
2

Les stages pour demandeurs d'emploi organisés par l'État

PRESENTATION

Outil majeur dans la lutte contre le chômage, les divers stages pour demandeurs d'emploi pris en charge par l'État sont aujourd'hui, à la différence des contrats aidés, mis en œuvre parallèlement à des formules analogues financées par les collectivités régionales et les institutions gestionnaires de l'assurance chômage, ce qui peut expliquer - avec l'amélioration de la conjoncture économique alors constatée - le tassement observé au cours de la dernière période dans leur fréquentation.

Ces stages, que plus de 140 000 personnes ont suivis en 2001, ont entraîné une charge pour le budget de l'État de la même année de quelque 432 M€. L'inadaptation des dotations budgétaires ouvertes à ce titre traduit une certaine ignorance des réalités du terrain par les administrations centrales et les limites d'une gestion sans perspectives pluriannuelles. La mise en œuvre de ces dispositifs s'inscrit depuis 1998 dans le cadre d'une politique étatique de l'emploi « globalisée » et « territorialisée ». Ayant l'ambition d'être plus fine et plus flexible, celle-ci nécessite un système d'informations plus précis, plus pertinent et plus fiable que celui disponible au moment du contrôle de la Cour malgré ses améliorations récentes.

Pour conduire la politique de l'emploi, les services déconcentrés de l'État mettent en œuvre divers dispositifs, déployés depuis 1998 dans le cadre d'une programmation annuelle d'ensemble.

Ces dispositifs s'adressent principalement aux demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non. Il s'agit, d'une part, de contrats de travail aidés par l'État (contrat initiative emploi – CIE ; contrat emploi solidarité – CES ; contrat emploi consolidé – CEC), d'autre part, de diverses formules de stages de demandeurs d'emploi. Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES),

l'État a consacré en 2000 à l'ensemble de ces actions quelque 3,3 Mds€. Encore ce montant est-il partiel puisqu'il ne comprend pas la part de la rémunération des demandeurs d'emploi indemnisés prise en charge par l'État (allocation formation reclassement).

Les stages destinés aux demandeurs d'emploi ont représenté en 2001 environ 432 M€. La relative souplesse de leur mise en œuvre, qui, pour la plupart d'entre eux, ne dépend que des administrations gestionnaires, à la différence des autres formules qui exigent une embauche par un employeur, ainsi que le montant peu élevé de leur coût unitaire en font un élément important de la politique de l'emploi au jour le jour. Durant l'année 2001, les entrées en stage ont concerné un peu plus de 140 000 personnes et à la fin de l'année le nombre des personnes en stage s'élevait à plus de 56 000⁸.

Les stages ainsi financés par l'État sont de trois ordres :

- - les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) collectifs correspondent à une action de formation relativement longue destinée à un groupe de stagiaires. La durée de ces stages ne peut excéder 1200 heures. Elle est en moyenne de 430 heures ;
- - les SIFE individuels permettent l'accès d'un seul bénéficiaire à une formation organisée par ailleurs. Ils permettent de faire face rapidement à des besoins individualisés « qui ne pourraient être satisfaits dans un cadre collectif qu'à échéance éloignée »⁹. Ces stages sont réservés à des formations courtes qui ne peuvent excéder 430 heures et sont en moyenne de 150 heures ;
- - les stages d'accès à l'entreprise (SAE) permettent l'adaptation à un emploi déterminé, donc spécifié par une entreprise, d'un demandeur d'emploi par la prise en charge de tout ou partie des dépenses de formation, de rémunération et de protection sociale.

8) Les statistiques établies par la DARES sont fréquemment révisées dans la période suivant leur première publication, témoignant ainsi des lacunes du système d'information (cf. infra).

9) Circulaire DGEFP n°2000/02 du 6 janvier 2000.

De 1998 à 2001, les nombre de bénéficiaires a évolué comme suit :

Nombre de stagiaires (France métropolitaine)

	1998		1999		2000		2001	
	Entrées	Effectifs au 31/12	Entrées	Effectifs au 31/12	Entrées	Effectifs au 31/12	Entrées	Effectifs au 31/12
SIFE collectifs	144 183	64 700	127 532	56 300	111 124	47 100	102 195	51 100
SIFE individuels	29 844	3 600	27 886	5000	26 787	3 300	24 618	2 800
SAE	31 148	4 900	23 126	6000	21 525	3 700	17 577	2 700

Source : DARES – Tableau de bord des politiques de l'emploi : décembre 2000, décembre 2001, juin 2002.

Les trois formules de stage sont gérées différemment :

- - les SIFE collectifs sont organisés par les directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui mettent en place les stages, contractent avec les organismes de formation et établissent le cas échéant des programmes annuels. Les bénéficiaires sont orientés vers ces stages par l'ANPE ;
- - les SIFE individuels sont gérés par l'ANPE. L'agence locale pour l'emploi (ALE) contracte au nom de l'État avec l'organisme de formation concerné. Un plan de formation doit être élaboré. Un stage en entreprise peut être prévu. L'organisme de formation est rémunéré par l'ANPE sur justificatifs ;
- - les SAE sont également gérés par l'ANPE. Dans ce cas, l'agence locale contracte au nom de l'État avec une entreprise qui s'engage à organiser la formation. L'aide de l'État lui est versée par l'ANPE sur justificatifs. La formule est particulièrement souple. Il existe trois types de SAE : formation d'un demandeur d'emploi pour un poste à pourvoir, formation d'un salarié de l'entreprise destiné à libérer un poste qui sera occupé par un demandeur d'emploi, adaptation à un poste libéré.

I – La gestion financière du dispositif

La gestion financière de ces stages est effectuée de façon variable selon les cas :

- - la rémunération des stagiaires, quand ceux-ci ne relèvent pas de l'assurance chômage, est totalement financée par l'État et assurée par le CNASEA. Pour ce qui est des chômeurs indemnisés, les rémunérations sont versées par le réseau de l'assurance chômage, l'État contribuant partiellement, jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage, à leur financement au titre de l'allocation formation reclassement¹⁰ qui permet de maintenir l'indemnisation des chômeurs soumis à la dégressivité des allocations. La contribution de l'État était globalement versée à l'UNEDIC ;
- - le paiement des organismes de formation, antérieurement assuré par l'AFPA, est effectué depuis le 1^{er} janvier 2001 pour les SIFE collectifs par le CNASEA. Pour les SIFE individuels et les SAE, il relève de l'ANPE.

S'agissant enfin de la gestion budgétaire, les crédits sont intégralement gérés au niveau central, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ordonnant au profit des organismes intervenant dans le financement les sommes qui leur sont nécessaires. Les décisions de mise en place des stages et l'orientation des stagiaires sont ainsi mises en œuvre à un niveau décentralisé ou déconcentré sans que ceci s'accompagne de délégations de crédit correspondantes.

Les dotations budgétaires relatives au fonctionnement et à la rémunération des stagiaires figurent depuis 1999 au chapitre 44-70 "Insertion des publics en difficulté" du budget de l'emploi.

A – Le fonctionnement : sous estimation des effectifs et surestimation des coûts unitaires

Les crédits de fonctionnement des stages sont inscrits à l'article 11 "Programme en faveur des chômeurs de longue durée" du chapitre 44-70 précité (chapitre 44-74 en 1998). En cours d'année, par mouvement interne au chapitre, une fraction des crédits ouverts alimente l'article 12 réservé au financement de ces interventions dans les DOM.

Le dispositif est principalement doté en loi de finances initiale, un ajustement en loi de finances rectificative n'étant intervenu qu'en 2001.

10) Depuis le 1^{er} juillet 2001, l'allocation de fin de formation dont les conditions sont fixées par le décret du 6 décembre 2001, a succédé à cette allocation pour tenir compte de la suppression de la dégressivité dans l'indemnisation de l'assurance chômage.

Le montant de dépenses est constamment inférieur au montant des crédits de la loi de finances initiale. Les taux de consommation des dotations ouvertes en loi de finances se sont élevés à 88 % en 1998, 98 % en 1999, 78 % en 2000 et 89 % en 2001 et, à l'exception d'une année (1999), les dotations destinées aux stages de demandeurs d'emploi ont pu servir à couvrir des insuffisances sur d'autres articles du chapitre.

Cet excès de dotation est la résultante de deux erreurs de sens contraire : une sous évaluation des effectifs entrés globalement dans les dispositifs et une sur estimation importante du coût des stages.

Sauf pour les SAE, les entrées en stage ont toujours été, depuis 1997, supérieures aux prévisions associées à la loi de finances initiale, l'écart se réduisant toutefois durant la période examinée. Les différences entre les entrées effectives et les prévisions se sont établies comme suit entre 1998 et 2001¹¹ :

Écart des entrées en stage par rapport aux prévisions des lois de finances

	1997	1998	1999	2000	2001
SIFE coll	+ 46 959	+ 20 125	+ 8 532	+ 4 871	+ 6 592
SIFE indiv	+ 6 164	+ 2 662	+ 5 672	- 2 624	- 322
SAE	- 2 238	- 7 918	- 5 893	- 2 242	- 2 423

Source : *Cour des comptes*

Selon la DGEFP, ces écarts seraient principalement imputables au mécanisme de globalisation mis en place à partir de 1998, les services déconcentrés de l'emploi tendant à arbitrer en cours d'année, dans la réaffectation des moyens, en faveur des stages par rapport aux contrats aidés.

