FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES ET PLACE DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DANS LE RECLASSEMENT DES CHÔMEURS

par

Gabriel BEZ *

La formation professionnelle dans un tournant...

Après avoir connu un certain dépérissement à la fin des années 1980 et provoqué auprès de ses principaux animateurs le sentiment d'une « déception diffuse » (1), la formation professionnelle est devenue aujourd'hui une priorité dans la stratégie gouvernementale et l'objet d'une « relance » très significative tant des pouvoirs publics que des partenaires sociaux.

Ce redressement se matérialise par des budgets en forte progression et par la réanimation de la négociation. Il repose à la fois sur la mise en place de nouvelles structures ministérielles : ministère de la Formation professionnelle et ministère de l'Emploi et administratives : transfert de responsabilités éducatives aux exécutifs régionaux et rénovation du service public de l'emploi (SPE).

Au-delà de ces modifications institutionnelles, d'autres approches de la formation se dessinent qui s'écartent sensiblement des schémas passés. Les débats très vifs de naguère autour des thèmes : formation en entreprise/formation en école, formation personnelle/formation professionnelle, formation individuelle/formation collective, ont beaucoup perdu de leur acuité, malgré quelques soubresauts de surface. L'accord que viennent de signer les partenaires sociaux sur le financement du congé individuel de formation illustre incontestablement un changement de mentalité.

La mutation économique actuelle et ses contrecoups sur la société transforme, en effet, les clivages en cours. C'est bien l'articulation de ce qui était mis en opposition qui est recherché aujourd'hui. Aussi voit-on la formation professionnelle continue com mencer à s'élargir au-delà des frontières étroites de l'entreprise et intégrer la notion de site; de même, les actions de l'État sont-elles de plus en plus soucieuses, non seulement de repérer les besoins des entreprises, mais de réunir les conditions favorables à la reconversion des actifs, au maintien et au développement des activités.

Avec tâtonnements, un nouveau cadre culturel de la formation professionnelle continue des adultes s'esquisse dont la norme de référence semble de moins en moins être l'éducation permanente et de plus en plus l'éducation technique.

... qui interroge le service public de l'emploi et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Dans ce contexte très ouvert de changement, quel est et quel peut être le rôle de la formation professionnelle dans le reclassement professionnel des chômeurs? Quelles fonctions remplit-il en liaison avec les instances interministérielles chargées d'animer et de coordonner la politique en la matière?

Le diagnostic approfondi sur son activité requiert, en bonne méthode, non seulement de prendre en compte les évolutions induites par la montée du chômage, mais encore de situer sa place dans l'économie générale des efforts développés par tous les partenaires concernés.

---

* Chargé de mission au Service des études et de la statistique du ministère du Travail.

(1) Cf. Jacques Delors, *Droit social*, Formation I, 1980.

Le système français de la formation professionnelle, dans son double versant public et privé, s'est depuis douze ans beaucoup développé et diversifié.

Son organisation actuelle est le résultat combiné :

— du maintien de dispositifs anciens qui tantôt connaissent des difficultés ou périclitent, tantôt sont en voie de rénovation profonde : AFPA (2) apprentissage, promotion sociale;

— du développement d'actions spécifiques centrées sur la gestion de l'emploi et mises en place à partir des années 1977-1978 : pactes, PAJ (3) plan d'insertion professionnelle pour la campagne 1982-1983;

— de la transformation dans le champ patronal de la demande des entreprises et de la nature des formations qu'elles financent pour leurs salariés.

L'ensemble de ce dispositif repose sur une multiplicité d'acteurs : financeurs, personnes consultées, réalisateurs, contrôleurs... Il est en outre sous-tendu par les politiques distinctes que conduisent l'État et les entreprises. Néanmoins, ce système multipolaire ne confine pas à l'éclatement. Des connexions s'établissent progressivement entre les diverses composantes de cet appareil : les régulations apportées par la législation et la réglementation, la mixité des financements que recherchent de plus en plus tous les organismes réalisateurs de formation, les modalités d'alternance entre situations de travail et situations d'apprentissage, contribuent à donner une configuration plus homogène de la formation continue dans ses ensembles publics et privés et la rendent plus autonome par rapport au modèle très prégnant de la formation initiale.

En conséquence, la réflexion sur le rôle de la formation — et plus spécifiquement du SPE — dans la réinsertion des chômeurs doit s'inscrire dans le cadre d'une approche et d'une appréciation globale des actions réalisées par les entreprises et par l'État. La démarche administrative traditionnelle, marquée par l'approche budgétaire, se concentre généralement sur le seul segment public; elle s'interdit de voir le jeu d'interdépendances qui s'exerce entre les deux sous-systèmes quand des inflexions notables s'y produisent. Cette séparation artificielle, induite par l'histoire de la formation professionnelle et les formes cloisonnées qui caractérisent la collecte des données, aboutit à ne pas prendre la mesure des problèmes qui se posent et cache l'angle favorable pour esquisser les solutions adéquates. De même que la compréhension du chômage trouve une grande part de son sens dans l'analyse de la composition et des mouvements de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'activité, de même les interventions en matière de formation des chômeurs doivent être confrontées avec la distribution générale des actions que développent les entreprises.

Avec le concours d'autres partenaires, le ministère de l'Emploi assure, dans le champ de la formation professionnelle, un rôle très important d'animation et de réalisation. Le présent article se propose, à l'aide des éléments disponibles :

— d'identifier, dans l'action de l'État et au cours des dernières années, le coût, le poids et les effets de la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi;

— d'indiquer la place et le rôle qu'occupe le SPE parmi les intervenants publics et privés;

— enfin, en guise de conclusion, et par le jeu éclairant de comparaisons, de tenter quelques interprétations sur le contenu de ses réalisations.

I. FORMATION PROFESSIONNELLE ET POLITIQUE D'EMPLOI

Un effort budgétaire modéré depuis dix ans...

Parmi les différentes composantes de la politique de l'emploi (indemnisation du chômage, incitation à l'entrée ou à la sortie d'activité, maintien et promotion des activités...), la formation professionnelle, avec 21,6 milliards de F en 1981, constitue de loin le premier poste de dépenses au titre des « aides actives »et représente 30 % du coût de la politique de l'emploi. Elle vient cependant après l'indemnisation du chômage qui représente 58 %. Cette position de second rang est relativement récente. Jusqu'en 1977, la formation professionnelle constituait le segment le plus significatif de l'action de la collectivité nationale. Cependant, l'augmentation du nombre de bénéficiaires au titre de l'indemnisation du chômage et le recours récent et massif aux garanties de ressources, ont inversé très substantiellement les positions. Le rythme annuel moyen de progression des dépenses en francs constants de 1973 à 1981 n'a pas évolué au même niveau en ce qui concerne, d'une part les aides passives (indemnisation de chômage et incitation au retrait d'activité) et d'autre part l'aide active qu'est la formation. Rappelons que ces deux catégories d'aides représentent à elles seules, aujourd'hui, presque les 9/10e de la dépense publique pour l'emploi. Les aides passives ont augmenté en francs constants quatre fois plus vite que la formation, et celle-ci, avec un taux de croissance moyen annuel de 6,5 %, a connu une progression deux fois et demie moins rapide que l'évolution d'ensemble de la dépense publique de l'emploi (4).

On observe même, toujours en francs constants, une baisse de 6 % des dépenses de formation en 1979 et une stagnation en 1980 et 1981 qui viennent infléchir la courbe régulièrement ascendante depuis 1970.

---

(2) Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

(3) Plan avenir-jeunes.

(4) Cf. *Les comptes de l'emploi, données physico-financières,* **1973-1980.** La Documentation française.

... essentiellement tourné vers les demandeurs d'emploi...

A l'intérieur des dépenses de formation consacrées aux actifs ayant ou non un travail, la part des fonds consacrés aux demandeurs d'emploi s'est très nettement accrue au cours de la période. Représentant 1/5 et 1/4 des crédits affectés en 1973 et 1976, l'effort financier destiné aux chômeurs dépasse en 1980 les 40 % avec un coût de huit milliards de F.

La progression des budgets s'est traduite assez mécaniquement dans le flux des chômeurs formés. De 175 000 en 1976, le nombre de formés approche les 300 000 en 1980.

... par les politiques en faveur des jeunes...

Cette augmentation est essentiellement due à l'effet des pactes pour l'emploi et, dans une mesure beaucoup plus réduite, aux indemnités de formation des ASSEDIC. En revanche, les flux de demandeurs d'emploi formés par les dispositifs traditionnels — AFPA, FNE (5), FFPPS (6) ont stagné.

