

Les aides à la formation du Fonds national de l'emploi

Plasticité et ambiguïtés d'une intervention publique négociée

par Jean-Paul Cadet et Edith Kirsch *

La pérennité du FNE, créé en 1963 dans des conditions économiques très différentes de celles qui prévalent aujourd'hui, est remarquable. Elle est fondée sur une gestion souple des aides à la formation, déconcentrée et largement consensuelle. Mais les grandes entreprises restent privilégiées et le suivi limité. Développer l'évaluation supposerait d'en intégrer les procédures à la négociation de l'aide publique.

En France, les interventions d'Etat les plus connues dans le champ de la formation continue concernent d'une part la fixation des normes et obligations légales en concertation avec les partenaires sociaux, d'autre part l'aide aux personnes, notamment les demandeurs d'emploi. Il existe une autre forme d'intervention publique, moins visible, moins porteuse d'enjeux politiques directs mais dont on attend des effets importants pour la cohésion sociale et les performances de l'économie : les aides à la formation que perçoivent les entreprises au bénéfice de leurs salariés. Les aides à la formation du Fonds national de l'emploi (FNE) relèvent de cette troisième forme d'intervention publique.

Une des principales caractéristiques de ce type d'intervention est qu'il ne se situe pas dans le registre prescriptif habituel de l'Etat et que le financement public n'est, en principe, pas un droit. Les aides du FNE reposent sur une logique de contrat entre l'Etat et les entreprises qui y sont éligibles. Elles s'appuient sur des principes de base à forte tonalité consensuelle : aider les salariés menacés de perdre leur emploi, accroître la compétitivité des entreprises via l'amélioration de la qualification de leurs salariés, favoriser le dialogue social en faisant de la concertation avec les instances représentatives du personnel une condition d'attribution du soutien de l'Etat, décentraliser la gestion des mesures afin de faciliter les ajustements entre les critères généraux d'accès à l'aide et les spécificités locales.

Cette forme d'intervention publique correspond au fonctionnement d'une économie soumise à d'incessantes et incertaines mutations, où l'Etat doit davantage animer que prescrire (Grefe, 1994). L'action de l'Etat n'est considérée comme légitime et potentiellement efficace que si sa conception et ses instruments

* **Jean-Paul Cadet** est chargé d'études au Département Professions et marché du travail du Céreq. Il travaille sur la relation formation-emploi dans la réparation automobile, la construction, la régulation de l'offre de formation au plan local, l'évaluation des politiques publiques. **Edith Kirsch** est chargée d'études au Département Travail et formation du Céreq. Elle a réalisé plusieurs études sur les industries de process, en particulier la sidérurgie. Elle gère également une base de données sur les formations de l'enseignement technique.

paraissent adaptés au contexte. De ce point de vue, le FNE est à la fois paradoxal et illustratif : paradoxal parce que ses principes fondateurs n'ont pas changé depuis trente ans, illustratif parce que ses modalités d'utilisation ont évolué au fil du temps. D'abord mobilisé pour des actions rapides et ponctuelles, destinées à atténuer les effets des licenciements, il a été sollicité ces dernières années dans des démarches à caractère préventif, s'inscrivant dans la durée. Dans un premier temps, on retracera l'histoire de l'évolution des conventions de formation et d'adaptation du FNE et l'on décrira leurs procédures de mise en œuvre.

La plasticité réglementaire des dispositifs publics témoigne de l'évolution des préoccupations politiques mais elle ne s'accompagne pas nécessairement d'une plasticité correspondante des pratiques. Les mesures sont définies au plan national mais leur caractère contractuel et décentralisé laisse une importante marge de manœuvre et d'appréciation aux services départementaux. L'administration du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ne forme ni un bloc homogène ni, comme toute administration, une entité aisément flexible. Les agents y sont au contraire porteurs de logiques et de savoirs différenciés. Ils jouent un rôle décisif dans la négociation et la mise en œuvre des aides. On abordera ce point en s'intéressant aux ressources dont ils disposent.

Enfin, on analysera la diffusion de la mesure ainsi que son impact. Celui-ci est d'autant plus difficile à appréhender que l'aide vise les salariés mais est attribuée aux entreprises. Dans ses formes les plus récentes, elle se donne pour objectif d'infléchir des modes de gestion des ressources humaines ou d'organisation du travail. On fera ici l'hypothèse que l'absence ou la pauvreté des instruments d'évaluation et de suivi de l'action nuit à l'efficacité de l'intervention publique.

LE FNE ET LE TEMPS

Créé en 1963, le FNE est un des principaux outils de la politique de l'emploi en France. Il a été mobilisé dans des contextes économiques très différents, selon des modalités variées. Après avoir indiqué les éléments qui sont restés stables au fil du temps, on s'intéressera à l'évolution des conventions de formation et d'adaptation professionnelle. Les encadrés p. 23, 28 et 34 récapitulent les principales transformations apportées récemment au dispositif. Les principales étapes de la procédure d'accès à l'aide font l'objet d'un encadré.

DES ÉLÉMENTS DE PÉRENNITÉ LARGEMENT CONSENSUELS

Les conventions du FNE sont signées par des entreprises qui, vivant une crise économique ou d'importantes mutations, consentent un effort de formation qui dépasse leur propre capacité de financement afin d'adapter la qualification de leurs salariés. Qu'il s'agisse des conventions originelles ou de l'intervention au titre de la prévention, les aides à la formation se réclament des principes de base du FNE : « ...faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et favoriser, à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux salariés de l'industrie et du commerce »¹. Cette mise au service de la formation au profit de l'emploi témoigne de la foi constante des pouvoirs publics en son efficacité potentielle².

Alors que le texte fait référence aux salariés, les aides sont attribuées aux entreprises. Ce montage renvoie à la double finalité du FNE qui cherche à concilier des préoccupations d'équité sociale et d'efficacité économique (Colin, 1984). Volet social : le FNE aide des entreprises à mettre sur pied des actions de formation continue pour limiter le volume des suppressions d'emploi et faciliter l'adaptation ou la reconversion de la main-d'œuvre. Volet économique : ces mêmes actions sont censées accroître la compétitivité via l'amélioration de la qualification des salariés. La politique française de l'emploi comporte toujours cette double finalité : en 1992, une circulaire ministérielle insistait sur « la nécessité d'engager une politique volontariste de changement du travail tout à la fois pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises et mieux répondre aux aspirations de leurs salariés »³. Ces deux objectifs, de nature consensuelle, sont donc maintes fois mis en exergue. L'analyse des modalités de mise en œuvre des aides à la formation du FNE montrera pourtant qu'ils ne sont pas toujours aisément conciliables.

La réglementation relative aux aides à la formation du FNE s'est par ailleurs construite progressivement,

¹ Article L322-1 du Code du travail, issu de la loi du 18 décembre 1963 instituant le FNE. Les conventions de formation et d'adaptation professionnelle s'appuient sur les articles R-322-2 à R-322-5.

² Il faut cependant préciser que la place réelle de la formation parmi l'ensemble diversifié des aides gérées par le FNE reste limitée, comparativement aux mesures de préretraite en particulier. En 1992, les dépenses du FNE se sont élevées à 27 957 millions de francs. Plus de la moitié ont été consacrées aux allocations spéciales et aux préretraites progressives (14 211,5 millions soit 50,8 %) et 1 % (294 millions) aux conventions de formation et d'adaptation. (Source : Bilan 1992 de la Délégation à l'Emploi).

³ « Changer le travail », circulaire n° 04-92 du 3 mars 1993.