Pour les SAE, le déficit par rapport aux prévisions initiales tient très probablement aussi au mode de répartition entre les agences locales de la dotation physique allouée à l'ANPE. Chacune d'elles ne dispose que d'un nombre limité de contrats, ce qui fait de ces derniers un instrument marginal et restreint leur marge de manœuvre.

Ces écarts, de nature à favoriser une insuffisance de dotation, ont été largement compensés par une surévaluation du coût unitaire de l'heure stagiaire pris en compte pour le calcul des crédits figurant dans les circulaires annuelles de programmation. Pratiquement inchangé depuis 1994, à l'exception du cas des SIFE individuels, il s'écarte parfois substantiellement des coûts effectivement constatés. Ainsi en 2001, les

11) Sous réserve des approximations statistiques déjà mentionnées

paramètres retenus dans l'évaluation des dotations et le coût horaire au mois de décembre estimé par la DGEFP ont été les suivants :

Coût de l'heure de stage

	Prévision	Coût réalisé
SIFE collectif Pour 435 h en moyenne	4,08 €	3,05 €
SIFE individuel Pour 150 h en moyenne	3,05 €	3,20 €
SAE Pour 300 h en moyenne	2,74 €	2,29 €

Source : DGEFP

B – Les rémunérations : une insuffisance chronique

Les dotations destinées à financer les rémunérations des stagiaires ouvertes par les lois de finances initiales à l'article 13 du chapitre 44-70 ont durant l'ensemble de la période contrôlée par la Cour été insuffisantes par rapport aux dépenses effectives. L'écart s'est établi entre 23 et 50 M€¹².

Hormis l'année 1998, les insuffisances ont été comblées au sein du chapitre 44-70 à partir des dotations destinées aux autres instruments de la politique de l'emploi, fonctionnement des stages ou contrats aidés (CES, CEC, CIE). La DGEFP met au compte de la globalisation l'insuffisance des dotations relatives aux rémunérations. Celle-ci préexistait toutefois à la mise en place de cette procédure.

C – Des crédits d'accompagnement difficilement consommés

Les services déconcentrés reçoivent chaque année des crédits tant au niveau départemental que régional (lignes d'actions spécifiques – LAS) pour améliorer l'efficacité des mesures du programme globalisé de lutte contre le chômage de longue durée. A cette fin le chapitre 44-70 comporte depuis 1999, un article 14 "mesures d'accompagnement de la globalisation". Cet article non doté en loi de finances est alimenté en gestion par prélèvement sur les dotations des différentes mesures entrant dans le cadre de la globalisation. En 2001, ont été ouverts en cours de

12) 1998 : 22,96 M€ ; 1999 : 50,02 ; 2000 : 27,84 ; 2001 : 24,88.

gestion sur cet article 29,90 M€ de crédits. Les dépenses n'ont été que de 17,76 M€, soit un taux de consommation de 59,4 % des crédits ouverts.

Sur ces dotations est financé, à l'initiative des directions départementales, le suivi de certains stagiaires bénéficiaires des SIFE collectifs¹³.

Les engagements effectués à ce titre ont fortement diminué entre 1999 (7,43 M€) et 2001 (2,94 M€). Les crédits correspondants sont très diversement consommés selon les départements. Ainsi en 2000, le taux de consommation, nul pour les départements de la région Aquitaine, s'est élevé à 63,3 % pour ceux de la région Franche-Comté.

Dans une même région, les choix effectués par les départements, quant à l'utilisation de ces suivis post SIFE, sont très divers. Ainsi dans la région « Pays de la Loire », en 2001, 80 340,63 € sur une enveloppe totale de 733 886,22 € avaient été consommés, mais de manière très différente d'un département à l'autre :

Suivi post-SIFE en 2001 dans la région Pays de la Loire

Loire Atlantique (44)	2 actions pour 80 bénéficiaires	Dont pris sur les crédits LAS 24.392
Maine et Loire (49)	0	0
Mayenne (53)	6 actions pour 157 bénéficiaires	Dont pris sur les crédits LAS 36.283
Sarthe (72)	6 actions pour 54 bénéficiaires	Dont pris sur les crédits LAS 19.666
Vendée (85)	0	0

Source : DGEFP – Cour des comptes

La consommation des crédits d'accompagnement serait sans doute meilleure si elle s'inscrivait dans une perspective pluriannuelle et pouvait s'appuyer sur une évaluation des actions financées sur cette ligne.

On observe au total dans l'évaluation des dotations budgétaires une attitude persistante de l'administration centrale à ne pas prendre en compte les réalités constatées, comportement qui s'explique sans doute par les facilités de gestion résultant de la fongibilité des crédits au sein d'un chapitre budgétaire largement doté et finançant de nombreux dispositifs.

13) Le suivi post-SIFE qui est assuré par un organisme avec lequel la DDTEFP contracte à cette fin permet de suivre pendant deux mois après la fin du stage un bénéficiaire de formation SIFE ; son coût est de quelque 305 €.

II – La mise en œuvre du dispositif : la globalisation et ses limites

A – La procédure de programmation

Depuis leur création en 1993, le recours aux SIFE et aux SAE est effectué dans le cadre d'un programme annuel de lutte contre le chômage de longue durée. A cette fin, une circulaire annuelle de programmation détermine les objectifs à atteindre par le service public de l'emploi en termes tant de nombre de bénéficiaires que d'attention particulière à certaines catégories d'entre eux.

En 1998, la mise en œuvre de la politique de l'emploi a fait l'objet d'une importante réforme :

- - les mesures de la lutte contre le chômage de longue durée ont été « globalisées » ;
- - la politique de l'emploi a été « territorialisée ».

Selon la démarche de globalisation, six mesures sont désormais fongibles au plan local dans le cadre d'un programme annuel de lutte contre le chômage de longue durée : SIFE collectifs, SIFE individuels, SAE, CIE, CES et CEC. Des enveloppes physiques et financières (en termes d'engagement) sont annuellement affectées pour chacune de ces mesures, aux directions régionales par une circulaire concernant "l'action territorialisée du service public de l'emploi", enveloppes qui font l'objet d'une adaptation éventuelle ultérieure.

Il ne s'agit pas d'une délégation d'enveloppes aux services déconcentrés de l'emploi qui seraient libres de les recomposer et de les réaffecter en fonction d'une décision qui leur serait propre. Le terme de globalisation s'applique en réalité à un exercice de programmation annuel de la DGEFP mené en concertation avec les directions régionales, les enveloppes régionales arrêtées pour le début de l'année donnant lieu à une révision dans sa deuxième moitié.

Ce dispositif est assorti d'objectifs chiffrés régionaux dont la formulation s'est affinée au cours des années. Ainsi pour 2002, ils avaient pour ambition de faire baisser de plus de 15 % le nombre de chômeurs de longue durée de plus de deux ans d'ancienneté, d'augmenter de plus de deux points le taux de sortie du chômage avant un an, de faire baisser d'un point la part des femmes dans le chômage de longue durée, d'augmenter de 10 % les flux de sortie des demandeurs d'emploi

bénéficiaires du RMI, d'améliorer la satisfaction des offres d'emploi dans des secteurs connaissant des difficultés de recrutement, et enfin de diminuer le nombre de jeunes au chômage de longue durée. La circulaire du 14 novembre 2001 pour l'année 2002 a défini dans ce cadre des préobjectifs chiffrés par région. Si la définition des deux derniers objectifs a été confiée à l'échelon régional, les autres ont fait l'objet de la fixation de préobjectifs régionaux chiffrés. Une validation définitive des programmes régionaux est intervenue au début de 2002.

Quelques constatations ressortent des premiers contrôles faits par la Cour quant à la mise en œuvre de cette démarche.

B – L'incidence du dispositif de programmation sur l'affectation des moyens

Le dispositif de globalisation a incontestablement pour mérite de favoriser une mise en perspective globale de la politique de l'emploi au niveau des services déconcentrés. Toutefois, si besoin en était, la mise en œuvre de cette procédure confirme qu'un système de programmation est rarement neutre quant à l'affectation des moyens.

Il apparaît en effet que les réorientations opérées en cours d'année sur les enveloppes attribuées aux régions se font très largement des contrats aidés (CEC, CES et CIE) vers les stages de demandeurs d'emploi.

Durant les années 1998 à 2000, les enveloppes physiques notifiées pour ces stages ont été réévaluées de plus de 30 000 places en moyenne et, en 2001, de 20 000 environ. Si, en valeur relative, les majorations ont été les plus importantes pour les SIFE individuels, en valeur absolue, ce sont les SIFE collectifs qui connaissent la plus forte progression.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces ajustements.

