



Inspection générale
des affaires sociales
RM2013-150P

Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi

(Modernisation de l'Action Publique)

TOME 1 : RAPPORT

Établi par

Paulo GEMELGO, Anousheh KARVAR et Bruno VINCENT

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Adrien BREGER
stagiaire

- Août 2013 -

Synthèse

- [1] Par lettre de mission du ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et du ministre délégué à la Formation professionnelle et à l'apprentissage du 18 février 2013, l'IGAS a été saisie d'une mission d'évaluation de la politique de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Cette mission a été confiée à Adrien BREGER, Paulo GEMELGO, Anousheh KARVAR et Bruno VINCENT.
- [2] Se déroulant dans le cadre de Modernisation de l'Action Publique (MAP) et adoptant une démarche d'évaluation partenariale, la mission a été suivie par un Comité de Pilotage associant les différentes parties prenantes de cette politique partenariale.

1. LES CONSTATS

- [3] Conformément à la demande du ministre, la mission a procédé à une cartographie de la politique publique évaluée ainsi qu'à la consolidation du diagnostic posé dans de nombreux rapports publics rédigés sur le sujet concernant :
- l'adéquation de l'offre de formation et de la demande de travail ;
 - la chaîne d'orientation – prescription – entrée en formation ;
 - le mode de fonctionnement et de coopération des acteurs ;
 - les dispositifs et les flux financiers sur les territoires ;
 - la qualité de l'offre de formation.
- [4] Cette cartographie confirme les conclusions des différents rapports publics : la formation des demandeurs d'emploi se caractérise par un cadre complexe aux multiples acteurs et dispositifs où, en l'absence d'une nomenclature homogène et partagée – et à l'exception de quelques travaux du CNFPTLV – les données régionales ne sont ni consolidables au niveau national ni adaptées à la description d'un parcours de formation et à l'évaluation des dispositifs.
- [5] La mission a ainsi constaté de nombreuses insuffisances dans les données quantitatives.
- [6] En premier lieu, les données issues de la statistique publique ne permettent pas, en l'état actuel des choses, de connaître le taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation, le chiffre de 20 % souvent cité dans les médias surestimant nettement la réalité. Les données traitant des délais d'entrée en formation n'ont quant à elles pas été actualisées depuis une étude de 2008-2009 portant sur des demandeurs d'emploi entrés en formation en 2006.
- [7] En second lieu, les données issues du Service public de l'emploi, essentiellement composé de Pôle emploi, des Missions locales pour les jeunes publics et du réseau des Cap emploi pour les travailleurs handicapés, ne permettent pas une reconstitution des parcours individuels des demandeurs d'emploi, pour en mesurer la fluidité, identifier les obstacles et proposer des solutions ciblées pour les lever.
- [8] Enfin, les documents de bilan fournis par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), s'ils permettent de suivre l'exécution budgétaire, ne sont pas à mêmes d'assurer un suivi physico-financier, et ainsi d'identifier le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires de formations financées par le Fonds, ni de suivre le devenir des stagiaires formés.

- [9] Pour pallier en partie ces insuffisances, la mission a eu recours à des méthodes qualitatives d'analyse des parcours en prenant le parti de se placer du point de vue des demandeurs d'emploi et des conseillers qui les orientent¹. Ces résultats ont été confrontés à la littérature existante et partagés avec les principaux partenaires du champ.
- [10] La mission a bâti son diagnostic de la situation autour de quatre questions² structurant le parcours de formation des demandeurs d'emploi, ses finalités, ses modes opératoires et son mode de gouvernance :
1. À quoi sert la formation ?
 2. Les parcours d'accès à la formation : comment les fluidifier ?
 3. Financement et compétences : comment simplifier le paysage institutionnel et les dispositifs associés ?
 4. Les organismes de formation : comment améliorer la qualité et favoriser les entrées-sorties permanentes ?
- [11] **1.** Alors que l'approche adéquationniste et la nécessité de pourvoir les emplois laissés temporairement vacants imprègne l'ensemble des acteurs du champ, la mission a mis en évidence les multiples obstacles que rencontre sa mise en œuvre et qui en obèrent partiellement la pertinence : difficultés à faire remonter et à anticiper territorialement les besoins à venir des entreprises ; absence de vision nationale des besoins de niche ; abandon plus fréquent des formations dont la prescription a été imposée au demandeur d'emploi ; retour à l'emploi des demandeurs d'emploi dans des domaines fréquemment distincts de celui de la formation. Dans un contexte de chômage de masse, la mission estime que le bénéfice à attendre d'une formation doit être envisagé de façon plus globale que le retour à l'emploi à court terme sur des offres d'emplois temporairement non pourvus ou dans des métiers dont on considérerait qu'ils sont en tension. L'enjeu de la formation des demandeurs d'emploi est en réalité celui du maintien de leur employabilité et de la sécurisation sur le long terme de leurs parcours et transitions professionnelles.
- [12] **2.** Les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi tout au long de leur parcours d'accès à la formation, comme celles des conseillers qui les accompagnent, tiennent tant à la diversité des besoins de formation et d'orientation des demandeurs d'emploi qu'à l'hétérogénéité des réponses institutionnelles qui leur sont proposées. Ainsi, les demandeurs d'emploi peinent à identifier la multitude d'acteurs en présence et leurs rôles respectifs dans leur parcours de formation, ceux-ci sont en effet souvent répartis par dispositifs parfois concurrents et dispersés sur les territoires. L'accès à la bonne information est encore très inégal et requiert souvent un passage obligé par le Service public de l'emploi. Or celui-ci rencontre, lui aussi, des difficultés matérielles d'accès et de mobilisation de l'offre de formation auxquelles s'ajoutent la complexité des critères et des modalités d'accès aux dispositifs de financement. Il en résulte souvent des procédures lourdes occasionnant des délais décourageants pour les demandeurs d'emploi et des ruptures de charge conduisant à l'abandon du parcours de formation. Enfin, la transition vers l'emploi après une formation reste aujourd'hui peu sécurisée tant par les organismes de formation que par les services d'accompagnement, livrant ainsi à eux-mêmes la très grande majorité des demandeurs d'emploi.

