

**Les formations dispensées aux demandeurs
d'emploi : pour une évaluation compréhensive
de leurs qualités, une communication au colloque
« Le marché du travail comme lieu d'évaluation
des politiques de formation ? »**

*Toulouse, 9 décembre 2011
Alexandre MELIVA, Céreq Marseille*

Le marché du travail est l'aune communément admise d'évaluation des politiques de formation des publics sans emploi. Pour ces publics, les formations sont évaluées à l'aune des insertions en emploi observées trois, six ou neuf mois après les sorties de formation. Ces indicateurs sont inscrits aux cahiers des charges des appels d'offre des acheteurs, de Pole emploi comme à ceux des Régions, et nul ambages ne viennent contrarier les statistiques de reclassement qui en résultent.

C'est ainsi que Pole emploi ne se prive pas d'une communication compétitive en se prévalant de taux d'insertion sur le Marché du travail consécutifs à ses formations supérieurs à ceux des autres acheteurs (et en dehors de la Région, ils se comptent)¹ : « Six mois après avoir suivi une formation financée par Pôle emploi, près de deux personnes sur trois (60,7 %) ont retrouvé une activité », semant même le doute sur leurs formations : « Inversement, celles qui se déclarent en recherche d'emploi six mois après l'issue de leur formation sont plus nombreuses quand la formation n'a pas été financée par Pôle emploi (soit 43,0 %, contre 33,9 % dans le cadre d'une formation financée par Pôle emploi) » (p.1)!²

Si cette statistique, comme celles qui la précèdent sert une légitimation politique, même en matière de formation des sans emploi le lien entre formation et marché du travail n'est pas évident ou univoque mais recouvre différentes logiques et formes, qui doivent en partie au régime économique que les acheteurs assignent aux formations.

Les formations des demandeurs d'emploi suivent en effet des régimes économiques pluriels. Les organismes de formation en savent quelque chose, qui ont vu pas moins de quatre commanditaires différents se succéder en trente ans ! Après avoir été une charge essentiellement publique de l'Etat à la fin du XXème siècle, autour de la commande à l'AFPA mais aussi des S.I.F.E. (Stages d'insertion et de formation à l'emploi) créés par le plan quinquennal de 1993 et mis en œuvre par les DDTEFP et les ANPE, la formation des demandeurs d'emploi est progressivement devenue une compétence régionale, notamment sous l'effet de la loi « Responsabilités locales » de 2004 qui en a accéléré le transfert de la charge aux Régions. Dans le même temps (à partir de 2001) l'UNEDIC, l'association paritaire qui gère l'assurance-chômage, fait de la formation des allocataires un axe important de son activité au service de leur retour rapide à l'emploi, dans le droit fil des politiques dites d'activation qui font florès en Europe, et ce jusqu'à la création de Pole emploi en 2008.

Plus récemment les OPCA ont aussi été invités à contribuer au financement des formations de demandeurs d'emploi.

¹ BONNET A. et GAUMONT S. (2010), « Enquête « Sortants de formation » : Plus de 60% des bénéficiaires de formations financées par Pole emploi sont en emploi six mois après la sortie de formation », *REPERES ET ANALYSES STATISTIQUES*, n°19, Pole emploi.

² Le contexte politique actuellement clivé des deux types d'institutions favorise sans doute ces entreprises de communication compétitive des performances de Pole emploi sur le marché du travail, en dépit de quelques partenariats initiés en 2010 avec certaines Régions. Tout récemment, et sans qu'on puisse en conclure une stratégie délibérée, la DARES, consacrant comme chaque année un numéro de sa publication *DARES Analyses* à la formation des DE (à partir de l'enquête BREST, n°57), ne réserve-t-elle pas près de la moitié du 4 pages aux formations de Pole emploi, qui ne comptent que pour 15% des formations dispensées aux demandeurs d'emploi en 2009, alors que les formations des Régions, qui comptent pour les deux tiers se voient attribuer un commentaire d'un paragraphe (cf. AUDE 2011) ?....

Chacun de ces acheteurs fixe un régime d'achat qui lui est propre et, partant, aux formations une économie et une qualité. Décryptées à l'aide de la grille des Mondes de production de R.SALAI et M.STORPER (1993) (cf. encadré)³, ces qualités et économies de formation des demandeurs d'emploi se regrouperaient en trois grands ensembles.