Fortement conditionnée par des objectifs statistiques, la programmation effectuée dans le cadre de la globalisation tient compte de l'effet emploi particulièrement favorable des entrées dans les SIFE collectifs. Cet effet est en effet évalué pour une entrée en stage à 0,9 chômeur de moins pour une durée de trois mois. La mesure est donc efficace à court terme sur les statistiques du chômage. Elle a également l'avantage de pouvoir être mise en œuvre unilatéralement par les services déconcentrés à l'inverse des SAE et des contrats aidés. Au surplus, le redéploiement des moyens alloués pour les autres instruments globalisés vers les stages pour les demandeurs d'emploi est numériquement particulièrement "rentable", compte tenu du coût unitaire des différentes

mesures pris en compte pour évaluer les enveloppes d'engagement et opérer les arbitrages dans la programmation.

C – Les limites de la territorialisation

Les redéploiements entre les différentes mesures auxquelles les services déconcentrés sont autorisés à procéder s'appuient en principe sur un projet territorial établi à un niveau infra départemental.

Cette initiative, prise en 1998, a été formalisée par une circulaire de la DGEFP du 26 mai 1999. La "territorialisation des politiques d'emploi" s'inscrit dans le cadre de "bassins d'emploi" pour lesquels doivent être établis des diagnostics de la situation locale de l'emploi et du chômage et un plan d'action pour l'accès à l'emploi des personnes en difficulté sur le marché du travail. Ces analyses sont confiées à des équipes associant des représentants locaux du service public de l'emploi, des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS), des collectivités territoriales et d'autres partenaires locaux.

Il apparaît que l'élaboration des diagnostics et des plans d'action, parfois lente dans une première étape, s'améliore peu à peu. Les premiers diagnostics sont souvent restés centrés sur l'analyse de la situation du chômage et se révèlent faibles s'agissant des potentialités d'emploi ; les méthodologies sont variables ; les relations entre les plans d'action et la mise en œuvre concrète des instruments qui font l'objet de la programmation annuelle n'apparaissent pas toujours évidentes. Selon les informations données à la Juridiction, l'étude des diagnostics et plans d'actions les plus récents ferait toutefois apparaître des progrès : un partenariat s'instaurerait progressivement, l'identification des besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi l'emporterait sur les impératifs de la logique de consommation des mesures.

Le suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'action par l'administration centrale reste relativement léger. Le découpage départemental ne favorise pas, au surplus, la mutualisation des moyens dans le cas de bassins d'emploi intéressant plusieurs départements.

D – La difficile coordination des acteurs

La mise en œuvre de la globalisation, et singulièrement des stages de demandeurs d'emploi, se heurte aux difficultés de coordination des nombreux acteurs impliqués dans la politique de l'emploi.

1 – L'État

Ces difficultés intéressent d'abord l'État lui-même, ses services ou les organismes qui en sont proches.

Ainsi, la globalisation est une procédure régionale tandis que la mise en œuvre des différents instruments ainsi programmés relève de l'échelon départemental. Si les dotations physiques et financières sont déterminées sur une base régionale, il n'existe pas de critères définis au plan national quant à leur répartition entre départements.

D'autres organismes que les services déconcentrés du ministère de l'emploi dont ils sont cependant proches mettent en œuvre de surcroît à destination de publics particuliers des actions comparables à celles qui sont financées par le service public de l'emploi. Tel est le cas des formations prévues à destination des handicapés par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH)¹⁴, des actions mises en œuvre au titre de la lutte contre l'illettrisme (programme insertion réinsertion, lutte contre l'illettrisme – IRILL), ou de celles qui sont financées par le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) qui ne sont pas toujours prises en compte dans les programmes globalisés.

2 – Les régions

La coordination avec les collectivités régionales compétentes en matière de formation professionnelle est plus importante encore. D'après les informations disponibles pour l'année 2000, si l'on fait abstraction des publics jeunes (moins de 26 ans) qui constituent en principe aujourd'hui une compétence réservée aux régions, celles-ci auraient pris en charge l'accueil de plus de 245 000 stagiaires de plus de 26 ans dans des stages de formation, dont quelque 143 000 personnes à la recherche d'un emploi.

La coordination entre les actions de l'État et celles des régions est très variable. Elle est parfois étroite. La Cour a ainsi relevé des cas où les programmes de stage étaient établis conjointement par la région et le service public de l'emploi et donnaient même lieu à la publication de programmes annuels faisant apparaître, par formation, les places financées par la Région et par l'État. Dans d'autres cas, les actions sont menées de façon totalement indépendante, au risque de voir se développer des politiques de formation différentes, voire concurrentes. La faible connaissance qu'a l'État des cofinancements régionaux, quand ils

14) Cf. ci-après, page 195.

existent, laisse craindre que cette coordination ne soit pas une réelle priorité pour les services centraux du ministère de l'emploi.

La loi de modernisation sociale a développé le dispositif régional de concertation et remplacé les comités régionaux de la formation professionnelle par les "comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle" (CCREFP). Parallèlement subsistent le conseil économique et social régional, la commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi (COPIRE), le comité régional consultatif de l'AFPA, le comité départemental de l'emploi. La loi relative à la démocratie de proximité, qui a étendu aux adultes la plan régional de développement des formations professionnelles, a au surplus prévu un schéma régional des formations de l'AFPA. Des conventions tripartites entre l'État, la région et l'établissement doivent être conclues au plan régional pour décliner localement le contrats de progrès de l'AFPA et des formules de concertation ont été mises au point pour l'ANPE.

La multiplication de ces procédures et des instances locales de concertation souligne que le besoin de coordination des actions de l'État et des régions dans le domaine de l'emploi et de la formation est fortement ressenti. Il n'est pas certain que le foisonnement des instances de concertation soit nécessairement la meilleure réponse à cette question difficile.

Les limites de la coordination avec les collectivités régionales se retrouvent au niveau départemental : ainsi, alors que les bénéficiaires du RMI figurent parmi les publics cibles des SIFE, notamment collectifs, les crédits d'insertion du RMI, qui relèvent des départements, sont rarement mobilisés à cette fin.

3 – Les nouvelles interventions de l'assurance chômage

Un nouvel acteur est enfin appelé à intervenir de façon importante dans la formation des demandeurs d'emploi : les organismes gestionnaires de l'assurance-chômage, dans le cadre de la convention qu'ils ont conclue avec l'Etat le 1^{er} janvier 2001.

Celle-ci prévoit notamment que le régime d'assurance chômage finance différentes actions de formation : formations homologuées (formations existantes dont le financement est assuré par l'État, les régions ou toute autre collectivité publique et qui donnent lieu à une homologation par les ASSEDIC) ; formations conventionnées (formations existantes pour lesquelles les ASSEDIC décident la création de places supplémentaires ou formations particulières créées pour des besoins de

qualification identifiés); ou encore actions de formation préalables à l'embauche (AFPE) analogues aux SAE.

Les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC ont ainsi ouvert au titre de 2002 une enveloppe de 320 M€. Les résultats connus au mois de juin 2002 font apparaître des engagements cumulés de 107,4 M€ pour 77 249 bénéficiaires de formations homologuées, 5 110 de formations conventionnées et 6 371 d'AFPE. On peut craindre que ne s'amorce une spécialisation des publics s'orientant vers les dispositifs de l'État et ceux de l'assurance chômage, les dispositifs de l'État bénéficiant surtout aux publics en difficulté lourde (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RMI par exemple), ceux de l'assurance chômage étant destinés par construction à des chômeurs indemnisés plus proches du marché du travail. Une telle répartition des rôles, si elle venait à se confirmer, appellerait un dialogue approfondi entre ces deux acteurs.

En tout état de cause, le développement des actions parallèles d'autres acteurs contribuent, avec l'amélioration de la conjoncture économique alors constatée, à expliquer le tassement observé au cours de la période contrôlée dans la fréquentation des stages soutenus par l'Etat.

III – Les limites du système d'information

La mise en œuvre d'une politique de l'emploi visant au fil des années à devenir plus fine et plus flexible nécessite de prendre appui sur des informations précises, pertinentes et fiables. Malgré les progrès accomplis au cours de la dernière période, cette condition n'est cependant pas encore remplie pour diverses raisons.

A – Une informatisation tardive

Les SIFE individuels et les SAE sont gérés par l'ANPE dans le cadre de son application informatique "Prestamesure".

Les SIFE collectifs ont longtemps été gérés avec des applications développées par divers services déconcentrés au niveau régional. Selon un constat effectué en 1997, la grande majorité des DDTEFP utilisaient alors une application développée par la région Bretagne, quatre utilisaient un applicatif développé par l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais, les autres n'étant pas informatisées. La décision a été prise à la fin de cette dernière année de faire évoluer, d'homogénéiser et de généraliser le système informatisé de la mesure.

Les travaux, d'abord confiés à une entreprise privée, ont finalement été effectués par l'administration elle-même. Les services n'ont disposé de la nouvelle application qu'en janvier 2000. Cette informatisation trop lente s'est toutefois accompagnée d'une normalisation des procédures et surtout du contenu des conventions.

Une amélioration importante a été néanmoins apportée au dispositif de gestion par la mise en place à compter de 2001 d'une téléprocédure accompagnée par la création d'un site WEB national, interface d'échange et de collecte de l'information entre les DDTEFP, les organismes de formation et différents interlocuteurs (DRTEFP, DARES, DGEFP). Ce site permet aux DDTEFP de diffuser les appels à projets aux organismes de formation habilités à accéder au site, et, à ces derniers, de proposer des actions de formation. Le fonctionnement de ce dispositif a toutefois été perturbé par divers incidents techniques. Sa principale limite est de restreindre l'accès aux appels à projet des DDTEFP aux organismes de formation régionaux. Sa mise en place ne s'est pas davantage accompagnée de la notification des rejets d'offres aux organismes concernés.