¹ Carte mentale ou heuristique des demandeurs d'emploi, *Focus Groupes* de demandeurs d'emploi et de conseillers, observations et entretiens semi-directifs en agences, tests de services dématérialisés à disposition des demandeurs d'emploi, entretiens avec des associations de chômeurs.

² Ces quatre questions ont été traitées dans les parties 2 à 5 du présent rapport.

- [13] **3.** En matière de gouvernance, la mission a noté que les nombreux rapports consacrés ces dernières années à la formation professionnelle et aux acteurs qui concourent à ses dispositifs parviennent de façon quasi unanime aux mêmes conclusions sans pour autant rendre possible d'éradiquer les causes profondes des pertes d'efficacité. La gouvernance actuelle du système est construite sur une intervention en fonction des statuts des bénéficiaires et adossée à des logiques différentes selon les acteurs institutionnels. L'une des exigences unanimes formulées à l'occasion de la réforme de 2009 portait sur la nécessité de clarifier le rôle et les compétences des acteurs, dans le respect de leur légitimité, sur la définition des orientations stratégiques comme sur la mise en œuvre opérationnelle aux niveaux national, sectoriel et territorial. Or, tant que le contrôle des financements s'accompagnera de la maîtrise du pilotage opérationnel, il est naturel de voir plusieurs pilotes à la manœuvre. La distinction effective entre les fonctions de définition des orientations stratégiques (et d'évaluation) d'une part, et celles de pilotage opérationnel des dispositifs d'autre part, demeurera un objectif essentiel de toute réforme de la formation professionnelle.
- [14] En matière de financement, la mission a relevé l'existence de flux parfois redondants et de dispositifs à la gestion complexe, sources d'inefficacité et de délais. Si pour ce qui est des achats de formation, les solutions d'empilement ont aujourd'hui atteint leur limite, il en va de même des aides relatives aux actions individuelles pour répondre à des besoins non couverts par l'offre collective de formation. Ainsi, la gestion de dispositifs comparables mais non identiques par des acteurs distincts s'adressant en partie aux mêmes publics conduit à des redondances et à des flux croisés. La complexité du fonctionnement atteint sans doute son paroxysme lorsqu'il est question des dispositifs régissant la rémunération des demandeurs d'emploi durant leur formation. La question est pourtant fondamentale dans un souci de sécurisation des parcours. Enfin, les difficultés liées à la mobilité, entraves réelles à l'entrée en formation, du fait notamment de leur faible niveau de prise en charge et des barèmes distincts entre financeurs, n'ont pas trouvé de réponse satisfaisante à ce jour.
- [15] **4.** Différents rapports ont également mis en évidence la multiplicité de l'offre de formation, sa forte segmentation et l'absence d'outil universel d'évaluation et de contrôle ; autant de constats rendant souvent plus difficiles la maîtrise par les acheteurs et les financeurs des contenus, des modalités de mise en œuvre et des durées de formations dispensées. De ce fait, les demandes d'évaluation se multiplient avec un paradoxe observé par la mission entre cette demande forte et les pratiques réelles peu satisfaisantes. Par ailleurs, les politiques d'achat de formation restant fortement calquées sur le calendrier scolaire, la saisonnalité de l'offre de formation engendre des délais parfois très longs d'entrée en stage. Si elle ne peut tout résoudre, la modulation des parcours de formation apparaît comme une solution qu'il convient de continuer de développer. La mission a ainsi étudié dans la dernière partie de son rapport, les freins à la réalisation de cette idée *a priori* séduisante, comme les conditions nécessaires à sa réussite.

2. TRENTE PROPOSITIONS POUR AMELIORER ET ACCROITRE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

- [16] Pour améliorer et accroître la formation des demandeurs d'emploi, la mission présente trente propositions formant un ensemble cohérent autour des quatre thèmes transversaux :
- introduire davantage de souplesse pour mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi ;
 - améliorer la qualité du service tout au long du parcours du demandeur d'emploi ;
 - apporter les simplifications nécessaires à la lisibilité des démarches et des dispositifs ;
 - responsabiliser chaque acteur et redéfinir la gouvernance globale.

2.1. Introduire davantage de souplesse pour mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi

- [17] L'amélioration du fonctionnement de l'offre de service à destination des demandeurs d'emploi ayant le projet de se former passe par une adaptation de l'accompagnement à la diversité des situations individuelles. L'accompagnement gagnerait ainsi à être ajusté aux besoins de chaque demandeur d'emploi, par une prise en charge renforcée des publics nécessitant un suivi tout au long de leur parcours tout en offrant aux plus autonomes d'entre eux les moyens et outils de leur autonomie. Ce principe structure l'ensemble des préconisations visant à sécuriser les parcours individuels des demandeurs d'emploi vers la formation.