Objectifs et caractéristiques des conventions

Formation et adaptation professionnelle 1986	Formation-Prévention 1989	Formation-Prévention 1993
Problèmes ponctuels d'emploi. Risque de licenciement économique immédiat ou à court terme : intervention dans l'urgence.	Menace réelle mais différée sur l'emploi. Anticipation pour éviter le licenciement économique à moyen terme : intervention préventive.	
Principalement entreprises ou groupes d'entreprises en mutation ou en difficulté. De façon marginale, demandeurs d'emplois et entreprises susceptibles d'embaucher mais ne trouvant pas sur le marché du travail de qualifications adaptées à leurs besoins.	Terrain favorable à une démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi liant décisions industrielles et décisions concernant le personnel.	Entreprises engageant des démarches de transformation du contenu, de l'organisation et des conditions de travail visant à prévenir l'exclusion et susceptibles d'évoluer vers des modes de gestion de la main-d'œuvre plus prévisionnels.
Porter une « attention particulière au rôle des PME au regard de l'emploi ».	Priorité aux PME	
Le plan social mobilise des mesures destinées à diminuer les suppressions d'emploi par une reconversion interne ou externe rapide.	Le plan de développement intègre les choix industriels et leurs conséquences sur les effectifs et le contenu du travail. La formation est un paramètre déterminant de la gestion de main-d'œuvre.	Le projet de modernisation intègre le plan de formation qui traite, en amont, les problèmes d'adaptation des salariés aux évolutions des entreprises et appuie la mise en place d'organisations du travail qualifiantes.
La formation vient en complément du dispositif de sauvegarde de l'emploi.	La formation vise à combler l'écart entre les compétences actuelles du salarié et celles qui lui seront demandées à terme.	La formation s'inscrit dans une « logique de conversion interne » (souligné dans le texte) liée à l'évolution du travail ou à un changement complet d'emploi. En cas de conversion externe, celle-ci doit être préparée très en amont.
Deux types de conventions : Formation : stages hors production, cursus et méthodes pédagogiques définis avec précision, durée de 50 à 1200 heures ; Adaptation professionnelle : formation possible au poste de travail mais devant comporter au moins 120 heures improductives.	Formation plutôt hors production pouvant comporter une période d'adaptation au poste comme dans les conventions de formation.	Formation hors production mais aussi en situation de travail pour inciter à mieux articuler formation et travail et s'adapter aux contraintes des PME.
Objectif d'acquisition rapide d'un nouveau savoir-faire professionnel.	Recherche d'une transférabilité maximale des savoirs dispensés pour favoriser l'adaptation à un nouvel emploi ou à une famille d'emplois.	
Public visé : - personnel d'exécution ; - niveau V et inférieur ; - niveau IV admis à condition expresse qu'un problème d'emploi se pose à court terme et que la formation ne concerne pas la fonction d'encadrement mais renforce les capacités techniques.	Public visé : - salariés dont le poste est menacé à terme, ne bénéficiant pas d'un potentiel de connaissances et de savoir-faire suffisants pour réussir une reconversion ; - niveau VI à IV ; - possibilité de former la maîtrise à la fonction d'encadrement si son évolution est centrale pour l'adaptation des ressources humaines et si elle est appelée à jouer un rôle pédagogique.	Public visé : - salariés potentiellement les plus exposés aux risques d'exclusion, ne bénéficiant pas d'un potentiel de connaissances et de savoir-faire suffisants pour réussir une reconversion ; - niveaux VI à IV ; - possibilité de former la maîtrise (et, à titre dérogatoire, des cadres des PME) dans le domaine technique, à la fonction d'encadrement et sur le plan pédagogique pour favoriser les changements d'organisation du travail et la démultiplication de l'effort de formation interne.

Sources : Circulaires CDE 50/86 du 23 septembre 1986, CDE 13/89 du 3 mars 1989, circulaire CDE n° 93-7 du 18 février 1993.

donnant lieu à un maquis réglementaire remplacé en 1986 par une circulaire unique⁴. De cette gestation émergent des éléments stables : le conventionnement, la concertation et la déconcentration de la gestion. Le caractère très largement consensuel de ces éléments explique en grande partie la pérennité des dispositifs d'aide.

L'attribution de l'aide est subordonnée à la **signature d'une convention** qui scelle un accord entre l'Etat et une entreprise sur un objectif à atteindre, exprimé par un volume d'heures de formation dispensées à un effectif précis de salariés durant une période donnée, en échange de quoi l'Etat prend à sa charge une partie des frais liés à l'opération. Le financement n'est ni automatique, ni uniforme : il dépend d'une décision de l'administration et son taux peut varier suivant la situation des entreprises. La

⁴ Circulaire CDE 50/86 du 23 Septembre 1986 (Conventions de formation et d'adaptation professionnelle du Fonds national de l'emploi conclues en faveur de salariés d'entreprises).

négociation porte sur le montant de l'aide demandée, l'action qu'elle est censée soutenir, la nature des contre-parties et garanties données par l'entreprise. La décision est en principe prise en fonction de critères pré-définis concernant d'une part, la formation prévue et la situation économique de la firme, d'autre part une estimation des effets de l'action proposée sur l'emploi des salariés concernés. L'aide doit en principe soutenir un effort de formation exceptionnel et ne pas s'y substituer. C'est au cours de la négociation que l'administration tente, si elle le juge nécessaire, d'infléchir le projet de l'entreprise : en diminuant le nombre de suppressions d'emploi prévues, en modifiant le projet de formation sur les plans quantitatif et qualitatif, en incitant à des démarches plus anticipatrices...

L'exigence de concertation a toujours été présente dans les aides gérées par le FNE. Dans l'entreprise, une consultation des institutions représentatives du personnel (du comité d'entreprise, s'il existe) est requise par les textes. Les conventions de formation-

De la demande d'aide à son attribution : les procédures

Après la demande d'aide, le processus comporte en principe quatre grandes phases : négociation, expertise technique préalable, suivi en cours de réalisation, contrôle final.

La première négociation entreprise-administration implique généralement le directeur départemental lui-même ou son adjoint. L'entreprise expose son problème, les solutions envisagées dans le domaine de l'emploi et de la formation. Le directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP) peut discuter certaines modalités, suggérer d'autres solutions (recours à la formation, au chômage partiel pour diminuer le nombre de suppressions d'emplois ou de préretraites par exemple)... pour tenter d'infléchir les comportements des entreprises en matière d'emploi et de formation. Au cours de ces échanges à la fois denses et informels, le directeur départemental se forge une opinion sur le dossier et décide ou non d'aider. A ce stade, la décision repose en partie sur des éléments subjectifs.

La formalisation administrative du projet intervient après l'enquête technique préalable de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) qui présente l'établissement, explicite le contexte du projet, décrit la population concernée et spécifie de manière très détaillée les caractéristiques de la for-

mation aidée et son coût. Les données financières servent de base au calcul du montant de l'aide.

Le dossier est ensuite géré par les sections « Emploi » des DDTEFP. En cours de convention ce suivi consiste essentiellement à traiter les demandes d'acompte. Au terme de la convention, l'entreprise rédige un bilan des actions et doit demander à la DDTEFP le versement du solde de la subvention. La DDTEFP demande alors à l'AFPA de procéder à un contrôle technique et financier en entreprise. Ce contrôle donne lieu à un document de même nature que l'enquête technique préalable et c'est sur la base de ses conclusions que le DDTEFP autorise le versement du solde de l'aide à l'entreprise. La DDTEFP établit ensuite un bilan récapitulatif de l'exécution de la convention.

La procédure est relativement lourde. A titre indicatif, un guide rédigé en 1988 par la Mission du FNE à l'usage des services recense un minimum de vingt-trois documents à établir par l'administration ou les entreprises aidées : six jusqu'à la convention, sept en cours de convention, dix après achèvement des actions. La complexité de la démarche pouvant être dissuasive pour certaines entreprises, notamment les PME, la DDTEFP accorde en général son assistance au moment de la construction des dossiers.

prévention (FNE-prévention dans la suite du texte) ont tenté d'aller plus loin en préconisant la mise en place de groupes de pilotage paritaires chargés de suivre le déroulement de la formation aidée, voire « *la gestion des ressources humaines dans lesquelles elle s'intègre*⁵ ». L'objectif était ambitieux et ne sera pas repris intégralement dans la circulaire de 1993 qui recentre la concertation autour du projet de formation mais insiste sur le fait que la qualité de l'information donnée aux représentants des salariés « *est un gage que les actions menées ne seront pas sélectives ni excluantes* »⁶. L'administration doit quant à elle consulter régulièrement les instances paritaires nationales et locales de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi : le Comité supérieur de l'emploi, présidé par le ministre du Travail, auquel est demandé un avis sur les aides attribuées par l'administration, et les Comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, auxquels sont soumis les projets de convention avant leur signature par le Préfet⁷.

Enfin, la **gestion des conventions du FNE est très largement déconcentrée**. Les directions départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP) jouent un rôle clé dans la gestion des aides du FNE : elles instruisent la plupart des dossiers et apparaissent comme l'un des principaux représentants locaux de l'Etat dans le domaine économique et social. La Délégation à l'emploi, par l'intermédiaire de la Mission du FNE, effectue elle-même le travail d'instruction pour les conventions nationales avec les directions de groupes ou d'entreprises multi-établissements ou lorsque les sommes engagées dépassent 1 million de francs pour les dépenses pédagogiques et 1,5 millions de francs pour la rémunération des stagiaires. Dans ce cas, la Mission du FNE et la DDTEFP dont dépend l'établissement pour lequel l'aide est sollicitée se mettent d'accord sur les termes de la future convention, puis l'échelon départemental prend le relais pour négocier, signer et suivre le dossier.