TABLEAU 1

Nombre de chômeurs formés en 1976 et 1980 selon les dispositifs traditionnels

Formés	1976	1980	Évolution en % sur la période
AFPA.....	53 400	55 800	+ 4,5
FNE.....	20 000	21 000	+ 5
FFPPS.....	64 000	62 000	— 3,1
Total.....	**137 400**	**138 800**	+ 1

Au contraire, les formules des pactes pour l'emploi, qui incluent une action de formation (stages de préparation à la vie professionnelle et contrat emploi formation), ont assuré durant cette période un flux moyen annuel de 100 000 personnes, la croissance des CEF (7) compensant la baisse relative des stages de formation professionnelle. Les indemnités de formation (IF), mises en œuvre par les partenaires sociaux, ont vu leurs effectifs plus que doubler sur la période. 21 000 personnes étaient formées en 1980.

... entraînant une recomposition d'actions déjà exercées.

La mise en place des pactes et leur relative pérennisation ne s'est pas simplement *juxtaposée* aux dispositifs traditionnels. Elle a *transformé* ou *déplacé* certaines actions traditionnelles qui s'y exerçaient. Cette modification s'est opérée à la fois dans le champ public et privé :

● Si l'AFPA et le FNE ont été très peu concernés par les pactes, on observe, en revanche, dans le cadre du FFPPS, une baisse très importante des actions de préparation ou de préformation professionnelle pour les jeunes, au profit d'actions de reconversion pour adultes. Ce déplacement interne à la structure porte sur 30 % des effectifs, soit 20 000 personnes environ.

● Par ailleurs, les entreprises, qui assuraient sur leur propre budget des actions d'adaptation et de préformation au profit des mains-d'œuvre juvéniles qu'elles recrutaient, se sont progressivement détournées de cette charge pour concentrer leurs interventions sur les personnes qualifiées et l'encadrement moyen.

Tout s'est donc passé comme si les pactes avaient attiré et capté un volume non négligeable d'actions déjà existantes et mises en œuvre par l'État et les entreprises. Si le changement analysé est positif dans le système public — la modification enregistrée obéit à un mouvement de rationalisation interne — il pose davantage de problèmes en ce qui concerne les entreprises. Celles-ci se sont déchargées d'une fonction qui leur était coutumière et ont donc mis à profit l'organisation externe et socialisée du dispositif d'aide à l'insertion qu'ont promue les pouvoirs publics.

***

La focalisation sur la catégorie cible principale « jeunes-demandeurs-d'emplois-de-moins-de-26-ans » d'un programme spécifique et d'ampleur a donc eu plusieurs effets. Elle a contribué à :

— révéler, regrouper, et, pour partie, externaliser certaines actions qui étaient déjà faites et financées;

— réorganiser par contrecoup un ensemble d'interventions au profit des populations adultes, tant dans le secteur public que privé;

— augmenter la sélectivité à l'embauche. Les pactes permettaient l'essai de plusieurs bénéficiaires avant de retenir ceux qui seraient recrutés. Paradoxalement, les aides à l'embauche ont secrété des difficultés accrues à l'embauche;

— récupérer en nature une partie du prélèvement fiscal opéré par l'État sur les entreprises, dans le cadre du 0,2 % du 1,1 % (8).

S'agissant de la mise en œuvre des politiques, deux conséquences méthodologiques semblent devoir être retenues :

● Les interventions sur le marché du travail, définies selon des approches catégorielles et sur la base de critères naturalistes (âge, sexe...), s'avèrent relativement inefficaces à toucher les individus en

(5) Fonds national de l'emploi.

(6) Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

(7) Contrat emploi-formation.

(8) La contribution obligatoire des entreprises au titre de la formation professionnelle est de 1,1 % de la masse des salaires. Sur cette taxe, l'État prélève 0,2 % pour financer la formation des jeunes.

difficulté à l'intérieur des populations visées. Elles sont en outre coûteuses et ont tendance à se démultiplier du fait des oppositions que mécaniquement elles appellent. Concentrer l'action sur les jeunes, c'est faire apparaître en pointillé la catégorie adultes; c'est aussi reconduire la même approche grossière parce que large sur d'autres fractions de population et aboutir aux mêmes résultats pervers.

● Les conséquences des interventions publiques ne se bornent pas au champ public. La définition d'une politique et de ses effets escomptés doivent donc tenir compte de l'ensemble du système de la formation professionnelle à l'intérieur duquel elles trouvent sens et appui.

II. FORMATION PROFESSIONNELLE ET RÉGULATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Une information de base inégale et lacunaire.

Si les travaux des 7e et 8e plans, et plus récemment du plan intérimaire, avaient contribué à mieux faire connaître la structure et l'évolution des dépenses de l'État pour ses différentes formes d'intervention, en revanche, il est paradoxal de constater que très peu d'efforts et d'attention ont été consacrés au dénombrement des chômeurs formés, à l'analyse de leurs caractéristiques, aux évolutions respectives des flux de stagiaires et de demandeurs d'emploi. L'outil statistique, de mauvaise qualité et profondément hétérogène selon les dispositifs qu'il renseigne, ne fournit pas les éléments de base minimum permettant d'assurer un suivi et une évaluation correcte des résultats. Aussi se trouve-t-on en face d'un dispositif inégal, constitué de sous-ensembles qui présentent parfois un bon degré de qualité relative — AFPA, CEF, Apprentissage —, mais qui sont loin de couvrir le champ total de ses réalisations.

Tout se passe comme si, malgré les objectifs gouvernementaux et les politiques successives de lutte contre le chômage par la formation, les organisations porteuses de cet effort n'avaient pas encore intégré très concrètement cette préoccupation dans leurs comportements et leur système d'information. Si cette observation doit être tempérée en ce qui concerne les programmes Pactes, PAJ et plan 16-18 ans, qui ont mobilisé beaucoup d'attention et de moyens, elle semble pouvoir s'appliquer, avec quelques variantes, aux dispositifs plus anciens. Ceux-ci ont continué sur leur lancée en prolongeant des comportements et des stratégies dont la logique du fonctionnement, bien que tournée vers les chômeurs, est restée marquée par une période de pénurie relative de main-d'œuvre, ou de reconversion dans une situation économique porteuse.

La formation dans la lutte contre le chômage : les principaux acquis.

Le renforcement quantitatif et qualitatif des actions de formation pour les chômeurs se fonde sur le principe implicite que le stock de compétences détenu par les demandeurs d'emploi est moins élevé que celui des actifs au travail ou, à tout le moins, s'il est de même niveau, ne correspond pas à la demande, là où elle s'exerce. Le remodelage des qualifications est alors, dans les espaces où se dégagent une offre et une demande, un des vecteurs importants de l'employabilité. Que peut-on dire aujourd'hui sur ce point?

● On sait globalement que l'élévation des niveaux de formations constitue une protection renforcée, d'une part contre les risques d'entrées en chômage, d'autre part contre sa durée et sa répétitivité si l'on est devenu demandeur d'emploi. A l'intérieur de chaque palier de qualification, la détention d'un titre professionnel donne plus d'atouts qu'un titre de formation générale.

● La qualification, constituée du seul apport de l'expérience professionnelle qui résulte d'une ancienneté qu'ont pu codifier les conventions collectives, semble assez mal résister au chômage. C'est le cas d'un certain encadrement autodidacte.

En situation de chômage, la qualification acquise sur le tas, avec le temps et le relais des accords conventionnels, apparaît moins bien tenir que la qualification qui a été constituée d'un mélange de situations de travail et d'apprentissage formel. L'appréciation en la matière reste cependant difficile. Au-delà des modalités de constitution d'une compétence et de la part active qu'y joue la formation, intervient un facteur très discriminant : l'âge.

● Quoi qu'il en soit, le principe qui lie l'élévation des niveaux de formation à un indice accru de protection contre le chômage s'est brouillé avec l'accroissement des tensions sur le marché du travail. La baisse de l'emploi industriel, la montée des licenciements économiques et la restructuration de l'appareil productif, ont accentué le phénomène d'un chômage qualifié et bouleversé les modes d'accès à la qualification ouvrière de base (niveau CAP et BEP). On rencontre ainsi aujourd'hui une situation où des jeunes titulaires d'une formation de niveau V, mais encore peu habitués à l'entreprise, ont pu connaître des insertions plus difficiles que des populations apparemment plus démunies, mais un peu plus âgées et ayant quelqu'expérience de la vie de travail.

Les chômeurs sont-ils moins formés que les actifs occupés?