2.1.1. Faciliter l'accès à la formation

- [18] Dans un contexte de chômage de masse et d'aller-retour fréquents entre périodes d'emploi et de chômage, deux considérations doivent inviter les acteurs institutionnels à favoriser l'accès des demandeurs d'emploi à la formation : i/ considérer le chômage comme une période propice pour l'acquisition de nouvelles compétences et le développement de l'employabilité, ii/ reconnaître la possibilité d'adapter les entrées en formation et les temps de formation à la durée du chômage.
- [19] Afin de garantir une meilleure employabilité des demandeurs d'emploi, la mission recommande au Service public de l'emploi d'aborder la question de la formation dès l'inscription du demandeur d'emploi à Pôle emploi et chez ses cotraitants (**Recommandation n°4**³) et de soutenir tout projet de formation s'appuyant sur l'offre collective et conventionnée de formation dès lors qu'il permet au demandeur d'emploi de monter, à terme, d'un niveau de qualification (**Recommandation n°5**).
- [20] Pour permettre des entrées-sorties permanentes en formation, la mission a identifié trois conditions à réunir : i/ mettre en réseau l'appareil de formation ; ii/ assurer le positionnement pédagogique individuel ; iii/ allouer la commande publique de manière à générer des flux suffisants pour permettre des parcours différenciés. Des validations intermédiaires et une reconnaissance de celles-ci dans le temps et entre organismes de formation devraient permettre la poursuite des parcours certifiants ou diplômants interrompus (**Recommandation n°28**). Les difficultés de mise en œuvre de ce dernier point ne sont pas à négliger, mais il importe de les dépasser dans la mesure où les entrées-sorties permanentes sont principalement conditionnées par la possibilité de réaliser des sorties permanentes en cours de parcours. La formation tout au long de la vie passe ainsi par la validation tout au long de l'année. Cependant, pour ce qui est des diplômes relevant de l'éducation nationale, mis à part les GRETA⁴ qui disposent du « contrôle en cours de formation (CCF) », la faculté d'organiser des sessions d'examen en cours d'année n'est pas ouverte. Ce point technique et réglementaire mériterait ainsi d'être revu.

2.1.2. Adapter l'accompagnement au degré d'autonomie des demandeurs d'emploi

- [21] L'adaptation de l'accompagnement aux besoins et aux capacités de chaque demandeur d'emploi sera de nature non seulement à favoriser l'autonomie de certains mais aussi à libérer du temps aux conseillers afin de favoriser l'accompagnement de ceux qui en auraient le plus besoin. Afin d'assurer un service plus individualisé, la mission recommande de permettre à un demandeur d'emploi, dès lors qu'il est considéré comme suffisamment autonome, de mener par lui-même son parcours d'accès à la formation sans recours obligatoire à une validation administrative préalable, dès lors que son projet émerge à l'offre collective et conventionnée de formation (**Recommandation n°8**). Pour les demandeurs d'emploi moins autonomes, ou porteurs de projet de formation flou ou complexe, elle propose de prévoir plus systématiquement une réorientation vers des prestations d'orientation assurées par des conseillers spécialisés, conseillers CSP ou psychologues du travail de Pôle emploi (**Recommandation n°12**).

³ La numérotation de chaque recommandation fait référence à l'ordre d'apparition dans le corps du rapport.

⁴ Groupement d'Établissements de l'Éducation nationale organisant des formations pour adultes.

- [22] Pour accroître l'autonomie des demandeurs d'emploi, il s'agira aussi d'assurer à ces derniers une plus grande ouverture, sur chaque territoire, des points d'accueil et d'orientation davantage destinés aux salariés. Cela passe par un affichage clair de l'ouverture de ces services aux demandeurs d'emploi et par un renforcement de leurs partenariats avec Pôle emploi, les Missions locales et les Cap emploi (**Recommandation n°14**).

2.1.3. Mieux outiller les demandeurs d'emploi afin de fluidifier leurs parcours

- [23] Les demandeurs d'emploi, au premier rang desquels ceux souhaitant pouvoir mener par eux-mêmes leurs démarches, font part d'un besoin d'outillage nécessaire pour simplifier leur parcours. Largement plébiscité par les demandeurs d'emploi interrogés, un guide interactif des droits et démarches partant des besoins et caractéristiques des demandeurs d'emploi pourrait être expérimenté pour les aider dans la réalisation de leur parcours d'accès à la formation (**Recommandation n°11**).
- [24] Les demandeurs d'emploi souhaitent également gagner en visibilité et en lisibilité sur leur parcours. Dans ce but, la mission préconise d'ouvrir dans l'espace personnel du demandeur d'emploi sur le site de Pôle emploi, un dossier personnel de formation recueillant l'ensemble des éléments retraçant leur parcours d'accès à la formation. Ce dossier pourrait s'adosser, dans l'avenir, au Compte personnel de formation (**Recommandation n°9**).
- [25] Elle propose aussi de faire du portail *Orientation pour tous* une interface connue du grand public, interactive et alimentée par une information la plus large possible sur l'offre issue des bases de données régionales des CARIF-OREF⁵ (**Recommandation n°10**). Sur ce portail, sur les sites régionaux des CARIF-OREF et dans les outils de gestion des prescripteurs, elle propose de rendre visible en temps réel l'état d'ouverture ou de clôture des sessions d'information collective et des stages de formation (**Recommandation n°17**).

2.2. Améliorer la qualité de service tout au long du parcours

- [26] Favoriser les transitions professionnelles passe par une mise en cohérence de l'ensemble des étapes de réalisation du projet professionnel des demandeurs d'emploi – la formation en est une composante importante – et par une maîtrise de la temporalité et de la finalité des parcours.