LA DÉMONSTRATION DE LA SOUPLESSE

En 1963, la création du FNE marque une inflexion dans une intervention publique centrée sur la recons-

⁵ Circulaire N° CDE 13/89 du 3 Mars 1989 relative aux conventions de formation du FNE - Formation prévention.

⁶ Circulaire CDE n° 93-7 du 18 février 1993, relative à la mise en œuvre du FNE-Prévention en faveur des salariés d'entreprise dans le cadre de la politique d'incitation au changement du travail.

⁷ Il semble pourtant que ces consultations soient demeurées uniquement formelles et ne suscitent pas vraiment de dialogue, les partenaires sociaux se centrant davantage au cours des réunions sur les problèmes directs d'emploi que sur la formation.

truction économique et focalisée sur « *l'identification des obstacles à l'expansion afin de les combattre* » (Villeval, 1989). Le FNE, en fondant une politique active de l'emploi, témoigne de la volonté des pouvoirs publics de prendre une responsabilité croissante en ce domaine.

De 1963 à 1974, l'objectif de l'intervention publique est d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, soit en adaptant la main-d'œuvre aux changements des processus de production, soit en organisant sa reconversion et sa mobilité professionnelles vers des activités créatrices d'emploi (Colin, 1984). Le principal problème de l'époque est celui de la pénurie de main-d'œuvre et l'action de l'Etat vise à briser les rigidités du marché du travail. La formation doit servir cet ajustement conçu comme pouvant être rapide et immédiat. On considère alors que l'adéquation entre la formation et l'emploi est assurée ou aisément réalisable. Cette conception prévaudra jusqu'au VI Plan (1970-1975).

La période qui suit le premier choc pétrolier, de 1975 à 1982, voit prédominer les opérations de sauvegarde et de maintien de l'emploi. Le recours aux conventions de chômage partiel est important dans les premières années d'une crise que l'on croit passagère. L'accent est mis sur l'insertion professionnelle des jeunes et sur le retrait du marché du travail des salariés âgés de plus de 56 ans et 2 mois (voire de 50 ans dans les secteurs d'activité les plus sinistrés) par un usage accru des conventions d'allocations spéciales du FNE.

Après 1980, les conventions de formation et d'adaptation professionnelle sont mobilisées dans le cadre de plans sociaux afin de diminuer le volume des licenciements. Le nombre des stagiaires formés annuellement au titre de ces conventions passe de 12 500 en 1978 à 42 000 en 1985 (Sonnet, 1987). On attend des effets immédiats de la formation, considérée comme un moyen capable d'éviter le chômage ou d'augmenter les chances de se maintenir dans l'emploi, dans la même entreprise ou dans une autre.

Bien que cette forme d'intervention perdure, une nouvelle conception de l'intervention publique apparaît au cours des années quatre-vingt. Les restructurations industrielles s'accompagnent de licenciements économiques massifs touchant les salariés jugés les moins qualifiés. A ces licenciements « de restructuration » succèdent durablement des « licenciements de permutation » : des salariés évalués non sur leurs compétences mais sur leur « potentiel » sont rejetés sur le marché du travail pour permettre l'embauche de personnes dont les caractéristiques correspondent aux nouveaux besoins (Ardeni et Vrain, 1988). Ainsi,

malgré une conjoncture économique plus favorable, un chômage d'exclusion de grande ampleur subsiste et les pouvoirs publics acquièrent la conviction que l'intervention ponctuelle et dans l'urgence ne permet pas de préserver des emplois et qu'il est nécessaire de traiter les problèmes « en amont », en anticipant. A la fin de la décennie, on pense que les restructurations ont dû porter leurs fruits et qu'il est possible d'inciter les entreprises à pratiquer une gestion prévisionnelle de l'emploi. Le FNE-prévention sera créé dans ce contexte, avec deux séries d'objectifs.

En premier lieu, il s'agit d'éviter aux salariés étiquetés comme peu « employables » le rejet puis l'enfermement dans le chômage de longue durée. Les formations aidées doivent développer leur capacité d'adaptation professionnelle afin de faciliter leur reconversion interne ou externe. La délégation à l'Emploi souhaite également construire avec les entreprises un mode de relation fondé sur la coopération pour les amener progressivement à intégrer le traitement des problèmes d'emploi et de formation dans leur stratégie. Le corollaire de cet objectif est que les services départementaux devront sortir de leur mission « historique » de contrôle juridique et conventionnel. Enfin, on souhaite privilégier les PME, délaissées de fait par les aides publiques, en écartant autant que possible les groupes industriels, « abonnés » au FNE.

La seconde série d'objectifs a un caractère institutionnel. La politique dite de « Modernisation négociée », lancée en 1988, coordonne des moyens variés, dont certains se réclament de la prévention. Gérés par des institutions différentes, ils sont complémentaires ou redondants mais peuvent être classés en trois catégories : les aides à l'anticipation proprement dite (contrats d'études prévisionnelles devenus depuis contrats d'études prospectives), les aides au conseil (ligne d'innovation pour la gestion de l'emploi – fusionnée depuis avec d'autres aides au conseil, « diagnostic court » de l'ANACT), les aides à l'action. Les aides à la formation s'inscrivent dans cette dernière catégorie avec deux dispositifs proches par leur caractère contractuel et leur usage : le FNE-prévention, géré par la délégation à l'Emploi, les engagements de développement de la formation (qui existent depuis 1984), gérés par la délégation à la Formation professionnelle.

Dans les formes les plus récentes des aides, les contreparties demandées à l'entreprise touchent en partie leurs modes de gestion ou leur fonctionnement. La politique de « Modernisation négociée » visait à encourager la gestion prévisionnelle de l'emploi. En 1993, le FNE-prévention légèrement modifié sera mobilisé dans le cadre d'une nouvelle politique minis-

térielle insistant sur la mise en place d'organisations du travail qualifiantes. Certains critères d'accès à l'aide sont devenus moins rigides et il s'agit de modifier des comportements, de « faire évoluer progressivement les entreprises vers un mode de gestion de leur main-d'œuvre plus prévisionnel et intégrant plusieurs variables d'action (...), il s'agit au moins autant, sinon plus, d'aider des entreprises peu spontanément portées vers des démarches de changement à s'engager dans cette voie que d'appuyer des projets aboutis ». Dans le cas des PME, dont « les pratiques en matière de gestion de formation et de gestion de l'emploi sont souvent embryonnaires (...) le projet est à apprécier en fonction du niveau de développement de l'entreprise et du stade de la réflexion qu'elle a pu engager⁸ ».

En passant à des interventions anticipatrices, l'Etat ne cherche plus à réparer mais à inciter, à convaincre. Cela change suffisamment le contenu de la négociation et la position respective de chacun des acteurs pour que l'intervention au titre de la prévention ait donné lieu à une circulaire spécifique.

LA NÉGOCIATION ET SES RESSOURCES

Les principes de base de l'intervention du FNE (contractualisation, concertation, déconcentration), mais aussi l'évolution des modalités d'utilisation de l'aide suggèrent hétérogénéité et complexité. La place de l'échelon local dans la négociation, l'attribution et le suivi des aides pose la question de la coordination de l'ensemble des actions de l'administration. L'enjeu est de concilier cohérence nationale et critères d'évaluation généraux d'un côté, souplesse du dispositif et réactivité aux situations locales de l'autre. Il s'agit également, pour l'administration centrale, de convaincre les agents et les services déconcentrés de s'impliquer dans la mise en œuvre des aides et donc d'élargir leurs missions, classiquement centrées sur le juridique, aux champs de l'emploi et de la formation professionnelle.

LA NÉGOCIATION DE L'AIDE : DES ACTEURS EN POSITION INÉGALE

C'est au cours de la phase informelle de négociation, préalable à la convention, que se construit le rapport entre l'administration et l'entreprise. L'échange a pour objectif de définir les termes du contrat : que

⁸ Circulaire CDE N° 93-7 du 18 février 1993, op. cit.

s'engage à faire l'entreprise ? Combien lui versera l'Etat ? A l'analyse, les enjeux semblent plus difficiles à gérer pour les représentants de l'administration que pour les entreprises qui sollicitent.