Un premier ensemble serait constitué de formations résultant d'une consolidation des besoins et débouchant sur une qualité assez standard : stages qualifiants longs (de plus de trois mois) validés d'une certification, mais aussi formations courtes non diplômantes sur des spécialités standard (comme les SIFE collectifs). Ce modèle, caractéristique d'un régime industriel répondant à des besoins massifs le plus souvent en période de crise de l'emploi, requérant des économies d'échelle sur la base de besoins consolidés généraux, fait le plus souvent intervenir les Régions (aux spécialités industrielles ou tertiaires), l'AFPA ou l'Etat (aux spécialités de santé) au financement des formations.

A l'opposé de ce modèle, et en marge, ont été aménagées des formations confiées à un employeur dépositaire d'une offre d'emploi dans une agence locale. Ces stages (SAE au temps des ANPE⁴ puis AFPE à celui des ASSEDIC⁵ devenus « préalables au Recrutement » (AFPR) à Pole emploi), organisés dans une idiosyncrasie des besoins de l'employeur potentiel du demandeur d'emploi, sont engagés sur un mode quasi artisanal (local) de coordination entre l'agence et l'employeur potentiel, qui travaillent dans une étroite coopération⁶.

Chacune de ces formules de formation tient les besoins du marché du travail à des niveaux variables de généralité et se traduit de fait par des taux d'insertion moyens inversement proportionnels :

- généralité forte des besoins dans le cas des premières (standards/certifiantes), pour lesquelles la consolidation des besoins (par les DDTEFP puis les Régions) requiert des formations suffisamment généralistes ; ce qui explique aussi que les taux moyens d'insertion consécutifs à ces formations sont des plus faibles, de l'ordre de 50% ;
- au contraire, quasi « idiosyncratiques » des besoins de l'employeur potentiel du demandeur d'emploi, les secondes sont suivies de taux moyen d'insertion élevés, environ des trois quarts pour les SAE, les deux tiers pour les AFPE.

³ Cf. MELIVA A. (2007) : Qualité des formations et emploi des formateurs. Le cas des stages proposés aux demandeurs d'emploi, Céreq, Collection Relief – Échanges n°19, 46 p.

⁴ Stages d'Accès à l'Entreprise

⁵ Actions de formation préalables à l'Embauche

⁶ Cf. FLEURET A. & GELOT D. (2004), « Les stages d'accès à l'entreprise. Un dispositif qui nécessite une implication forte de l'ANPE », *Bilan de la politique de l'emploi en 2002. Les dossiers de la DARES*, Paris, Ministère du travail

**Qualités des formations de demandeurs d'emploi d'après
Les Mondes de production de STORPER & SALAIS 1993**

Incertitude

CERTIFICATIONS ET FORMATIONS DEDIEES, réservées à des publics particuliers, CHAMP DE VALIDITE RESTREINT En compréhension des besoins locaux	Savoirs spécialisés Monde interpersonnel, artisanal	Savoirs standard Monde marchand, de la production flexible
	Formations confiées aux employeurs potentiels Type : - SAE des ANPE, - AFPE des ASSEDIC - AFPR de Pôle Emploi	Formations adaptées des standards par : - individualisation : ingénierie des durées - standard collectives avec services additifs : atelier, suivi, accompagnement Type : - SIFE individuels, - Actions de formations conventionnées des ex-Assédic (réservées aux allocataires signataires d'un PARE)
Economie de variété		Economie d'échelle
TITRES ET FORMATIONS GENERIQUES CHAMP DE VALIDITE LARGE	Monde de la création Formations et titres directement issus de la recherche ou de l'innovation Type : Formations universitaires d'adultes en reprise d'études	Monde fordiste Formations qualifiantes et certifications ministérielles Type : - Formations certifiantes des Régions (de l'AFPA et des Greta) - Formations conventionnées de Pole emploi