2.2.1. Sécuriser les parcours de formation

- [27] Un facteur déterminant d'abandon du parcours de formation d'un demandeur d'emploi réside dans les ruptures intervenant dans sa rémunération. Afin de sécuriser les parcours, il conviendrait d'assurer, par principe, une rémunération à tous les demandeurs d'emploi entreprenant une action de formation. Pour ce faire, la mission propose deux *scenarii*.
- [28] Le premier vise à l'assouplissement des divers dispositifs afin de limiter les cas d'exclusion empêchant les prises en charge au fil du parcours. Le second, plus ambitieux, couple cette sécurisation à un objectif de simplification des dispositifs actuels. Dans ce *scenario*, tout demandeur d'emploi disposant de droits à l'assurance chômage verrait ces derniers prorogés jusqu'au terme de sa formation là où aujourd'hui il court le risque de voir ces derniers s'interrompre pendant la formation. Simultanément, tout demandeur d'emploi non indemnisé au titre de l'assurance chômage percevrait la rémunération publique de stage. Dans ce dernier *scenario*, les dispositifs tels que la R2F ou la RFPE seraient supprimés et les moyens correspondants redéployés.

⁵ Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et Observatoires régionaux emploi et formation.

- [29] La mission s'est attachée à chiffrer l'impact de ces mesures. Toutefois, au vu des données disponibles et des conséquences à anticiper des modifications de gouvernance préconisées, l'exercice revêt un caractère délicat voire hasardeux. Aussi, la mission recommande que, dans un premier temps, les mesures visant à assurer la continuité de la rémunération fassent l'objet d'expérimentations régionales (**Recommandation n°24**).
- [30] La qualité du parcours de formation d'un demandeur d'emploi dépend, en premier lieu, de l'expertise et de la professionnalisation des conseillers du Service public de l'emploi, au premier rang desquels les conseillers polyvalents et spécialisés, ainsi que des psychologues du travail de Pôle emploi. La mission invite la direction générale de Pôle emploi à veiller à leur montée en compétences par une ingénierie d'orientation renforcée (**Recommandation n°13**).
- [31] Les conseillers devront également s'assurer de réduire les délais inutiles qui scandent les démarches des demandeurs d'emploi. Pour mieux les maîtriser, la mission préconise de mettre en place un indicateur spécifique de mesure des délais entre le moment où le projet de formation est évoqué en entretien et la date effective d'inscription à la formation (**Recommandation n°6**). Elle propose également de renforcer le suivi, l'évaluation et la mise en relation avec le marché de l'emploi des sessions de formation au moyen de la création d'un réseau de référents formation par territoire (**Recommandation n°2**).

2.2.2. Evaluer l'apport et la qualité de la formation

- [32] Mieux valoriser l'apport de la formation est un élément central concourant à la motivation du demandeur d'emploi à s'engager dans un parcours de formation. L'évaluation de la qualité des formations est, aujourd'hui encore, relativement faible et pourrait être améliorée grâce à un travail partenarial cohérent entre les bénéficiaires, les entreprises, les organismes de formation et les financeurs de formation.
- [33] À commencer par les organismes de formation et les acteurs publics qui devront systématiser les évaluations « à chaud » et « à froid » des sessions de formation auprès des chômeurs qui les ont suivies, les exploiter et les agréger dans le but de les rendre publiques et de permettre aux acheteurs de mieux connaître la satisfaction des stagiaires (**Recommandation n°1**). La mise en place d'une évaluation systématique et harmonisée de l'efficacité des formations au niveau régional devra ouvrir la voie à une consolidation à l'échelle nationale (**Recommandation n°3**). Un pas supplémentaire mériterait, enfin, d'être franchi en partageant les bonnes pratiques existantes par l'élaboration d'une charte portant sur la qualité du suivi. Portée par l'ARF, elle rassemblerait les meilleures pratiques régionales afin de nourrir la réflexion collective (**Recommandation n°27**).
- [34] En ce qui concerne la qualité des organismes de formation, la mission préconise de faire converger les différents labels et certificats qualité au moyen d'une réflexion associant financeurs publics et privés, prescripteurs, usagers, organismes de formation au niveau national – qui pourrait prendre la forme d'un groupe de travail – afin d'éviter la prolifération de normes qui nuisent à l'objectif même d'identification de la qualité (**Recommandation n°26**).

2.3. Simplifier les dispositifs et les démarches

- [35] L'amélioration générale des parcours d'accès à la formation ne peut pas faire l'économie d'un important effort de simplification tant sur la cohérence entre dispositifs que concernant l'échange d'information entre acteurs.

2.3.1. Alléger les procédures administratives

- [36] Les modalités d'échanges d'informations entre acteurs nécessitent encore de nombreux déplacements pour le demandeur d'emploi et une multitude d'actes métiers pour les conseillers. Pour réduire ces formalités administratives, les initiatives de dématérialisation et des améliorations dans les systèmes d'information doivent être vivement encouragées.

- [37] Elles concernent, tout d'abord, la numérisation des nombreux formulaires papier que doivent encore remplir les conseillers. La mission préconise d'étudier également la question des signatures électroniques des intervenants dans le dossier administratif de formation (**Recommandation n°7**), comme elle souhaite voir s'ouvrir la possibilité d'une inscription dématérialisée en information collective sur l'ensemble du territoire par une obligation imposée par les Régions aux organismes de formation – retenus dans leurs marchés – de renseigner les dates et places en information collective dans les outils des prescripteurs (**Recommandation n°15**).
- [38] Plus globalement, un suivi des parcours avant, pendant et après la formation devra être envisagé, en automatisant les flux d'information provenant des organismes de formation vers les services d'accompagnement du Service public de l'emploi (**Recommandation n°16**).