L'enjeu de la négociation semble assez clair pour l'entreprise qui s'efforce d'obtenir le financement le plus important possible en donnant à l'Etat les contre-parties qu'elle juge acceptables ou qui ne l'éloignent pas trop de son projet initial. Le rôle du représentant de l'Etat est de s'assurer que les actions projetées satisfont les critères d'accès à l'aide et, si tel n'est pas le cas d'infléchir le projet en ce sens. S'il ne lui appartient pas de déterminer les choix fondamentaux de l'entreprise en matière de formation, le directeur départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle a pour mission d'appliquer et de promouvoir des politiques définies au plan national, ce qui le conduit à tenter d'agir sur les comportements des entreprises. L'acteur public intervient donc sur deux registres : l'un s'apparente, malgré ce que cette expression a de réducteur dans le cas présent, à un « contrôle de conformité » à des normes, l'autre se situe dans le virtuel.

L'objet réel des négociations n'est pas simple à définir – et ne sera pas simple à évaluer. Chaque entreprise étant un cas particulier, la capacité du négociateur public à interpréter et à s'approprier la « doctrine » définie au plan national est fortement sollicitée. L'appréciation portée sur tel ou tel dossier repose en partie sur son « intime conviction » que la société concernée mérite d'être aidée compte tenu de la représentation qu'il a de ses potentialités, de sa situation économique, de son importance dans le bassin d'emploi. Dans ce registre, il n'existe pas vraiment de « norme » claire et stable permettant de décider de ce qui est « bon » ou « mauvais » au regard de l'aide à dispenser... Ceci était particulièrement vrai au moment du lancement du FNE-prévention car la gestion prévisionnelle de l'emploi était aussi rare que peu codifiée. Qu'il s'agisse de prévenir des licenciements ou d'impulser de nouveaux modes de gestion des ressources humaines, l'Etat cherche à intervenir dans un domaine qui est de la responsabilité de l'entreprise. Celle-ci aborde par conséquent la négociation en position forte. Cela peut expliquer que le refus d'aider soit rare (Tarnero, 1987).

Le poids social du chômage, la préoccupation constante de limiter les suppressions d'emploi réduisent les marges de liberté du négociateur public. Les choses deviennent complexes dans le cas du FNE-prévention où il s'agit de lever une menace sur l'emploi qui n'est pas immédiate. L'expertise du représentant de l'Etat doit porter sur la situation présente de l'entreprise et sur le bien-fondé de ses prévisions. L'entreprise prévoyant un sur-effectif argumente sur plusieurs registres allant de la

stratégie commerciale aux capacités d'adaptation de la main-d'œuvre (Burdillat, 1992). Si l'impact sur l'emploi de certaines transformations techniques ou organisationnelles se chiffre aisément, les effets du marché peuvent jouer positivement ou négativement. Un des enjeux de la négociation de l'aide et de l'analyse des dossiers présentés par les entreprises consiste à réduire les incertitudes sur leur comportement futur. Toute la question reste de savoir si elles utiliseront l'aide comme mesure véritablement « active », soutenant un effort exceptionnel, ou comme mesure « passive », permettant d'attendre une autre solution qui peut se révéler défavorable du point de vue de l'emploi (Colin, 1984). L'Etat subventionne-t-il des sociétés qui risquent de ne pas jouer le jeu et de finir par licencier ? La décision d'aider repose sur un jugement en partie subjectif parce que peu instrumenté (Bessy et alii, 1994b). Cela pose, très concrètement, la question de la capacité d'expertise des agents et des ressources dont ils disposent dans cette négociation. La réglementation relative aux aides représente une de ces ressources.

LES TEXTES : UNE PRESCRIPTION RELATIVE

Pour prescrire, informer, impulser de nouvelles actions, coordonner l'intervention des services, l'administration utilise essentiellement l'écrit. Les circulaires, notes et textes divers explicitent les règles et les procédures à suivre. Au fil du temps, ils adaptent les orientations du dispositif au contexte et font partie de la « culture réglementaire » de l'administration. Le texte est le principal garant de la cohérence générale de l'action publique.

Dans le cas du FNE, les textes ont certes une valeur prescriptive en ce sens qu'ils spécifient les critères d'attribution de l'aide. Mais ils sollicitent également l'implication des agents en suggérant que ces critères ont des limites. On le voit bien, dans la dernière circulaire relative au FNE-prévention, à propos de l'incitation à la gestion prévisionnelle de l'emploi dans les PME. Le texte, porteur du « discours » nécessaire à l'implication des agents afin qu'ils infléchissent leur action, est à la fois directif et permissif. Ce double aspect du texte a toujours existé : les phrases commençant par « sous réserve que », « notamment », « dans certains cas »..., qui prêtent à différentes interprétations, en témoignent. Complétées par une conclusion du type : « vous voudrez bien me faire part (...) de toutes difficultés que pourrait entraîner l'application de la présente circulaire », les circulaires apparaissent comme un appel à l'initiative des agents, à leur imagination pour traiter les problèmes hors normes, mais aussi comme une invitation à transformer la règle. A l'ambiguïté du statut du texte correspond une ambiguïté

Montage administratif des conventions

Formation et adaptation professionnelle 1986	Formation-Prévention 1989	Formation-Prévention 1993
<p>Taux de prise en charge moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fonctionnement : 50 % ; - rémunérations : 50 % à 70 % pour les conventions de formation, 40 % à 50 % pour les conventions d'adaptation. 		<p>Taux de prise en charge :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fonctionnement : 80 % maximum ; - rémunération : plafonnement à 70 % pour les conventions de formation et à 50 % pour les conventions d'adaptation ; - 50% (70% pour les PME) toutes aides confondues, sans prise en charge des rémunérations pour les projets qui privilégient la formation sur l'emploi, du fait de la fusion FNE- prévention et des Engagements de développement de la formation (EDDF) bilatéraux ; - dégressivité des taux identique à celle des EDDF en cas d'opération pluriannuelle (- 20% du taux initial).
<p>En cas d'aide du Fonds social européen, les deux aides cumulées ne peuvent excéder 90 % des frais afférents à la formation.</p>		
<p>Coordination, par le directeur régional du Travail et de l'Emploi (DRTE), des aides du FNE et du Fonds de la Formation professionnelle et de la Promotion sociale.</p>	<p>Coordination étendue à toutes les aides en matières de gestion prévisionnelle, quelle que soit l'administration concernée.</p> <p>Les DRTE doivent informer les DDTE de l'ensemble des aides existantes servies par l'État ou les collectivités locales.</p>	<p>Fusion des EDDF d'entreprises signés hors conventions de branche et du FNE-prévention.</p> <p>Le DDTEFP coordonne l'ensemble des interventions.</p>
<p>Convention annuelle renouvelable une fois.</p>	<p>Convention renouvelable 2 fois, soit 3 ans au total.</p>	
<p>L'entreprise doit garantir l'emploi du salarié pendant au moins 6 mois après la formation.</p>	<p>L'entreprise doit garantir l'emploi du salarié pendant au moins 1 an après la formation.</p>	<p>Maintien au moins 1 an dans l'emploi. Il est spécifié que ces clauses doivent faire l'objet d'un suivi, leur non respect entraînant le remboursement de l'aide.</p>
<p>Possibilité de recours (non aidé) à un conseil en ingénierie de la formation.</p>	<p>Accent particulier mis sur l'apport éventuel de conseils extérieurs dès l'élaboration du projet économique et industriel et sur les possibilités d'aides publiques en ce domaine.</p>	<p>Aucune mention particulière des aides au conseil.</p>

Sources : Circulaires CDE 50/86 du 23 septembre 1986, CDE 13/89 du 3 mars 1989, circulaire CDE n° 93-7 du 18 février 1993.
 NB : la circulaire du 23 septembre 1986, qui a remplacé tous les textes antérieurs, contient les règles de base en matière de procédures et de dispositions comptables et financières pour l'ensemble des conventions de formation et d'adaptation du FNE, quel que soit le cas d'intervention. Ces règles ne sont pas toutes rappelées ici.

té de la demande des services qui réclament des orientations générales claires pour ne pas « naviguer à vue » mais souhaitent conserver des marges de manœuvre au moment de l'action. Ne serait-on pas dans un équilibre apparent où le texte est nécessaire afin que l'on sache jusqu'où il peut être transgressé ?

Le texte rechercherait la cohérence de l'action publique et non son uniformité. Dans le cas du FNE-prévention, où l'intervention se fait dans des domaines peu codifiés, la capacité des acteurs locaux à « relire » les textes est même indispensable à leur mise en œuvre. Les représentants de la Mission du FNE estiment d'ailleurs que chaque direction départementale doit développer sa propre politique en combinant astucieusement les différentes mesures (gérées ou non par le FNE) de manière à obtenir des entreprises les contreparties à l'aide publique les plus intéressantes sur le plan social. Il est donc logique que les façons de travailler et le mode de recours aux différentes mesures publiques varient selon les départements. Ainsi, sur 793 conventions de formation et d'adaptation signées en 1992, une centaine l'ont été dans l'Isère où la direction départementale a travaillé en collaboration étroite avec une organisation professionnelle locale afin de contacter les PME de la métallurgie, diagnostiquer leurs besoins de formation et proposer l'aide de l'Etat pour y répondre.