Prévisibilité

Entre ces deux formules polaires, une qualité intermédiaire s'est imposée à la fin des années 90, sur le principe d'individualisation des besoins des publics. Illustrée à travers les SIFE individuels, elle s'est surtout imposée avec les formations conventionnées des ASSEDIC à partir de 2002, dans la logique d'activation (l'UNEDIC en attendant des retours monétaires (de cotisations) sur investissement). Réservées aux allocataires signataires d'un PARE – des chômeurs en moyenne plus récents (depuis moins d'un mois), et, en vertu des hypothèses néo-classiques (marginalistes) des marchés du travail parés de probabilités d'employabilité et productivité supérieure-, et limitées à des activités à forte probabilité d'emploi (« Métiers en tension »), dont la liste, tenue par les préfets, résulte d'un rapprochement entre les

intentions d'embauche déclarées par les employeurs affiliés au régime d'assurance-chômage – taux de réponse : 20%⁷ - et les statistiques du Ministère du Travail⁸, ces formations généralement courtes et non diplômantes visent surtout une reconversion ou le perfectionnement professionnel dans des spécialités tertiaires, du transport ou des services aux personnes.

Elles font plus souvent qu'au premier groupe intervenir des organismes à but lucratif, dont sont requises des réingénieries des référentiels des formations certifiantes, adaptées notamment aux durées d'indemnisation des allocataires. Aussi les achats sont initiés localement, par les agences, comme aux formations du second groupe, et négociées de gré à gré avec les organismes de leur bassin d'emploi (après avis d'une instance paritaire)⁹.

Les taux d'insertion consécutifs à ces formations sont généralement compris entre ceux des deux formules précédentes.

Critiquées (notamment par la Cour des Comptes) pour les biais de sélection dont elles procédaient, ces formations ne pouvaient perdurer au sein de la nouvelle entité fusionnée avec les ANPE en vertu des principes républicains d'universalité. De surcroît Pole emploi est créé dans un contexte d'aggravation sérieuse des marchés du travail à partir de 2008, dont les « Métiers en tension » sont les « peaux de chagrin » et servent plus la politique migratoire. Les formations de Pole emploi sont donc ouvertes aux indemnisés du régime public (en Allocation de Solidarité Spécifique) et aux non indemnisés (pris en charge par une allocation maison).

Ces nouveaux publics et la « montée en charge » qu'ils représentent pour Pole emploi, de l'ordre de 15% par rapport à l'activité des ASSEDIC selon le Ministère du travail¹⁰, participent d'un retour à un régime industriel de formation pour Pole emploi : économies d'échelle par appréhension du territoire régional, besoins des agences consolidés et généralisés à la région, achats uniformes sur le territoire régional auprès d'organismes sélectionnés par leur capacité suffisante et dont sont requis des regroupements.

Alors que les tensions d'emploi locales, et les besoins de formation locaux, connus des seules agences locales, sont ignorés.

En PACA, d'après une récente enquête auprès des organismes répondant à Pole emploi et la Région, cette généralisation des besoins est résolue par un recours plus important que les autres acheteurs (notamment que la Région) aux certifications, qui ont notamment l'avantage de couper court à toute négociation locale sur la qualité.

Catégories de public et territoires identiques à ceux des Régions, dans un contexte de marchés du travail en crise, politiques également certifiantes pour les deux institutions (mais pour des raisons différentes, les Régions en faisant un objectif qualifiant, Pole emploi un mode de rationalisation de l'offre), augurent-ils d'une convergence des politiques de

⁷ Cf. CAPRON A. et GORCE D. (2009) : « BMO 2009 : les employeurs révisent à la baisse leurs perspectives d'embauche », *REPERES & ANALYSES STATISTIQUES*, n°4, Pole emploi

⁸ MERON M., TABEL N., VINEY X. et ZANDA J.-L. (2009) : « Les tensions sur le marché du travail par familles professionnelles de 1998 à 2008 », *Document d'études*, n°151, Paris, DARES, Ministère du Travail

⁹ MELIVA A. (2009) : *La formation des demandeurs d'emploi pour le compte de l'Assedic Alpes-Provence : une économie marchande ?*, Céreq, Collection Net.doc n°51, juin, 44 p.

¹⁰ cf. AUDE 2011

formation des deux institutions, et rendent-ils du coup leur évaluation possible, et comparable ?