2.3.2. Accroître la lisibilité des dispositifs de prise en charge financière

- [39] L'existence de dispositifs redondants comme la multiplication des critères d'éligibilité génèrent de la complexité pour le demandeur d'emploi et augmentent la charge de travail des conseillers qui les accompagnent. Pour assurer une plus grande lisibilité aux dispositifs individuels, la mission propose de simplifier les barèmes des aides à la formation afin de tendre vers plus d'universalité et d'en alléger la gestion (**recommandation n°25**).

2.4. Responsabiliser chaque acteur et redéfinir la gouvernance globale

- [40] La complexité d'ensemble de la politique de formation des demandeurs d'emploi tient son origine dans la multiplicité des acteurs et l'intrication de leurs responsabilités. Aujourd'hui plus que jamais, les rôles de financeur, d'acheteur, de prescripteur et d'évaluateur sont très largement entremêlés, leurs responsabilités en ressortent dilués par manque de clarté du rôle de chacun.

2.4.1. Clarifier les rôles entre financeurs et acheteurs

- [41] Dans le champ de la formation des demandeurs d'emploi, tant que le contrôle des financements des acteurs institutionnels se traduira par des interventions distinctes et redondantes en fonction des statuts des bénéficiaires, les préconisations visant la simplification et la fluidification des parcours resteront lettre morte.
- [42] Sous peine de continuer de voir plusieurs pilotes à l'œuvre, une première distinction doit être faite entre financeurs et acheteurs de formation afin d'optimiser la commande publique, de la rendre plus lisible et de décloisonner les rôles des intervenants institutionnels. Pour opérer une telle clarification, la mission recommande d'aller au bout de la logique proposée par le projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, en regroupant les achats collectifs de formation à destination des demandeurs d'emploi sous la responsabilité des Régions. La commande publique des Régions devrait ainsi intégrer opportunément les appels à projet du FPSPP dans une procédure d'achats unifiée (**Recommandation n°19**). Les dispositifs finançant les actions individuelles de formation devront être regroupées et leur gestion exclusive confiée à Pôle emploi (**Recommandation n°23**).
- [43] Pour faire fonctionner une telle organisation, il sera nécessaire de prévoir la tenue d'une Conférence nationale des financeurs ainsi que des Conférences régionales où seront discutés l'évaluation des actions antérieurement menées, le diagnostic des besoins (nationaux et régionaux) et les contributions financières de chacun à l'offre collective et aux aides individuelles à la formation (**Recommandation n°22**).

2.4.2. Davantage responsabiliser les employeurs

- [44] Le maintien de l'employabilité des salariés les plus exposés au risque de chômage reste inséparable de l'effort à réaliser pour les former une fois au chômage. Pour rendre transparents les efforts réalisés par les entreprises dans le maintien de l'employabilité de leurs salariés, la mission préconise la délivrance d'un certificat de formation par les entreprises aux salariés qui serait amenés à quitter l'entreprise (**Recommandation n°18**).
- [45] En période de crise, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi peut être considérée, à juste titre, comme un investissement immatériel dans le capital humain et un stabilisateur automatique contracyclique dans la mesure où le chômage rend disponible une force de travail qui, sinon, seraient employée à des tâches productives. En période de forte hausse du chômage, la conférence nationale des financeurs pourra proposer aux représentants des entreprises d'accroître leur contribution à l'effort de formation des demandeurs d'emploi. La mission écarte le recours à une modification de la répartition de l'obligation légale des entreprises au profit de la formation des demandeurs d'emploi. Elle estime que le moyen le plus efficace serait encore d'y employer l'outil prévu à cet effet. Elle propose donc une augmentation du taux de contribution des entreprises au FPSPP en conséquence (**Recommandation n°20**). Le *scenario* alternatif d'augmentation proposé par la mission consiste à faire prendre en charge les coûts pédagogiques des formations répondant à des besoins spécifiques nationaux par le FPSPP, tout en veillant à l'articulation avec les politiques d'achat décentralisées portées par les Régions (**Recommandation n°21**).

2.4.3. Pérenniser les relations avec les organismes de formation

- [46] Il importe aujourd'hui d'une part, de réduire l'insécurité économique pesant sur les organismes de formation du fait des conditions actuelles de rémunération, et d'autre part, de faire en sorte que l'achat de formation repose moins fortement sur la prise en compte du critère prix et intègre davantage le critère qualité. Afin de replacer la qualité et la notion de service public au centre des préoccupations, il est important d'inscrire dans le temps et de pérenniser les relations avec les organismes de formation. Cette démarche favorisera un meilleur équilibre économique des structures et par voie de conséquence, une meilleure qualité d'accompagnement et de parcours de formation dont les demandeurs d'emploi seront les bénéficiaires en dernier ressort.
- [47] Pour ce faire, la mission recommande de s'appuyer sur les expérimentations actuelles en matière de mandatement afin de définir les conditions homogènes d'une nouvelle forme de rémunération des organismes de formation (**Recommandation n°29**) et de sécuriser le recours à l'habilitation, dispositif prévu par le nouvel acte de la décentralisation, en définissant les modalités précises de sa mise en œuvre (**Recommandation n°30**). Pour la mission, la mise en place de groupes de travail placés auprès de l'ARF regroupant les financeurs et les représentants des organismes de formation paraît être la solution la plus opérante.