Lorsqu'elles sont innovantes, les pratiques locales contribuent à élargir la plasticité de l'aide (Vanlerberghe, 1983). A cet intérêt général correspond, là encore, un bénéfice pour les agents qui les mettent en œuvre : gratifiant sur le plan professionnel, le montage d'opérations originales contribue à consolider leurs réseaux de relations avec les entreprises et à les faire reconnaître comme acteurs essentiels dans l'environnement socio-économique.

LES APPUIS INTERNES ET EXTERNES À LA NÉGOCIATION

Qu'il s'agisse de repérer des entreprises susceptibles d'être aidées, « d'en savoir plus » sur une entreprise qui sollicite un concours public, de s'informer sur le déroulement d'une opération aidée, les agents des sections d'inspection sont incontournables. Au moment de la création du FNE-prévention, un des objectifs implicites de la délégation à l'Emploi était de parvenir à impliquer l'inspection du travail dans la mise en œuvre de l'aide et de lui faire intégrer une fonction de conseil aux entreprises. Cela supposait de surmonter des obstacles culturels et structurels.

Les questions d'emploi et de formation professionnelle ne font pas partie du domaine classique d'interven-

tion des inspecteurs du travail, plutôt tournés vers le contrôle juridique ou conventionnel centré sur les conditions de travail, l'hygiène, la sécurité, les salaires. Par ailleurs, dans les DDTEFP, les aides à l'emploi et à la formation sont traitées par les sections centrales « emploi » où n'étaient affectés, jusqu'en 1992, que des contrôleurs du travail. Le clivage fonctionnel se doublait de clivages statutaires car les inspecteurs sont des fonctionnaires de catégorie A et les contrôleurs de catégorie B. Cette hiérarchie, qui fonde un partage des tâches au sein des sections d'inspection, crée également des tensions (Dodier, 1986). Sections d'inspection du travail et sections centrales emploi ont longtemps fonctionné de manière suffisamment cloisonnée pour qu'une circulaire ministérielle souligne la nécessité de resserrer les relations entre les composantes « travail » et « emploi-formation » des DDTEFP et celle d'améliorer la circulation de l'information entre ces services afin d'améliorer la qualité de l'instruction des dossiers et celle de leur suivi⁹. La circulaire de 1993 relative au FNE-prévention reprend, deux ans plus tard, les mêmes recommandations et indique que le « repérage des entreprises susceptibles d'être aidées (...) exige un travail conjoint des sections emploi des DDTEFP et des sections d'inspection qui sont particulièrement bien placées pour détecter les besoins des entreprises et exercer une fonction de conseil et d'accompagnement à leur égard »¹⁰. Selon la Mission du FNE, l'insistance ministérielle aurait conduit les directeurs départementaux à mettre en place des modalités de travail communes dès 1991.

La première ressource personnelle mobilisable par l'agent qui négocie est sa propre compétence, repérable par sa formation et son expérience. Au cours du suivi de l'expérimentation du FNE-prévention les agents des DDTEFP ont souligné leurs lacunes dans les champs nouveaux qu'on leur demandait d'investir, notamment la formation professionnelle et les pratiques de gestion des ressources humaines des entreprises (Kirsch, 1991). Ce déficit de compétences était d'autant plus mal vécu que l'expertise demandée dans le cas des aides à la formation du FNE est très fine et doit déboucher sur un pronostic. De plus, elle porte sur un domaine où les règles sont moins objectivées que dans celui du contrôle du travail sans que les agents puissent s'appuyer sur une structure équivalente aux Comités d'hygiène, sécurité et des conditions de travail (Bessy et alii, 1994a). Il semble que la modification des missions des DDTEFP ait précédé la formation des agents. Mais pouvait-il en être autrement puisque les nouvelles fonctions que l'on

⁹ Note d'orientation sur les plans sociaux et l'accompagnement des licenciements économiques (NDE n° 52/91 du 22 Octobre 1991).
¹⁰ Circulaire CDE n° 93-7 du 18 Février 1993.

souhaitait confier à l'inspection du travail ne faisaient pas l'objet d'un consensus ?

La réticence des agents à intégrer de nouvelles missions est d'autant plus forte que les services sont, de manière structurelle, en sous-effectif. Le problème de l'effectif des directions départementales, ajouté à celui de la compétence des agents, peut nuire à la crédibilité de l'Etat face aux entreprises. Il est aussi de nature à altérer quelque peu les relations entre les services déconcentrés et l'administration centrale, les premiers considérant que la seconde demande toujours plus sans accorder grand chose en échange. La délégation à l'Emploi souligne que la création, en 1992, de postes d'inspecteurs dans les sections emploi aurait contribué à revaloriser et à modifier le fonctionnement de ces sections emploi ce qui montrerait, si tel est le cas, que la prescription peut être efficace lorsqu'elle s'accompagne de moyens supplémentaires.

Autre ressource mobilisable dans la négociation : la connaissance de l'environnement socio-économique. Les DDTEFP connaissent bien la situation de leur département et bénéficient en principe des études conduites par les directions régionales du Travail et de l'Emploi (DRTE). Cette information économique reste cependant insuffisante pour qu'elles puissent pleinement anticiper sur les mouvements économiques risquant d'affecter l'emploi. Le problème est à la fois d'accéder à une information pertinente, d'analyser cette information et de la mobiliser efficacement au cours de la négociation avec l'entreprise. A ce stade, connaître la trajectoire de cette dernière et ses pratiques habituelles de gestion devient précieux. Les firmes qui privilégient la flexibilité externe et le turnover ou celles dont le devenir dépend largement d'un environnement dont elles ne sont pas entièrement maîtresses risquent probablement d'être peu réceptives aux discours sur la gestion prévisionnelle de l'emploi ou des compétences tenus dans le cadre du FNE-prévention. La gamme des compétences demandées aux agents étant très large, le recours à des expertises extérieures paraît inévitable.

L'AFPA a été jusqu'ici l'expert des directions départementales en matière de formation professionnelle. Elle intervient avant et après la signature des conventions entre l'Etat et l'entreprise pour réaliser ex-ante les enquêtes techniques préalables évaluant la qualité des actions projetées et la pertinence des coûts annoncés puis, ex-post, le contrôle technique et financier des actions réalisées. Ces dernières années, d'autres organismes tentent, sans succès, d'obtenir le droit de réaliser ces enquêtes et contrôles, alléguant que l'AFPA n'a pas toujours au plan local la capacité d'expertiser rapidement tous les dossiers. Par ailleurs, plusieurs structures de l'AFPA (agences régionales et

centres FPA) interviennent à différents stades du processus relatif aux conventions du FNE. Outre les expertises qui viennent d'être mentionnées, l'AFPA peut conseiller les entreprises dans la mise sur pied ou la réécriture du plan de formation et agir ensuite en tant qu'organisme de formation dans les stages co-financés par le FNE. Elle peut donc apparaître comme « juge et partie ». Bien qu'elle s'en défende en soulignant que chaque prestation est assurée par des services différents, sa position n'est pas sans ambiguïté et a déjà été relevée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 1985.

Les réserves formulées ne mettent pas en cause le principe de l'intervention de l'AFPA. Les DDTEFP souhaiteraient au contraire que ses moyens s'accroissent parce qu'ils la considèrent comme partie intégrante du service public de l'emploi. Ils lui accordent à ce titre une confiance qu'ils ne donnent pas toujours aux cabinets de consultants. Il faut préciser que les expertises de l'AFPA sont destinées aux DDTEFP alors que celles des consultants sont remises aux chefs d'entreprises, y compris quand elles font l'objet d'un concours public. Les aides au conseil ne sont donc pas considérées par les agents du service de l'emploi comme porteuses d'une ressource supplémentaire.

