise en place effective des nouveaux dispositifs de formation.

En R2, pour les raisons énoncées ci-dessus, la convention n'a été signée, rappelons-le, qu'en mai 2003. En R1, ainsi qu'en R3, la convention fut conclue en novembre 2002. La difficulté à mettre en place ces conventions censées fournir une sorte « d'accord-cadre politique » au niveau régional ont eu des répercussions dans la mise en œuvre des dispositifs. L'ANPE a été au cœur de ces processus de tâtonnement en assumant néanmoins sa fonction de prescripteur de formation dans un contexte où nombre de questions restaient en suspens (nature des formations homologuées, type de dépenses effectivement pris en charge par les Assedic). Si la période est à la stabilisation des règles en vigueur, du moins au plan local et opérationnel, la plupart des acteurs ayant en charge l'animation régionale de la politique de formation (Conseil régional et dans une moindre mesure DRTEFP et AFPA) estiment qu'il reste encore à renforcer la démarche partenariale pour mieux organiser la concertation entre les commanditaires et accroître l'efficacité de la commande de formation.

### Les Conseils régionaux

Il est certain que les Conseils régionaux (CR) ont accueilli l'arrivée des Assedic dans le champ de la formation avec de fortes interrogations quant à l'intérêt même de l'irruption de ce nouvel acteur. En outre, la période, portant encore la trace de la croissance de l'emploi et des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, était plutôt au repositionnement de l'offre collective au profit des formations longues et qualifiantes. Les craintes émises par nos interlocuteurs du CR ont donc porté sur l'effet d'appel que pouvait constituer l'arrivée des Assedic, en faveur des formations courtes, l'objectif affiché d'un retour rapide à l'emploi via la formation

pouvant correspondre davantage aux attentes immédiates des chômeurs. D'où la nécessité pour les Conseils régionaux de parvenir à mieux clarifier les missions respectives de chacun des acteurs pour assurer une complémentarité des actions. Ce rapprochement a eu du mal à s'opérer dans un premier temps. Les Conseils régionaux ont eu l'impression que les Assedic cherchaient à développer leur propre expertise sans jouer la carte de la complémentarité avec les services d'études du Conseil régional et du Ministère du Travail (OREF, SEPES). Mais avec le retournement conjoncturel, l'idée d'arrimer la formation sur les difficultés de recrutement des entreprises est passée au second plan. Les perspectives d'un rapide retour à l'emploi s'étant affaiblies avec la récession la période semble être plus propice à l'élaboration d'un diagnostic plus partagé en matière de formation. Si au niveau régional, le CR et la DRTEFP continuent de faire valoir une conception de la formation bien distincte de celle des Assedic, il semble qu'au niveau local, les conditions d'une réflexion sur les enjeux de la formation et la complémentarité des acteurs soient davantage réunies. Localement, des opérations-test sont parfois lancées (voir la troisième partie du rapport) pour tenter de s'accorder sur la production d'un diagnostic commun. En R1 une opération de cette nature a vu le jour sur l'un des principaux bassins d'emploi. Comme en R2, elle a bénéficié de l'appui du coordonnateur « emploi-formation » et a réuni tous les acteurs qui ont en charge la formation et l'insertion des chômeurs (Assedic, missions locales, PLIE, le SPE, le SEPES, les services du rectorat, la DRAF).

Une autre question semble préoccuper les Conseils régionaux : celle de la maîtrise des coûts de la formation, question plus que jamais relancée avec les Assedic dont l'arrivée accroît mécaniquement les capacités de commandes de formation. Des risques sont mentionnés en lien avec l'attitude des organismes de formation qui, face à l'accroissement de la demande de formation engendré par l'arrivée d'un nouvel acteur, pourraient tirer avantage de la situation en augmentant les prix. Les propos tenus par nos interlocuteurs sur la question du financement de la formation, et sur l'attitude des organismes de formation rejoignent des constats déjà été mis en lumière par le rapport public 2002 de la Cour des Comptes : « *la dispersion des commanditaires - Etat, Régions, Assedic - et leur faible coordination empêchent une structuration de l'offre au niveau régional et conduisent à une situation paradoxale ou ce sont les organismes de formation qui mettent en concurrence les financeurs eux-mêmes plutôt que l'inverse<sup>9</sup>* ». Par ailleurs, les problèmes que doivent affronter les commanditaires associent les enjeux financiers à l'impératif de structurer une offre de formation qui soit en capacité de répondre à la variété des publics de demandeurs d'emploi. L'ensemble des Conseils régionaux soulignent en effet le risque « *de concurrence et de chasse aux demandeurs d'emploi* » qui pourrait résulter d'une absence de concertation

Sur la question du coût de la formation, certaines régions ont d'ailleurs réagi (R1) en installant des groupes de travail sur le thème du « financement de la formation ». Ces groupes réunissent les représentants de l'Etat, du Conseil régional

---

<sup>9</sup> Pierre-André Périssol, « La régionalisation de la formation professionnelle », rapport au ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, juin 2003



et des Assedic et se sont fixé pour objectif de répondre aux situations devenues trop fréquentes où les organismes de formation établissent leur devis en fonction du profil des acheteurs. L'objectif de ces groupes n'est pas tant de parvenir à la définition de prix communs que d'aboutir à la mise en place d'une stratégie collective permettant d'optimiser l'utilisation des ressources financières de chacun en développant des effets de leviers qui permettraient d'améliorer et d'élargir le dispositif de formation des demandeurs d'emploi. Pour l'heure, les Conseils régionaux n'ont guère constaté de tels effets leviers et l'on sent dans leurs propos la crainte que le rapprochement Assedic/ANPE n'en vienne à minorer la place des programmes régionaux des stages. Pour l'heure il est difficile d'étayer la thèse de l'effet de substitution dans l'offre de formation tant les données statistiques dont nous disposons invitent à la prudence. En tout état de cause, elles font apparaître une forte hétérogénéité des pratiques régionales.

### Les demandeurs d'emploi entrés en ARE-formation au cours de l'année 2003

	R2/R1	R3	France entière
AFPE	9,5 %	4,4 %	6,7 %
Conventionnement	7,8 %	2,3 %	5,7%
Formations homologuées prioritaires	34,3, 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 %

Sources : Unedic, données provisoires

Sur l'ensemble de la France, les aides de l'Assedic orientées vers le retour rapide à l'emploi via la formation (AFPE, Conventionnement, formations homologuées prioritaires) ne représentent qu'un peu plus du tiers des entrées en formation des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance-chômage (tableau ci-dessus). La plupart des entrées en formation se font donc sur des actions pour lesquelles l'aide de l'Assedic est nulle (formations non homologuées) ou relativement limitée (cas des formations homologuées par défaut). Ce constat est encore plus marqué en R3 où près de huit entrées en formation sur 10 se font sur des formations non homologuées. Ces statistiques montrent que la logique des métiers en tension, ouvrant droit aux aides de l'Assedic, si prégnante dans le discours politique de l'Unedic, n'est pas toujours dominante dans les projets de formation conclus dans le cadre du PARE. Les demandeurs d'emploi, à travers leur projet de formation en grande partie dépendant de leurs compétences initiales ou acquises par l'expérience professionnelle, peuvent choisir de ne pas s'inscrire dans la logique des métiers en tension. Toutefois, il existe en la matière de grandes disparités régionales. En R2/R1, la volonté d'orienter prioritairement les chômeurs vers les formations aidées par l'Assedic semble davantage s'ancrer dans la réalité. Seuls 2 % des entrées en formation se sont effectuées sur des formations non homologuées par

l'Assedic. A l'inverse, les formations « cibles » (AFPE, Conventionnement et formations prioritaires) représentent plus de la moitié des entrées en formation.

### L'Agence Nationale pour l'Emploi

L'ANPE, par son rôle de prescripteur quasi unique de formation, a vécu avec beaucoup de difficulté l'arrivée de l'Assedic dans le champ de la formation. La situation d'incertitude réglementaire dans laquelle se sont trouvées nombre d'ALE, compte tenu des flottements qui entouraient la position des Assedic, s'est répercutée sur les demandeurs d'emploi qui, à plusieurs reprises ont dû faire les frais de ces attermoissements. L'image de l'ANPE s'en est trouvée affectée donnant le sentiment d'un traitement parfois « anarchique », souvent « inégalitaire », des conditions d'accès à la formation. La situation qui prévaut aujourd'hui est différente car les consignes données aux ALE sont à présent stabilisées et le partenariat engagé avec l'Assedic semble donner satisfaction à la plupart des acteurs. Sur le fond, la conception qui est celle de l'Assedic vis-à-vis d'une politique de formation tournée vers le retour rapide à l'emploi est comprise par les agents de l'ANPE. S'ils se montrent parfois réservés voire critiques sur le concept des *métiers en tension*, ou de *difficultés de recrutement des entreprises*, ils adhèrent à l'idée qu'un intermédiaire de l'emploi doit inscrire la formation dans une perspective de réinsertion professionnelle relativement proche<sup>10</sup>. L'idée que les actions de pré-qualification et de qualification relèveraient plutôt de la responsabilité de l'Etat et du Conseil régional finit par s'imposer dans les esprits. Toutefois, nous allons voir que le rôle de l'ANPE ne se réduit pas à une simple instrumentation des objectifs de l'Unédic.

Avec l'Assedic, la mobilisation des ALE est particulièrement visible dans la gestion des formations conventionnées. Si, vis-à-vis du Conseil régional, le rôle de l'ANPE se limite le plus souvent à alimenter son programme de formation en assurant une diffusion des dates et contenus de stages, il en va tout autrement des formations conventionnées par l'Assedic où les ALE effectuent là une véritable ingénierie en matière formation. Elles réalisent, pour le compte de l'Assedic, le diagnostic des besoins en formation de même qu'elles organisent le repérage des entreprises susceptibles d'embaucher, la sélection des organismes de formation et enfin le filtrage des demandeurs d'emplois pouvant accéder aux stages. Ce rapprochement avec l'Assedic qui se joue dans le domaine de la formation a été facilité par la réorganisation des ALE autour des équipes professionnelles supposées mieux prendre en compte les besoins exprimés par les entreprises et les branches professionnelles. Certaines ALE ont, en outre, tenu à souligner qu'avec l'arrivée des Assedic dans le champ de la formation, un travail de nature plus partenarial avait pu s'engager avec les branches professionnelles pour monter des actions de formation et mobiliser les entreprises des bassins d'emploi concernés. Toutefois, comme le montre le tableau précédent, il ne faut pas surestimer le poids que représentent ces actions de formation montées avec le soutien financier des

---

<sup>10</sup> La présentation, en troisième partie, d'un dispositif de conventionnement témoigne toutefois des réserves émises par l'ANPE vis-à-vis d'une formation de court terme lorsque l'objectif de retour à l'emploi n'est pas réellement atteint.

Assedic dans les projets de formation finalisés dans le cadre du PARE. 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. Si les ALE sont, avec l'arrivée du PARE, encore plus sensibles qu'elles ne l'étaient auparavant à la problématique d'une formation orientée par les besoins en main-d'œuvre des entreprises, elles savent aussi qu'une action de formation pour être menée à son terme implique l'adhésion et la motivation des intéressés. Cet équilibre entre les besoins exprimés par les milieux économiques et les projets personnels 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. Dans la plupart des cas, le déclenchement d'une prescription résulte d'une demande de formation émanant des demandeurs d'emploi. Une enquête réalisée en 2003 pour le compte de l'ANPE avait d'ailleurs confirmé ce constat<sup>11</sup>. Les agents sont rarement prescripteurs de formation auprès des chômeurs non-demandeurs de formation. Cette réalité, avec laquelle les ALE doivent composer, témoigne des limites d'une politique de formation exclusivement centrée sur une logique économique d'ajustement à l'emploi.