On pourrait aisément concevoir qu'avec l'augmentation du chômage et d'un chômage contraint, la structure des compétences des populations avec ou sans travail soit très proche. En réalité, et quelle que soit la grande imperfection des instruments de mesure, on constate un léger décalage entre les deux sous-populations et ce, au détriment des chômeurs. Si la proportion des non-formés — la moitié du stock — est égale de part et d'autre, les détenteurs d'une qualification professionnelle ont moins de risque d'être en chômage que les titulaires d'un diplôme d'enseignement général.

Au cours du temps — 1977-1981 — et alors qu'on enregistre une très substantielle élévation des niveaux de formation de la population active, l'écart entre chômeurs et travailleurs occupés s'est creusé. Le phénomène est particulièrement net pour les formations situées au terme du cycle secondaire et celles qui sont de niveau supérieur.

L'importance du décalage analysé serait renforcée si l'on procédait au retrait de la population jeune. Celle-ci est généralement mieux formée que la population adulte en exercice. Aussi contribue-t-elle, à hauteur de trois ou quatre points, à atténuer le poids de la population chômeuse sans formation et à renforcer celui de la population ayant le niveau du BEP et du CAP (cf. tableau n° 2).

TABLEAU 2

Répa rtition des actifs occupés et des chômeurs selon les niveaux de formation en octobre 1977 et octobre 1981

En %

Actifs occupés ou chômeurs	Niveaux de formation							Total (y compris non déterminés)
	VI		V		IV	III	I et II	
	Sans formation	CEP	BEP CAP	BEPC				
Octobre 1977								
Actifs occupés	50,7		19,3	10,7	9,7	4,1	4,7	100 (21 390 929)
Chômeurs (PDRE)*	50,7		16,7	14,6	10,2	3,0	4,4	100 (1 105 708)
Taux de chômage	6 %	4 %	4,3 %	6,6 %	5,1 %	3,6 %	4,6 %	4,9 %
Octobre 1981								
Actifs occupés	45		20,7	12,3	10,5	5,3	5,5	100 (21 403 756)
Chômeurs de moins de 25 ans (au sens du BIT)	43		25		19,3	10,7	2,5	100 (354 166)
Chômeurs (PDRE)*	48		19,8	15,5	9,5	3,3	2,8	100 (1 921 707)
Taux de chômage	11,2 %	6,3 %	7,9 %	10,3 %	7,7 %	5,4 %	4,3 %	8,3 %

* PDRE : Population disponible à la recherche d'un emploi.

Source : Enquête emploi.

Chômeurs et chômeurs bénéficiaires d'un stage : Quelle régulation quantitative?...

On retiendra deux indicateurs susceptibles de mesurer l'impact du nombre de formés en cours de chômage relativement à l'ensemble des chômeurs. Le premier indicateur procède par confrontation de stocks, le second se fonde sur le rythme d'évolution comparée des deux grandeurs.

● L'approche par les stocks.

Si l'on effectue le ratio : du nombre de chômeurs formés au nombre des chômeurs mesuré par le nombre moyen de DEFM (9) au cours d'une année, on observe que l'effort de formation professionnelle, après avoir significativement progressé lors du lancement des pactes, s'est infléchi progressivement pour retrouver, en 1980, le niveau obtenu cinq ans auparavant. La confrontation donne la série suivante :

TABLEAU 3

Proportion de demandeurs formés sur l'ensemble des demandeurs inscrits

En milliers

	1976	1977	1978	1979	1980
(1) Demandeurs d'emploi formés	176	271	269	282	289
(2) Demandeurs inscrits (DEFM de septembre)	955	1.175	1 284	1 423	1 519
(1)/(2) Proportion en %	18	23	21	19	18

(9) Demandes d'emploi en fin de mois.

L'estimation effectuée au terme du PAJ fin juin 1982, confirme la dégradation d'une proportion qui se situerait aujourd'hui à 17 % environ.

● L'approche par les rythmes comparés d'évolution.

En rapprochant les taux de progression respectifs du nombre de chômeurs âgés de 16 à 59 ans et inscrits à l'Agence depuis plus de trois mois, de celui du nombre de chômeurs formés sur la période 1976-1980, on constate que le différentiel de croissance est de 50 %. L'écart se creuse fortement si l'on confronte l'évolution des formés hors pactes avec l'évolution des demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans et ayant plus de trois mois de chômage (10). Il s'élève à 85 % (cf. tableau n° 4).

TABLEAU 4

Évolution comparée pour la population de 25 à 59 ans du nombre de demandeurs formés et du nombre de demandeurs inscrits depuis plus de 3 mois

	1976	1977	1978	1979	1980	Accroissement entre 1976 et 1980
Demandeurs formés de 25 à 59 ans.....	175 000	175 500	174 700	172 000	184 000	+ 5 %
DEFM 25-59 ans de plus de 3 mois.....	285 800	373 158	440 600	507 529	550 000	+ 92 %

... et quelle régulation qualitative?

Quelles sont les caractéristiques des chômeurs qui suivent un stage? S'il est important de situer la population des chômeurs par rapport à la population occupée, il est tout aussi essentiel de situer au sein de la population sans emploi ceux qui améliorent leur qualification. Constituent-ils un sous-ensemble bien défini par rapport à la population mère? Caractéristiques démo-éducatives, éléments sur le passé professionnel, résultats différenciés sur le placement, etc. l'état des données ne permet pas d'esquisser de telles analyses. On se bornera à fournir quelques indications sur la structure comparée des âges.

L'effort consacré aux jeunes est nettement plus important que leur poids pourtant massif dans la structure du chômage.

Plus de la moitié des stagiaires formés sont des jeunes alors qu'ils représentent 42 % des chômeurs. La même tendance demeure, pactes ou PAJ exclus.

De façon plus générale, la distribution des âges des chômeurs formés n'épouse pas celle de l'ensemble des chômeurs. L'offre de formation s'adresse essentiellement aux jeunes actifs ou, à tout le moins, à des actifs en chômage situés dans le premier versant de leur vie professionnelle : la proportion de moins de 35 ans atteint 85 % des formés, alors qu'elle n'est que de 60 % environ pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (et 47 % pour les actifs occupés).

Deux points méritent d'être soulignés :

● Si le chômage a tendance à se concentrer sur des actifs jeunes ou d'âge moyen, la formation dispensée amplifie ce mouvement en déployant ses efforts pour les actifs débutants ou ayant encore peu d'expérience professionnelle.

● *A contrario*, elle touche très peu d'actifs d'âge mûr. Aussi, l'actuel programme d'intervention sur le chômage de longue durée auquel sont plus exposés les actifs au-dessus de 40 ans (11) est-il relativement nouveau. L'offre de formation financée par les pouvoirs publics a absorbé jusqu'ici une population encore proche des entraînements scolaires, et pour autant qu'on puisse le mesurer à travers l'exercice des Pactes, relativement formée. C'est une règle en effet fréquente que le recours à la formation soit le fait de personnes déjà munies d'un certain bagage culturel.

L'attention portée aux chômeurs de longue durée ne signifie pas seulement un nouveau marché pour l'offre de formation dans le champ public, mais également une transformation profonde de ses approches techniques et pédagogiques : problème dont l'importance a pu être minimisée compte tenu des flux traditionnels qui y transitent.

III. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DANS LE SYSTÈME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES. SA PLACE ET SON RÔLE

Dans le champ très vaste et multiforme de la formation professionnelle, quelle est l'insertion du service public de l'emploi? Quelles fonctions remplit-il dans

(10) Une durée d'inscription à l'ANPE égale ou inférieure à trois mois peut correspondre à un chômage d'ajustement entre deux emplois n'appelant pas une action de formation.

(11) Rappelons que selon les données actuelles, un adulte de 25 à 50 ans a 1,6 chance de plus qu'un jeune de connaître un chômage d'une durée supérieure à un an. La fréquence s'élève à 1,8 pour un actif de plus de 50 ans.

les missions qu'à travers le ministère de la Formation professionnelle l'État exerce? On s'attachera donc à identifier les moyens administratifs, financiers et humains qu'il mobilise et à cerner la place qu'il occupe dans la requalification des demandeurs d'emploi.

Une activité très diversifiée.

Un des traits les plus originaux du service public de l'emploi en matière de formation professionnelle des adultes tient à la diversité des fonctions qu'il assure. Ces dernières élargissent et optimisent le contenu d'une intervention qui serait strictement bornée à la réalisation pédagogique des formations. De ce fait, il maîtrise une longue chaîne d'opérations. S'il conçoit, finance et dispense les formations, le SPE veille également au pourvoi des stages et à la régulation des flux d'entrées. Il assure en outre la rémunération de la grande majorité des stagiaires (cf. encadré sur les six fonctions principales du service public de l'emploi).