L'expérience montre que l'explicitation des objectifs des aides à la formation requiert un contact direct entre les services locaux et l'administration centrale. La Mission du FNE prend parfois son bâton de pèlerin pour se rendre dans les directions départementales. Outre leur aspect purement informatif, ces rencontres contribuent à estomper les barrières entre le « national » et le « local » mais aussi, au sein des DDTEFP, entre les sections d'inspection du travail et les sections emploi. Elles sont l'amorce d'un apprentissage institutionnel où l'échange direct se révèle plus riche que le parcours hiérarchisé de circulaires, de dossiers ou de bilans chiffrés. Ce mode de fonctionnement informel, mis en œuvre à propos du FNE-prévention, reste cependant très limité pour des raisons évidentes de disponibilité des uns et des autres. Ne serait-il pas possible de l'outiller sans lui faire perdre sa richesse, par exemple en utilisant les sessions de l'Institut national du travail de l'emploi et de la formation professionnelle ? L'enjeu serait d'imaginer de nouvelles formes de régulation de l'action publique favorisant des confrontations qui peuvent aboutir à la reconstruction progressive des pratiques quotidiennes. L'intérêt serait de débattre des expériences innovantes et d'en favoriser la diffusion, non seulement entre le « local » et le « national » mais aussi entre les agents des services départementaux. Les pratiques informelles observées donnent à penser que le terrain est favorable à l'adoption de ces nouvelles régulations.

LA DIFFUSION DE L'AIDE ET SON IMPACT

L'autonomie des agents au cours de la négociation reste imparfaitement outillée. L'échelon local n'est pas toujours en mesure de contrebalancer la préférence structurelle accordée aux grandes entreprises dans l'attribution des aides. Plus généralement, l'administration dans son ensemble ne s'est pas encore dotée des moyens de suivi et d'évaluation de son action, ce qui a des conséquences sur les effets des aides dispensées.

LES GRANDES ENTREPRISES : TOUJOURS PRIVILÉGIÉES

Les objectifs de celui qui attribue l'aide et de celui qui la sollicite ne se recouvrent pas nécessairement, l'administration, gestionnaire des fonds publics, cherche à limiter sa part d'incertitude en demandant aux entreprises de décrire leur situation et leurs projets de manière aussi précise que possible. A la lecture du dossier, le directeur départemental évalue la cohérence du projet par rapport aux objectifs généraux de l'entreprise. La demande d'aide doit également témoigner d'une conformité minimale aux critères d'accès au financement public. A l'analyse, la construction de ce dossier révèle les distorsions qui affectent le système d'attribution des aides : alors que certaines sociétés sont habiles à présenter un projet correspondant aux normes de l'administration et tendent à devenir des consommatrices attirées des aides du FNE, d'autres sont rebutées par la complexité des procédures et s'en trouvent, de fait, relativement écartées. Les premières sont plutôt des grandes entreprises industrielles (Sonnet, 1987), les secondes plutôt des PME, notamment les plus petites d'entre elles. Cela tient à la fois aux caractéristiques des entreprises et aux normes de construction de l'aide.

Malgré un affichage marqué en faveur des PME, la mise en œuvre du FNE-prévention ne s'est pas immé-

diatement traduite par une inversion de cette tendance. Certes, le nombre de conventions signées avec les PME s'accroît, mais c'est vrai de toutes les catégories d'entreprises (voir tableaux 1 et 2). La comparaison des chiffres de 1989, année de création du FNE-prévention et de 1992, année où le nombre de salariés formés a été le plus important depuis la création du FNE (selon le bilan 1992 de la délégation à l'Emploi), montre qu'en valeur relative la part des PME ne progresse guère. Si l'on considère le nombre de conventions signées, la part des entreprises de moins de 50 salariés augmente d'environ 4 points, comme celle des entreprises qui emploient 200 à 499 salariés. Durant la même période, la proportion des conventions signées avec les plus grandes entreprises est multipliée par deux. Quant au nombre de salariés formés, la comparaison montre que plus du tiers de la ressource publique reste encore mobilisée par les grandes entreprises¹¹. Cette situation s'explique par les caractéristiques structurelles de ces entreprises, mais aussi par leur proximité avec l'administration.

Se tenir au courant des possibilités d'accès aux financements publics suppose une logistique dont la majorité des PME, le plus souvent dépourvues de service de gestion des ressources humaines, ne disposent pas... Leur rapport aux aides de l'Etat n'est d'ailleurs pas sans lien avec ces difficultés : elles les connaissent souvent mal, en jugent les procédures trop compliquées ou se sentent trop éloignées de leurs objectifs. Même si les DDTEFP accordent leur soutien aux PME dans la construction des dossiers de demande d'aide et la reformulation des projets, deux autres problèmes demeurent : celui du contact initial entre les services de l'emploi et les PME et celui des objectifs généraux de l'aide.

¹¹ Le bilan 1992 de la délégation à l'Emploi évalue le coût moyen des formations aidées à 7 700 francs par stagiaire. La même année, 7 % des conventions concernant 37,5 % des stagiaires ont été signées avec des entreprises de 500 salariés et plus alors que les moins de 50 salariés ont conclu 34,6 % des conventions pour 9,5 % des stagiaires.

Tableau 1

Comparaison du nombre de conventions de formation et d'adaptation professionnelle du FNE signées en 1989 et 1992 en fonction de la taille des entreprises

Année	Taille des entreprises				Total
	1 à 49	50 à 199	200 à 499	500 et +	
1989	130 30,5 %	203 47,5 %	64 15,0 %	30 7,0 %	427 100,0 %
1992	274 34,6 %	258 32,5 %	148 18,7 %	113 14,2 %	793 100,0 %

Sources : Mission du FNE.

Tableau 2
**Comparaison du nombre de salariés bénéficiaires des conventions de formation
 et d'adaptation professionnelle du FNE signées en 1989 et 1992
 en fonction de la taille des entreprises**

Année	Taille des entreprises				Total
	1 à 49	50 à 199	200 à 499	500 et +	
1989	1 635 11,3 %	6 454 44,6 %	4 277 29,6 %	2 094 14,5 %	14 460 100,0 %
1992	3 871 9,5 %	10 085 24,8 %	11 513 28,3 %	15 253 37,5 %	40 722 100,0 %

Sources : Mission du FNE.

La construction des aides, leurs objectifs généraux, témoignent d'une proximité entre les grandes entreprises ou les groupes et l'administration. Les critères d'attribution initiaux du FNE-prévention, par exemple, ont probablement été définis par référence à un modèle de gestion prévisionnelle de l'emploi calqué sur les expériences conduites dans les grandes entreprises et décrites dans les rapports remis à l'administration (Riboud, 1987 ; Sainsaulieu, 1987). La réalité gestionnaire, industrielle, commerciale des PME étant fort différente, nombre d'entre elles ont pu penser que le nouveau dispositif ne pouvait les concerner.

Les services de l'emploi se demandent comment repérer les PME qui auraient besoin d'être soutenues mais ne se manifestent pas, soit par méconnaissance des aides, soit parce qu'elles gardent une image des DDTEFP où domine le contrôle. Les agents d'inspection sont considérés comme le médiateur le plus efficace, à condition qu'ils acceptent de s'investir dans cette prospection des bénéficiaires potentiels de fonds publics. L'autre possibilité d'entrer en contact avec les PME est de passer par des relais institutionnels. Une aide proche du FNE-prévention (les engagements de développement de la formation professionnelle) résout ce problème en donnant un rôle prééminent aux branches dès le montage des formations aidées (Verdier, 1990). Le FNE engage des expériences de même type en s'appuyant sur des organisations professionnelles locales. L'opération combinant conventions de chômage partiel et conventions de formation et d'adaptation dans le département du Tarn en 1988-1989 en est un exemple (Dauty, 1994).

L'inégalité d'accès à l'aide publique peut sans doute être considérée comme structurelle donc antérieure au FNE-prévention. Analysant les trajectoires de modernisation des entreprises comme des déplacements entre « mondes de production », Salais (1992) constate que les entreprises qui recourent le plus aux allocations spé-

ciales et aux conventions d'adaptation et de formation du FNE sont celles qui se déplacent du monde industriel (caractérisé par des produits standards où domine la concurrence par les prix) au monde marchand (produits standards mais spécifiés en fonction de la demande, concurrence par les prix et la qualité). Salais observe que « les différences dans l'intensité du recours au FNE sont aussi une mesure de la » distance « entre conventions (ou critères) dominantes de chaque monde de production et les critères d'intervention du FNE. Si les critères sont proches, la rencontre entre l'analyse par l'entreprise de sa situation et l'instrument se fera plus 'naturellement' » (Salais, 1992). Cette proximité entre les critères d'attribution de l'aide et ceux qui fondent les mondes industriel et marchand donne à penser que la « standardisation » des savoirs et de leurs modalités de transmission à l'œuvre dans ces mondes est cohérente avec la conception formalisée de la formation que portent en elles les conventions du FNE. Dans le monde « interpersonnel » (caractérisé par des produits dédiés à des demandes spécifiques et destinés à des créneaux où prévaut la qualité) cette standardisation n'est guère possible. Il se peut que le recours à des démarches formalisées n'y soit pas efficace et donc peu envisagé.