#### Les Directions Régionales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP)

Toutes les DRTEFP ont souligné le manque de lisibilité qui a caractérisé l'action de l'Assedic dans la phase de lancement de ses dispositifs. Etant moins présents sur le champ de la formation professionnelle depuis la régionalisation de cette dernière, c'est un peu en observateurs extérieurs que les échelons déconcentrés de l'Etat, et en particulier le Ministère du Travail, ont accueilli l'arrivée des Assedic. Celles-ci interviennent dans un contexte où les moyens de l'Etat, en matière d'aide à la formation sont régulièrement revus à la baisse. C'est pourquoi les services déconcentrés, contrairement au Conseil régional, ne semblent guère redouter la concurrence des Assedic sur son offre de formation aujourd'hui limitée aux chômeurs de longue durée (SIFE collectifs), aux actions contre l'illettrisme et aux programmes de formation pour les détenus. Toutefois des actions ont été engagées pour réserver à l'Etat un rôle de coordonnateur dans le paysage régional. Ainsi, l'engagement des DRTEFP a été notable lors de la mise en place de la commission de formation des demandeurs d'emploi, instance dont la création était annoncée dans les conventions tripartites relatives aux relations entre les financeurs de formation des demandeurs d'emploi éligibles au PARE. Si la convention tripartite n'impliquait que les financeurs de la formation, cette commission, qui devrait permettre de renforcer la concertation régionale, aura à s'appuyer sur les compétences de l'ANPE et de l'AFPA dont la présence a été fortement encouragée par les DRTEFP. Cette commission, qui doit réunir ses membres au moins une fois par trimestre, a pour fonction d'assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la convention régionale tripartite. Elle « *devra être le lieu de réflexion de l'évolution qualitative des dispositifs en région, notamment concernant l'élaboration des procédures communes aux trois financeurs* ». Compte tenu de

---

<sup>11</sup> Enquête Louis Harris/ANPE « Besoins d'informations sur la formation », novembre 2002

l'installation tardive de ces commissions, il apparaît difficile et surtout prématuré d'évaluer la nature de leurs travaux .

Sur la question des diagnostics, les DRTEFP qui ont en charge depuis quelques années la conduite de la politique de territorialisation, ont quasiment toutes souligné le décalage constaté avec les outils et démarches qui sont ceux de l'Assedic. Pour les DRTEFP, les Assedic seraient en train de reproduire les « erreurs » qui furent celles des Conseils régionaux lorsqu'ils privilégiaient des diagnostics fondés sur les besoins exprimés par les seules branches professionnelles. En matière de diagnostic, les études sur les besoins en main-d'œuvre que réalisent les Assedic sont perçues comme étant trop agrégées et « théoriques ». Les DRTEFP font valoir le fait que les Assedic devraient abandonner « *leur arrimage aux branches professionnelles pour privilégier une approche territoriale construite également sur les publics où les diagnostics sont avant tout le produit d'une expertise locale qui aurait fait ses preuves* ». Mais les Assedic ne souhaitent pas participer à ces SPE locaux estimant qu'ils sont avant tout le lieu de la déclinaison locale des politiques d'emploi nationales. Leur réticence à participer à ces SPE est politique et provient du fait que ces structures sont placées sous l'autorité des Préfets.

#### L'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA)

L'arrivée des Assedic intervient au moment même où est prévue une vaste réforme de l'AFPA dont la commande publique devrait passer sous l'autorité du Conseil régional. A terme, rien ne garantit que l'AFPA se verra assurer de gérer pour le compte du Conseil régional la commande publique ainsi transférée. Or aujourd'hui, cette commande publique représente dans la plupart des centres AFPA entre 70 % et 80 % de leur plate-forme financière. Cette situation conduit donc l'AFPA à intensifier son activité de formation en direction d'autres acteurs : services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales et Assedic. Compte tenu de la mise en place relativement récente du PARE, le poids des Assedic dans l'offre de formation de l'AFPA est réduit. En 2002, les actions de formations que les Assedic ont conventionné avec l'AFPA, au plan national, ont bénéficié à 1046 demandeurs d'emploi<sup>12</sup>. Globalement, on observe que le profil des demandeurs d'emploi qui entrent en formation AFPA dans le cadre de la commande publique diffère légèrement de celui des stagiaires relevant des collectivités territoriales. Dans ce second cas de figure, les stagiaires sont plus jeunes, plus souvent masculins et affichent une ancienneté dans le chômage plus courte. Ces tendances devraient se confirmer dans les années à venir compte tenu de la stratégie actuelle des centres AFPA axée sur un plus fort ancrage territorial de leur offre de formation. Avec les Assedic, et dans nos trois régions, il est clair que des rapprochements sont actuellement à l'œuvre pour multiplier des opérations de conventionnement sur la base des cahiers des charges fournis par l'Assedic. Les centres AFPA tentent ainsi de s'adapter à leurs exigences pour développer des actions de formation de courte

---

<sup>12</sup> En 2002, près de 35 % des demandeurs d'emploi entrés en formation AFPA étaient bénéficiaires de l'allocation de retour à l'emploi/formation dans le cadre du PARE/PAP. Source : le rapport d'activité 2002 de l'AFPA

durée axées sur un retour rapide à l'emploi (un exemple en est fourni avec la plateforme de formation présentée en troisième partie). Les Assedic de leur côté demeurent relativement prudentes quant à leur engagement avec l'AFPA. En région R3, elle ne souhaite pas s'inscrire mécaniquement dans l'offre de formation proposée faisant valoir une démarche inverse d'adaptation de l'offre AFPA à leurs propres besoins. Mais pour l'AFPA, le positionnement régional de l'Assedic n'apparaît pas toujours lisible. Les opérations de formation qui se montent avec l'AFPA se font localement de gré à gré avec l'Assedic en dehors de tout cadrage régional explicite. Pour l'AFPA, les exigences de l'Assedic en termes de cahiers des charges ou d'évolution de l'offre de formation ne sont pas suffisamment formalisées et freinent le montage d'actions pertinentes. Par ailleurs, la place de l'AFPA dans le programme régional des stages de formation du Conseil régional reste modeste d'où la faible part des formations AFPA ouvrant droit à l'homologation des Assedic. Car, rappelons-le, en R3, l'Assedic a fait le choix restrictif de n'homologuer que les formations du Conseil régional. Cette situation conduit donc l'AFPA à émettre des réserves sur l'effet de levier que pourrait constituer l'arrivée de l'Assedic dans le champ de la formation sauf à développer une démarche partenariale dans laquelle l'Assedic instruirait sa demande de formation à partir des diagnostics locaux effectués par l'ensemble des acteurs. Ce souhait de l'AFPA traduit aussi un doute quant à l'efficacité de la stratégie mise en œuvre par l'Assedic R3 visant à privilégier les branches professionnelles aux dépens des territoires.

En R2, l'AFPA observe qu'avec l'arrivée du PARE un rapprochement s'opère entre l'ANPE et l'Assedic. L'adéquation formation/emploi recherchée par l'Assedic et le fait que l'AFPA soit perçue par cette dernière comme une institution privilégiant les formations qualifiantes auraient eu pour conséquence d'évincer quelque peu l'AFPA des actions de formation retenues par l'Unédic (cette éviction est toutefois loin d'être systématique, ainsi qu'en témoigne l'action présentée en 3<sup>ème</sup> partie).

Tel ne semble pas être le sentiment qui prévaut en R1 où l'Assedic compétente couvre pourtant également la R2. L'AFPA R1 a développé un partenariat avec l'Assedic qui lui a homologué près de la moitié de son dispositif de formation. Cinq actions de conventionnement ont été conclues en 2002 avec les Assedic sur trois secteurs d'activité (soudage, électricité, comptabilité). Par ailleurs, l'AFPA entend développer sa démarche prospective auprès des entreprises pour proposer à l'Assedic de monter des AFPE sur des postes difficiles à pourvoir dont elle faciliterait le recrutement au terme d'une action de formation. Cette stratégie volontariste est aussi la réponse de l'AFPA aux conséquences du transfert de la commande publique à la région, transfert qui conduit cette institution à intensifier et diversifier son partenariat avec les acteurs locaux. Même si le rapprochement entre l'AFPA et l'Assedic ne s'opère pas à la même vitesse selon les régions, la volonté de renforcer le partenariat entre ces deux organismes a été exprimée par l'ensemble des interlocuteurs rencontrés à l'AFPA. Côté Assedic, la prudence vis-à-vis de cet acteur semble être de rigueur.

### ***II.3 Analyse des processus de mise en œuvre des dispositifs de formation : diagnostic et montages opérationnels***

#### *R2/R1 : une priorité au territoire déléguée à l'ANPE*

Comme dans toutes les régions, c'est l'enquête sur les besoins de main-d'œuvre, réalisés par le CREDOC, qui a constitué les premiers éléments de diagnostic sur lesquels les Assedic se sont appuyées pour définir leur politique de formation. En 2002, l'enquête réalisée en R2/R1 couvrait les deux régions<sup>13</sup>. Renouvelées chaque année, il a été décidé qu'en 2003 deux enquêtes distinctes seront réalisées pour mieux prendre en compte les spécificités économiques de ces deux régions. Cette enquête, centrée sur les projets de recrutement des entreprises ainsi que sur les métiers en tension repérés à partir des déclarations sur les difficultés d'embauche, doit permettre, selon l'Assedic, de « *dégager des axes de formations prioritaires afin de diminuer les difficultés de recrutement* »<sup>14</sup>. Cette enquête a été utilisée par l'IPA<sup>15</sup> (instance paritaire ad-hoc) pour définir la liste des métiers prioritaires pouvant ouvrir droit à une aide à la formation au titre de l'homologation.

#### *Les formations prioritaires*

Le bureau de l'Assedic a ainsi décidé de retenir comme prioritaires les actions de formation relevant des secteurs suivants : construction et bâtiment, transport et logistique, industrie, services administratifs, vente, santé et action sociale.

→ La durée des formations prioritaires ne peut excéder 12 mois (contre six mois lors du lancement du PARE). Les formations doivent figurer dans la liste des formations financées par l'Etat, les régions ou toute autre collectivité publique (SIFE, catalogue du Conseil régional, stages agréés par l'Etat, etc.).

→ L'Assedic prend alors en charge 100 % du coût de la formation restant à charge du stagiaire (frais d'inscription et coût pédagogique), avec un plafond fixé à 3 000 euros par stagiaire.

#### *Les formations exclues de l'homologation*

→ Les formations supérieures à 6 mois pour les non prioritaires et supérieures à 12 mois pour les prioritaires.

→ Les formations universitaires, les permis B et A, les formations artistiques pour les métiers du cinéma et du spectacle.

#### *Les formations non prioritaires*

→ Uniquement les formations de moins de 6 mois qui ne figurent pas dans la liste des formations exclues.

---

<sup>13</sup> Un questionnaire postal a été adressé à 10 495 établissements. Au terme de l'opération, 3 487 questionnaires étaient exploitables soit un taux de retour de 33,2 %.

<sup>14</sup> Note interne de l'Assedic R2/R1.

<sup>15</sup> Les missions de l'IPA sont les suivantes : identifier les besoins en matière d'emploi et de formation sur la base d'analyses, d'études ou de constats ; proposer au Bureau de l'Assedic, instance décisionnelle, les actions à homologuer ; alerter sur les offres non pourvues faute de candidats qualifiés.

→ L'Assedic prend alors en charge 25 % du coût de la formation restant à la charge du stagiaire (frais d'inscription et coût pédagogique), avec un plafond fixé à 1 000 euros par stagiaire.

Il n'y a pas eu, de la part de l'Assedic, de consignes particulières quant aux conditions de prescription de ces actions de formation homologuées. L'ANPE a la charge d'établir avec le demandeur d'emploi son PAP, lequel peut prévoir alors une action de formation ouvrant droit au principe de l'homologation. Les seuls critères fixés par l'Assedic R2/R1 renvoient aux conditions rappelées ci-dessus. Cette pratique diffère de celle observée en R3 où, comme nous le verrons ultérieurement, l'Assedic a demandé à l'ANPE de prescrire prioritairement ses actions conventionnées. Les actions homologuées ne sont envisagées que dans l'hypothèse où les actions conventionnées ne pourraient répondre au besoin de formation du demandeur d'emploi.

### Les formations homologuées - Modalités

Niveaux	Quels types ?	Montant de l'aide (frais de formation)	Plafond	Hébergement
<b>Niveau 1 Formations prioritaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formations co-financées Etat-Région-Collectivités locales</li> <li>• 12 mois maximum</li> <li>• Figurant sur la liste des métiers arrêtés par le bureau Assedic</li> </ul>	100 % des coûts restants à la charge du stagiaire	3000 euros	Oui, en sus des 3000 euros, selon modalités en vigueur
<b>Niveau 2 Formations prioritaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formations co-financées Etat-Région-Collectivités locales</li> <li>• Six mois maximum</li> <li>• Ne figurant pas sur la liste des formations exclues</li> </ul>	25 % des coûts restants à la charge du stagiaire	1000 euros	Oui, en sus des 1000 euros, selon modalités en vigueur
<b>Niveau 3 Formations exclues</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes formations non co-financées</li> <li>• Les formations de plus de six mois</li> <li>• Les cycles universitaires</li> <li>• Les permis B auto</li> <li>• Les permis A moto</li> <li>• Les formations artistiques des métiers du cinéma et du spectacle</li> </ul>	Néant	Néant	Néant

Source : bureau de l'Assedic R2/R1

## Les formations homologuées prioritaires

Il s'agit des actions de formation qui permettent d'accéder aux métiers présentant des difficultés de recrutements

### Secteur de la construction et du bâtiment :

- Ouvriers qualifiés du gros œuvre et du second œuvre du bâtiment
- Ouvriers qualifiés des finitions du bâtiment
- Ouvriers qualifiés des travaux publics (terrassement, béton...)