LES SIX FONCTIONS PRINCIPALES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Dans l'exercice de la formation, le SPE met en œuvre six fonctions principales. Il est en effet :

● **Financeur et réalisateur d'actions de formation.**

A ce titre, il prend rang parmi les grands ministères formateurs avec, notamment, l'Éducation nationale, l'Agriculture et la Santé. Sa capacité de réalisation s'exerce à la fois par des moyens propres et par recours à la sous-traitance. Sa surface financière dépend d'abord de crédits inscrits à son budget et ensuite de fonds qui lui sont transférés, soit dans le cadre interministériel de la formation professionnelle (instruction et suivi de conventions pour le compte du FFPPS), soit dans le cadre du Fonds social européen dès lors que les actions entreprises sur le territoire national rejoignent les programmes prioritaires de la communauté.

● **Concepteur.**

Cette activité se manifeste autant dans la définition des progressions pédagogiques que dans les efforts consistant à organiser, localiser et faire évoluer un appareil complexe en fonction des attentes des individus et des besoins des entreprises.

● **Pourvoyeur et régulateur des flux d'entrée dans les stages.**

Le service public de l'emploi accueille les demandeurs d'emploi et fournit information et conseil à tous ceux qui le désirent. Aussi doit-il les aider à définir un projet professionnel réaliste, déterminer avec eux la pertinence d'une action de formation, enfin, apprécier leurs capacités psychologiques et intellectuelles pour suivre et réussir un stage aux niveaux requis.

Dans l'axe de cette mission, le Conseil des ministres du 17 juin 1981 et la circulaire DE n° 57 du 12 août 1981 ont confié à l'agence un rôle beaucoup plus actif dans le choix des populations à risque, le pourvoi des stages et l'animation du réseau formation. De sorte que son intervention, en amont des sessions pour demandeurs d'emploi, s'est sensiblement accrue : 85 % des candidats retenus dans le cadre du Plan avenir-jeunes (PAJ) ont été présentés par ses services. De plus, pour une personne accueillie en stage, deux avaient été auparavant présélectionnées : 4,5 dans le cas de l'AFPA. Ainsi, l'offre de formation financée par les pouvoirs publics et ouverte aux demandeurs d'emploi devient-elle, en quelque sorte, « asservie » à la mise en œuvre des politiques de requalification et de réinsertion.

● **Contrôleur.**

La fonction contrôle, entendue au sens large, s'exerce selon deux dimensions :

● Elle est juridique par l'observance des règles codifiées dans le droit du travail. La formation professionnelle et la législation attenante, pour une part non négligeable de ses conditions d'exercice, et mis à part les aspects fiscaux, relève du droit du travail et des travailleurs. Cette fonction de contrôle, d'arbitrage et de médiation, est appelée à se développer avec l'accroissement des formules d'aide à l'insertion liant contrat de travail et formation et la mise en place de procédures négociées du plan de formation entre partenaires sociaux.

● Elle est également technique, pédagogique et financière. Elle se matérialise notamment par :

— des enquêtes préalables de faisabilité et de coût destinées à la prise de décision;

— des procédures de contrôle relatives à la qualité des formations proposées ou dispensées;

— des études de suivi et d'évaluation des résultats obtenus.

● **Agent payeur.**

Le ministère de l'Emploi assure la paie de la presque totalité des stagiaires de la formation professionnelle bénéficiaires d'une rémunération. Le mandatement repose à la fois sur l'AFPA, qui dispose d'une régie d'avance pour ses propres publics et une partie des stagiaires cadre du FNE, et sur les services extérieurs. Les stagiaires relevant du ministère de l'Agriculture sont rémunérés par le CNASEA (1).

L'informatisation progressive de la paie des stagiaires permet d'obtenir en sous-produit quelques informations statistiques sur les stagiaires.

● **Producteur d'informations.**

Les informations qui sont élaborées et diffusées proviennent de deux sources :

— tantôt, elles s'inscrivent dans le prolongement d'une activité administrative de gestion — traitement des annexes statistiques de conventions, compte rendu d'activité...;

— tantôt, elles sont produites par des études et enquêtes spécifiques.

Les principales données obtenues sont en outre mises en perspective :

— soit dans des approches comptables du type « comptes publics de l'emploi », où les efforts dégagés au titre de la formation professionnelle sont comparés aux autres catégories d'intervention de l'État;

— soit dans des approches socio-économiques où se trouvent analysés les transferts sociaux liés à la formation et modélisés les échanges entre l'emploi, le chômage et l'inactivité.

(1) Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles.

De l'administration de l'emploi au service public de l'emploi.

On ne s'étendra pas sur l'organisation générale des instances par lesquelles le ministère, dans la ligne fixée par le gouvernement, conçoit et met en œuvre les politiques actives de l'emploi et de la formation. Il revient à la délégation à l'emploi de concevoir les moyens techniques et juridiques de cette politique, d'animer les services extérieurs et d'assurer par leur entremise et le concours technique de l'agence et de l'AFPA, la coordination entre les activités de placement et de formation.

Le rapprochement fonctionnel accru des différentes institutions sous la forme d'un service public de l'emploi rénové, obéit à un double mouvement de rationalisation et de spécialisation des diverses compétences qui y sont exercées.

La rénovation du SPE vise un double objectif :

— mieux intégrer, en privilégiant le point de vue de l'usager, les fonctions d'accueil, d'orientation, de formation et de placement;

— rendre cohérente l'action du SPE avec son nouvel environnement administratif et politique redessiné par les lois sur la décentralisation.

A vrai dire, la notion de service public de l'emploi, depuis longtemps présente dans le Code du travail, n'est pas neuve. Le regain d'attention dont elle est actuellement l'objet, consiste à freiner la tendance au développement autonome voire bureaucratique des institutions pour ordonner leurs efforts respectifs aux besoins manifestés par les entreprises et les actifs qu'ils soient au travail ou non. Le primat accordé à l'usager, à l'analyse des problèmes et à la recherche des solutions — une priorité que matérialise la récente convention d'association entre l'ANPE et l'AFPA — va à l'encontre du risque parfois évoqué de voir se constituer une super-structure administrative que le gigantisme condamnerait à l'inefficacité.

La réforme, en cours d'application, entend organiser très concrètement l'agencement des interventions et des savoir-faire des trois agents publics de façon à :

— conduire un dialogue fructueux avec les élus et les partenaires sociaux : projet de mise en place d'une commission régionale de l'emploi tripartite;

— supprimer les files d'attente à l'entrée d'un stage AFPA et plus généralement mieux maîtriser quantitativement et qualitativement la gestion des passages entre le chômage et l'activité par la formation;

— contribuer à l'orientation de l'appareil de formation : examen périodique des données du marché de travail, participation à l'élaboration des schémas régionaux de la formation professionnelle, appréciation des résultats;

— mieux connaître les demandeurs d'emploi et élargir la gamme et la qualité des prestations en matière de conseil professionnel et d'orientation;

— mobiliser et redresser l'offre de formation en sorte qu'elle soit cohérente avec le mouvement de négociation qu'entend désormais impulser le SPE avec les entreprises.

Une contribution financière significative.

Si l'on prend en compte les crédits propres qu'il impute à la formation (12) et les crédits qui lui sont transférés pour la rémunération des stagiaires, le ministère de l'Emploi consacre à ce domaine d'intervention des sommes importantes puisque ces dernières s'élevaient à 5,8 milliards de francs en 1980. Cependant, malgré la permanence de sa croissance, la part dans les crédits consommés de l'aide à la formation s'est réduite depuis 1975 au bénéfice des aides passives aux chômeurs. Le mouvement enregistré au sein du seul budget du ministère de l'Emploi est de même nature que celui qui caractérise les variations de ces deux grandeurs au sein de l'ensemble des dépenses publiques pour l'emploi. Dans l'un et l'autre cas, les dépenses en faveur de la formation professionnelle sont passées de 50 % environ à 30 % en six ans.

On observera cependant qu'au-delà de ce parallélisme d'évolution dans les deux champs budgétaires, la progression des crédits consommés pour la formation au sein du ministère de l'Emploi, a été très nettement supérieure à celle qu'a connu l'ensemble de la dépense publique sur le même chapitre. En francs courants, le taux de croissance annuel moyen est de 26 % dans le premier cas, et de 16,5 % dans le second. Cette progression se traduit assez mécaniquement dans la place qu'occupe le ministère dans l'ensemble des dépenses que la collectivité consacre à l'amélioration des qualifications. Cette part, située à 22 % en 1974, s'est accrue de près de dix points en 1980.