Les trois dispositifs de stages restent encore gérés par des systèmes informatiques différents, les SIFE collectifs par un système propre à l'Etat, les SIFE individuels et les SAE par un système propre l'ANPE. Leurs modalités de gestion restent non harmonisées. Ainsi, les obligations de suivi des stagiaires pour les SIFE individuels sont limitées à un bilan fin de stage tandis que pour les SIFE collectifs le bilan est effectué trois mois après la fin du stage. Par ailleurs, les modalités de facturation des heures non effectuées par les stagiaires divergent entre les deux types de SIFE.

B – Une information déficiente

1 – L'absence de connaissance de l'origine et des niveaux de cofinancement

Les DDTEFP sont chaque année invitées à rechercher des cofinancements auprès de divers partenaires pour améliorer l'efficacité du dispositif.¹⁵ Ceux-ci intéressent principalement les SIFE collectifs.

15) Circulaire DGEFP n°94/28 du 1^{er} août 1994, puis les circulaires annuelles de programmation.

Les co-financeurs peuvent être : les collectivités territoriales (conseils généraux et régionaux), l'AGEFIPH pour les places réservées aux travailleurs handicapés, le FASILD pour le financement de mesures d'alphabétisation, le fonds social européen, voire d'autres financeurs. Le fonds social européen et les collectivités territoriales apportaient, dans les départements contrôlés par la Cour, la contribution la plus importante.

Ces cofinancements peuvent permettre non seulement d'augmenter le volume des stages mais aussi de dépasser les coûts horaires moyens imposés aux services.

Si l'administration centrale invite les services déconcentrés à rechercher ces cofinancements, elle ne dispose cependant pas pour l'instant d'éléments lui permettant d'en suivre l'importance et la provenance. Ils sont pourtant sans doute pour une part à l'origine des divergences constatées entre les consommations des enveloppes financières et physiques.

A titre d'exemple, pour l'exercice 2001, la consommation de l'enveloppe financière des services déconcentrés de la région Centre était inférieure à l'objectif et ne s'élevait qu'à 63,1 % alors que le pourcentage de stages conventionnés par rapport à l'objectif physique programmé était pleinement réalisé avec un taux de 102,7 %. La région Bretagne présentait la même caractéristique : 62 % de consommation de l'enveloppe financière et 104,3 % de stages conventionnés de même que la région Picardie (60,3 % de consommation de l'enveloppe financière contre 106,8 % de stages conventionnés).

Selon les indications données par la DGEFP, en termes physiques et en moyenne nationale, un tiers des places ouvertes dans le programme 2001 aurait fait l'objet d'un cofinancement (32,5 % en France métropolitaine). En termes financiers, un peu plus du quart du programme SIFE collectifs 2001 en aurait bénéficié. Ces données résultent d'un décompte du nombre des conventions cofinancées et non du montant et de l'origine des cofinancements. Elles proviennent de renseignements demandés seulement en 2002 par la DGEFP au CNASEA.

S'agissant du montant et de l'origine des cofinancements, elle aurait pu être obtenue à partir de la nouvelle application de gestion des SIFE collectifs. Elle ne sera collectée, selon les indications données à la Cour par la DGEFP, qu'à partir de l'automne 2002.

S'agissant de SIFE individuels et des SAE, aucune information sur les cofinancements n'est gérée dans le cadre du système informatique de l'ANPE. L'information de base est cependant détenue au niveau local mais ne fait l'objet ni d'un suivi par les échelons locaux, ni a fortiori d'une consolidation. Or pour certains stages, ces financements peuvent ne

pas être négligeables, comme en témoignent des données recueillies par la Cour auprès de l'AGEFIPH.

2 – Les limites des connaissances relatives à la nature et aux prix réels des formations

Les SIFE collectifs peuvent avoir des objets très variés allant « d'actions à vocation qualifiante ou à visée professionnelle » à des « actions d'insertion et de redynamisation » en passant par des stages spécifiques (alphabétisation, illettrisme, création d'entreprise, remise à niveau générale).

Ce n'est que depuis le transfert en 2001 au CNASEA du paiement des organismes de formation que la DGEFP peut disposer d'informations sur la ventilation entre les différents types de stages et donc d'éléments lui permettant d'en connaître la consommation par les services déconcentrés.

D'après des données fournies par le CNASEA, 54 % des stagiaires auraient suivi en 2001 des formations à visée professionnelle prévues dans les conventions, 32 % des actions d'insertion et de redynamisation et 14 % des actions spécifiques. En revanche, les actions à vocation qualifiante ont consommé 64,7 % de l'enveloppe contre 24,7 % pour les actions d'insertion et de redynamisation et 10,5 % pour les actions spécifiques.

Le coût moyen résultant des conventions (nombre d'heures de formations prévues/montant théorique prévu) serait de 3,43 € pour les actions à vocation qualifiante ou à visée professionnelle, avec une forte dispersion allant de 5,03 € pour les formations dans le secteur transport à 2,98 € pour des formations dites « autres ». Ce dernier coût est à rapprocher de celui des actions d'insertion et de redynamisation qui s'établit à un niveau très proche (2,95 €).

Ces informations pourraient être plus précises. Il n'a pas cependant été demandé au CNASEA de saisir les autres données figurant sur les fiches financières des conventions conclues entre les DDTEFP et les organismes de formation qui servent de base à l'élaboration des statistiques présentées par cet établissement. Ainsi, n'ont pas été saisies les informations concernant les spécialités de formation précisant le secteur d'activité concerné. De même, les données disponibles ne reflètent qu'imparfaitement le coût moyen des stages en raison de l'ignorance déjà mentionnée des cofinancements.

3 – L'absence de suivi individualisé du parcours des stagiaires

Si l'accès aux stages SIFE et SAE peut être autorisé plus d'une fois pour un même bénéficiaire, il n'existe actuellement que des moyens rudimentaires pour suivre les différentes formations reçues par un demandeur dans ce cadre. Ce devrait être pourtant une information de base pour la gestion des stages et des parcours individuels.

La « traçabilité » des stagiaires n'était assurée au moment du contrôle que par la mémoire des personnes en charge des dossiers ou la consultation de l'historique figurant dans le dossier du demandeur d'emploi inscrit. Or celui-ci est régionalisé et n'enregistre pas les données France entière.

Des possibilités de suivre plus efficacement les parcours des stagiaires rémunérés en totalité par l'État existent cependant. En effet, le CNASEA tient un fichier central de tous les bénéficiaires de stages qu'il utilise notamment pour obtenir des stagiaires le reversement des indus de rémunération.

4 – La pauvreté des informations concernant les organismes de formation

L'information sur les organismes de formation est assurée par les bilans pédagogiques et financiers dont la loi de modernisation sociale a prévu la communication aux conseils régionaux. Ces bilans ne font l'objet que d'une exploitation statistique globale.

La Cour a pu constater que, dans aucune des régions sur lesquelles a porté son contrôle, n'avait été constitué de fichier des organismes de formation de la région contenant à titre indicatif des informations sur leurs prestations passées, leurs spécialités et les résultats de contrôles effectués par les services de la DRTEFP. Il n'existe pas davantage de fichiers de ce type au niveau départemental alors que l'application informatique de gestion des SIFE collectifs devrait en permettre l'établissement au moins pour ces derniers.

Ce constat laisse craindre une attitude encore relativement passive des services vis-à-vis d'un marché de la formation financée sur fonds publics, marché probablement plus dominé par l'offre qu'orienté par la demande. Une étude du renouvellement des organismes de formation dans les programmes de stages pourrait opportunément être faite à cette fin au niveau régional.

5 – La connaissance insuffisante de l'action des conseils régionaux

La Cour a déjà eu l'occasion de regretter les lacunes de l'information statistique collectée auprès des régions en matière de formation professionnelle en vertu de l'obligation statistique légale qui s'impose à elles¹⁶. Cette obligation a été aménagée en 1999¹⁷. Si une homogénéisation des informations produites a été instaurée, les données demandées restent sommaires. Il est ainsi encore impossible de déterminer l'impact des stages organisés par les collectivités régionales sur le chômage de longue durée des adultes, alors que pour certaines d'entre elles le nombre de stagiaires adultes accueillis dans leurs dispositifs dépasse de loin celui des stagiaires des programmes de l'État destinés aux chômeurs de longue durée.

Il faut ajouter qu'aucun dispositif ne permet aujourd'hui de contrôler la bonne exécution de l'obligation statistique des collectivités décentralisées, laquelle n'est au demeurant sanctionnée en aucune façon.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les lacunes du système d'information concernant les stages de demandeurs d'emploi organisés par l'État montrent qu'autant, sinon plus qu'un dispositif de formation, ils sont considérés comme un instrument de lutte contre le chômage répondant à des préoccupations plus quantitatives que qualitatives.