Reconsidérons à présent la statistique évoquée en préambule en regard de ces données qualitatives. Ces calculs sont réalisés sur le champ des seuls allocataires de l'UNEDIC, principalement en Allocation de Retour à l'Emploi (ARE). Pole emploi, tout en conservant les techniques de profilage héritées des deux entités, dit s'interdire toute discrimination sur la base des conditions de prise en charge et orienter indifféremment tous les publics vers les formations des Régions que ses propres formations. De fait en 2010 60% des allocataires de l'UNEDIC en formation ont été formés à l'extérieur de Pole emploi.

Or aux Régions ces allocataires sont envoyés sur des formations notoirement plus longues qu'à Pole emploi (celles de 500 heures et plus y représentent plus de la moitié contre à peine 20% à Pole emploi), visant plus fréquemment le développement personnel (16% contre 1%), par la remise à niveau et la pré-qualification (20% versus 7% à Pole emploi), ou la mobilisation sur un projet (11% versus 5%). Alors qu'à Pole emploi, les allocataires de l'UNEDIC bénéficient surtout de formations visant le perfectionnement, de moins de 300 heures. Les allocataires formés par les Régions sont aussi plus souvent des femmes qu'aux formations de Pole emploi, où dominent les jeunes hommes. En outre, ils bénéficient majoritairement à Pole emploi de la formule « AFPR » (58% des formations), dont on a décrit les bases conventionnelles artisanales ou coopératives, explicatives de taux d'insertion traditionnellement plus élevés qu'aux formules à qualités industrielle et marchande en vigueur aux Régions.

En conclusion, ce rapide panorama qualitatif des formations des demandeurs d'emploi mises en œuvre depuis plus de trois décennies en France est une invitation à leur évaluation nuancée, selon les trois principales qualités possibles et aujourd'hui en vigueur, et se retrouvant parfois au sein d'un même acheteur comme Pole emploi, où l'achat de formations de qualité industrielle, par convention avec des organismes à capacité régionale, côtoie une myriade de formations courtes sur le tas achetées auprès d'employeurs potentiels, dont bénéficient plus souvent les allocataires de l'UNEDIC.

Pour une évaluation plus juste des performances comparées de Pole emploi et des Régions il faudrait par conséquent isoler toute statistique de son bruit interne dû à la qualité des formations. Et veiller à ne pas omettre tout ce pan nouveau pour Pole emploi constitué par les publics autrement indemnisés que par l'UNEDIC.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AUDE J. (2011), « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2009 : baisse de 5% des entrées », *DARES Analyses*, n°57, DARES, Ministère du travail

BONNET A. et GAUMONT S. (2010), « Enquête « Sortants de formation » : Plus de 60% des bénéficiaires de formations financées par Pole emploi sont en emploi six mois après la sortie de formation », *REPERES ET ANALYSES STATISTIQUES*, n°19, Pole emploi

CAPRON A. et GORCE D. (2009) : « BMO 2009 : les employeurs révisent à la baisse leurs perspectives d'embauche », *REPERES & ANALYSES STATISTIQUES*, n°4, Pole emploi

DELORT A. (2011), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2009 », *DARES Analyses*, n°82, DARES, Ministère du Travail

FLEURET A. & GELOT D. (2004), « Les stages d'accès à l'entreprise. Un dispositif qui nécessite une implication forte de l'ANPE », *Bilan de la politique de l'emploi en 2002. Les dossiers de la DARES*, DARES, Ministère du travail

MELIVA A. (2009) : *La formation des demandeurs d'emploi pour le compte de l'Assedic Alpes-Provence : une économie marchande ?*, Céreq, Collection Net.doc n°51, juin, 44 p.

MELIVA A. (2007) : *Qualité des formations et emploi des formateurs. Le cas des stages proposés aux demandeurs d'emploi*, Céreq, Collection Relief – Échanges n°19, 46 p.

MERON M., TABET N., VINEY X. et ZANDA J.-L. (2009) : « Les tensions sur le marché du travail par familles professionnelles de 1998 à 2008 », *Document d'études*, n°151, DARES, Ministère du Travail

SALAI R. & STORPER M. (1993), « Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France », Paris, Ecole des Hautes études en sciences sociales.