LES PERSONNELS AFFECTÉS A LA FORMATION

Combien de personnes participent à la définition et à la mise en œuvre de la formation et de l'orientation professionnelle au sein du SPE? Les diverses enquêtes et estimations permettent d'avancer les données suivantes :

Services intéressés (personnels permanents)		% de personnes concernées directement par la formation et l'orientation	Personnels affectés
AFPA	9.300	100	9.300
ANPE	10.633	15	1.600
DE et SES (1)	263	10	26
SETE (2)	7.300	24	1.752
Total	**27.496**		**12.678**

(1) Délégation à l'emploi et service des études et de la statistique.
(2) Services extérieurs du Travail et de l'Emploi.

Ainsi, plus de 12 000 personnes participent directement à la mise en œuvre très opérationnelle de la formation, soit 46 % de l'ensemble.

(12) En 1980, sur la base d'un budget primitif de 15 milliards de F, le ministère de l'Emploi a imputé 15 % de ses moyens à la formation professionnelle. En 1983, sur un budget de 44,5 milliards de F, 11 % des crédits seront afffectés à ce domaine d'intervention.

L'effort du ministère de l'Emploi dans l'ensemble des dépenses publiques de formation (13)

En %

1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
22 %	24 %	25 %	27 %	34 %	27 %	31 %

Le SPE assure plus de la moitié des heures de stages dispensées par l'Etat...

Le nombre de personnes que contribue à former le Service public de l'emploi au sein de l'État ne peut être véritablement apprécié que si l'on rapporte ce volume à l'ensemble de l'effort que soutient la collectivité nationale. On dégagera donc les principales grandeurs de cette production en se fondant sur des évaluations conduites sur l'année 1980, époque la plus récente pour laquelle on dispose d'informations. Pour tenir compte des énormes variations qui affectent la durée des stages, on exprimera les résultats en « stagiaires formés » et en « heures stagiaires » (HS).

Le système de la formation continue a formé en 1980, 2 500 000 personnes, soit 12 % de la population active. Sur cet ensemble, l'État a contribué à en former 20 %, dont 8 % par l'intermédiaire du SPE.

Exprimée en heures-stagiaires, cette distribution se transforme profondément. Sur les 337 millions d'heures-stagiaires dispensées, l'État en a assuré près des deux tiers, dont un tiers par le SPE. Ces données illustrent le rôle prépondérant du SPE dans le champ étatique puisqu'il y réalise 55 % du volume d'heures de formation et en finance 70 % des coûts de fonctionnement (cf. tableau 5).

TABLEAU 5

Nombre de formés, d'heures-stagiaires et coût de fonctionnement selon les systèmes de formation en 1980

	Nombre de formés	Heures-stagiaires en millions	Fonctionnement en milliards de F
(1) État + Entreprises	2 500 000	337	7,4
(2) État	500 000	206	3,37
(3) SPE	200 000	114	2,36
(2)/(1) Part de l'État dans l'ensemble (État + Entreprises)	20 %	61 %	45 %
(3)/(1) Part du SPE dans l'ensemble (État + Entreprises)	8 %	33 %	32 %
(3)/(2) Part du SPE dans l'effort de l'État	40 %	55 %	70 %

... et forme les trois quarts des demandeurs d'emplois.

Sur les 2 500 000 formés annuellement, on compte près de 88 % d'actifs au travail et 12 % de chômeurs. Corrigée des durées de formation, cette proportion s'infléchit fortement, la part des heures consacrées aux demandeurs d'emploi passant à 46 % et la contribution aux frais de fonctionnement à 48 %.

Avec 93 % de formés, l'État assure l'essentiel de l'effort pour les demandeurs d'emploi. On notera, cependant, l'entrée en scène relativement récente et rapide des partenaires sociaux : les ASSEDIC d'abord avec 7 % du flux et l'apparition timide des fonds d'assurance-formation ensuite, avec 7 000 stagiaires par an.

L'État intervient essentiellement par l'entremise du SPE qui assure près des 3/4 des actions. Ainsi on peut dire que lorsqu'un demandeur d'emploi entreprend de suivre un stage, il a sept chances sur dix d'entrer en relation directe avec l'administration de l'emploi pour la réalisation concrète de sa formation. Cette réalisation s'opère par différents canaux. Il convient d'en faire le relevé rapide, pour réfléchir sur les éléments qui peuvent en assurer le lien organique (cf. tableau 6).

(13) L'effort du ministère de l'Emploi se réfère aux crédits consommés. La dépense publique de formation comprend les contributions de l'État mais aussi celles des entreprises (0,9 % des salaires) et des partenaires sociaux : ASSEDIC.

TABLEAU 6

Répartition des demandeurs d'emploi formés selon l'origine des financements en 1980

Origines des financements \ Demandeurs d'emploi formés	Valeur absolue		Pourcentage	
	Nombre de formés (millions)	H-S (millions)	Formés	H-S
1. Entreprises	Néant	–	–	–
2. ASSEDIC	21,4	24,8	7,4	16
3. État	267,5	131,6	92,6	84
4. *dont* SPE	196,8	114	68,0	73
Total	288,9	156,4	100,0	100,0

Le SPE et ses dispositifs internes de formation.

L'action du ministère en matière de formation professionnelle n'est pas unidimensionnelle. Elle s'exerce à partir de plusieurs pôles. Tout se passe comme si le SPE concentrait et reflétait dans son organisation administrative la diversité déjà observée dans le système général de la formation pour adultes. Ses interventions se développent essentiellement à partir de quatre sous-ensembles dont l'importance, l'ancienneté, les processus internes de consultation et de décision, les objectifs sont différents. Dès lors qu'il y a multiplicité et variété des cellules d'intervention se pose le problème de leur présentation et des critères retenus pour le faire. Cette question n'est pas académique. Elle commande assez directement l'appréciation des résultats ou l'organisation maîtrisée des moyens qu'on entend se donner pour traduire une politique définie. On retiendra deux présentations. La première privilégie les aspects budgétaires, la seconde, les facteurs constituants de l'offre de formation.

● L'approche administrative.

Si l'on retient le critère administratif et financier, l'effort du ministère se déploie à partir de quatre sous-ensembles reliés chacun à une ligne budgétaire et géré par un bureau. Cette situation est vraie pour l'AFPA et les centres non gérés, les actions FNE, les conventions instruites au titre du FFPPS, et les mesures de formation prises en faveur des jeunes, type PACTE et PAJ, même si certains chapitres budgétaires peuvent se retrouver au sein d'un même fonds. Il serait possible d'ailleurs d'ajouter une cinquième unité, le FSE (Fonds social européen) qui vient en appoint d'actions bien déterminées, conduites par les bureaux précédemment désignés (cf. tableau 7).

TABLEAU 7

Les sous-ensembles formation animés par le SPE et leurs poids respectifs en 1980

En %

		Formés	H-S	Coût de fonctionnement
Champ subventionné	AFPA et centres non gérés	29,7	46,5	61,2
Champ conventionné	FNE	10,7	6,5	3,0
	FFPPS	17,3	17,5	5,2
	Pactes	42,3	29,5	30,5
Total		100,0	100,0	100,0
Rappel (valeurs absolues)		196 800	114 millions	2,36 milliards de F

Au vu de ce tableau, on constate :

— le poids important mais non déterminant de l'AFPA; l'association forme près du tiers des demandeurs d'emploi et consomme presque les deux tiers des crédits de fonctionnement. Les chiffres présentés n'épuisent cependant pas l'intégralité de ses activités : formation de formateurs : 5 000, formation continue : 13 000, actions internationales : 2 000, expertises et actions de conseil;

— la place très réduite du FNE malgré sa position originale et stratégique dans le champ de la formation continue et le rôle clé qu'il est appelé à jouer dans la transformation des modes traditionnels d'intervention;

— la présence assez massive des actions pour les jeunes. Le rôle plus actif de l'Agence depuis 1981 a renforcé l'importance de ce poste.

Les sous-ensembles conventionnés et subventionnés sont sensiblement de même grandeur. Cette égalité de position doit être notée. La part du régime subventionné dans le champ public est beaucoup plus faible, de l'ordre de 30 %.

● L'approche organisationnelle et pédagogique.