### Secteur transport et de la logistique :

- Conducteurs routiers et grands routiers
- Conducteurs routiers et transports en commun

### Secteur de l'industrie :

- Ouvriers qualifiés de la mécanique (soudeurs, monteurs, mécaniciens, ajusteurs, etc...)
- Chaudronniers, tôliers industriels qualifiés
- Ouvriers qualifiés travaillant par enlèvement de métal
- Techniciens, agents de maîtrise, dessinateur des industries mécaniques et de la chaudronnerie
- Techniciens et agents de maîtrise de la maintenance
- Autres ouvriers non qualifiés de l'industrie

### Secteur de la vente, du tourisme et des services :

- Vendeurs en alimentation
- Vendeurs autres qu'en alimentation et équipement de la personne
- Caissiers et employés libre-service
- Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie et de la restauration (serveurs, cuisiniers, maîtres d'hôtel, etc.)
- Bouchers, charcutiers, boulangers
- Coiffeurs, esthéticiens, manucures
- Représentants, cadres commerciaux et technico-commerciaux
- Employés de maisons et assistant(e)s maternel(le)s y compris aide à domicile
- Agents d'entretien

### Secteurs des services administratifs :

- Secrétaires et assistantes

### Secteur de la santé et de l'action sociale :

- Professionnels salariés de la santé et des professions paramédicales
- animateurs socioculturels de sports et de loisirs
- Formateurs, recruteurs

**Source : bureau de l'Assedic R2/R1**

Mais en R2/R1, comme en R3, la priorité des Assedic est clairement recentrée sur les actions conventionnées, supposées mieux prendre en compte les besoins en emplois des entreprises. L'autre avantage avancé par les Assedic renvoie au fait que l'offre de formation du Conseil régional fait l'objet d'une programmation annuelle qui ne peut répondre avec souplesse aux besoins locaux des marchés du



travail. Dès 2001, l'Assedic R2/R1 a cherché à définir une charte, précisant les objectifs et les conditions de mise en œuvre des actions de formations conventionnées.

*« Ce dispositif est destiné à répondre aux besoins de formation qui ne sont pas pourvus sur un territoire donné. Cette offre de formation doit se construire à partir des diagnostics locaux réalisés au niveau des bassins d'emploi. Elle doit être complémentaire de l'offre de formation existante, mais elle peut également venir compléter, en volume, une offre pertinente mais insuffisante (...) Pour que ce dispositif soit actif, il faudrait inciter les entreprises à déposer systématiquement leurs offres à l'ANPE. Un rapprochement avec les branches professionnelles s'avère nécessaire. L'ANPE doit être force de proposition dans le montage de ces actions ».*<sup>16</sup>

En R2/R1, les actions de formation conventionnées s'inscrivent donc dans une démarche territoriale dont la pièce maîtresse est l'ANPE. C'est au réseau des ALE qu'est sous-traitée la mission d'organiser la structuration de la nouvelle offre de formation de l'Assedic. Mais une consigne forte est donnée aux ALE : partir de l'emploi, veiller à ce que le montage des actions de formation conventionnées puisse déboucher sur des embauches en impliquant les entreprises du secteur d'activité lors de la phase d'instruction de la convention de formation. Le graphique reproduit ci-après permet de visualiser la procédure de conventionnement retenue par cette Assedic.

- C'est à l'ALE de proposer 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 (sachant qu'il peut s'agir de contrats de qualification).
- Cette demande est adressée à l'échelon départemental de l'ANPE qui doit valider la proposition et éventuellement étendre la proposition d'action à un autre bassin d'emploi, ou même au département, en fonction des besoins des entreprises. Puis le département adresse à l'Assedic et à l'échelon régional de l'ANPE l'action de formation à conventionner.
- Le projet de convention est alors soumis à l'IPA et au bureau de l'Assedic.
- En cas de validation par l'Assedic, la convention est adressée à l'organisme de formation et à la direction régionale de l'ANPE, à charge alors pour la DRANPE d'informer le réseau en vue de lancer la phase de prescription et de sélection des candidats.

En 2002, sur les deux régions, près de 1 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié d'une action de formation conventionnée par l'Assedic.

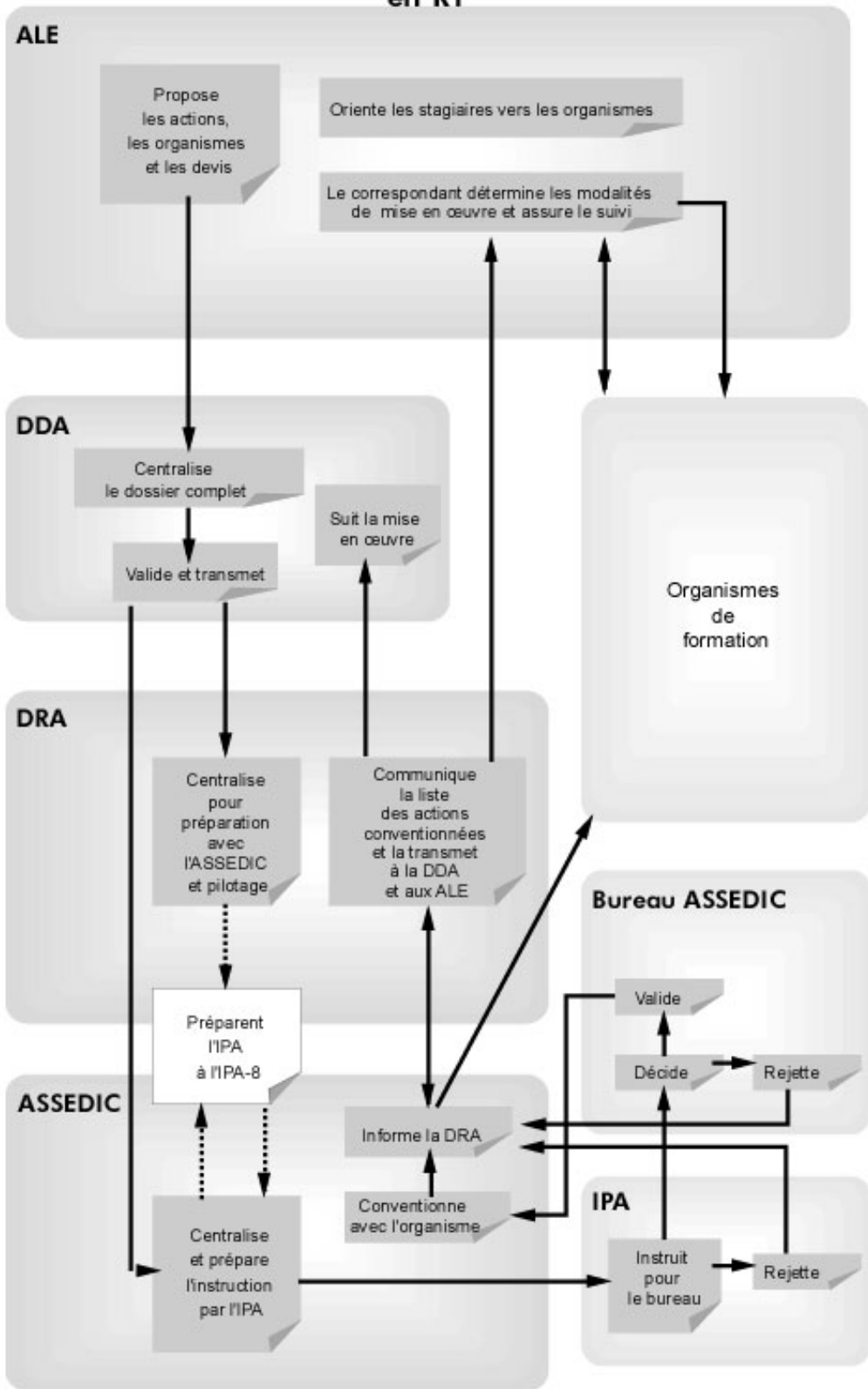
Dans l'élaboration des diagnostics et le montage des actions de formation, le rôle dévolu aux services publics de l'emploi dans la mise en place de partenariats locaux au travers des SPEL et des SPER apparaît fondamental, même si l'Unédic

---

<sup>16</sup> Extrait d'un compte-rendu du comité technique de suivi ANPE/ASSEDIC du 12 novembre 2001.

n'y participe pas directement. En R2, la coordinatrice emploi-formation de la DRTEFP a joué un rôle moteur dans la constitution du « pôle industrie » regroupant le CR, l'AFPA/AFPI (structure patronale), l'ANPE et les représentants patronaux des branches (cf. troisième partie). Ce dispositif permet sur des segments professionnels précis (usinage), correspondant à des besoins en formation et en emploi reconnus au plan territorial, de procéder à des montages de stages conventionnés, en ayant connaissance, d'une part, du profil des demandeurs d'emploi susceptibles d'être concernés par ces parcours professionnels et en suscitant, d'autre part, une dynamique d'engagement des entreprises vers l'emploi de ces personnes. L'originalité de ce dispositif réside par ailleurs dans le fait que ces stages associent, des stagiaires Etat (SIFE) et des indemnisés par le régime d'assurance chômage.

## CIRCUIT DES ACTIONS CONVENTIONNEES PAR L'ASSEDIC en R1



## Fiche de procédure- Stages conventionnés Assédic (à l'usage du prescripteur Conseiller ANPE)

*Préambule* - Un stage conventionné est sollicité lorsqu'il répond à des besoins clairement identifiés sur le bassin d'emploi et favorisant un retour rapide à l'emploi. Un stage conventionné est envisagé pour répondre à un besoin de formation non couvert.

### 1. Phase de détection

Dans le cadre du travail régulier des équipes professionnelles éclairées par :

- la territorialisation
- l'approche sectorielle
- les plans d'action
- l'analyse des profils des demandeurs d'emploi potentiels
- l'analyse des besoins identifiés des entreprises

Une proposition d'action peut être élaborée

### 2. Phase de construction

L'équipe professionnelle, à l'aide de la fiche de proposition de conventionnement, construit sa demande. Cette demande doit être précise sur :

- Le nom du correspondant de stage ANPE
- Le type de formation, en termes de diplôme précis, de métier ou de qualification identifiée et validée par les entreprises
- Le coût du stage doit être systématiquement indiqué
- La durée du stage doit être précisée
- Les objectifs de prévision de retour à l'emploi doivent s'appuyer sur le potentiel d'entreprises et leur avis sur la formation, le potentiel de demandeurs d'emploi susceptibles de suivre l'action. Dans « les autres éléments motivant la demande », il est nécessaire d'argumenter fortement à partir des besoins identifiés des entreprises sur les retours à l'emploi envisagés à l'issue immédiate du stage ou à trois mois.

La rubrique « Organismes possibles » fera apparaître clairement les coordonnées précises du ou des organismes.

*Pour un traitement optimal des dossiers présentés, la proposition des conventionnements à soumettre à l'IPA s'accompagnera de devis des organismes pressentis*

La demande de conventionnement étant établie selon les critères précédents, le DALE la valide et la transmet au DDA.

### 3. Phase Analyse et validation par le DDA

Le DDA analyse la demande de conventionnement dans une optique plus globale qui peut dépasser les limites de l'agence locale voire du bassin et en fait une analyse en EDD si nécessaire.

- Il donne son avis sur la demande et la transmet aux services de la DRA (Pôle Services à la DDSR).
- Il s'assure de la présence d'un ou plusieurs devis (obligatoire avant transmission).

- Il transmet la demande à l'Assédic et une copie à la DRA (pôle service DDSR).

#### **4. Phase décision**

##### **Préparation par l'Assédic**

A réception de la demande de conventionnement, l'Assédic valide directement ou demande des renseignements complémentaires si nécessaire au Pôle Services de la DRA qui se chargera de re-contacter la DDA et l'agence locale.

**Avis de l'IPA** L'Assédic soumet à l'IPA la proposition de conventionnement assortie des devis correspondants. L'IPA donne son avis motivé et circonstancié et transmet au bureau pour décision (décision d'un appel d'offres si nécessaire).

##### **Décision du bureau**

Le bureau décide du conventionnement et de l'organisme retenu.