Salais note également que les entreprises proches des mondes de production « industriel » et « marchand » sont celles qui, comme les grandes entreprises, suivent le mieux le « plan social type, socle de la négociation avec l'administration de l'emploi » (ibid.). Bien qu'à la différence des autres conventions de formation, le FNE-prévention ne soit pas signé dans le cadre de plans sociaux, des relations, des attentes réciproques se sont tissées au fil du temps et les « savoir-négocier » acquis dans le passé sont facilement transférables. Dans le cas du FNE, les entreprises sont assurées que l'Etat interviendra en faveur de l'emploi. L'existence de sociétés « abonnées » à l'aide donne à penser qu'un processus pervers

d'auto-réalisation des attentes s'enclenche, comme dans toute planification (Salais et Storper, 1993). Le mécanisme aboutirait à maintenir les entreprises en état d'irresponsabilité relative face à leurs problèmes d'emploi : assurées de l'intervention publique, elles ne chercheraient pas de solutions durables à ces problèmes qui demeurent ou resurgissent ultérieurement. Se pose ici avec acuité la question de l'impact structurel des aides publiques et donc de leur évaluation.

SUIVI, ÉVALUATION : DES OUTILS À METTRE AU POINT

Lorsque l'on parle d'évaluation, on parle souvent d'une analyse ex-post des effets des dispositifs publics. Nous ferons l'hypothèse que le processus d'évaluation peut s'enclencher pendant la réalisation des actions aidées, à condition que les DDTEFP s'informent de leur déroulement afin d'en prévenir les dérives. Il s'agit en quelque sorte d'effectuer un contrôle continu des opérations aidées mais aussi, en cas de décalage par rapport aux objectifs, de prendre assez tôt des mesures correctives. Cet accompagnement nous semble de la responsabilité des services locaux. La mise au point de méthodes d'évaluation ex-post, les leçons à tirer de leurs constats sur le devenir des aides serait plutôt de la responsabilité de l'administration centrale.

Le suivi en cours de convention, qui peut être un élément de la qualité des réalisations, est inexistant ou presque, bien qu'il soit prévu par les textes. Tout se passe comme si les DDTEFP accordaient plus d'importance au fait de conclure de nouvelles conventions qu'à l'accompagnement de celles qui sont signées. Se rendre dans les entreprises pour savoir comment les choses se déroulent demande du temps. Les DDTEFP, en sous-effectif chronique, arbitrent en faveur de ce qui est valorisé dans leur bilan d'activité, à savoir le nombre d'aides distribuées (Bessy et alii, 1994b). Au problème de la charge de travail peut s'ajouter une réserve liée au manque d'expérience en matière de conseil aux entreprises dans le domaine de la formation professionnelle. Les promoteurs du FNE-prévention ont prévu une ressource palliative en préconisant la mise en place d'instances paritaires destinées à suivre les opérations aidées. Ces « comités de pilotage » constitueraient pour les agents un appui de même nature que les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Toute la question est de savoir s'ils sont régulièrement mis en place.

La pauvreté relative des instruments systématiques d'évaluation et de suivi ne leur permet pas de rendre compte de la complexité des objectifs poursuivis ni de la multiplicité des enjeux portés par les aides à la for-

mation du FNE. Il est, certes, complexe de mesurer l'impact d'une intervention qui vise d'une part l'emploi et l'employabilité via la formation, d'autre part la transformation de comportements d'entreprises via une incitation financière. Les bilans annuels à caractère physico-financiers ne semblent guère en mesure d'alimenter la réflexion interne sur le dispositif. Les services locaux, quant à eux, ne disposent pas d'outils de suivi spécifiques. Ils ne reçoivent de la Mission du FNE que des tableaux statistiques comparant données nationales et locales. En fait, l'administration ne sait pas évaluer l'impact des aides à la formation sur leurs destinataires, les entreprises et les salariés. Le contrôle technique et financier réalisé par l'AFPA s'effectue trop peu de temps après l'action pour en évaluer les effets et les replacer dans la trajectoire stratégique de l'entreprise. De plus, il s'agit plutôt d'un contrôle de réalisation des formations. Aucun système n'existe pour situer l'impact de la formation sur le devenir à moyen terme des salariés formés.

L'administration centrale est en quête de méthodes permettant à la fois l'analyse de l'action et sa correction. Elle a demandé au Céreq de mettre sur pied un bilan statistique des conventions de formation et d'adaptation. La difficulté est actuellement d'obtenir des directions départementales l'information à analyser : en 1991, 40 % des documents nécessaires ont été transmis, chiffre qui est tombé à 23 % en 1992. Auparavant, des évaluations ponctuelles des conventions de formation et d'adaptation professionnelle, à caractère monographique, avaient été demandées au Céreq par la délégation à l'Emploi. L'enquête de 1986 visait à mieux comprendre comment l'aide s'intégrait dans la trajectoire des entreprises et quel usage en avaient les directions départementales. La seconde étude, en 1989, consistait à suivre l'expérimentation du FNE-prévention dans six départements et, en 1991, d'en évaluer l'impact du point de vue des entreprises, des salariés et du fonctionnement des DDTEFP (Kirsch, 1989 et 1991). Ces deux évaluations, à caractère compréhensif, ont été suivies de réunions de travail avec la délégation à l'Emploi dont on peut faire l'hypothèse qu'elles ont alimenté la réflexion sur les dispositifs et leur évolution.

Les études qualitatives amènent à s'interroger sur les moyens d'évaluer l'impact des aides sur l'emploi. L'étude conduite par le Céreq de 1986 a montré que les conventions de formation et d'adaptation « classiques », pourtant destinées à intervenir dans l'urgence, n'avaient de chance d'avoir un impact positif que dans les cas où l'entreprise ne se trouvait pas en situation trop critique. Les services l'avaient peut-être senti puisqu'ils utilisaient déjà ces conventions d'une manière qui préfigurait les interventions au titre de la prévention. La seconde étude montre qu'il est important

Négociation et suivi des conventions

Formation et adaptation professionnelle 1986	Formation-Prévention 1989	Formation-Prévention 1993
Le DDTE négocie le plan social : les Services du Travail et de l'Emploi cherchent à obtenir des garanties dans le domaine de l'emploi et de la formation par un apport financier.	Le DDTE se livre à une prospection pour identifier des sociétés entreprenant (ou susceptibles d'entreprendre) des démarches intégrées de gestion prévisionnelle de l'emploi afin de les informer sur les possibilités d'aides techniques et financières.	Le repérage des entreprises susceptibles d'être aidées se fait conjointement par les sections emploi des DDTEFP et des sections d'inspection du travail qui doivent avoir un rôle de conseil, d'enrichissement et d'accompagnement des projets engagés. Le DDTEFP recherche des partenaires locaux susceptibles de jouer un rôle d'information auprès des PME.
Consultation de l'administration centrale obligatoire si : - le remboursement des frais de fonctionnement dépasse 500 000 F ; - le remboursement des frais de rémunération dépasse 750 000 F.		Les seuils d'autorisation sont portés à : - 1 million de francs pour les frais de fonctionnement ; - 1,5 million de francs pour les frais de rémunération.
Consultation de l'administration centrale obligatoire si l'entreprise appartient à un groupe d'importance nationale.		
L'AFPA expertise le dossier présenté par l'entreprise, notamment le plan de formation. Cette enquête technique peut être simplifiée, quelquefois déléguée ou jugée superflue.	Expertise de l'AFPA nécessaire. Elle porte toujours sur la pertinence du dispositif de formation, mais aussi sur le caractère prévisionnel et intégré de la démarche et l'analyse des emplois. Un rapport d'enquête particulièrement approfondi doit être établi.	L'enquête technique préalable est obligatoire lorsque l'assiette globale est supérieure à 1 million de francs. En deçà, le DDTEFP décide de sa mise en œuvre en fonction des dossiers. Les rapports d'enquête doivent être particulièrement approfondis.
Contrôle technique et financier sur place ou sur pièces systématique, qu'il y ait eu ou non enquête préalable.		
Suivi en cours de formation pour les opérations expérimentales ou de grande envergure.	Attention particulière à accorder au suivi. Constitution éventuelle d'un groupe de pilotage pour suivre le déroulement de la formation, voire l'ensemble de la gestion des ressources humaines dans laquelle elle s'intègre.	
L'entreprise doit rédiger un bilan qualitatif dans un délai de un à trois mois après la fin des opérations.		
Le bilan qualitatif établi par l'entreprise doit faire apparaître : - les méthodes pédagogiques mises en œuvre et leur évaluation ; - les reclassements internes ou externes réalisés ; - les compléments de formation qui restent nécessaires ;		
- le suivi des reclassés à l'extérieur de l'entreprise 6 mois après le changement d'emploi (bilan complémentaire).		- le devenir des salariés formés (respect de la clause de maintien dans l'emploi, changement de poste, de catégorie, de coefficient, évolution du contenu du travail...).
Projets et bilans des actions de formation doivent être soumis au comité d'entreprise ou aux délégués du personnel.		
Une concertation approfondie avec les partenaires sociaux doit être développée.		La participation de l'ensemble des forces de l'entreprise est souhaitée : implication de la direction, concertation avec les représentants des salariés en veillant à la qualité de l'information de ces derniers.
La concertation peut donner lieu à un accord d'entreprise.		