Alors que de telles actions ont longtemps été le fait du seul État, de nouveaux acteurs, les régions et les institutions gestionnaires de l'assurance chômage notamment, mettent également en œuvre aujourd'hui des dispositifs qui, réunis, sont appelés à dépasser en volume localement, et peut-être même nationalement, ceux qui sont déployés par l'État, et à s'en distinguer qualitativement.

Le besoin de coordination entre ces différents financeurs apparaît donc évident. Les mesures législatives évoquées ci-dessus montrent que la

16) Rapport public pour l'année 2000, page 516. On rappellera ici que le code général des collectivités territoriales prévoit que tout transfert de compétence de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.

17) Arrêté du ministre de l'emploi et de la solidarité en date du 2 septembre 1999.

prise de conscience en est acquise. Mais l'ampleur des interventions des différents partenaires en fait plus qu'une simple question technique d'harmonisation locale des interventions. Elle renvoie inévitablement à une définition fondamentale des rôles respectifs des uns et des autres. La décentralisation ne peut pas consister seulement en un transfert des moyens. Elle nécessite une définition des objectifs et des missions de chacun des partenaires.

Le positionnement de l'État en la matière reste à définir. La situation générale de l'emploi sur le plan national continuera assurément à compter au nombre de ses préoccupations prioritaires. Il est donc peu probable que l'État puisse abandonner toute intervention en ce domaine. Mais il reste à en fixer les principes directeurs. Son action doit-elle se déployer, comme c'est le cas aujourd'hui, de façon autonome en fonction d'objectifs nationaux de l'emploi et du chômage parallèlement à celles des autres acteurs, quitte à s'adapter localement ? L'État doit-il au contraire intervenir en fonction des situations régionales comme un complément des politiques menées par les autres intervenants, jouant ainsi le rôle d'une sorte de "voiture-balai" de l'intervention publique pour assurer une péréquation sur l'ensemble du territoire ? A cet égard, les stages pour demandeurs d'emploi constituent presque un cas d'école.

En tout état de cause, quel que soit l'équilibre qui s'instaurera finalement entre ces deux extrêmes, aucune politique de l'emploi ne pourra être menée avec efficacité si les systèmes d'information qui y sont associés ne sont pas appropriés. C'est vrai pour l'État tout autant que pour les autres acteurs. Cette question est d'autant plus cruciale que la décentralisation s'accompagne trop souvent d'une perte quasi totale de visibilité au plan national des politiques associées aux compétences transférées aux collectivités décentralisées.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

Les observations de la Cour appellent les remarques et précisions suivantes.

La gestion financière du dispositif

Le rapport de la Cour fait apparaître que les cofinancements obtenus au plan local permettent aux services du ministère chargé de l'emploi, soit de faire entrer davantage de chômeurs en stage et donc d'atteindre les objectifs en termes physiques qui leur sont annuellement assignés en ne mobilisant qu'une fraction des crédits délégués, soit de dépasser les coûts horaires pédagogiques moyens qui leur sont imposés par les services centraux. Ceci se traduit au plan budgétaire par une surestimation systématique des crédits ouverts en loi de finances initiale au titre de la prise en charge des dépenses de fonctionnement des stages et, corrélativement, par le constat d'un écart important entre le coût prévisionnel de l'heure de formation et son coût réel.

Si l'on ne peut qu'adhérer au développement des cofinancements locaux et à la recherche d'un meilleur partage des coûts, dans le cadre d'un effort de territorialisation des politiques de l'emploi, de telles pratiques doivent avoir pour corollaires nécessaires la mise en place d'une information suivie et exploitée localement et au niveau central par le ministère chargé de l'emploi et partagée avec le ministère chargé du budget.

Ainsi que le souligne la Cour, le suivi et l'exploitation systématique de cette information est une condition sine qua non de la définition d'une stratégie claire en la matière, qu'il paraît d'autant plus indispensable de mettre en place que les sources de cofinancement mal ou peu mobilisées paraissent importantes (en premier lieu les crédits d'insertion du RMI relevant des conseils généraux).

Il en va de manière générale de la capacité réelle du ministère chargé de l'emploi de piloter les dispositifs en cause de manière maîtrisée et transparente, sur la base d'une connaissance fiable et partagée avec le législateur de leur coût réel, autant d'enjeux qui aux termes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sous-tendent les méthodes de budgétisation que l'Etat doit adopter dans les prochaines années.

Les insuffisances du système d'information

La Cour relève que le suivi et l'évaluation des formations, des stagiaires et des organismes de formation présentent, au plan local comme au plan central, des lacunes et des faiblesses, dont on peut par ailleurs

penser qu'elles résultent en partie d'une externalisation mal maîtrisée de ces missions (cf. l'intervention des organismes de formation dans le suivi des stagiaires, l'intervention à des degrés divers d'opérateurs externes – CNASEA, UNEDIC, ANPE – dans la gestion des dispositifs). Ces insuffisances et lacunes amènent la Cour des Comptes à douter de la capacité du ministère chargé de l'emploi à réellement piloter à travers les stages proposés aux demandeurs d'emploi un dispositif de formation, au-delà de la dimension strictement quantitative de la politique de lutte contre le chômage.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'associe aux interrogations de la Cour dans la mesure où le degré d'exigence en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques va à court terme considérablement s'élever, sous l'empire des dispositions de loi organique du 1^{er} août 2001, et sous un double aspect :

- d'une part, parce que les larges possibilités de globalisation et de fongibilité des crédits qu'elles ouvrent auront pour contreparties les engagements que les ministères devront prendre sur des objectifs définis et mesurables, associés à ces crédits, et la nécessité de rendre compte chaque année des résultats obtenus,

- d'autre part, parce que les méthodes de budgétisation qu'elles impliquent seront tournées davantage qu'aujourd'hui vers la performance et l'efficacité des dépenses.

La mise en œuvre du dispositif : la globalisation et ses limites

La Cour relève qu'à partir de 1998 les mesures de lutte contre le chômage de longue durée (stages et contrats aidés) ont été, d'une part, globalisées et rendues fongibles entre elles et, d'autre part, assorties d'objectifs à atteindre, dans le cadre d'une territorialisation des politiques de l'emploi reposant, en principe au moins, sur l'élaboration d'un diagnostic et d'un plan d'action local. Ce dispositif de gestion comporte ainsi les prémices des dispositifs de budgétisation prévus à plus grande échelle par la loi organique du 1^{er} août 2001 et il peut paraître intéressant d'en évaluer dans cette perspective les résultats.

De ce point de vue, la Cour fait apparaître deux constats qui retiennent particulièrement l'attention :

- d'une part, la « globalisation » mise en œuvre relève à ce stade davantage d'un exercice de programmation annuel mené au niveau central, en concertation avec les directions régionales, que d'une véritable délégation d'enveloppes physico-financières aux services déconcentrés qui seraient libres de les recomposer et de les réaffecter en fonction d'une décision qui leur serait propre,

- d'autre part, la faveur systématiquement accordée par ces mêmes services à l'instrument (les SIFE collectifs) le plus souple en terme de gestion administrative et dont le rapport coût unitaire / effet sur les statistiques du chômage est le plus direct, alors que l'instrument le plus riche sur le plan qualitatif, dans la mesure où il offre les meilleures perspectives de retour à un emploi durable pour les chômeurs, mais également le plus difficile à mobiliser sur le plan administratif (les SAE), est régulièrement sous utilisé.

En conséquence, dès lors que le dispositif globalisé de lutte contre le chômage de longue durée reste essentiellement piloté par le niveau central et mobilisé en fonction de son impact quantitatif à court terme, on peut s'interroger sur la portée réelle de la fongibilité et de la globalisation mises en œuvre. Le ministère chargé de l'emploi pâtit sans doute à ce niveau des lacunes de son dispositif d'évaluation et de suivi signalées par ailleurs.

La mise en oeuvre du dispositif : la difficile coordination des acteurs

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie estime que toute l'attention doit être portée aux éléments relevés par le projet d'insertion quant au caractère de plus en plus théorique de la répartition des compétences en matière de formation professionnelle entre l'Etat et les régions selon que les publics concernés sont « jeunes » (moins de 26 ans) ou « adultes », eu égard au fort développement que connaissent les politiques régionales en direction des personnes sans emploi, sans considération de leur âge.

Il s'associe également aux remarques de la Cour sur le caractère très variable de la coordination existant entre les actions de l'Etat et celles des régions : les chevauchements de compétence et les effets de concurrence ou de double emploi qui peuvent en résulter posent là encore la question de l'efficacité des dépenses publiques, particulièrement dans un secteur, la formation professionnelle, où la dimension locale et qualitative de la politique poursuivie est particulièrement prégnante.

REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE

Le contrôle mené par la Cour des comptes sur les dispositifs de formation des demandeurs d'emploi et en particulier des demandeurs d'emploi de longue durée ou en difficulté mis en œuvre par l'Etat, en premier lieu desquels les SIFE-collectifs, ont amené la Cour à souligner certaines difficultés quant à la gestion budgétaire de ces dispositifs, à l'articulation de ces interventions du service public de l'emploi avec celles des autres

intervenants sur le champ de la formation des demandeurs d'emploi ainsi qu'aux limites actuelles du système d'information de ces dispositifs.