#### **5. Phase Mise en œuvre**

Après décision du bureau, l'Assédic informe le Pôle Services de la DRA des résultats de ce dernier ? La DRA informe immédiatement la DDA et l'Agence locale de la décision du Bureau. L'Assédic prend l'attache de l'organisme de formation pour signature de la convention. L'organisme de formation est informé de la nécessité de reprendre contact avec le correspondant de l'ANPE pour déterminer les modalités de mise en œuvre de l'action.

#### **6. Phase de suivi**

Le correspondant de stage ANPE a, dans ce cadre, le rôle habituel de correspondant :

- Prend en charge le recrutement par l'organisme de formation
- A la fin du stage, il effectue un bilan avec l'organisme de formation
- Il transmet copie du bilan à la DDA et DRA (Pôle Services)
- La DRA se charge de transmettre ce bilan à l'Assédic
- Concernant le bilan à trois mois, l'Assédic réfléchit à l'introduire dès le départ dans le conventionnement en en confiant la responsabilité à l'organisme de formation. L'agence est destinataire de ce bilan.

On le voit : l'attitude de l'Assedic est plutôt de s'appuyer sur les expertises territoriales des services publics de l'emploi et la fonction de pilotage de l'Agence. Son rôle est essentiellement celui de définir les normes de conventionnement – au regard du principal critère du retour rapide à l'emploi - de veiller au respect de ces normes et de financer les stages correspondant à ces normes. Paradoxalement, sans être directement impliquée dans l'élaboration des diagnostics et la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs, l'Assedic a ainsi contribué à améliorer la coordination des principaux acteurs de la formation professionnelle. S'il existe bien des divergences quant aux finalités de la formation (cf. *supra*), l'approche

partenariale pourrait à terme aider à la clarification des fonctions dévolues à chacun de ces acteurs.

### *R3 : un ancrage de la formation sur les branches professionnelles*

En R3, c'est également l'enquête sur les besoins de main-d'œuvre qui a permis de déterminer les axes de la politique de formation de l'Assedic. Une enquête postale a été réalisée auprès de 10 500 établissements. Cette approche qui tend à définir les métiers en tension, a été enrichie par l'analyse des 14 contrats d'objectifs conclus entre la Conseil régional, l'Etat et les branches professionnelles. La région R3 se caractérise, en effet, par l'importance accordée au travail mené avec les branches pour définir les axes de la politique régionale de formation professionnelle. 30 métiers dits en tension ont ainsi été retenus et ouvrent droit au principe de l'homologation de l'Assedic. Mais, contrairement aux choix effectués en R2/R1, l'Assedic R3 a resserré, depuis 2003 ses conditions d'intervention :

- seules les formations relevant du Programme de formation du Conseil régional peuvent faire l'objet d'une aide complémentaire à la formation, à la condition bien sûr, que les formations retenues relèvent des métiers dits en tension. L'offre de formation de l'Etat est exclue du champ du conventionnement. Notons que la DRTEFP ne semble pas regretter une telle option dans la mesure où il avait été décidé, en raison des restrictions budgétaires apportées au programme SIFE, de recentrer les formations sur les chômeurs en difficulté ne relevant plus de l'ARE (mais de l'ASS ou du RMI). En R2/R1, l'offre de formation de l'Etat pouvant être homologuée par l'Assedic, la DRTEFP a fait le choix, pour desserrer la contrainte budgétaire, de faire participer l'Assedic au financement des SIFE collectifs de façon à maintenir une même volumétrie de stages. Cette option comporte néanmoins un risque : privilégier, dans le cadre du SIFE, des chômeurs indemnisés en ARE, puisque c'est à cette seule condition que l'Assedic accepte d'apporter sa contribution financière aux actions de formation. Le SIFE pourrait alors être prescrit à des demandeurs d'emploi plus faiblement éloignés que d'autres du marché du travail ;
- en R3, l'Assedic limite son intervention financière à la seule prise en charge des aides périphériques à la formation versées directement au demandeur d'emploi (transport, hébergement, restauration). Il n'y a pas, à proprement parler, de co-financement des actions de formation puisque l'Assedic ne participe pas à la prise en charge des coûts pédagogiques. Pour justifier ce choix, l'Assedic R3 s'est abritée derrière la récente réforme du code des marchés publics qui lui a permis de limiter sa participation aux actions homologuées. Encore marquée par les difficultés qui furent les siennes lors du lancement du PARE (effet de substitution dans le financement des actions de formation du Conseil régional), l'Assedic R3 tente actuellement d'abandonner plus ou moins ce créneau pour se réorienter sur la construction de sa propre offre de formation via les actions conventionnées.

Cette option s'est traduite également par des consignes fortes données à l'ANPE dans le cadre de la prescription des actions homologuées par l'Assedic. Les comptes-rendus de réunions qui se déroulent dans le cadre du comité technique de suivi du PARE entre l'Assedic et l'ANPE illustrent la position nouvellement affichée par l'Assedic. Il est dit que la prescription des actions de formation doit en priorité viser les actions conventionnées par l'Assedic. « *Le bureau décide de privilégier le travail en partenariat avec l'ANPE, le Conseil régional et les branches en vue de développer la conclusion d'actions conventionnées (...) A défaut de possibilité de réponse adaptée par les dispositifs précédents, le Bureau décide d'homologuer les formations individuelles dans la limite du nombre de places financées par le Conseil régional, correspondant prioritairement aux 30 métiers les plus offreurs d'emploi et d'une durée maximale de 12 mois. Ces formations étant financées par le Conseil régional, l'Assedic ne prendra en charge que les FTH (frais de transport et d'hébergement) »<sup>17</sup>. Plus généralement, l'Assedic semble douter de l'efficacité économique des formations homologuées et, en 2003, la décision a été prise de n'autoriser le recours aux formations homologuées qu'à la condition d'asseoir leur prescription sur des garanties d'embauche. L'Assedic souhaite qu'à l'avenir l'action de formation ne soit plus prescrite à partir de la demande de formation du chômeur mais à partir de l'offre d'emploi de l'entreprise. Un regard critique est donc porté sur l'intérêt d'une participation financière de l'Assedic à l'offre de formation du Conseil régional. En mars 2003, le bureau de l'Assedic a ainsi décidé que « *les services de l'ANPE seraient appelés à associer à la prescription de ces formations homologuées des mises en relation avec des offres d'emploi disponibles dans le métier concerné* ». Il est clair qu'un tel positionnement fait débat au sein du Conseil régional dans la mesure où son offre de formation, si elle intègre l'objectif d'une réinsertion professionnelle, vise avant tout à doter les chômeurs d'une qualification transférable sur le marché du travail, et ce à moyen et long terme. Cette question renvoie aux conceptions différentes de la formation professionnelle. Elle implique pour le Conseil régional de réfléchir à l'articulation des divers dispositifs institutionnels malgré tout perçus comme complémentaires.*

La stratégie actuellement mise en œuvre par l'Assedic R3 consiste donc à construire sa propre offre de formation à partir d'actions conventionnées conçues sur la base de cahiers des charges dont elle a la totale maîtrise. Là encore, les conditions de production de l'offre de formation s'éloignent sensiblement de celles en vigueur en R2/R1. En R3, la démarche reste régionale et les besoins en formation sont identifiés en lien avec les organisations professionnelles de la branche pour négocier des conventions cadres régionales par secteur d'activité, lesquelles sont ensuite déclinées localement. Les secteurs d'activité retenus ont résulté de l'analyse des 14 contrats d'objectifs conclus sur la région et de l'exploitation des enquêtes BMO. C'est donc autour des six secteurs d'activité suivants que s'organise actuellement le processus de conventionnement : hôtellerie/restauration ; industrie agroalimentaire ; bâtiment ; commerce ; aides-soignants ; transport et logistique. Deux dispositifs d'actions de formation

---

<sup>17</sup> Extrait du CTS (comité technique de suivi du PARE) du 10 mars 2003.

conventionnées ont déjà été conclus : l'un dans le transport avec la FNTR, l'autre dans la réparation automobile avec la CNPA (Conseil national des professions de l'automobile). Dans ce secteur, une enquête réalisée par le CNPA a recensé auprès de ses adhérents 125 offres d'emploi en CDI sur les métiers de mécaniciens et de carrossiers, offres réparties sur les quatre départements. Le montage de cette action conventionnée repose sur un co-financement Assedic/Conseil régional, qui ont conçu ensemble le cahier des charges et l'appel d'offre. Le point de vue du Conseil régional sur les actions de conventionnement de l'Assedic est ambivalent. Le fait que les branches professionnelles se soient rapprochées de l'Assedic dans le cadre de ces opérations posent bien sûr question, et ce d'autant plus qu'en R3 un travail partenarial conséquent a été mis en place entre le Conseil régional et les branches professionnelles par le biais des contrats d'objectifs. La crainte est donc réelle de voir le programme régional de formation quelque peu délaissé au profit des actions conventionnées mises en place par l'Assedic. En conséquence, le Conseil régional s'interroge sur la valeur ajoutée réelle des nouvelles aides à la formation introduites par l'Assedic si celles-ci se substituent aux aides existantes. Néanmoins, le Conseil régional tente de réagir en promouvant une nouvelle génération de contrats d'objectifs avec les branches professionnelles qui intégrerait plus directement la dimension « emploi ». Les contrats d'objectifs formation deviendraient ainsi des contrats d'objectifs formation/emploi.

### ***Conclusion des monographies régionales***

On le voit donc l'arrivée des Assedic dans le champ de la formation professionnelle bouleverse sensiblement le paysage régional, obligeant l'ensemble des acteurs à réajuster progressivement leurs stratégies. L'étude souligne à cet égard une grande diversité régionale, dans la conception et la mise en œuvre de dispositifs juridiquement identiques : poids de l'homologation dans la phase initiale en R3 *versus* priorité affichée pour le conventionnement en R2/R1 ; logique de diagnostic et d'expertise territoriale délégué au service public de l'emploi en R2/R1 *versus* logique de diagnostic régional adossé aux branches professionnelles en R3...

Dans les trois régions, il semble néanmoins que l'arrivée de l'Assedic devrait permettre à terme de mieux penser l'articulation des différents dispositifs de formation. Certes, il est fait état de divergences quant aux finalités de la formation - et la présentation du positionnement respectif de chacun des acteurs institutionnels témoigne clairement de représentations contrastées des enjeux de la formation - mais l'approche globalement partenariale qui caractérise ces trois régions, et ce bien avant l'arrivée du PARE, pourrait à terme aider à la clarification des fonctions dévolues à chacun des acteurs. Ces finalités ne sont d'ailleurs pas vécues comme étant contradictoires (formation/retour rapide à l'emploi, formation/qualification/insertion durable), mais elles nécessitent, de l'aveu même des Conseils régionaux, de s'interroger sur les conditions de leur complémentarité, ce qui est loin d'être véritablement engagé. La plongée au cœur



d'un de ces dispositifs et du montage partenarial concret auquel il a donné lieu devrait permettre de mieux saisir l'ensemble de ces enjeux.

### **III - Mise en place d'une Plateforme de remise à niveau et de qualification des demandeurs d'emploi en R2**

#### ***III.1 – Présentation de la Plateforme***

Afin de mieux connaître les modes opératoires liés à la mise en œuvre des dispositifs Unédic, la proposition retenue par la DARES a été de compléter les monographies régionales par l'analyse détaillée d'une action de formation conventionnée. Le dispositif que nous avons sélectionné concerne la formation de stagiaires de l'industrie, dans la région R2. Cette action mise en place en mars 2003 et partiellement encore en cours présente l'intérêt d'avoir impliqué et éprouvé la coordination d'un grand nombre d'acteurs : DDTEFP, ANPE, Organismes de formation : AFPA, AFPI (organisme de formation de l'UIMM), FRATE (organisme d'insertion), Représentants de la branche professionnelle : UIMM, Médef, CGPME, GEIQ (Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification), et enfin, Conseil régional. Elle a par ailleurs initié une expérience originale de mutualisation des financements de la formation des demandeurs d'emploi de statuts très divers, réunis dans les mêmes stages (indemnisés de l'assurance chômage/ indemnisés ASS/non indemnisés). Trois points d'observation ont paru essentiels afin de dégager les logiques d'action et leur mise en cohérence :

- Analyser le diagnostic économique qui préside au lancement d'une formation. Quelle place est faite à la thématique des métiers en tension ? A quelle réalité économique du tissu local renvoie cette problématique qui a servi de justification à la mise en place d'actions conventionnées par l'Unédic ?
- Comprendre le déroulement de l'opération elle-même : les modalités de négociation avec les organismes de formation, les critères de choix de l'organisme retenu ; la nature des discussions qui s'engagent entre les différents acteurs impliqués et le rôle de chacun dans le pilotage de l'action de formation ; les modalités de sélection des demandeurs d'emploi pressentis pour y participer (qualification, métiers recherchés, ancienneté de chômage, critère indemnitaire etc...) ; les modalités de financement entre les divers acteurs impliqués (Etat, régions, Assédic). Qui finance quoi ? et sur la base de quels critères (ARE/ASS/RMI) ?
- Savoir comment l'action de formation est évaluée par les acteurs eux-mêmes : quelle est la nature des critères mobilisés (degré de participation effectif des DE, nature des offres d'emploi proposées à l'issue du stage, suivi des stagiaires dans le temps, impact de l'action de formation sur la gestion de l'emploi de l'entreprise, impact sur les catalogues de formation des différents acteurs de la formation professionnelle et plus précisément sur l'offre régionale, etc).