La diversité de ces sous-ensembles administratifs peut faire l'objet d'une autre présentation dans la mesure où l'on considère non pas les sources budgétaires qui les alimentent, mais la forme de la relation que l'État entretient avec ses partenaires formateurs. Les systèmes de formation qui s'inscrivent dans le prolongement de mécanismes de convention ou de subvention n'obéissent pas aux mêmes processus de consultation, d'orientation et de décision; les missions qui leur sont dévolues de même que les contrôles ou tutelles les caractérisant, sont également distincts. Ils ne présentent pas les mêmes avantages quant à la souplesse, le degré d'équipement et d'investissement. Aussi, la seconde présentation est-elle beaucoup plus pertinente en ce qui concerne les déterminants de l'offre de formation, ses vertus opératoires et ses potentialités à moyen-long-terme compte tenu des transformations actuelles dans la demande des usagers et des orientations économiques et industrielles de l'État. Le mécanisme financier de la convention débouche sur une *politique de stages*. Le mécanisme financier de la subvention débouche sur une *politique d'appareil* de formation à l'intérieur duquel se trouvent des sections. Cette distinction est capitale. On reviendra plus loin sur l'intérêt que représente aujourd'hui un épaulement de ces deux formes d'organisation pédagogique.

Quels publics et quels contenus d'intervention?

Qui, le service public de l'emploi recrute-t-il dans les sections et les stages qu'il commandite? Pour quels secteurs et quels niveaux de qualification? En quoi la population concernée se distingue-t-elle de celle qui est accueillie dans les dispositifs externes au SPE? Y-a-t-il clivage entre les organismes conventionnés et les organismes subventionnés?

La mise en perspective des différents canaux de formation auxquels participe ou ne participe pas le ministère de l'Emploi (cf. tableau n° 8) livre d'intéressants résultats de confrontation.

La spécificité de chacun des dispositifs qui tient à la fois à ses modes de financements et aux objectifs qui lui sont assignés, se traduit par des caractéristiques bien marquées dans les populations accueillies et dans les préparations professionnelles effectuées.

L'âge. — La plupart des appareils reçoivent des populations jeunes à l'exception des ASSEDIC (IF) dont les plages de recrutement respectent mieux la structure démographique des chômeurs adultes. Malgré le vieillissement relatif de sa population au cours des dix dernières années (14), l'AFPA a un créneau d'accueil plus « jeune » que les stages conventionnés pour demandeurs d'emploi.

Le sexe. — Dans tous les dispositifs, les hommes sont davantage présents que les femmes, la tendance à l'équilibre étant plus respectée dans les IF, les stages de formation pour les jeunes et dans un certaine mesure dans les CEF. En revanche, le déséquilibre s'accuse fortement dans les conventions pour salariés privés d'emploi et à l'AFPA. On observera que l'AFPA, en dépit de la lente féminisation de ses effectifs, est, de tous les systèmes de formation existants, celui où la présence masculine est la plus forte : 81 %. Celle-ci est en effet moins prépondérante dans les stages financés par les entreprises : 76 %.

Le niveau des stages. — En ce qui concerne les niveaux de stage, on constate que les dispositifs tournés vers des populations relativement jeunes — mesures du Pacte, du PAJ et AFPA — concentrent assez massivement leurs actions sur le niveau V. En revanche, et ceci paraît assez logique, les systèmes plus ouverts sur les adultes, ont une palette d'interventions couvrant mieux les niveaux IV et III (niveaux bac et bac + 2).

L'élévation du niveau moyen des stages est liée à la fois au contenu professionnel des spécialités suivies et au sexe des stagiaires. Une plus grande proportion de femmes et de spécialités tertiaires est généralement corrélée à des formations professionnelles de niveau plus élevé.

De façon générale, l'offre de formation destinée aux chômeurs prépare à une structure de qualification plus favorable que celle qui caractérise les compétences détenues par les demandeurs d'emploi. Cependant cette appréciation ne peut être réellement affinée. Aucun instrument ne permet de mesurer avec précision les écarts.

Les métiers. — Les secteurs de préparation professionnelle et les équipements pédagogiques qui leur sont nécessaires constituent une ligne de partage assez profonde entre les dispositifs de formation

(14) En huit ans, la proportion des moins de 21 ans est passée de 51 % à 20 %, celle des moins de 31 ans, de 92 % à 81 %.

TABLEAU 8. — *Caractéristiques comparées des stages et des stagiaires demandeurs d'emploi selon les dispositifs de formation concernés (1980-1981)*

En %

Dispositifs de formation pour chômeurs / Caractéristiques des populations formées	AFPA	Ensemble des stages de conversion du FFPPS (hors FNE)	Stage de préparation professionnelle		CEF	Indemnités de formation des ASSEDIC	Demandes d'emploi en fin de mois	
			Pacte III *bis*	PAJ				
Âge	80 % < 31 ans dt 20 % < 21 ans	61 % < 31 ans dt 9 % < 21 ans	94 % < 26 ans dt 49 % < 21 ans	93 % < 26 ans /	100 % < 26 ans dt 68 % < 21 ans	15 % < 30 ans dt 0,3 % < 20 ans	41 % < 25 ans 30 % < 22 ans	
							Moins 25 ans	Ensemble
Sexe	H : 81 F : 19	H : 65 F : 35	H : 54 F : 46	48 52	H : 58 F : 42	H : 52 F : 48	H : 42 F : 58	H : 49 F : 51
	T : 100	**T : 100**	**T : 100**	**100**	**T : 100**	**T : 100**	**T : 100**	**T : 100**
Niveaux de formation :							Selon niveaux de formation	Selon qualifications
I-II	3,1	4	3	0,9	2,2	Cadres 16,8	I-II 0,4	Cadres 3,5
III		10	8	6,2	6,6	Maîtr. tech. 13,7	III 2,5	Maîtr. tech. 3,1
IV	5,4	14	16	14,6	15,4	EQ 17,8	IV 8,6	EQ 29
V	68,3	57	66	62,0	57,0	OQ 18,2	V 40,5	OQ 21
V *bis*-VI	23,2	15	7	16,3	15,7	ENQ 22,5	V *bis*-VI 48,6	ENQ 17
						OS/man. 9,2		OS/man. 25
Total général	**100,0**	**100**	**100**	**100,0**	**100,0**	**Total 100,0**	**Total 100,0**	**Total 100,0**
Secteurs professionnels des métiers préparés :							Par métiers	
							DEFM	OEFM
BTP	32,0	4,7	9	6	4,5			
Industrie	34,6	30,0	39	36	58	/	Product. 44	Product. 58
Tertiaire	13,0	37,0	42	55	33		Services 54	Services 42
Préparation formation générale	20,4	28,3	7	1	/		Autres /	Autres /
Total (y.c. nd)	**100,0**	**100,0**	**100**	**100**	**100,0**		**Total 100,0**	**Total 100,0**
Durée moyenne des stages	1 000 h (niv. V) 1 600 h (niv. IV-III)	770 h dt 15 % 300 h 35 % 1 100 h	600 h	750 h	370 h	1 400 h	/	
Organismes co-contractants :		(1) FFPPS/SPE			Entreprises seulement. 79,1			
Secondaire public	/	9	1,5	34	Organismes seulement (2). 3,6	/	/	
Université		6 (16)		6 (42)				
Autre public		1		2				
Chambres consultatives	/	11	5,5	16	13	Organismes + entreprises. 17,3		
Privé	/	73	93	45	45			
Total	/	**100**	**100**	**100**	**100**	**100,0**		

(1) FFPPS/SPE renvoie à la part du FFPPS instruite par le SPE.
(2) Parmi les organismes extérieurs sollicités, les 3/4 sont privés.

Sources diverses : Division statistique du SES et enquêtes spécifiques, délégation à la Formation professionnelle, AFPA, FNE, UNEDIC, ANPE, DDTE.

pour adultes. L'AFPA consacre 66,5 % de ses stages au BTP et à l'industrie. La part de ces deux secteurs dans l'ensemble des formations préparées est réduite du tiers ou de la moitié dans les autres systèmes d'intervention.

Le CEF échappe à cette règle : on y compte en effet 62,5 % de préparations professionnelles dans les secteurs du secondaire et du bâtiment. Aussi peut-on relever une certaine homologie de structure entre les formations auxquelles il prépare et celles que dispense l'AFPA. La comparaison doit cependant rester limitée : le CEF a une composante industrielle beaucoup plus affirmée que celle du BTP très présente à l'AFPA (32 %). De plus, par des actions courtes et la plupart du temps internes à l'entreprise, il vise l'élargissement de la qualification de base et l'apprentissage de techniques plus que l'acquisition première d'un métier.