Ces observations, si elles rejoignent pour certaines d'entre elles des préoccupations centrales du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, m'apparaissent sévères pour d'autres, alors même que la démarche territorialisée a conduit à un pilotage renforcé du programme, et en particulier des SIFE-collectifs. C'est pourquoi ces observations appellent de ma part les précisions suivantes.

La gestion financière des dispositifs

La Cour impute la sur-dotation qu'elle constate de l'article 44-70-11 Programme en faveur des chômeurs de longue durée à « deux erreurs de sens contraire : une sous évaluation des effectifs entrés globalement sur les dispositifs et une sur estimation importante du coût des stages » et en déduit une « inadaptation des dotations budgétaires [qui] traduit une certaine ignorance des réalités du terrain par les administrations centrales ».

Cette appréciation apparaît en contradiction avec la démarche même de la territorialisation et la globalisation des crédits de la politique d'emploi qui reposent justement sur une liberté plus grande accordée au service public de l'emploi au niveau territorial le plus pertinent d'adapter les moyens mobilisables aux besoins effectivement constatés, besoins des publics mis en regard des besoins des entreprises et des bassins d'emploi.

Dès lors, le constat d'entrées supérieures aux prévisions associées à la loi de finances initiale mais conformes aux programmations effectuées par les échelons territoriaux du service public de l'emploi¹⁸ confirme la pertinence de la démarche de programmation territorialisée des moyens de la politique d'emploi et du mouvement de déconcentration des décisions à laquelle elle participe.

Sur les coûts de l'heure stagiaire, la comparaison effectuée entre le coût budgétaire théorique et le coût dont fait état le rapport doit être mise au regard d'informations plus fines détaillant les coûts moyens réels constatés à la charge du FNE. En effet le coût cité par le rapport correspond à un indicateur de contrôle d'engagement des crédits de fonctionnement SIFE collectifs dans le cadre du suivi de la territorialisation. Cet indicateur seul n'est pas pertinent pour apprécier le coût réel des prestations mises en œuvre c'est pourquoi un système de veille a été mis en place pour le croiser avec les informations transmises par le CNASEA qui permettent de distinguer les

18) Ainsi pour l'exercice 2001 : 90.000 entrées inscrites en LFI, abondées de 20 000 places complémentaires en loi de finances rectificatives, 122 709 places programmées, 113 016 entrées effectives (données DARES – octobre 2002).

coûts constatés en fonction de la nature des actions mises en œuvre et de la présence ou non de cofinancements.

Ainsi, grâce aux informations transmises depuis 2002 par le CNASEA dans le cadre de sa mission d'opérateur de paiement des crédits de fonctionnement des SIFE collectifs il est possible de tempérer l'écart relevé par la Cour entre le coût moyen constaté et le coût théorique moyen qui constitue, plus qu'un standard de mise en œuvre, une contrainte de gestion pour les services territoriaux chargés de la programmation et de la mise en œuvre de ces dispositifs.

Ainsi, pour ce qui est des actions SIFE collectifs mises en œuvre au titre du programme 2001, les coûts moyens à la charge du FNE constatés se rapprochent sensiblement des paramètres théoriques moyens lorsque l'on ne considère que les seules actions qui ne font pas l'objet de cofinancements, c'est-à-dire pour lesquelles l'intégralité du coût des actions est pris en charge par le FNE¹⁹ :

Pour ce qui est des actions professionnelles, la ventilation des coûts horaires réels des actions mises en œuvre par le seul FNE est la suivante en fonction des filières professionnelles :

- Bâtiment (8 859 places ouvertes) : 4,10 € ;
- Industrie (3 831 places ouvertes) : 4,65 € ;
- Tertiaire (15 017 places ouvertes) : 3,61 € ;
- Agriculture (1 048 places ouvertes) : 4,07 € ;
- Transport (4 959 places ouvertes) : 5,51 € ;
- Autres (14 876 places ouvertes) : 3,38 €.

Pour les actions d'insertion et remobilisation non cofinancées (soit 23 612 places ouvertes) : 3,31 € de l'heure.

Pour ce qui est des actions spécifiques, la ventilation des coûts horaires réels des actions mises en œuvre par le seul FNE est la suivante en fonction du type des actions :

- Alphabétisation (1 121 places ouvertes) : 3,54 € ;
- Lutte contre l'illettrisme (2 210 places ouvertes) : 3,52 € ;
- Stage de création entreprise (2 670 places ouvertes) : 4,48 € ;
- Remise à niveau général (4 165 places ouvertes) : 3,49 € ;
- Autre (1 209 places ouvertes) : 6,20 €.

Au total, les paramètres de calcul des enveloppes programmées n'apparaissent plus si éloignés des coûts effectivement constatés lorsque le FNE prend à sa charge l'intégralité des frais de fonctionnement des actions mises en œuvre. La mobilisation de cofinancements permet à la fois, comme le note la Cour, de partager entre différents financeurs la prise en charge des

19) Données sources CNASEA arrêtées à fin juin 2002, concernant les conventions rattachées au programme 2001 qui ne font pas l'objet de cofinancements.

coûts pédagogiques des actions et de mettre en œuvre des actions d'un coût horaire ou d'une durée supérieurs aux paramètres budgétaires moyens dans une perspective d'adaptation des réponses aux besoins constatés.

Il n'en reste pas moins que la non revalorisation, sur la dernière période, des taux horaires budgétaires moyens de prise en charge, soulignée par la Cour, accompagnée d'une réduction des volumes physiques inscrits en lois de finances, peut induire une tendance des services gestionnaires à arbitrer en faveur d'une réponse quantitative aux besoins constatés, structurant ainsi leurs commandes vers les prestations les moins coûteuses.

De la même manière, l'insuffisance relevée des dotations destinées à financer la rémunération des stagiaires doit s'analyser au regard de la démarche de programmation et d'adaptation des réponses apportées au niveau des territoires par le service public de l'emploi.

Au total, c'est bien la démarche même de territorialisation et de globalisation/ fongibilité des crédits de la politique de l'emploi qui expliquent les variations constatées entre les dotations prévisionnelles inscrites en lois de finances initiales et les exécutions. En revanche la Cour ne relève pas de dérive globale des crédits du programme général de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions.

Pour ce qui est des crédits d'accompagnement du programme territorialisé, la Cour souligne la faiblesse de leur consommation et des disparités dans l'utilisation de ces crédits.

Ainsi les disparités d'utilisation de ces crédits selon les territoires entre les différents types d'actions que les services déconcentrés ont la possibilité de mettre en œuvre dans le cadre de l'accompagnement du programme territorialisé, doivent s'analyser comme un corollaire de la démarche territorialisée elle-même. En effet, il appartient bien aux services de programmer et de mettre en œuvre, dans le cadre de ces Lignes d'actions spécifiques, les actions qui apparaissent les plus pertinentes au regard des besoins constatés.

D'autre part et pour ce qui est du niveau de consommation de ces crédits, mes services partagent la préoccupation de la Cour, d'autant plus que ces faiblesses de consommation sont pour une large partie imputables aux retards constatés de délégation des crédits. C'est pourquoi pour l'exercice 2003, dans un souci de renforcement de la démarche territorialisée et de déconcentration des décisions de programmation, il a été confié, par la circulaire annuelle de programmation²⁰ de confier aux échelons territoriaux eux-mêmes l'évaluation et la constitution des moyens qu'ils souhaitent consacrer à ces actions.

20) En cours de signature.

Ce mouvement de déconcentration de la décision de programmation et de constitution des crédits d'accompagnement doit permettre une meilleure adéquation des moyens aux besoins et ainsi une consommation plus satisfaisante des crédits programmés à ce titre.

La démarche territorialisée du service public de l'emploi

La Cour évoque certaines difficultés rencontrées sur le terrain à l'occasion de l'élaboration des programmations ou de la mise en œuvre de la globalisation ainsi que l'importance de la coordination des acteurs dans le cadre de la démarche territorialisée.

La Cour note ainsi que le terme de « globalisation s'applique à un exercice de programmation annuel de la DGEFP mené en concertation avec les directions régionales, les enveloppes régionales arrêtées pour le début de l'année donnant lieu à une révision dans sa deuxième moitié ».

Si la fongibilité des crédits des différentes mesures du programme de prévention et de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions n'est en effet pas continue et totale tout au long de l'exécution des programmes annuels, c'est principalement parce que ce qui fonde la démarche de territorialisation est le diagnostic local de la situation de l'emploi, l'élaboration de plans d'actions partagés par les services publics de l'emploi locaux, la programmation des moyens adéquats pour la mise en œuvre de ceux-ci dans le respect des enveloppes allouées et l'atteinte des objectifs d'impact du programme.

En revanche, l'exercice de programmation est bien réalisé par les services publics de l'emploi régionaux, l'intervention de la DGEFP s'exerçant, en amont, lors de la définition, par application de critères de répartition objectifs prenant en compte la situation des marchés du travail régionaux et les publics cibles du programme, des enveloppes régionales indicatives qui servent de base à l'exercice de programmation, et, en aval, par la validation de ces programmations régionales compte tenu des contraintes de l'exercice, en particulier le respect des limites des dotations financières du programme national, et par le pilotage et le suivi mensuel de l'exécution du programme.