La méthode d'investigation a reposé : sur une série d'entretiens avec les acteurs concernés ; sur l'analyse de l'ensemble des documents relatifs à cette opération (appel d'offres auprès des organismes de formation ; conventions entre institutions ; conventionnement des stages par l'UNÉDIC ; directives internes au service public de l'emploi ; diagnostics territoriaux du SPER et du SPEL ; programme territorial de lutte contre les exclusions ; enquêtes auprès des employeurs sur les besoins en recrutement ; matériaux d'évaluation de l'opération, par l'AFPA et par l'ANPE) ; sur notre observation participative à un comité de pilotage de l'instance réunissant l'ensemble des partenaires<sup>18</sup>, présentant l'évaluation de l'action de formation ; sur une visite des locaux de formation de l'AFPA, en présence du directeur du centre responsable de l'opération (stagiaires *in situ*) ; sur la visite d'une entreprise d'assemblage industriel ayant accueilli dans ses locaux une douzaine de stagiaires (+ entretien avec le chef d'entreprise).

### ***III.2 - Le diagnostic : les besoins locaux en main-d'œuvre***

#### *Difficultés structurelles de recrutement sur certains métiers*

La reprise de 1997-2001 a fait classiquement resurgir les débats sur les difficultés de recrutement. Les tensions sur le marché du travail se concentrent principalement sur le bâtiment (notamment les maçons dans la zone de M.), l'hôtellerie-restauration (dans la zone de B.) mais aussi les métiers des métaux (régleur, opérateur-régleur, agent de montage, affûteur, ajusteur) notamment dans la zone de M. (implantation d'un grand constructeur automobile). La réduction des effectifs en formation initiale préparant à l'ensemble de ces métiers (aussi bien dans l'Education nationale qu'en apprentissage) est le signe d'un profond « déficit d'attractivité » qui renvoie à des images négatives des conditions d'emploi, de travail et de salaires. Il semble que pour les métiers industriels des métaux, cette image soit en décalage avec une certaine amélioration des salaires et des conditions d'hygiène et de sécurité, les entreprises ayant dû revoir leurs pratiques face aux pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Par ailleurs, la course aux bacs professionnels affichée par les branches lors de la période de chômage élevée a sans doute réduit l'offre de formation de niveau V (CAP-BEP), et dans certains métiers traditionnels a débouché sur une pénurie de candidats formés lorsque ces métiers ont été à nouveau prisés. De façon générale, on retrouve ici le problème des objectifs et des temporalités décalés entre système de formation initiale et système d'emploi dont les besoins s'expriment quasi exclusivement sur le court terme. En lien avec ce problème, les organismes de formation constatent la tendance des entreprises à se réappropriier la formation continue de leurs salariés plutôt qu'à les confier à des organismes extérieurs. Pour répondre aux difficultés

---

<sup>18</sup> Nous remercions à cet égard l'ensemble des membres de cette instance qui ont accepté de nous accueillir au sein du comité de pilotage, en répondant sans esquivé à nos questions et en livrant librement leurs positions respectives. Nous remercions particulièrement la coordinatrice emploi-formation ainsi que les agents de l'ALE concernée dont l'aide et la compétence ont été précieuses à la conduite de cette enquête de terrain.

de recrutement des entreprises, des actions ont été mises en place selon deux clés d'entrée. La première – qui s'écarte de notre champ d'étude - concerne les publics jeunes en formation initiale qu'il s'agit de sensibiliser aux métiers de l'industrie rencontrant des difficultés de recrutement. Le second type d'actions concerne le public des demandeurs d'emploi, peu ou non qualifiés. Dans ce sens, les dispositifs d'appui à la formation tels que les Stages d'Insertion et de Formation à L'Emploi (SIFE), ou encore les Stages d'Accès à l'Entreprise (SAE) ont été assez largement mobilisés.

#### *La mise en place d'un pôle industrie et l'anticipation des départs en retraite*

Afin de mieux prendre en compte ces difficultés structurelles de recrutement dans l'industrie, notamment dans la métallurgie, un partenariat pérenne a été mis en place, sur le bassin de B., constitué de l'AFPA, l'ANPE, la DDTEFP, l'Assédic, le Conseil régional, la DRIRE, l'ADED, la Ville de B., les branches professionnelles. Baptisé « pôle industrie » cette structure a pour objet d'établir un diagnostic précis des offres et des demandes d'emploi dans l'industrie et de mettre en synergie les différentes actions en faveur de la formation des DE et de l'emploi. La DDTEFP et l'ANPE ont été à l'initiative de la mise en place du pôle, au printemps 2001 ; depuis cette date, elles en assurent le pilotage. L'arrivée d'une nouvelle coordinatrice emploi-formation, en janvier 2002, a contribué à mieux définir le rôle de chacun des partenaires et a permis d'entériner l'implication des branches professionnelles. C'est également en janvier 2002 que l'Assédic a fait son entrée dans le pôle.

Au sein de cette structure, un groupe de travail a été constitué, relatif à l'anticipation des départs à la retraite. Une enquête conduite conjointement par la CGPME, le MEDEF et l'UIMM a fait apparaître que 300 postes allaient être vacants d'ici à l'horizon de janvier 2006 et 400 à celui de 2008. Cette évaluation des besoins à moyen et à long terme ne contredit nullement les résultats de l'enquête BMO concernant les métiers à tension. D'une part, elle s'inscrit dans une temporalité plus longue, d'autre part elle repose sur un réseau d'employeurs de la métallurgie auprès desquels le pôle tente d'obtenir l'évaluation la plus précise possible des besoins en main-d'œuvre, à travers une démarche de sensibilisation à la Gestion prévisionnelle de l'emploi. La fonction d'ex-consultant en GRH du représentant de l'UIMM est mobilisée dans ce sens.

### ***III.3 - Les modalités et les objectifs de l'action de formation***

#### *Une construction partenariale*

Selon les termes du DDTEFP, « *la fonction du pôle industrie est de faciliter les rapprochement offre/demande d'emploi en concevant et adaptant les modules de formation en fonction à la fois des besoins des entreprises et de la spécificité des demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés* ». Dans cet l'objectif de ce rapprochement, un double partenariat est mis en place :

- Avec les entreprises d'une part, qui font connaître au pôle industrie leurs besoins précis, chiffrés, en recrutement, et leur engagement à prendre des stagiaires dans le cadre d'un tutorat d'entreprise. Une quinzaine d'entreprises, adhérentes de l'UIMM, du Médef ou de la CGPME, ont répondu dans ce sens. La plupart ont entre 50 et 200 salariés et constituent, pour certaines des fournisseurs de pièces à l'automobile ;
- Avec les principaux financeurs, d'autre part : DDTEFP, Assédic, CR. Un principe de mutualisation du financement a été retenu par le pôle (financeurs multiples mais mixage des publics stagiaires) dès septembre 2002, selon le partage suivant : les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ARE seraient pris en charge par l'Assédic, les personnes éligibles au SIFE mais non titulaires de l'ARE seraient pris en charge par l'Etat via le CNASEA. Ce n'est que dans un second temps, après le recrutement effectif de stagiaires ne relevant ni du SIFE, ni de l'Unédic, que le financement du Conseil régional a été sollicité. Les « autres publics » (essentiellement des DE jeunes non indemnisés, primo-demandeurs ou non) relèveraient ainsi du Conseil régional (via le CNASEA également).

La décision est prise d'engager des actions de formation à trois types de métiers :

- Opérateurs régleurs sur presse à emboutir et à découper ;
- Opérateurs régleur en usinage ;
- Monteurs/assembleurs en microtechnique industrielle.

D'un point de vue opérationnel, un appel d'offres initial est lancé par la DDTEFP en décembre 2002, auprès des organismes de formation, en vue d'organiser les stages de 36 demandeurs d'emploi, correspondant à 36 postes déposés à l'ANPE dans les métiers concernés. Dans les faits, 39 stagiaires seront recrutés (cf. encadré page suivante). A la même période, l'Assédic<sup>19</sup> et le CR donnent leur accord de principe sur le co-financement. Le calage définitif entre les trois financeurs ne sera réalisé qu'après le recrutement des stagiaires, en fonction des caractéristiques indemnitaires des ces derniers (éligibilité à l'AREF ou non/ au SIFE ou non).

---

<sup>19</sup> Chronologiquement, l'engagement financier de l'UNÉDIC dans le conventionnement des stages est confirmé par la commission de l'IPA de février 2003, c'est à dire après la détermination par le pôle des trois types de stages à organiser.

La durée des stages est fixée à 350 heures dont 140 heures en entreprise à compter d'avril 2003. Cette durée est modulable en fonction du temps nécessaire à la remise à niveau ou le ré-apprentissage à réaliser pour pouvoir intégrer un poste de travail. Ainsi une période en entreprise pourra être plus longue si l'entreprise le souhaite ou si la nécessité de réapprendre la vie en entreprise se fait sentir. A l'inverse, en fonction d'un poste à pourvoir, la durée de remise à niveau ou l'apprentissage de gestes fondamentaux pourra être allongé. La durée de 350 heures est donc une moyenne. Le coût moyen est fixé à 3045 euros par stagiaire. Ce coût est élevé au regard du coût moyen des SIFE collectifs (trois fois plus élevé). De l'avis de la coordinatrice « emploi-formation » : « *Si l'Unédic n'avait pas été co-financier, l'Etat n'aurait jamais pu prendre à sa charge la totalité des stages* ». Soulignons que le budget dévolu au SIFE a été divisé par deux entre 2003 et 2004 ; ce qui traduit nécessairement à l'avenir un déplacement - davantage qu'un cumul - des sources de financement de la formation des DE vers l'Unédic.

### *Une pluralité d'objectifs*

Les objectifs précis de l'opération ne sont pas nécessairement exprimés par tous de la même façon. Les termes de l'appel d'offres condensent l'état d'esprit des branches engagées (répondre le plus sagement possible aux besoins des entreprises) et de l'Assédir (favoriser l'accès rapide à l'emploi). Néanmoins, il convient de souligner que dans sa proposition de conventionnement des stages à l'Assédir (15 février 2003), l'ANPE rédige le paragraphe « Objectifs » de la façon suivante : « *Les stagiaires issus de ce premier niveau de qualification se verront proposer des embauches en contrat de qualification « jeunes et « adultes » dans les entreprises partenaires afin d'obtenir une qualification plus importante et se spécialiser dans le métier de leur entreprise d'accueil* ». On pressent ici une certaine ambiguïté entre la conception avancée par l'ANPE, celle d'un dispositif devant ouvrir la voie à une qualification certifiée sur des métiers qualifiés et une conception plus étroite de simple « adaptation » au poste de travail que traduit le choix d'un stage de courte durée. Ce décalage des représentations est encore plus complexe à analyser si l'on tient compte de la présence du GEIQ, groupement d'employeurs chargé du suivi et de l'accompagnement des stagiaires (émanation de l'UIMM), qui, lui, raisonne davantage en termes de parcours menant vers l'emploi via les contrats d'alternance, la convention qu'il a signée avec la DDTEFP et dont il perçoit des financements allant dans ce sens<sup>20</sup> (cf. *infra*). Les divergences de représentations des enjeux de formation se situent donc également au sein même de la branche, entre l'UIMM et le GEIQ.