Sommaire

SYNTHESE	3
RAPPORT	15
1. INTRODUCTION	15
1.1. <i>Malgré les moyens financiers importants affectés à la formation professionnelle en France, les demandeurs d'emploi en bénéficient peu, même en période de crise.....</i>	15
1.2. <i>Les données issues du Service public de l'emploi ne permettent pas une reconstitution des parcours individuels des demandeurs d'emploi, ce qui a nécessité le recours à des méthodes qualitatives de collecte de l'information</i>	17
2. A QUOI SERT LA FORMATION ?	18
2.1. <i>Ce qui est attendu de la formation : un retour individuel à l'emploi et un meilleur fonctionnement du marché du travail.....</i>	18
2.1.1. Du demandeur d'emploi et conseiller du service public de l'emploi... ..	19
2.1.2. ... jusqu'aux acteurs institutionnels	20
2.2. <i>Un effet limité à court terme sur le retour à l'emploi, qui prend mal en compte les effets positifs sur le maintien de l'employabilité.....</i>	21
2.2.1. Un accès à l'emploi faiblement renforcé à court terme	21
2.2.2. Des effets plus positifs sur le maintien et le renforcement de l'employabilité.....	23
2.3. <i>Ce que l'on peut faire pour mieux valoriser l'apport de la formation</i>	23
2.3.1. Renforcer l'évaluation de la qualité de la formation	23
2.3.2. Accroître la connaissance de l'efficacité des formations	24
2.3.3. Promouvoir la formation comme gage de maintien de l'employabilité dès le premier entretien	25
3. LE PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION : COMMENT LE FLUIDIFIER ?	26
3.1. <i>L'élaboration du projet de formation est un acte fondamental dans le parcours mais souvent négligé faute de ressources</i>	28
3.1.1. La recherche d'information par le demandeur d'emploi se heurte à une identification extrêmement difficile des services et des organismes mobilisables	29
3.1.2. La question du financement oriente la recherche de la formation avant même la construction du projet	29
3.2. <i>Le parcours d'accompagnement est émaillé de délais à maîtriser et de ruptures de charge à éviter.....</i>	29
3.2.1. De l'idée à la réalisation, des délais « utiles » et « inutiles » scandent le parcours de formation.....	29
3.2.2. Le traitement administratif des dossiers de formation induit des démarches redondantes et peu efficaces.....	31
3.3. <i>L'autonomie du demandeur d'emploi devrait conditionner les modalités d'accompagnement à envisager</i>	32
3.3.1. La complexité du parcours vers la formation opère une sélection à l'arrivée en faveur des plus qualifiés	32
3.3.2. Les demandeurs d'emploi peu autonomes requièrent un accompagnement rapproché	33
3.3.3. Le parcours d'accès à la formation varie d'une région à l'autre	33

3.3.4. Les trois réseaux du SPE répondent de manière hétérogène à la demande d'accompagnement des demandeurs d'emploi	34
3.3.5. L'allègement des actes de validation administrative doit permettre de fluidifier le parcours d'accès à la formation des demandeurs d'emploi les plus autonomes	36
3.3.6. Un meilleur outillage des demandeurs d'emploi renforcerait leur autonomie	38
3.4. <i>L'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation devrait être renforcée</i>	40
3.4.1. Pour des demandeurs d'emploi porteurs de projets flous ou complexes, des prestations d'orientation devront être plus souvent envisagées	40
3.4.2. Les moyens qui sous-tendent l'offre de service en orientation doivent être renforcés40	
3.4.3. Dans les territoires, les services d'orientation pour salariés pourraient s'ouvrir davantage aux demandeurs d'emploi.....	41
3.5. <i>Des outils de gestion au service de la qualité du parcours des demandeurs d'emploi</i>	42
3.5.1. Un meilleur échange d'informations entre acteurs doit permettre un accompagnement plus adapté aux besoins des usagers	42
3.5.2. Permettre une gestion optimisée des places vacantes.....	43
3.6. <i>Trois stratégies territoriales d'accès des demandeurs d'emploi à l'offre régionale de formation conventionnée</i>	44
3.6.1. Stratégie territoriale n°1 : parcours libre	44
3.6.2. Stratégie territoriale n°2 : parcours réglementé	45
3.6.3. Stratégie territoriale n°3 : parcours différencié	45
4. FINANCEMENT ET COMPETENCES : COMMENT SIMPLIFIER LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET LES DISPOSITIFS ASSOCIES ?	46
4.1. <i>Le maintien de l'employabilité par l'employeur est une obligation légale</i>	46
4.2. <i>La loi de 1971 traduit l'obligation légale dans une contribution fiscale</i>	47
4.3. <i>Les dépenses des entreprises pour la formation professionnelle continue ne favorisent pas les salariés les plus exposés au chômage</i>	47
4.4. <i>Mieux orienter les fonds mutualisés vers la formation des demandeurs d'emploi et simplifier la gouvernance du système d'achat et de pilotage des formations</i>	48
4.4.1. Prémunir les employeurs d'un éventuel manquement à leur devoir de maintien de l'employabilité des salariés.....	48
4.4.2. Résoudre les dysfonctionnements de gouvernance passe par une clarification des compétences.....	49
4.4.3. Augmenter les dépenses de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi par un accroissement de l'apport financier du FPSPP	51
4.5. <i>Des flux parfois redondants et des dispositifs à la gestion complexe sources d'inefficiences et de délais</i>	57
4.5.1. Des redondances en matière de coûts pédagogiques	57
4.5.2. Une sécurisation de la rémunération à trouver	58
4.5.3. Les difficultés liées à la mobilité, entraves réelles à l'entrée en formation, n'ont pas trouvé de réponse satisfaisante à ce jour.....	62
5. L'OFFRE DE FORMATION : COMMENT AMELIORER LA QUALITE ET FAVORISER LES ENTREES-SORTIES PERMANENTES ?.....	62
5.1. <i>Améliorer la qualité des formations et la certification des opérateurs</i>	62
5.1.1. Evaluer et labelliser les opérateurs de formation.....	63
5.1.2. L'amélioration de l'offre, et en particulier sa modulation, passe par des évolutions de la commande de formation.....	64
5.2. <i>Sécuriser le modèle économique des opérateurs œuvrant pour la formation des demandeurs d'emploi dans un souci de pérennisation de l'offre et d'un renforcement de la qualité</i>	69