Comme le souligne l'IGAS dans son rapport 2001-151 de janvier 2002, « L'élaboration du programme régional... part d'une discussion au sein du SPE régional des pré-objectifs définis au niveau national et cherche à construire une programmation cohérente des moyens de chaque composante (DRTEFP, DR ANPE, DR AFPA), afin d'offrir aux départements un cadre de discussion clair quant aux objectifs et aux moyens disponibles au niveau régional » (p. 10), ajoutant que « d'une manière globale, la qualité du processus de préparation de la décision apparaît satisfaisante » (p. 11).

La démarche de territorialisation des politiques d'emploi apparaît comme une expérience pertinente de renforcement de la déconcentration des décisions et des moyens d'une politique publique, et paraît ainsi comme un acquis majeur dans le cadre des perspectives dessinées par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

La Cour évoque également certaines limites de la démarche de territorialisation. Il conviendrait cependant de nuancer cette appréciation. En effet, il ressort des différents rapports de l'inspection générale des affaires sociales portant sur cette démarche que « l'organisation territoriale de l'action de l'Etat en matière de lutte contre le chômage de longue durée est une réalité concrète, même si la logique de la définition spatiale de ces territoires n'est pas toujours lisible » (rapport 2002-038 p. 16 alinéa 3) et que « la mise en œuvre de la territorialisation a bénéficié d'un pilotage central de qualité » (p. 17). En outre, « la démarche de territorialisation s'est accompagnée très rapidement d'un dispositif de gestion par objectifs, pour lesquels les services ont bénéficié d'un appui méthodologique ».

S'agissant des partenariats et de la coordination des différents acteurs intervenant au niveau local dans les champs de l'emploi et de la formation professionnelle, le rapport précité note que « d'une façon générale, le service public de l'emploi a su constituer et mobiliser autour de lui des équipes territoriales performantes, allant souvent au-delà de ses composantes de base, en y incluant les forces vives des territoires, dans une perspective de développement local à laquelle contribue une bonne gestion de la ressource humaine. » (p. 40-41)

Au total, le rapport 2002-038 de l'IGAS note, dans sa conclusion, que « la mise en œuvre de la démarche de territorialisation s'est appuyée sur un large partenariat avec de multiples acteurs. Le SPE joue un rôle déterminant, mais les collectivités locales (conseils régionaux, conseils généraux) apportent aujourd'hui un appui qui peut être dans certaines régions ou départements important. » (p. 121)

La Cour aborde en outre le foisonnement des instances de concertation des acteurs locaux en soulignant que ce foisonnement ne contribue pas à la lisibilité et à l'efficacité de la coordination des acteurs. Il y aurait lieu de préciser que ces différentes instances sont de nature différente :

- le Conseil économique et social régional est une chambre consultative, à caractère économique et social, placée auprès du conseil régional, mais indépendante dans son fonctionnement et ses avis. Ce n'est pas un lieu de coordination,*
- la COPIRE est un organisme paritaire interprofessionnel constituant pour les partenaires sociaux un lieu d'information et d'études sur la formation et l'emploi,*

- le CCREFP est un organisme qui réunit à la fois l'Etat, le conseil régional et les partenaires sociaux.

Ainsi, ces différentes instances ne répondent pas toutes aux mêmes besoins ni aux mêmes objectifs et c'est bien le CCREFP qui doit, de par les dispositions de la Loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, assurer cette nécessaire coordination entre les actions de l'Etat et des Régions dans le champ de l'emploi et de la formation.

Les marges de progrès du système d'information

La Cour souligne plusieurs limites des systèmes d'information relatifs aux dispositifs de formation des demandeurs d'emploi.

Pour ce qui est des SIFE collectifs le déploiement, en plusieurs étapes à partir du programme 2000 et alors même que le projet dans son ensemble a incontestablement rencontré des retards dommageables, d'un ambitieux système de gestion et d'information reposant sur la mise en œuvre de téléprocédures a permis de renforcer et d'améliorer, tant au niveau local qu'aux échelons centraux la connaissance et le suivi des actions mises en œuvre.

Ainsi, le lancement des campagnes d'appel à propositions SIFE, le recueil de celles-ci puis des informations de gestion et de suivi des actions mises en œuvre peut désormais s'appuyer sur un site extranet ouvert à l'ensemble des organismes de formation qui font une demande d'habilitation à y accéder auprès des services gestionnaires du dispositif.

L'informatisation de la gestion du dispositif SIFE collectifs permet ainsi une standardisation du recueil des différentes informations relatives à la mise en œuvre du dispositif. Il en est ainsi notamment du volume et de l'origine des cofinancements mobilisés localement pour lesquels, après une première remontée organisée à l'automne 2002 et actuellement en cours de validation, un suivi trimestriel est mis en place à compter du programme 2003.

L'informatisation de la gestion par la standardisation des nomenclatures d'identification de la nature des actions, permet également d'obtenir, via le CNASEA, la répartition physico-financière du programme entre les différentes actions qui peuvent être mises en œuvre :

- actions à vocation qualifiante et à visée professionnelle (avec une distinction des filières professionnelles concernées) ;
- actions d'insertion et de remobilisation ;
- actions spécifiques : alphabétisation, lutte contre l'illettrisme, stages d'aide à la création d'entreprises, ...

C'est cette typologie, à finalité opérationnelle, qui a en effet été retenue dans le cadre du suivi et du pilotage du dispositif. L'application de gestion permet en parallèle un repérage des spécialités de formation des actions mises en œuvre et donc une exploitation statistique de cette information par la DARES. En revanche cette nomenclature, pertinente pour appréhender de manière macroéconomique les évolutions du marché de la formation apparaît, pour le pilotage d'un dispositif tel que les SIFE collectifs, d'une utilisation peu aisée du fait d'une part de son grand nombre de rubriques et d'autre part de ses limites à appréhender une part importante du programme en particulier les actions d'insertion et les différentes actions de type alphabétisation, lutte contre l'illettrisme, ...

De la même façon, la diffusion et l'appropriation par les services utilisateurs de l'application informatique de gestion des SIFE collectifs rend possible la constitution au niveau local de fichiers des organismes de formation prestataires ainsi que des bénéficiaires et de leur devenir à l'issue de leur passage en formation (insertion à 3 mois après la sortie de stage).

En revanche, il est vrai qu'il n'est pas procédé, dans le cadre du suivi et du pilotage du programme SIFE collectifs, à une exploitation statistique des bilans pédagogiques et financiers établis par les organismes de formation. Cependant, ces bilans pédagogiques et financiers font l'objet d'une exploitation statistique qui permet de suivre les évolutions du marché de la formation dans sa globalité.

En effet, les dispensateurs de formation sont soumis à certaines obligations administratives dont la déclaration préalable d'existence et le bilan pédagogique et financier (article L. 920-4 et L. 920-5 du code du travail).

La déclaration préalable a été remplacée par la déclaration d'activité dans le cadre de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Le bilan pédagogique et financier doit ensuite être établi tous les ans par le prestataire, qu'il exerce l'activité de formation à titre principal, à titre accessoire, ou en situation de sous-traitance.

Les bilans pédagogiques et financiers comportent trois parties. La première sert à l'identification de l'organisme. La seconde aborde son activité annuelle sous l'aspect financier. Elle renseigne, d'une part, sur les ressources qui résultent de conventions de formation avec des commanditaires privés ou publics ou de contrats avec des particuliers, et d'autre part, sur les charges de l'organisme. La troisième partie concerne les stagiaires accueillis et les heures de formation. Ces documents permettent de connaître l'activité contractuelle de formation continue sur le marché concurrentiel. Ils sont exploités par les services du ministère, en particulier par la DARES. Cette exploitation fait l'objet d'une restitution, chaque année, dans le cadre de la procédure budgétaire, dans le « jaune budgétaire »

formation professionnelle établi en application de l'article L. 941-3 du code du travail.

Enfin, pour ce qui est de l'absence de contrôle systématisé des stagiaires, il est à nouveau rappelé que l'obligation d'un tel contrôle ne découle d'aucune disposition légale ou réglementaire relative aux dispositifs considérés, et que, conformément aux principes, d'une part, de forte déconcentration de la mise en œuvre de ces dispositifs, d'autre part de renforcement de l'individualisation du traitement des besoins des demandeurs d'emploi, c'est à l'échelon local de s'assurer que les actions mises en œuvre bénéficient bien aux publics les plus éloignés de l'emploi pour lesquels elles constituent des réponses pertinentes. Il n'apparaît pas, au surplus, que la Cour a relevé des dérives d'utilisation du dispositif à l'occasion de son contrôle.

Il n'a pas non plus été envisagé de mettre en œuvre un contrôle a posteriori des stagiaires, notamment sur la base des informations détenues par le CNASEA dans le cadre de sa fonction de service du régime public de rémunération des stagiaires parce qu'il apparaît plus pertinent qu'un tel contrôle s'effectue en amont de l'entrée en formation, lors de la prescription de l'entrée en stage, dans le cadre de l'élaboration et du suivi des parcours individualisés de retour à l'emploi.