L'intitulé même de l'action entreprise : « Plateforme de remise à niveau et de qualification » repris par l'appel d'offres trahit cette ambiguïté : simple remise à

---

<sup>20</sup> Le GEIQ qui procède à l'accompagnement dans l'emploi finance son action, selon le profil des personnes accompagnées, soit sur fonds propres, soit sur financements publics (ligne d'action spécifique DDTEFP lorsqu'il s'agit de publics relevant du programme de lutte contre l'exclusion dans le cadre de la territorialisation).

niveau ou visée de qualification réelle des stagiaires ? Le flou du terme « qualification » permet le compromis. En tout état de cause, le stage par sa durée n'a pas vocation à déboucher sur une certification. L'évaluation (cf. *infra*) montrera que la poursuite en contrat de qualification dont la durée et le niveau de rémunération peuvent certes s'avérer dissuasifs pour le stagiaire ne concernera que deux personnes

A ce premier niveau de « conflits des représentations » s'ajoute un second niveau de partition des compétences institutionnelles et des territoires dans le champ de la formation. Ainsi, le terme même d'« action d'adaptation », explicitement repris par le pôle, a permis de lever les réticences de l'Assédic vis-à-vis d'une opération qui aurait pu être perçue comme relevant du préqualifiant. C'est semble-t-il à cette condition que la décision de financement de l'UNÉDIC par l'IPA a pu être emportée : la visée de « remise à niveau » des plateformes devait se démarquer à la fois d'une action préqualifiante (relevant de l'Etat), et d'une action qualifiante (relevant de la Région).

A l'issue de cet appel d'offres, trois organismes de formation ont été retenus : l'AFPA, l'AFPI (organisme de formation de l'UIMM) et la FRATE (organisme de formation et d'insertion). Un autre organisme, l'ARIS est sollicité au cas où des travailleurs handicapés se présenteraient (une formation spécifique sur des postes de micro-technique industrielle est prévue dans ce sens). L'AFPA est le porteur du projet. Une certaine souplesse doit exister dans le mode d'accueil des stagiaires. Toutefois l'objectif de remise à niveau ainsi que l'enseignement de nature technologique obligent à la constitution de petits groupes. Ces mêmes groupes sont aussi le terrain d'essai d'une certaine (re)socialisation et le lieu d'une régulation. Enfin, une coordination entre les organismes de formation et les entreprises intéressées par le recrutement est assurée par le GEIQ. Ce rôle s'est avéré stratégique dans la mesure où une grande partie des employeurs qui s'étaient initialement engagés à recruter dans la phase de diagnostic du projet ont finalement renoncé à leurs engagements face au retournement conjoncturel. Dans ce contexte de remise en cause potentielle de l'opération, la DDTEFP a dû s'appuyer sur le GEIQ qui a prospecté auprès d'autres entreprises métallurgiques afin d'assurer la continuité du projet. Cet appui a supposé la signature d'une convention avec la DDTEFP explicitant le rôle d'accompagnement personnalisé des jeunes vers l'emploi par le GEIQ, et conditionnant ce rôle à la construction de parcours adossés à des contrats de qualification et d'orientation. On ne peut tout à fait exclure qu'à travers l'appui du GEIQ et son financement par l'Etat se soit joué en partie l'engagement des organisations patronales et la mobilisation des employeurs dans l'opération, les objectifs assignés en termes d'alternance étant davantage une contrepartie du financement public qu'un objectif propre du GEIQ par nature plus mobilisé sur les postes à pourvoir que sur la qualification des stagiaires.

**PLATEFORME  
DE REMISE A NIVEAU ET DE QUALIFICATION  
INDUSTRIE : EXIGENCES DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

**PUBLICS**

**Public prioritaire dont public en chômage récurrent notamment à l'issue de période d'intérim**

**OBJECTIFS PRINCIPAUX**

- Accès à l'emploi
- Cette action doit s'adapter en permanence à la situation du marché du travail.
- L'organisation et la mise en œuvre de cette action doit être souple et réactive.
- Cette action doit répondre dans son contenu et dans son organisation aux besoins des entreprises ayant de réels besoins en personnel.

**CONTENU**

- Il doit pouvoir s'adapter aux besoins des entreprises
- Le contenu doit au moins contenir un module de:
  - \* ré-acquisition des savoirs de base
  - \* spécialisation technique par rapport à un métier bien précis
  - \* accompagnement et résolution de problèmes
  - \* appui individualisé à la recherche d'emploi

**DUREE**

(heures théoriques + entreprises)

**PLATEFORME SIFE de 350 heures**

**LIEU DE LA FORMATION**

B.

**NOMBRE DE STAGIAIRES**

**36 places**

**DATE DE MISE EN ŒUVRE**

- **Tout au long de l'année** (tout système d'organisation peut être proposé: entrées et sorties permanentes, action collective, mixage des deux, partenariat entre organismes de formation ayant une spécialisation dans l'industrie...)

**EVALUATION**

- **80% des stagiaires** doivent, à l'issue du stage, **accéder à un emploi** en CDD d'au moins 6 mois et CDI

*Source : DDTEFP de R2, décembre 2002*

### **III.4 – Le recrutement des stagiaires**

#### *Quel ciblage des publics ?*

Le ciblage des publics, en lien avec les objectifs de l'opération, laisse également apparaître une certaine imprécision. Le principe retenu de mutualisation des financements aurait pu déboucher sur une pluralité d'objectifs et de publics visés, clairement énoncée par chacune des administrations, en fonction de leurs vocations respectives : chômeurs de longue durée éligibles au SIFE, d'un côté ; chômeurs indemnisés par l'assurance chômage sans exigence de durée de chômage, de l'autre. Implicitement, cette logique a prévalu dans la conception du programme. La DDTEFP a ainsi inscrit la plateforme au rang de ses actions contre l'exclusion ; de son côté, l'Assédic engage son conventionnement pour en faire bénéficier ses assurés, sans conditions particulières d'accès. Néanmoins, ce n'est pas cette double vocation que l'on trouve inscrite dans l'appel d'offres de la DDTEFP (cf. encadré) qui énonce comme cible du programme le « *public prioritaire dont celui des DE connaissant du chômage récurrent, notamment lié à des fins de missions d'intérim* ». Le choix est donc fait de mettre l'accent sur les phénomènes de récurrence de chômage lié à l'intérim que l'on sait important sur la région. Ce faisant, les partenaires du pôle cherchaient à s'assurer d'une certaine proximité des futurs stagiaires avec le marché du travail, l'attrait pour un métier industriel semblant peu compatible un éloignement trop important. Autrement dit, la réflexion sur le ciblage proprement dit des publics ou des catégories de publics prioritaires, a été en grande partie occultée par un impératif soufflé par les branches professionnelles : le principal critère de recrutement pour garantir le succès de l'opération était celui de la motivation des stagiaires. C'est la nature des métiers, la faible attractivité de l'industrie, les conditions de travail souvent pénibles, qui ont justifié la centralité de ce critère.

#### *Candidatures spontanées et filtrage des candidats*

Le choix de privilégier le critère de la motivation des stagiaires a conduit à favoriser des candidatures spontanées, à partir d'annonces présentant les stages par la voie de la presse et des chaînes locales de télévision ainsi que d'un affichage en ALE. Il n'y a donc pas eu de recherche des stagiaires dans les fichiers DE de l'Agence sur la base d'un profil ou d'un ciblage préétabli. Un partenariat a été mis en place entre les branches, l'ANPE et l'AFPA/AFPI pour la procédure de recrutement. Sur la base des candidatures spontanées (environ 150), une série d'entretiens ont été réalisés. Parmi les critères retenus, les connaissances techniques liées au métier n'ont pratiquement pas compté. Le CV, et le parcours du candidat ont été pris en compte, de même que la formulation de sa motivation. Une certaine expérience de l'industrie était requise étant donné le petit nombre



d'heures de formation proposées. Mais ce sont surtout les capacités de compréhension par le candidat de ce qui pouvait être exigé de lui qui ont été valorisées. Une information collective des pré-requis pour le stage a ainsi été organisée et le test individuel a porté sur l'aptitude des candidats à retenir et à retranscrire cette information.

Au total, environ 100 personnes ont été convoquées, 60 se sont présentées et une cinquantaine d'entretiens se sont déroulés. Le principe des candidatures spontanées n'a pas exclu une certaine « négociation » entre les différents partenaires de l'insertion préalablement informés de l'opération de formation, chacun d'entre eux cherchant à placer « ses publics » : missions locales, PLIE (Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi), CIDF. Au total, 39 stagiaires (au lieu des 36 programmés initialement) ont été finalement accueillis par les organismes de formation, dont 18 bénéficiaires de la convention Assédic, 12 de la convention DDTEFP (SIFE) et 9 bénéficiaires de la convention Conseil régional.

Une ECCP (Evaluation des Capacités et Compétences Professionnelles) a été réalisée pour permettre d'orienter le public vers l'un ou l'autre module de formation. Cette orientation a tenu compte du projet du stagiaire, de son passé professionnel et de ses capacités à s'adapter aux postes de travail définis. Les 39 stagiaires se sont répartis comme suit :

- 12 sur le stage d'opérateur sur presse ;
- 12 sur le stage d'opérateur sur machine outil (usinage) ; dont 1 démission au début de la formation.
- 15 sur le stage d'opérateur en assemblage micro-technique.

Dans le processus de recrutement, un point a fait l'objet d'un litige notable entre les partenaires du pôle : le recrutement de stagiaires féminines. Les branches professionnelles, l'UIMM notamment, se sont d'emblée opposées à ces recrutements en faisant valoir qu'ils ne pourraient déboucher sur des embauches en entreprises tant les jugements des employeurs étaient intangibles sur ce point. Les représentants de l'administration et les services publics de l'emploi ont « réussi » à négocier le principe d'un quart de femmes dans les stages, alors que les candidates féminines étaient plus nombreuses que leurs homologues masculins. Soulignons à cet égard qu'un des comités techniques du pôle porte sur les actions en faveur de la féminisation des métiers. Dans les faits, les femmes ont constitué le tiers des stagiaires.

La procédure de recrutement des stagiaires n'a pas été la même pour le troisième stage correspondant au métier d'assembleur en microtechnique. La DDTEFP et la Ville ont en effet eu connaissance de l'implantation locale d'une nouvelle entreprise spécialisée dans les opérations d'assemblage mécanique. L'employeur s'est d'emblée dit intéressé par la plateforme de formation, sous condition d'avoir l'entière responsabilité des stagiaires (la formation s'est entièrement déroulée sur le poste de travail). L'objectif a donc été ici de combiner une action de soutien à la création d'entreprise avec la formation de DE dont le parcours était qualifié de

« difficile » (séjour en camp bosniaque, passage par l’incarcération pénitentiaire, etc.).

### **III.5 - L'évaluation de la plateforme**

*Les caractéristiques des stagiaires (sources : AFPA et ANPE)*

- 40 % sont des chômeurs de longue durée ;
- Un tiers sont des femmes ;
- Le niveau de qualification est inférieur au niveau 5 (sauf pour un d’entre eux, d’origine étrangère, titulaire d’un DUT) ;
- Une proportion importante (60 %) est d’origine étrangère. Le Conseil régional souligne que de nombreux dossiers correspondant à des personnes d’origine étrangère ont été gérés et financés par ses soins, ces personnes ne touchant bien souvent ni l’assurance chômage, ni l’ASS ;
- Age : 41 % des stagiaires ont moins de 25 ans.

*Les difficultés rencontrées :*

- Le problème de la maîtrise orale et écrite du français a constitué un sérieux handicap à la formation. Un module d’alphabétisation est à l’étude au sein du pôle industrie pour aider les stagiaires 2004 ;
- Des difficultés d’ordre technique ont été ressenties par les stagiaires notamment pour le stage d’usinage d’un niveau technique plus complexe que celui destiné aux futurs opérateurs sur presse ;
- Mais les difficultés de compréhension des stagiaires n’ont pas été uniquement d’ordre technique ; elles ont également concerné l’observation des règles propres à toute organisation : fonctionnement hiérarchique, respect des horaires, etc. ;
- De ce point de vue, le troisième stage, formation au métier d’opérateur en assemblage micro-technique, qui s’est entièrement déroulé en entreprise a permis une meilleure appréhension des règles organisationnelles, d’autant que les stagiaires participaient in situ à la naissance et au développement (rapide en l’occurrence) de l’entreprise. Certains dans ce contexte se sont rapidement vus confier des responsabilités (chef d’équipe, assistance aux nouveaux stagiaires, etc.). On verra (cf. *infra*) qu’il s’agit également du seul stage qui a débouché massivement sur des embauches en CDI. En fait, cette entreprise a bénéficié d’un concours de circonstance particulièrement favorable : la mise en place avant son arrivée de cette action de formation et la possibilité de disposer, dans ce cadre, d’une main-d’œuvre formée à titre gracieux. L’employeur ayant refusé que la formation se déroule en dehors de l’usine, c’est l’AFPA qui s’est déplacée dans l’entreprise dans le cadre d’une formation/action. Cette démarche a été jugée très positive par les partenaires du pôle industrie

soulignant que le parc de machines neuves de l'employeur était bien plus opérationnel que celui (ancien et obsolète) de l'AFPA. Notons toutefois que le service public de l'emploi aurait pu négocier avec l'employeur l'embauche de quelques uns des demandeurs d'emploi en SAE ou AFPE, et cela d'autant plus aisément que celui-ci avait imposé ses propres conditions sur le déroulement de la formation.