La durée des formations. — Le temps moyen de formation consacré à un chômeur est environ quinze fois supérieur à celui consacré à un actif au travail. La durée des stages recouvre cependant de fortes variations :

De 1 000 heures et plus à l'AFPA et dans le système ASSEDIC, elle représente généralement le tiers ou les deux tiers de ce volume dans l'ensemble des autres systèmes. Les mesures qui lient la formation à un contrat de travail ou au gel d'une offre d'emploi déposée sont associées à des durées de formation réduites : c'est le cas du CEF et du stage de mise à niveau qui fonctionnent avec un volant moyen de 350-400 heures.

Les formations de reconversion ont environ 770 heures.

Les variations observées dans la durée s'expliquent de plusieurs façons :

— par le temps nécessaire à une progression pédagogique selon qu'il s'agit d'acquérir une compétence sanctionnée par un titre ou de s'adapter à un nouveau poste de travail;

— par l'utilisation des avantages respectifs ou cumulés qu'offrent les systèmes de protection liés au statut de chômeur ou de stagiaire. La possibilité de combiner dans le temps l'IF avec le système d'indemnisation et l'opportunité d'en bénéficier pendant un an sans tarir les droits au chômage explique pour partie l'allongement des durées de formation. Les déterminants de la durée observée ne sont pas seulement d'ordre pédagogique; ils sont également financiers. Aussi n'est-il pas étonnant de constater que la suppression de l'ASA (15) en 1979 se soit accompagnée d'une montée très rapide d'allocataires en formation.

Les organismes de formation. — S'agissant de formation pour adultes en chômage et non de formation initiale, l'analyse des stages et des stagiaires ne peut se borner au couple : « produit offert — public concerné » et oublier le rôle déterminant de l'organisme réalisateur. La position institutionnelle de ce dernier, sa proximité avec les milieux de la production, l'idéologie qu'il véhicule transforment l'acte pédagogique lui-même et sa portée. Sa prise en compte s'impose d'autant plus que la formation envisagée est ordonnée au placement quelque soit le détour emprunté pour y parvenir. Le primat accordé à la qualification et à ses processus d'acquisition ne saurait être détaché des contraintes du marché et des règles qui président à l'embauche des individus.

Les études disponibles sur ce point concluent à une plus grande efficacité quant au placement des organismes privés entretenant des échanges nombreux avec les milieux professionnels. Ces performances peuvent également être celles des institutions publiques dès lors qu'elles adoptent les comportements des organismes précédents et rompent pour partie avec les schémas d'intervention propres à la formation initiale.

Quelles sont les catégories d'institutions particulièrement tournées vers les chômeurs?

En ce qui concerne les **établissements publics,** on retiendra : leur rôle majeur dans le cadre des Pactes et PAJ (42 %); leur place plus réduite dans les stages de reconversion du FFPPS (16 %); enfin leur position très faible dans les actions qu'instruit le SPE (1,5 %).

Les **établissements consulaires,** avec une portion du marché de 12 % environ, voient leur position régresser dans la mise en place des PAJ au profit des établissements scolaires initiaux. Par ailleurs, c'est au sein des actions promues par le SPE que leur place est la plus faible (5,5 %).

Les **associations privées,** relevant de la loi de 1901, sont majoritaires dans les actions publiques de reconversion des chômeurs : 73 % pour l'ensemble FFPPS et 93 % pour la partie qu'instruit le SPE (hors FNE). Parmi les associations, on compte très peu d'ASFO (2) ou de centres de formation directement rattachés aux entreprises (4 %).

Ce recensement fait bien apparaître la polarisation des organismes selon les publics et les fonctions principales qu'ils remplissent dans le champ de la formation professionnelle d'adultes.

On retiendra le poids significatif des établissements scolaires dans les actions jeunes, se renforçant du Pacte III au PAJ. Cette tendance s'accentuera vraisemblablement dans le plan d'insertion 16-18 ans.

La présence active de l'éducation est partagée avec des associations, des CCI (16) et des ASFO (17) dont il faut signaler l'arrivée sur ce créneau (18).

---

(15) Allocation supplémentaire d'attente.
(16) Chambres de commerce et d'industrie.
(17) Associations de formation d'origine patronale.
(18) Dans les actions financées par les entreprises, les ASFO et les FAF (Fonds d'assurance-formation) ont un rôle tout à fait massif; la portion du marché occupé par le système éducatif est de 6 % environ, celle des CCI de 10 %.

Par ailleurs, on mesure l'importance déterminante des associations et de l'AFPA dans l'intervention auprès des chômeurs adultes. Participation très réduite de l'éducation : on notera cependant qu'une fraction de la promotion sociale qu'elle maîtrise s'est ouverte aux demandeurs d'emploi.

En conclusion, on vérifie qu'il y a, certes, polarisation des organismes, mais non segmentation sur des champs cloisonnés. Il est très instructif de constater que vis-à-vis des chômeurs, toutes les catégories d'organismes, publics ou privés, participent à leur réinsertion. Le poids de leur contribution, bien évidemment, varie. Cependant la montée de chômage et les soutiens financiers de l'État ont élargi la gamme des co-contractants. Cette situation est relativement nouvelle et mérite attention. Elle permet de mieux mettre à profit les capacités opératoires de chacun des appareils en fonction des objectifs visés : accent sur la qualification, le placement, le rattrapage social, la mise en relation avec les milieux de travail, etc.

IV. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT AUPRÈS DES CHÔMEURS. ÉLÉMENTS D'INTERPRÉTATION POUR UN AMÉNAGEMENT.

Quelles interprétations et quelles conséquences pratiques peut-on tirer de cette mise à plat des caractéristiques propres aux différents régimes d'intervention auprès des chômeurs?

On peut faire apparaître quelques éléments d'orientation et de correction si on s'attache, d'une part, à comparer les catégories d'actions propres à chacun des dispositifs publics, d'autre part, à confronter ces actions avec celles que les employeurs développent pour leurs propres salariés.

L'examen interne au champ public.

Les dispositifs propres au champ public sont d'ancienneté et de plasticité différentes. Certains d'entre eux — et l'AFPA en particulier — mobilisent des équipements lourds et reposent, au contraire de tous les autres systèmes, sur un personnel essentiellement permanent et doté de solides garanties statutaires. Aussi, de par leur mode de planification et leur taille, ne peuvent-ils posséder la même aptitude à épouser les tendances du marché que les actions très souples qui accompagnent un contrat de travail (CEF) ou l'ensemble des stages conventionnés dont près du cinquième est renouvelé chaque année. De ce point de vue, le CEF peut servir « d'éclaireur » et photographier la demande des entreprises. Il est capable d'indiquer selon quel régime sont utilisés et « redimensionnés » les produits formation directement issus de l'appareil scolaire. On sait en effet qu'une grande proportion de titulaires de CAP sont recrutés par le canal du CEF.

L'AFPA souhaite élever l'âge moyen de ses recrutements. Quelles peuvent être les conséquences de cette orientation?

On constate que les dispositifs qui accueillent des stagiaires un peu plus âgés présentent une structure de formations plus élevées. Cette perspective doit donc impérativement conduire l'Association à redresser le niveau de sortie de ses sections et à en transformer le contenu. Les dispositifs pédagogiques visés devraient être moins centrés sur l'acquisition d'un métier dont bien des aspects sont en voie d'éclatement que sur l'apprentissage de techniques dominantes internes ou transversales aux branches. Ce redéploiement se justifie d'autant plus que depuis quinze ans les pouvoirs publics ont considérablement développé les enseignements professionnels et techniques initiaux et entreprennent aujourd'hui un effort massif dirigé vers les jeunes sans formation — plan 16-18 ans — et contre l'échec scolaire dans les premiers cycles élémentaires.

Les enseignements des entreprises.

Que font les entreprises et quels enseignements en tirer pour le pilotage des actions publiques? Les enquêtes de terrain font apparaître des évolutions significatives au cours des cinq dernières années (19).

En ce qui concerne les contenus qui d'une certaine façon objectivent les politiques des entreprises, on perçoit trois changements :

— en premier lieu, on observe un recul des préformations et de toutes les actions de rattrapage ou d'alphabétisation : baisse des formations générales et repli des formations à l'encadrement;

— en second lieu, on constate un intérêt croissant pour les formations finalisées de type technologique : croissance des formations en électro-mécanique, électro-technique, ouverture sur les automatismes, les micro-processeurs et les systèmes de régulation quels qu'en soient les constituants;

— enfin, on voit apparaître de nouvelles actions. Les stages programmés peuvent donner suite à des obligations légales en matière d'hygiène et de sécurité (exemple : tests de capacité pour postes de travail précis) mais aussi contribuer à développer la fonction maintenance et entretien et élargir la gamme des activités polyvalentes. La recherche de polyvalence est particulièrement sensible dans les formations en mécanique, objet d'une profonde mutation. S'il y a baisse de la demande dans les contenus classiques (tournage, fraisage, alésage...), des besoins nouveaux apparaissent en soudure hautes performances, en énergétique, en hydraulique, en électronique associée aux systèmes mécaniques.