L'approche privilégiée au sein du service public de l'emploi est bien celle d'un suivi individualisé des parcours des demandeurs d'emploi non pas tant dispositif par dispositif, stage par stage, mais globalement dans le cadre du programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP-ND). S'il appartient bien au service public de l'emploi et en premier lieu aux services déconcentrés du ministère d'effectuer un suivi et un contrôle des actions mises en œuvre, l'ANPE et ses co-traitants assurent en amont, l'adéquation de la prescription de l'entrée en stage aux besoins du demandeur d'emploi et en aval le suivi du parcours vers l'emploi du bénéficiaire

Au total, parce qu'ils ont connu ces dernières années des évolutions qualitatives notables, les outils de suivi et de pilotage du dispositif SIFE collectifs et des autres dispositifs de formation des demandeurs d'emploi, s'ils ne sont pas exempts de limites ou de marges de progrès, apparaissent adaptés aux objectifs et aux finalités de cette intervention du service public de l'emploi.

Il convient à cet égard de souligner que la Cour prend acte que la mise en œuvre des dispositifs par le service public de l'emploi sont conformes aux orientations qui sont définies en « bénéficiant surtout aux publics en difficulté lourde (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaire du RMI par exemple) », sans mettre en question la pertinence, ni de la démarche

globale de la territorialisation, ni des dispositifs au regard des objectifs de la politique de l'emploi.

En effet, ces différents dispositifs restent, jusqu'à aujourd'hui, des instruments mis en œuvre dans le cadre de politiques territorialisées de lutte contre le chômage et de régulation du marché du travail. La finalité de ces interventions du service public de l'emploi reste l'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi. C'est pourquoi c'est une approche en termes de publics prioritaires, de nature des actions mises en œuvre et de résultats d'insertion des bénéficiaires qui a été privilégiée plutôt qu'une approche en termes de pilotage d'instruments de formation professionnelle (connaissance des organismes prestataires, connaissance des spécialités de formation, ...).

Le dispositif SIFE-collectifs, alors même qu'il repose sur la mobilisation d'une gamme diversifiée de prestations et en particulier sur des actions de formation professionnelle, se rattache par essence et par finalité à une politique et à un objectif de régulation du marché du travail de façon à limiter les effets sélectifs de celui-ci envers les publics les plus en difficulté.

Ces préoccupations d'une intervention sur le marché du travail ne sont pas antinomiques avec des préoccupations de développement et de renforcement de la qualité de l'offre de prestations de formation et d'insertion mises en œuvre dans le cadre des SIFE collectifs, notamment. Ainsi, les orientations nationales dans le cadre desquelles les programmations territoriales s'inscrivent affirment la nécessité de développer l'offre de formations à visée professionnelle adaptées aux caractéristiques spécifiques des publics les plus en difficulté, le développement de partenariats locaux constituant une piste pertinente de montée en charge de cette offre de prestations de qualité.

La responsabilité qui est celle de l'Etat et du service public de l'emploi consiste ainsi dans la mise en œuvre et la coordination d'un ensemble de moyens visant à agir sur le chômage et en faveur du retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées. Les dernières années ont été marquées par la mise en place du PAP-ND, fruit d'un accord des partenaires sociaux et de la mise en place par l'Etat d'une stratégie globale de retour à l'emploi basée sur le suivi personnalisé du demandeur d'emploi. La période a été aussi caractérisée par le renforcement de l'action territorialisée du service public de l'emploi. Si cette politique de régulation du marché du travail fait intervenir d'autres acteurs que l'Etat, le gouvernement reste comptable de l'évolution des chiffres du chômage, ce qui explique qu'il a été amené à développer des outils lui permettant de disposer d'un volume significatif de mesures contracycliques, dont des dispositifs d'aide au retour à l'emploi par la formation.

Si la formation professionnelle constitue une compétence de droit commun des régions, l'Etat reste responsable de la politique de l'emploi,

comme il reste le garant de la pertinence du lien emploi-formation, développé notamment dans le cadre des SIFE-collectifs.

Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité partage en outre les préoccupations exprimées par la Cour au sujet des systèmes d'évaluation, de suivi et d'information des interventions des différents acteurs dans le champ de la formation des demandeurs d'emploi, en particulier dans une perspective de renforcement des compétences des collectivités territoriales dans ce secteur. En effet, si les lois de décentralisation antérieures ont prévu le principe d'un suivi statistique des politiques transférées, l'effectivité de cette obligation statistique reste insuffisante. C'est pourquoi la nouvelle vague de décentralisation, quels que soient les domaines ou blocs de compétence qu'elle pourra concerner, devra s'accompagner d'une définition d'un système d'information partagé et homogène de remontées statistiques et préciser les conditions d'une évaluation par les collectivités elles-mêmes et au niveau national des politiques transférées.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE)

Le chapitre intitulé « le fonctionnement : sous estimation des effectifs et surestimation des coûts unitaires » appelle des précisions sur la surestimation des coûts qui concernent le SAE ; la question ne se posant pas pour le SIFE individuel. Cette surestimation est à rapprocher du coût pivot horaire très faible du SAE (2,74 €) qui permet dans certains cas aux agences de garder des marges de manœuvre. Cela traduit la préoccupation d'une gestion rigoureuse de l'enveloppe.

A propos du chapitre intitulé « une information déficiente », il convient de rappeler qu'un cofinancement est un acte par lequel un organisme extérieur confie une enveloppe budgétaire à l'ANPE pour contribuer au financement de certaines activités (mesures pour l'emploi ou prestations de service) selon des critères d'attribution et de répartition financière propres à chaque financeur.

Il existe un deuxième mode de contribution au financement de certaines activités de l'ANPE : le financement partagé. Ce dernier correspond à une prise en charge ponctuelle d'une partie du coût de la formation. Cette somme n'est pas versée à l'ANPE mais directement au prestataire (entreprise ou organisme de formation) qui établit deux factures distinctes pour chacun des financeurs.

Bien que le système informatique de l'ANPE ne gère pas les cofinancements de SIFE individuels et de SAE, une information de base peut être saisie (organisme cofinancier et montant du cofinancement) dans son

application « prestamesures ». Dès lors qu'elle est saisie, cette information peut donner lieu à une restitution statistique.

En revanche, le financement partagé ne donne lieu à aucune information dans l'application Prestamesures. L'information de base est cependant, comme indiqué, détenue au niveau local car le correspondant de la formation ainsi que le signataire de la convention sont informés de l'existence d'un autre financeur, sans qu'il soit possible pour autant d'effectuer un réel suivi local ou une consolidation.

Une évolution permettant de gérer les cofinancements dans Prestamesures est envisagée pour 2003. Elle donnerait la possibilité d'établir une liste de bénéficiaires par mesure et par cofinanceur. Le calcul des montants de cofinancements en serait simplifié et à terme les régions pourraient harmoniser leurs restitutions aux cofinanceurs.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL
POUR L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS
AGRICOLES (CNASEA)*

Ainsi que le relève la Cour, ce n'est que depuis 2001 que le CNASEA est chargé du paiement des frais de fonctionnement aux organismes de formations. Dans ce cadre, si l'établissement restitue effectivement au ministère depuis cette date, les informations qui lui ont été demandées, il pourrait naturellement, comme le souligne la Cour, étendre cette restitution à d'autres données si la tutelle le jugeait opportun.

En ce qui concerne les parcours des stagiaires, le CNASEA est prêt à examiner avec le ministère les modalités selon lesquelles les données dont il dispose dans ses fichiers pourraient être rendues accessibles aux directions du travail.

REPOSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'UNEDIC

La Cour analyse les différents stages pour les demandeurs d'emploi organisés par l'Etat et s'inquiète des conséquences dans la coordination avec les autres acteurs agissant dans ce cadre, dont l'assurance chômage.

Pour ce qui la concerne, l'Unédic a entamé une politique de financement de stages afin que les bénéficiaires d'allocations retrouvent rapidement un emploi stable dans des conditions économiquement viables (adaptation des demandeurs d'emploi à l'offre).

Cette politique a pour objectif :

- de raccourcir la durée de chômage et donc d'indemnisation des allocataires,*
- de fournir aux entreprises des personnels formés pour les secteurs qui rencontrent des difficultés de recrutement.*

Le souci de la Cour est tout à fait compréhensible mais l'assurance chômage a voulu intervenir sans redondance avec les autres acteurs dans des secteurs et selon des modalités qui permettent une efficacité réelle au niveau du retour à l'emploi.

Les partenaires sociaux ont, en effet, bien précisé qu'il s'agit de financements complémentaires (stages homologués) ou supplémentaires (stages conventionnés et actions de formation préalable à l'embauche), qui ne viennent en aucun cas se substituer à l'action des financements traditionnels (États, Régions, ...).

Ces stages sont réputés de courte durée et conduisent à des insertions où les recrutements sont assurés (AFPE) ou quasi-certains (en réponse à l'enquête « besoin en main d'œuvre »).

Il va de soi que l'assurance chômage reste tout à fait disposée à coordonner ses interventions dans la mesure où l'efficacité tant pour les demandeurs d'emploi que les entreprises sera assurée.