- Des difficultés financières ont été également ressenties par les stagiaires dont beaucoup ont attendu plusieurs semaines pour toucher leur rémunération du CNASEA. La gestion des dossiers CNASEA qui incombe à l'AFPA/AFPI a pesé lourd en charge de travail pour ses organismes, sans pour autant que cela accélère les procédures administratives souvent très lourdes et pénalisantes pour les stagiaires ;
- Par ailleurs de fortes disparités de rémunération ont été constatées, souvent par les stagiaires eux-mêmes, selon leur statut. Ces disparités - dans un rapport de un à trois - sont souvent vécus comme une injustice réelle, d'autant plus que ce sont souvent ceux qui ont attendu le plus longtemps du CNASEA (les bénéficiaires de SIFE ou le public financé par la Région) qui touchent les rémunérations les plus modestes. Selon le jaune budgétaire joint au projet de loi de finances pour 2002, 40 % des stagiaires du livre IX perçoivent 305,20 euros par mois, à comparer à un montant moyen d'ARE de 823 euros par mois<sup>21</sup>.

#### *La situation du stagiaire à la sortie du stage*

Le bilan suivant est établi par l'AFPA, par questionnaire auprès des stagiaires. Il devrait être confronté à celui réalisé par l'ANPE. Rappelons que les deux premiers stages ont débuté en avril 2003 et se sont achevés à l'été 2003...

Dans sa réponse à l'appel d'offres initial, l'AFPA s'est engagée sur les résultats suivants :

\* accès à l'emploi : 60 %

\* formation : 20 %

\* proposition d'actions pour les stagiaires n'ayant pas accédé à l'emploi<sup>22</sup> : 20 %

Au total, le bilan réalisé par l'AFPA fait apparaître les situations suivantes au 8 janvier 2004, soit environ six mois après la sortie du stage.

---

<sup>21</sup> Le montant de la rémunération du livre IX du code du travail « RSP » est déterminé par un barème fixé au niveau national, fondé sur des critères tels que l'activité professionnelle antérieure ou la situation personnelle ou familiale. Il est donc le même, que le stagiaire soit rémunéré par l'Etat ou par la Région

<sup>22</sup> L'AFPA, aidée des organismes partenaires de la formation, s'engage à « mettre les stagiaires qui n'ont pas trouvé d'emploi, en lien avec les organisations qui pourront les soutenir dans leur recherche. Les services d'orientation professionnelles de l'AFPA seront sollicités pour cela. Le Centre AFPA de B. met en place un Espace Ressource Emploi qui restera à la disposition des stagiaires et demande l'implication du GEIQ Industrie » (réponse de l'AFPA à l'appel d'offres lancé par la DDTEFP).

**Situations des stagiaires au 8 janvier 2004**

CDI	8
CDD*	8
Intérim	4
Contrat de qualification	3
SIFA	1
DE	13
Démission de stage	2

*\*Certains CDD seront interrompus courant janvier et seront prioritaires dans les embauches de février, mais l'AFPA n'est pas en mesure de dire combien.*

Au regard des objectifs fixés par :

- la DDTEFP dans son appel d'offres (cf. encadré), les résultats ne sont pas atteints : 59 % des stagiaires sont en emploi, quel que soit l'emploi (par rapport à un objectif de 80 % fixés par la DDTEFP), le CDI ne concernant que 20 % des sortants. D'autre part, la majorité des CDD ont une durée inférieure à 6 mois ;
- l'AFPA dans sa réponse à l'appel d'offres (cf. *supra*), les objectifs sont quasiment atteints en termes d'accès à l'emploi, mais pas en termes d'accès à une formation qualifiante : les entrées en contrat de qualification et en SIFA ne concernent que 10 % des stagiaires au lieu des 20 % annoncés par l'AFPA dans ses objectifs.

**Parcours des 39 stagiaires du 1/10/2003 au 1/8/2004 (source : AFPA)**

Statut du stagiaire	Sexe du stagiaire	Type de stage	Situation au 01/10/2003	Situation au 09/01/2004
ASSÉDIC	H	2 (opérateur en usinage)	Entré en usinage Démissionne au démarrage	
ASSÉDIC	F	1 (opérateur sur presse)	DE	Intérim
ASSÉDIC	H	1	Missions courtes. Pbs santé	DE
ASSÉDIC	F	1	CDD 2 mois	CQ conducteur sur ligne
ASSÉDIC	H	1	CDD 6 mois	Autre CDD
ASSÉDIC	H	1	Intérim	CQ Conducteur sur ligne
ASSÉDIC	H	2	CDD 6 mois	Doit être suivi d'un CDI
ASSÉDIC	H	2	Intérim	Intérimaire bâtiment
ASSÉDIC	H	2	DE	
ASSÉDIC	F	2	CDD 3 mois	DE
ASSÉDIC	H	2	DE	Doit entrer en formation GRETA
ASSÉDIC	F	3 (assemblage, BGC)		Embauche prévue en février
ASSÉDIC	F	3		Embauche prévue en février
ASSÉDIC	H	3	CDI	CDI BG services
ASSÉDIC	H	3	CDI	CDI BG services
ASSÉDIC	H	3	CDI	CDI BG services
ASSÉDIC	H	3		Embauche prévue en février
ASSÉDIC	F	3	CDI	CDI BG services
SIFE	F	1	CDD 6 mois	CDD 6 mois
SIFE	F	1	CDD 3,5 mois	CDD 6 mois
SIFE	H	1	CDD 6 mois	Démission de CDD
SIFE	F	2	DE	SIFA 8 mois en école matern.
SIFE	F	2	CDI BG services	CDI BG service interrompu
SIFE	H	2	Intérim élect.	Intérim
SIFE	F	2	Mission longue	Mission intérim longue
SIFE	F	3	CDD 1 mois	CDD BG services
SIFE	H	3	CDI	CDI BG services
SIFE	F	3	Reporté	CDD BG services
SIFE	H	2	Abandon	Embauche prévue en février
SIFE	F	3	CDI	CDI BG services
CR	H	1	CDD 15 mois + CQ	CQ conducteur de ligne
CR	H	1	DE	DE
CR	H	1	Intérim	Intérim
CR	H	1		DE
CR	H	2	CDD 6 mois	CDD
CR	H	3	CDD 1 mois	CDD BG services
CR	F	3	CDI	CDI BG services
CR	H	3	Reporté	
CR	H	3	CDD 1 mois	CDD BG services

Parallèlement, un bilan est réalisé par l'ANPE. L'ANPE sépare logiquement les deux stages, de nature sensiblement différente puisque le stage 3 de formation à l'assemblage industriel est entièrement réalisé en entreprise (BGC). Le bilan apparaît plus défavorable que celui présenté par l'AFPA : 18 demandeurs d'emploi, au lieu de 13 dans le bilan AFPA, l'écart peut être expliqué par la période observation, le 8<sup>r</sup> janvier dans le cas de l'AFPA, le 20, dans le cas de l'ANPE). Seuls les stagiaires du stage 3 ont échappé \_ au moins provisoirement - au risque de chômage, mais pas à la précarité : le bilan de l'AFPA montre que quatre d'entre eux ont été recruté par BGC en CDD inférieurs à six mois (cf. tableau « Parcours des 39 stagiaires »). Une des responsables ANPE de l'opération confesse sa déception : « *Compte tenu des moyens mobilisés et des engagements qui avaient été pris par les employeurs, 75 % de demandeurs d'emploi à l'issue du stage... cela rend pour le moins sceptique* ».

**Profil des stagiaires et situation à l'issue des deux formations AFPA/AFPI  
(Stage 1 et 2 = 24 stagiaires). Situation au 20 janvier 2004**

Femme	6	25 %
ARE	13	54 %
Dont % CLD		23 %
CLD	9	37,5 %
< 25 ans	7	30 %
26-39 ans	11	48 %
> 40 ans	5	22 %
DE à l'issue du stage	18	75 %
Niveau 5	14	61 %
Niveau 4	5	22 %
> Niveau 3	4	17 %

Source : ALE de B.

**Profil des stagiaires issus de la formation en entreprise (Stage 3 = 15 stagiaires)**

Femme	8	54 %
ARE	9	60 %
Dont CLD		40 %
CLD	7	47 %
< 25 ans	9	60 %
26-39 ans	4	27 %
> 40 ans	2	13 %
DE à l'issue du stage	0	0 %
Niveau 5	11	73 %
Niveau 4	3	20 %
> Niveau 3	1	7 %

Source : ALE de B.

### ***Que conclure de l'expérience ?***

La plupart des représentants du pôle industrie se disent satisfaits de cette plateforme de formation. Compte tenu du profil des stagiaires, et de la conjoncture, le taux de retour à l'emploi est jugé certes insuffisant mais « *non négligeable* ». Mais c'est surtout la qualité du partenariat qui est mis en avant ; celui-ci a permis une bonne coordination des acteurs aux différents stades de l'opération (diagnostics, définition des stages, recrutement du public, mutualisation des financements, suivi du dispositif). « *Au début, il y avait beaucoup de tensions, tout le monde venait avec sa propre culture de la formation et de l'emploi. Pour l'UIMM, par exemple, ça n'a pas été simple de faire comprendre à sa base d'employeurs pourquoi il était important de siéger dans le pôle. Symétriquement, pour beaucoup, les obstacles dressés au recrutement de stagiaires féminines par l'UIMM n'ont pas été faciles à entendre...il a fallu négocier ...* » souligne la coordinatrice emploi-formation. Autrement dit, la mise en place du pôle et de la plateforme témoignent très concrètement d'un processus d'apprentissage du fonctionnement partenarial. Les acquis sont tangibles et se prolongent au-delà de la plateforme elle-même. Cette dernière a ainsi permis de lancer un dispositif d'enquête pérenne auprès des employeurs qui devrait constituer un outil important de mise à jour des besoins en recrutement, l'outil ayant également de façon plus ambitieuse une vocation à impulser une forme de gestion prévisionnelle des emplois dans les entreprises concernées.

Pour autant de nombreuses questions restent posées :

Le coût de stage représente à peu près trois à trois fois et demie le coût moyen d'un SIFE collectif. La DDTEFP a accepté de payer ce surcoût quitte à devoir geler des crédits sur d'autres postes. L'évaluation de la pertinence de l'action publique doit donc tenir compte des sacrifices réalisés sur ces autres postes, à budget en constante diminution (le budget SIFE a été divisé par 2), sauf à miser sur un déplacement progressif du financement de ce type d'opération vers l'Unédic et le Conseil régional, l'un et l'autre également soumis à des contraintes budgétaires. La fragilité des résultats en termes d'accès à l'emploi et notamment à l'emploi stable interroge de ce point de vue certains partenaires, notamment une conseillère professionnelle de l'ALE impliquée dans le dispositif : « *ces retours à la case départ (chômage) posent problème au regard des engagements en temps et en moyens financiers* ». De même, nous avons vu que l'accroche vers une formation plus qualifiante (type contrat de qualification) est loin d'avoir été réalisée en dépit d'un affichage d'objectif dans ce sens.

On peut se demander si la démarche partenariale qui constitue sans nul doute l'aspect le plus réussi de cette opération ne s'est pas construite en partie aux dépens d'une réflexion plus approfondie sur les objectifs du stage, sur les publics visés et plus largement sur les enjeux de qualification et d'emploi. La démarche de diagnostic qui est à la base de l'opération n'a pas été suivie d'un engagement effectif des entreprises qui comme nous l'avons souligné ont annoncé, pour

nombre d'entre elles, leur retrait de l'opération après le retournement conjoncturel. Nous avons montré à cet égard, le rôle stratégique du GEIQ sur lequel s'est appuyée la DDTEFP, conditionnant son aide financière à un engagement d'accompagnement personnalisé des jeunes vers l'emploi par le GEIQ, passant par la construction de parcours adossés à des contrats de qualification et d'orientation. Force est de constater que ces engagements ont été là aussi pour partie défaillants. Ainsi la mutualisation de la confiance au sein du partenariat en construction n'a pas conduit aux prolongements escomptés ni en termes d'emploi, ni en termes d'accès à une formation réellement qualifiante. « *On est en droit de se demander s'il ne vaudrait pas mieux contraindre les employeurs à déposer leur offre d'emploi à l'Agence avant de se lancer dans une telle opération* » en vient à déclarer une conseillère professionnelle de l'ALE. Les quelques bons résultats en termes d'accès à l'emploi, concentrés sur le stage n° 3, sont imputables à une entreprise en pleine implantation qui a saisi l'opportunité de ce stage pour recruter et former la base même de sa main-d'œuvre. Le dispositif a dans ce cas constitué un véritable effet d'aubaine, au détriment d'un SAE et d'une AFPE plus coûteux pour l'employeur. A tel point que face à la demande de cette entreprise de proroger la formule de stages-maison financés par la collectivité, la DDEFP a dû mettre un frein et faire valoir des arguments d'équité vis-à-vis d'autres demandeurs éventuels. La question de tels effets d'aubaine n'a pas fait l'objet d'une discussion collective au sein du pôle pour en délimiter clairement les conditions d'acceptation.