En ce qui concerne les catégories professionnelles, le réaménagement dans les contenus s'accompagne d'attentions toutes particulières pour la maîtrise, les techniciens-dessinateurs et les ouvriers qualifiés. Cette polarisation s'obtient aux dépens des cadres, des ouvriers non qualifiés et plus légèrement des employés.

(19) Voir dans ce numéro l'article de Mehaut et Gehin, « Mutations économiques et transformations de l'appareil de formation continue : l'exemple lorrain ».

En ce qui concerne les moyens la préoccupation portée aux aspects technologiques et aux personnels qualifiés se traduit par un renforcement du potentiel pédagogique des entreprises. Les milieux économiques ont non seulement élargi leur emprise sur le marché de la formation continue — pénétration du marché public, rapatriement d'une partie de la sous-traitance confiée aux établissements scolaires initiaux — mais ils ont conforté l'architecture technique et pédagogique de leurs appareils d'intervention :

— en assurant, d'une part, une meilleure maîtrise de la chaîne de l'apprentissage par les CFA;

— en favorisant, d'autre part, la constitution d'une nouvelle race d'offreurs : centres internes d'entreprises s'autonomisant, constructeurs devenant formateurs pour assurer l'utilisation et la maintenance des produits vendus.

Les entreprises, après s'être relativement désaisies de la formation lors des périodes de croissance amorceraient aujourd'hui une stratégie de reconquête et de contrôle : le coût et la qualité de la main-d'œuvre constituent désormais des facteurs déterminants pour assurer le succès des avancées technologiques.

Trois conclusions...

L'exercice de la confrontation du système public avec l'action des entreprises autorise trois hypothèses de travail.

Retechnologiser la formation professionnelle.

Le fort mouvement de « retechnologisation » auquel on assiste dans le milieu de la production et qui obéit à une finalité à la fois professionnelle et intégrative — l'approche technique pouvant prendre le relai d'approches psycho-sociologiques actuellement en baisse — ne semble pas trouver sa réplique sur le terrain public. La préparation à des métiers tertiaires domine largement, à l'exception des actions CEF et AFPA. Les nouvelles professions porteuses dans les services, informatique et bureautique, restent encore faiblement représentées. Dans le système économique, les métiers tertiaires représentent 40 % des emplois. Les stages qui y préparent sont proportionnellement plus importants. La croissance légèrement positive de l'emploi tertiaire ne semble pas pouvoir justifier la distribution actuelle de l'offre de formation pour chômeurs compte tenu des fortes disponibilités en main-d'œuvre sur le marché du travail.

Enrayer la dégradation du potentiel pédagogique public.

Au plan des investissements et des équipements pédagogiques, le réseau formation qu'animent les pouvoirs publics en vue de réinsérer les chômeurs bénéficie d'aides au fonctionnement, mais rarement d'aides à l'investissement. Les fluctuations d'une année sur l'autre dans le remboursement des frais de fonctionnement réduisent encore les chances d'une planification pluri-annuelle. De sorte qu'on assiste à un dépérissement progressif du potentiel pédagogique public. Cette situation est en partie masquée par l'obligation dans laquelle se trouvent nombre d'organismes de prendre en charge une proportion croissante de publics défavorisés sollicitant une approche plus sociale que professionnelle. De plus, le parc matériel et pédagogique de la plupart des établissements secondaires et supérieurs présente des caractéristiques inquiétantes d'obsolescence : les machines utilisées ont en moyenne plus de 20 ans d'âge. Enfin, les contenus et les progressions des enseignements sont relativement inadaptés ne serait-ce que par la concentration, en six mois, de programmes généralement étalés sur trois ans. L'extension auprès d'adultes ou de jeunes adultes de modèles pédagogiques directement prélevés des appareils scolaires initiaux et animés par les mêmes professeurs ne peut pas ne pas poser question. S'il est vrai que la mise en place de programmes d'ampleur, type pactes ou PAJ, n'a pas buté sur une déficience quantitative de l'offre de formation, il demeure cependant que l'ajustement très rapide qui s'est produit s'est fait au prix d'un appauvrissement technique et pédagogique et d'une relative incapacité à promouvoir des solutions neuves et adaptées.

Le service public de l'emploi est directement concerné par cette situation. Dans les moyens qu'il mobilise, le risque est grand de voir en effet s'opérer un partage entre une offre de formation à finalité sociale et une offre de formation à finalité économique. Le clivage pourrait s'effectuer en fonction de la qualité et du volume des équipements possédés, des modèles pédagogiques mis en œuvre et du flux d'échanges qui sera réellement entretenu avec le monde de la production et des services.

Promouvoir les politiques conjointes de l'emploi et de la formation.

L'articulation des actions de l'État et des entreprises de même que l'orientation des actions de formation vers les chômeurs ne doivent pas être séparées des modes de gestion que pratiquent les entreprises vis-à-vis de leurs salariés. L'analyse approfondie des Pactes, des CEF et des stages de mise à niveau, a montré leur utilisation très spécifique par un certain nombre de secteurs d'activité : BTP, réparation automobile, textile, restauration, industrie de l'habillement, cuirs et peaux, bois, industrie métallurgique.

Ces secteurs ont en commun une double caractéristique :

— ils connaissent un assez fort turn-over et offrent des conditions d'emploi moins favorables que dans le reste de l'économie. Qualifiés de « secteurs d'entrée », ils font largement appel à de jeunes débutants chômeurs ou non;

— leur contribution à la formation des salariés qu'ils emploient se situe au plancher et parfois même

au-dessous du minimum légal. Ainsi, les efforts dépensés à requalifier et reconvertir une fraction des demandeurs d'emploi peuvent-ils être partiellement annihilés par des comportements de gestion manifestant une particulière difficulté à retenir la main-d'œuvre et à la stabiliser. Le mauvais rendement des crédits consommés peut, en outre, jeter abusivement le discrédit sur le rôle de la formation professionnelle. Cette dévalorisation trouverait davantage sa source dans une analyse insuffisante de son cadre d'intervention que dans ses limites intrinsèques.

Cette situation implique donc une révision des conceptions sur deux points :

— en premier lieu, elle confirme la nécessité d'avoir une approche globale du mouvement par lequel est entretenu et développé, de façon différenciée selon les secteurs d'activité, le capital de compétences des actifs. Le volume et la qualité de ce capital est médiatisé par les formes de gestion des personnels et les pratiques contractuelles entre partenaires sociaux. Les actions qu'entreprend l'État auprès des chômeurs doivent donc être reliées aux interventions des entreprises auprès de leurs salariés. La communication doit être rétablie entre les deux niveaux;

— en second lieu, elle invite à définir les zones pertinentes d'application d'une politique de formation se donnant comme objectif explicite de favoriser le reclassement professionnel des chômeurs.

Une double question se pose en effet : la politique de formation doit-elle faciliter, en liaison avec des politiques de branches, l'assainissement des structures et conditions d'emploi de la main-d'œuvre de façon à assurer un meilleur traitement de la mobilité et des formes d'accès à l'activité? Ou bien doit-elle poursuivre le schéma traditionnel d'intervention en acceptant le coût élevé d'ajustements difficilement maîtrisables?

La restauration des équilibres de l'emploi fondée sur un traitement catégoriel des populations en difficulté ne doit pas cacher l'angle sectoriel par lequel les vraies questions peuvent être étudiées et traitées.

*
* *

Ainsi le rôle de la formation professionnelle contre le chômage ne se borne pas à l'ensemble des actions pour les chômeurs. Elle est aussi accompagnement, soutien ou moteur des politiques industrielles, que celles-ci s'appliquent à des secteurs porteurs ou menacés. La réinsertion dans l'activité suppose un épaulement positif de cette activité, condition d'un réemploi des personnes sans travail. Tout se passe comme si la formation, dans ses efforts pour résorber le chômage, s'était tournée plus massivement vers les demandeurs d'emploi que sur l'activité qui en permet la réinsertion.

Cette dérive dans les comportements publics s'explique par la marginalisation sociale croissante d'une fraction des chômeurs et sa composition démographique : jeunes sans formation et femmes désirant travailler.

Néanmoins, un recentrage s'impose esquissé par la volonté gouvernementale d'instaurer une pratique plus négociée des aides à la réinsertion. Ce recentrage pourrait d'ailleurs conduire à réviser le partage traditionnel des responsabilités entre l'État et les entreprises.