LISTE DES RECOMMANDATIONS	73
LETTRE DE MISSION.....	77
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	81
SIGLES UTILISES.....	85

Rapport

1. INTRODUCTION

1.1. *Malgré les moyens financiers importants affectés à la formation professionnelle en France, les demandeurs d'emploi en bénéficient peu, même en période de crise*

[48] La formation professionnelle représente en France 31,5 milliards d'euros (données fin 2010). Une partie relativement faible de ce montant est dédiée à la formation des demandeurs d'emploi : en effet, seuls 3,9 milliards d'euros vont en direction de ce public, soit environ 12,5 % de l'ensemble des sommes allouées à la formation professionnelle.

Tableau 1 : Dépense des financeurs finaux par public bénéficiaire en 2010

	Apprentis	Jeune en insertion	Demandeurs d'emploi	Actifs occupés du privé	Agents publics	Total
Entreprises	1,12	1,06	0,07	10,89	-	13,14
Etat	2,27	0,76	0,84	0,87	2,92	7,66
Régions	2,08	0,84	1,11	0,42	0,19	4,64
Autres collectivités	0,04	-	-	0,01	2,41	2,46
Autres administrations (UNEDIC, Pôle emploi)	0,11	-	1,68	0,03	0,66	2,48
Ménages	0,21	-	0,24	0,68	-	1,13
Total	5,83	2,66	3,94	12,90	6,18	31,51

Source : Annexe formation professionnelle au PLF 2013.

[49] Fin mai 2013, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A est quant à lui supérieur à 3 millions⁶ (cf. tableau 2). Le cumul des catégories A, B et C avoisine les 5 millions de personnes⁷.

[50] Il est important de noter que le public cible des formations à destination des demandeurs d'emploi est non seulement constituée de toutes les personnes inscrites à Pôle emploi ou chez ses cotraitants, mais aussi des personnes sans emploi qui ne sont pas inscrites auprès du Service public de l'emploi et qui pourraient suivre des formations prises en charge par d'autres financeurs, notamment les Régions. Ainsi, la part dans la population active des individus pouvant potentiellement bénéficier de la formation à destination des demandeurs d'emploi est supérieure à 17 %⁸. La proportion de 12,5 % des dépenses de la formation professionnelle allouées aux demandeurs d'emploi apparaît par conséquent insuffisante comme l'a souligné régulièrement la Cour des comptes ces dernières années⁹. Cet écart est d'autant plus important que les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont en moyenne moins qualifiés que les autres actifs et mériteraient dès lors un effort par personne plus conséquent.

⁶ 3,5 millions en France et 3,2 millions en France métropolitaine.

⁷ 5,1 millions en France et 4,8 millions en France métropolitaine.

⁸ Part des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sur l'ensemble de la population active, sachant que, d'après l'enquête emploi au quatrième trimestre 2012 publiée par l'INSEE, la population active s'élève dans son ensemble à 28,6 millions de personnes (décompte fait sur les personnes de 15 à 64 ans en France

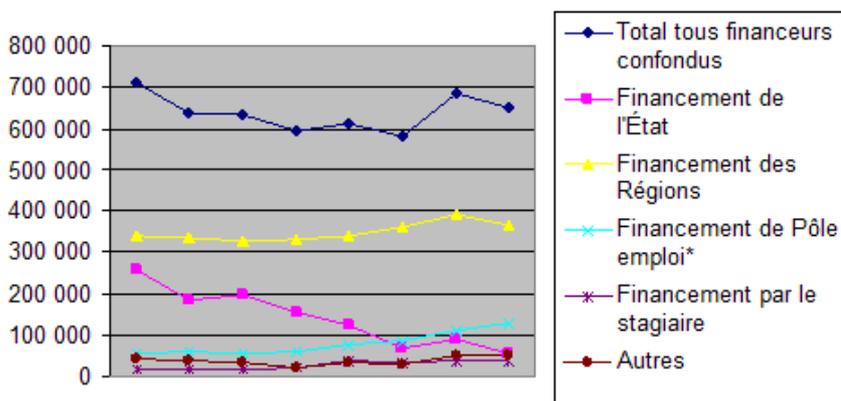
Tableau 2 : Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi

Données CVS-CJO (unités en milliers)	Mai 2012	Mai 2013
France métropolitaine		
Catégorie A (actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	2 927,6	3 264,5
Catégorie B (actes positifs de recherche d'emploi, en activité réduite courte)	576,5	635,1
Catégorie C (actes positifs de recherche d'emploi, en activité réduite longue)	855,6	896,0
Catégorie D (sans actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	247,1	272,2
Catégorie E (sans actes positifs de recherche d'emploi, en emploi)	364,4	350,6
Total (A, B, C, D, E)	4 971,2	5 418,4
France		
Catégorie A (actes positives de recherché d'emploi, sans emploi)	3 169,3	3 526,8
Catégorie A, B, C (actes positifs de recherche d'emploi)	4 634,0	5 093,2

Source : Pôle emploi, DARES. Calculs corrigées des variations saisonnières (CVS) et des jours ouvrables (CJO) : DARES. In DARES Indicateurs, juin 2013, n°040.