Sources : Circulaires CDE 50/86 du 23 septembre 1986, CDE 13/89 du 3 mars 1989, circulaire CDE n° 93-7 du 18 février 1993.

d'instrumenter l'expertise des dossiers pour éviter que l'aide ne soit réduite à son aspect financier et qu'il soit nécessaire de veiller à l'accompagnement des opérations en cours de convention pour améliorer l'impact des dispositifs. Elle montre, surtout, que l'administration ne dispose d'aucun moyen sérieux de vérifier le respect de la clause de maintien dans l'emploi qui figure dans les conventions donc, a fortiori, de connaître le devenir des salariés formés. Les enquêtes de l'APFA donnent une ventilation des stagiaires en fonction de leur qualification mais n'indiquent que rarement leur nom. Au cours de l'étude réalisée par le Céreq en 1991, il s'est révélé difficile, d'obtenir des entreprises des informations sur le devenir des salariés après la formation. Or il se révèle que la clause de maintien dans l'emploi pendant un an après la fin de la formation n'a pas été systématiquement respectée par les entreprises aidées. Selon les cas, le licenciement s'est traduit par du chômage ou l'accès rapide à un nouvel emploi grâce, dans ce dernier cas, à la formation reçue. La difficulté à mettre au point une méthode de repérage du devenir des stagiaires est paradoxale dans la mesure où les aides du FNE visent à maintenir l'emploi des salariés. Tout un pan des effets potentiels du dispositif sur la carrière des salariés ne peut être apprécié, en particulier les aspects liés à la mobilité.

Enfin, les études qualitatives montrent que la concertation sur les problèmes d'emploi et de formation reste souvent formelle dans l'entreprise. Le FNE-prévention, qui devait impulser un dialogue allant au-delà de ce que prévoit institutionnellement le FNE, ne semble pas y être parvenu. L'aide ne pourrait donc pas inverser la tendance générale à la perte d'audience syndicale. Pourtant, dans les opérations aidées où les directions d'entreprise jouent le jeu de la transparence, un dialogue s'instaure progressivement et les institutions représentatives du personnel s'impliquent dans le suivi des opérations. N'est-ce pas, pour l'Etat, une garantie que l'entreprise respecte ses engagements en matière d'emploi d'autant plus efficace que le coût interne du non-respect est élevé en terme de climat social ?

* *
*

Un ancien responsable de la Mission du FNE a écrit que « le mode d'utilisation des aides (...) est déterminant (...), les procédures d'attribution des aides, leur logique de mise en œuvre et de gestion par l'administration sont plus importantes que les caractéristiques mêmes de l'instrument utilisé » (Colin, 1984). Une analyse de l'évolution des textes donnerait une vision partielle de la plasticité des aides du FNE car limitée à leur affichage politique. Elle ne rendrait pas compte du rôle des agents dans la construction du

rapport avec l'entreprise, ni de la complexité des coordinations à mettre en place au sein de l'administration. Or la mise en œuvre des aides contractuelles et leur efficacité reposent sur les moyens dont disposent les agents pour négocier puis accompagner les projets. Elles dépendent aussi de la qualité des interactions entre les différentes composantes du service public de l'emploi, qu'il s'agisse des échanges entre l'administration centrale et les DDTEFP ou des coopérations internes à ces dernières. L'enjeu de ces interactions est une mise en commun de pratiques diverses, permettant un apprentissage collectif d'autant plus nécessaire que les règles sont floues.

Les méthodes d'évaluation et de suivi des aides ne suffisent pas actuellement. Peu de moyens leur sont consacrés : les services n'ont ni le temps, ni les ressources pour s'y investir. De ce fait, les entreprises ne sont pas vraiment incitées à respecter leurs engagements et l'on peut imaginer qu'il est plus « économique » pour les agents de l'Etat de contracter avec des sociétés qu'ils connaissent. Neutraliser ces mécanismes passe peut-être par un accroissement des moyens attribués au service public afin d'améliorer sa capacité d'action (Bessy et alii, 1994a). Enfin et surtout, il faut peut-être concevoir une intervention publique qui, sur la base de principes clairement définis serait plus exigeante sur les contreparties fournies et plus soucieuse de ses effets réels. Cela supposerait que la définition des procédures d'évaluation fasse partie intégrante de la négociation locale de l'aide.

Jean-Paul Cadet, Edith Kirsch
Céreq

Bibliographie

Ardenti Robert et Vrain Philippe (1988), « Les restructurations dans les grandes entreprises : politiques de recomposition de la main-d'œuvre et plans sociaux d'accompagnement des suppressions d'emploi, Centre d'études de l'emploi », *Dossier de recherche* n° 24, septembre.

Bessy C., Eymard-Duvernay F., Gomel B., Simonin B. (1994a et b), « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *La Lettre* n° 33 et n° 34, Centre d'études de l'emploi, juin et octobre.

Burdillat Martine (1992), « Du sur-effectif à la gestion prévisionnelle : quels processus de définition de l'emploi ? » in *Mutations industrielles et reconversion des salariés* (Villeval ed.), Paris, L'Harmattan.

Colin Jean-François (1984), « Le Fonds national de l'emploi, 1963-1983 », in *Comptes de l'emploi, Données physico-financières 1980-1982*, Rapport au ministre délégué des Affaires sociales et de la Solidarité nationale chargé de l'emploi, Paris, La Documentation française.

Dauty Françoise (1994), « Dynamiques locales de formation. Une expérience d'utilisation des périodes de sous-activité », in *Travail et emploi* n° 60, 3/94.

Dodier Nicolas (1986), « *L'inspection du travail face à la diversité des entreprises. L'hygiène sécurité dans la pratique professionnelle des inspecteurs et contrôleurs du travail* », Paris, Centre d'études de l'emploi.

Grefte Xavier (entretien avec) (1994), « Quelle place pour l'Etat dans l'économie ? », in *Sciences Humaines*, p 44-45, La société française en mouvement, hors série n° 6, septembre-octobre.

IGAS (1985), « *Rapport d'enquête sur le contrôle d'exécution des conventions de formation conclues au titre du FNE* », Paris, IGAS N° 850128.

Kirsch Edith (1989), « Prévoir et former », Paris, Céreq, *Document de travail*, n° 49.

Kirsch Édith (1991), « *Les conventions de formation-prévention du Fonds national de l'emploi deux ans après* », Paris, Céreq, ronéo.

Riboud Antoine (1987), « *Modernisation, mode d'emploi* », Paris, Union générale d'éditions.

Sainsaulieu R., avec la collaboration de Monod N. et Thierry D. (1987), « *Gestion de l'emploi et développement de l'entreprise* », Paris, La Documentation française.

Salais Robert (1992), « Modernisation des entreprises et Fonds national de l'emploi. Une analyse en termes de mondes de production », in *Travail et Emploi* n° 51, janvier.

Salais Robert et Storper Michael (1993), « *Les mondes de production, Enquête sur l'identité économique de la France* », Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

Sonnet Anne (1987), « Diffusion et impact des conventions de formation et d'adaptation professionnelle du FNE dans l'industrie en 1985 », Paris, Céreq, *Document de travail* n° 34.

Tarnero Jacques (1987), « *Utilisation des conventions de formation et d'adaptation du FNE. Les procédures* », Céreq, ronéo.

Vanlerberghe Rose-Marie (1983), « Le fonds national pour l'emploi : un bon outil pour l'emploi », in *Echange-Travail*, n° 18, octobre-novembre.

Verdier Éric (1990), « L'efficacité de la formation continue dans les PME », in *Sociologie du Travail*, n° 3, 1990.

Villeval Marie-Claire (1989), « La transformation des modèles d'organisation des reconversions et des problématiques de leurs analyses », in *La reconversion de la main-d'œuvre : bilan des problématiques (1950-1988)*, Université de Nancy II.