Nous avons par ailleurs montré la pluralité des représentations de la formation dont sont porteurs les acteurs du dispositif, pluralité potentiellement source de tensions. Il est vraisemblable que la volonté d'aboutir à un partenariat effectif ait conduit pour partie à occulter ces tensions, et par là même les confrontations sur ce point entre les différents partenaires institutionnels, ce qui a entravé du même coup le travail de clarification des objectifs en fonction des publics. Un compromis a été rapidement trouvé que synthétise l'intitulé même de l'action entreprise : « Plateforme de remise à niveau et de qualification ». Mais l'ambiguïté reste entière : simple ajustement au poste de travail ou visée de qualification réelle des stagiaires ? Tout s'est passé comme si le principe du volontariat, du côté des stagiaires, et de l'énoncé de besoins en emploi, du côté des employeurs, suffisait à légitimer le programme, l'action collective se concentrant essentiellement sur la dimension de financement.

Notons enfin que l'acteur Unédic a été en grande partie effacé dans ce processus. L'action conventionnée s'est trouvée noyée par un dispositif partenarial doté d'une dynamique propre et qui doit finalement peu à l'Assédic. Dans la phase initiale de diagnostic, la participation de l'Assédic se limite à une présence passive et à la collecte d'informations sur l'offre de formation, suivie il est vrai d'un engagement de financement. Cette relative passivité traduit la posture qui est celle de l'Assédic dans cette inter-région. Celle-ci n'impulse pas de démarche partenariale pas plus qu'elle ne participe à la phase de diagnostics mais elle témoigne d'une volonté de s'inscrire sur le territoire avec des correspondants locaux qui servent d'interface



entre le territoire et la Région. Elle laisse le soin à d'autres d'assurer cette ingénierie et accepte de financer ce qui entre dans le cadre de ses missions en matière de formation (retour rapide à l'emploi).

#### IV - CONCLUSION GENERALE

Les deux hypothèses que nous formulions à l'origine de cette étude (effet de levier positif exercé par les dispositifs Unédic sur le volume des demandeurs d'emploi en formation et effet de déplacement au détriment des chômeurs non indemnisés ou indemnisés par le régime de solidarité) ont été en grande partie mises à mal par l'analyse statistique réalisée à partir des données exhaustives du fichier historique de l'ANPE. Cette étude comporte un ensemble de biais méthodologiques importants (choix de la fenêtre temporelle d'observation, impossibilité d'identifier la nature des formations, problème d'imputabilité au PARE...). Elle débouche néanmoins sur une piste qui devrait retenir l'attention l'Administration et du Service public de l'emploi : il est possible que le PARE/PAP exerce un impact sur le profil des allocataires du RAC qui accèdent à la formation. Pour ceux-là, et pour ceux-là seulement, les nouveaux dispositifs Unédic de formation pourraient avoir renforcé les effets sélectifs d'accès à la formation. Ce résultat mérite d'autant plus d'attention qu'il est congruent avec l'objectif de retour rapide à l'emploi affiché par l'Unédic, impliquant un effet de sélection des plus « employables ». Il pourrait conduire, nous semble-t-il, à envisager un second travail statistique à partir du fichier historique, sur une période d'observation élargie à la période récente.

Néanmoins, les données récentes de l'Unédic soulignent que les actions orientées vers le retour rapide à l'emploi via la formation (AFPE, Conventionnement, formations homologuées prioritaires) ne représentent qu'un peu plus du tiers des entrées en formation des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance-chômage. La plupart des entrées en formation de ces derniers se font donc sur des actions pour lesquelles l'aide de l'Assedic est nulle (formations non homologuées) ou relativement limitée (cas des formations homologuées dites par défaut). Autrement dit, il convient de rester prudent sur l'impact de la démarche adéquationniste impulsée par l'Unédic. Il semble bien qu'une majorité des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'AREF continuent de choisir leur formation sans nécessairement s'inscrire dans la logique du retour rapide à l'emploi, leur projet professionnel ne cadrant pas nécessairement avec une ré-orientation sur les métiers dits en tension.

L'analyse des dispositifs Unédic au niveau régional nous a permis de souligner la diversité des stratégies de mises en œuvre : conceptions initiales opposées (logique d'homologation tout azimut en R3 *versus* priorité au conventionnement en R2/R1) et démarches d'élaboration des diagnostics différentes (expertise territoriale déléguée au service public de l'emploi en R2/R1 *versus* diagnostic régional adossé aux branches professionnelles en R3). Si la recherche de constructions partenariales dans le pilotage de la formation professionnelle des demandeurs

d'emploi semble bien commune à nos trois régions, la position de chacun des acteurs institutionnels concernés témoigne toujours de représentations contrastées des enjeux de la formation. La plongée au cœur d'un dispositif de conventionnement dans le bassin de B. illustre la diversité de ces représentations et met en exergue d'une certaine façon les risques qu'il pourrait y avoir à privilégier la forme sur le fond, le montage partenarial sur l'explicitation de ces enjeux. La volonté de parvenir à un partenariat effectif ne doit pas entraver le travail de confrontation et de clarification des objectifs de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. A cet égard, notre étude fait ressortir les quatre problèmes suivants :

*Un partage de compétences entre l'Assedic et le CR encore mal stabilisé*

Les budgets importants dont dispose l'Unédic dans le champ de la formation lui confèrent un pouvoir indéniable qui n'est pas nécessairement adossé à une bonne 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 préjudiciables à la formation des demandeurs d'emploi. Par exemple, lorsqu'un demandeur d'emploi faisait la demande d'une formation individualisée (de type AIF) en dehors du catalogue du Conseil régional, il était classique que l'Assedic et le CR se renvoient dos à dos la responsabilité du financement. Cette difficulté à identifier les compétences réciproques perdure et se répercute par exemple sur la mise en place des actions homologuées cofinancées, Assedic et Conseil régional exigeant mutuellement des engagements de financement. Le cas des formations d'aides soignantes est révélateur des difficultés à délimiter les champs de compétences institutionnels : en R2, par exemple, une partie des stagiaires sont prises en charge financièrement par l'Assedic et le reste par le CR, sans qu'aucune concertation préalable n'ait été réalisée et donc sans que ce partage soit véritablement stabilisé. Par ailleurs, l'ANPE ne siégeant pas à l'IPA, cela ne facilite pas les choses pour la traduction opérationnelle des principes formels édictés par l'Assedic en matière de formations prioritaires. Certaines dénominations de formations ou de métiers se trouvent ainsi parfois entrer dans la liste des prioritaires (prises en charge des coûts à 100 %) et parfois non (prises en charge à 25 %). C'est souvent le cas lorsque l'intitulé des formations ne correspond pas au code ROME de l'Agence.

*Une fonction nouvelle de l'Agence...dont la légitimité ne va pas de soi*

La mise en place du PARE a engendré un nouveau positionnement de l'Agence dans le champ de la formation professionnelle. Celle-ci exerce désormais un véritable travail d'expertise qui renforce indéniablement l'efficacité son action auprès des demandeurs d'emploi. Nous avons vu que le rôle de l'ANPE était central dans la mise en place des stages conventionnés. C'est à l'ALE de proposer 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. Or il

semble que cette mission n'aïlle pas de soi. Un des directeurs régionaux interviewé 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 »*. Compte tenu de la faiblesse en nombre des publics concernés (par ailleurs souvent les plus proches du marché du travail), la question est posée de la légitimité de l'Agence à organiser des stages de conventionnement fondés sur un retour rapide à l'emploi fortement tributaire de la dynamique conjoncturelle du marché du travail. Les réserves émises par une conseillère ANPE vis-à-vis de la plateforme du bassin de B. vont clairement dans ce sens : *« les retours à la case départ (jeunes réinscrits au chômage après leur stage) posent problème au regard des engagements en temps et en moyens financiers... On est en droit de se demander s'il ne vaudrait pas mieux contraindre les employeurs à déposer leur offre d'emploi à l'Agence avant de se lancer dans une telle opération »*.

*...qui pose la question de la nature de la formation dispensée et de son évaluation*

La logique de l'Unédic est de financer les formations de courte durée (moins d'un an dans le cadre des formations prioritaires, de six mois pour les non prioritaires), le financement des formations longues étant renvoyé à la responsabilité du chômeur lui-même ou de l'Etat. Cette limite positionne l'Unédic davantage comme un assureur notamment vis-à-vis du risque de licenciement que comme une institution responsable de la qualification des personnes. Dans de nombreux cas, les demandeurs d'emploi ont eu du mal à comprendre cette conception limitative de la formation imposée par l'Unédic, dans la mesure où le fonds social distribuait auparavant son aide sans limitation de durée. Plus généralement, dans le cadre d'une réflexion collective sur les enjeux ouverts par la formation tout au long de la vie, la question posée est celle de la cohérence des parcours individuels. La formation peut-elle être conçue comme un simple outil d'accès à l'emploi disponible localement et immédiatement ou devient-elle un élément indispensable de construction/reconnaissance des compétences au sens large et donc de sécurisation des trajectoires professionnelles ? Lorsque l'emploi disponible fait défaut, apparaissent clairement les limites de la conception étroitement adéquationniste de la formation. Nous avons même vu, à travers l'exemple de la plateforme de B., non seulement que les entreprises pouvaient faillir à leurs engagements en termes d'emploi, mais que les opportunités en termes de formations qualifiantes (contrats de qualification) se raréfiaient elles aussi avec l'emploi (effet pro-cyclique classique de la mesure). L'absence d'outil d'évaluation de l'efficacité des stages (le critère de retour à l'emploi après la sortie du stage semble bien insuffisant) – prenant en compte les moyens et notamment les moyens publics engagés - semble symptomatique du déficit de réflexion sur les visées mêmes de la formation.

*L'Unédic et la qualité de l'emploi*

La question de la qualité de l'emploi que masque en partie l'indicateur de retour rapide à l'emploi a été évoquée à de multiples reprises par nos interlocuteurs par nature sensibles aux problèmes de la récurrence des situations de chômage. La question de la qualité de l'emploi est fréquemment reliée à celle des contrats temporaires et notamment de l'intérim, en particulier pour les jeunes qui sont concernés par la récurrence du chômage et qui constituent un public cible des mesures de formation Unédic<sup>23</sup>. Ainsi par exemple, le nord de la région R2, dominé par l'industrie automobile, impose une tradition de recours élevé à l'intérim. Cette particularité explique d'ailleurs dans cette région la forte réactivité de l'emploi à la conjoncture économique. On a coutume de dire : « *une embauche équivaut à un intérimaire en plus* ». Ainsi, l'un des enjeux liés aux dispositifs de formation Unédic dans cette région a porté, en 2003, sur la négociation entre l'Agence et l'Assédic des règles d'attribution de l'AFPE. Cette négociation a débouché sur l'engagement suivant : aucune AFPE ne sera financée pour une mission d'intérim de moins de six mois. Parmi l'ensemble des enjeux associés à l'allongement des missions d'intérim, on ne doit pas perdre de vue la question de l'éligibilité à l'assurance chômage pour des publics fragilisés par des critères de durée de cotisation de plus en plus restrictifs. Or, de l'avis du directeur régional de l'Agence, cet engagement de l'Assédic n'a pas été simple à obtenir tant la réflexion sur la qualité de l'emploi semble faire défaut au sein de l'Unédic pour qui l'accès à l'emploi quel qu'il soit doit être privilégié. La réflexion sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi n'est ainsi nullement dissociable de celle sur l'emploi lui-même<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Il est à cet égard symptomatique que la vidéo réalisée par l'Assédic R2/R1 pour faire connaître son action en matière de formation ne relate que des expériences concernant des jeunes.

<sup>24</sup> Si l'on considère que le PARE-PAP s'inscrit à sa manière dans la Stratégie européenne pour l'emploi, on doit noter que la Commission européenne – dans le Rapport conjoint sur l'emploi 2003-2004 - adresse à la France la recommandation d' « éviter la segmentation du marché du travail » en favorisant la transformation des contrats temporaires en contrats permanents.