- [51] Le recours à la formation par les demandeurs d'emploi est difficile à estimer. Tout au plus sait-on qu'il est en baisse, ce qui est pour le moins paradoxale dans une période où le nombre de chômeurs augmente. Sur l'ensemble de l'année 2011, les demandeurs d'emploi ayant débuté une formation représentent 20,3 % du nombre moyen de chômeurs sur l'année (chômage au sens du BIT). Cette proportion est en baisse de 0,7 point par rapport à 2010. Après avoir connu une hausse significative en 2010 (+17 % d'entrées en formation), le volume des entrées en formation est en légère baisse de 4 % en 2011 à 648 000 entrées en formation¹⁰. Il était de 709 000 en 2005 (soit une baisse de 8,67 %) et, parallèlement, le nombre de demandeurs d'emplois toutes catégories confondues est passé, entre décembre 2005 et décembre 2011, de 4 048 200 à 4 844 000 (soit une augmentation de 19,7 %)¹¹.

Tableau 3 : Entrées en formation des demandeurs d'emploi entre 2004 et 2011



Source : Base régionalisée de stagiaires de formation professionnelle BREST de la DARES.

métropolitaine au sens du BIT - données provisoires : <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=14&date=20130307>).

⁹ Citons notamment le rapport public thématique de la Cour des comptes « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques », janvier 2013.

¹⁰ Source Etude DARES, avril 2013-027

¹¹ Source INSEE.

- [52] Toutefois, la proportion de 20,3 % de demandeurs d'emploi ne peut pas être considérée comme un indicateur fiable du « taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation ». En effet, la méthode qui consiste à s'appuyer sur un « nombre moyen de demandeurs d'emploi sur l'année » sous-estime fortement le nombre de demandeurs d'emploi effectivement passés par un épisode de chômage au cours de la même année, du fait des entrées / sorties fréquentes du chômage. Une telle approximation donne dès lors une impression faussée, car surestimée, de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation.
- [53] Les travaux menés par la DARES sur les sortants des listes de Pôle emploi (catégories A, B et C) en décembre 2012 indiquent que, parmi eux, 9,7 % sont entrés en formation¹². Cette statistique donne sans doute une vision, à l'inverse, sous-estimée du taux d'accès à la formation car il est notoire que, du fait de la saisonnalité forte des entrées en formation, un grand nombre d'entrées en formation, en particulier pour les formations longues, s'effectue en janvier et en septembre de chaque année. La réalité du taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation se situe donc entre ces deux statistiques mais indique, quoi qu'il en soit, la faiblesse du nombre de demandeurs d'emploi qui suivent aujourd'hui une formation pendant leur période de chômage, puisqu'elle se situe entre un dixième et un cinquième des demandeurs.

1.2. Les données issues du Service public de l'emploi ne permettent pas une reconstitution des parcours individuels des demandeurs d'emploi, ce qui a nécessité le recours à des méthodes qualitatives de collecte de l'information

- [54] Les acteurs principaux des parcours d'accès à la formation sont à la fois les Régions pour le financement des actions de formation, et le Service public de l'emploi pour l'accompagnement des publics, l'aide à l'élaboration comme à la réalisation du projet professionnel et de formation. Essentiellement composé de Pôle emploi et des Missions locales pour les jeunes publics, auquel il faut ajouter le réseau des Cap emploi pour les travailleurs handicapés, le Service public de l'emploi se situe au cœur de la problématique de l'accès aux dispositifs de formation¹³.
- [55] Aujourd'hui, les informations issues des systèmes d'information de ces trois réseaux ne permettent pas de retracer les parcours individuels des demandeurs d'emploi en matière de mesures de formation prescrites pour eux, des motifs de rupture de parcours ou de l'accès effectif à la formation. Pôle emploi réalise toutefois des enquêtes par sondage sur une partie des publics¹⁴. Deux enquêtes anciennes de la DARES, l'une exploitant les informations collectées à l'ANPE en 2002-2003¹⁵ et l'autre réalisée par téléphone en 2008-2009 auprès de demandeurs d'emploi ayant suivi une formation en 2006, fournissent les principaux constats sur les délais, le taux d'accès et l'efficacité des formations suivies. Leurs données n'ont pas été actualisées depuis.

¹² DARES Indicateurs, *Les sortants des listes de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en décembre 2012*, juin 2013, n°041

¹³ La mission a concentré ses investigations sur les trois principaux réseaux d'accompagnement que sont Pôle emploi, les Missions locales et les Cap emploi.

¹⁴ Enquêtes annuelles sur les sortants de formation (voir infra).

¹⁵ C. Bonaiti, A. Fleuret, P. Pommier, P. Zamora, « Pourqu岸 les moins qualifiés se forment-ils moins ? », DARES, *Documents d'études*, n°116, juillet 2006. Pour les demandeurs d'emploi, cet article exploite les données de l'enquête conduite par la DARES, en deux vagues successives, auprès d'un échantillon de personnes ayant toutes bénéficié en septembre 2002, d'un entretien approfondi d'actualisation de leur projet d'action personnalisé à l'ANPE.

[56] Pour pallier, en partie, les insuffisances des données quantitatives, la mission a eu recours à des méthodes qualitatives d'analyse des parcours en prenant le parti de se placer du point de vue des demandeurs d'emploi et des conseillers qui les accompagnent : carte mentale¹⁶ des demandeurs d'emploi, focus groupes de demandeurs d'emploi et de conseillers, observations en agences Pôle emploi et en Mission locale, entretiens semi-directifs et *testing* de services dématérialisés¹⁷ en se mettant à la place du demandeur d'emploi.

[57] Au total, la mission aura rencontré, par une méthode ou l'autre, plus de 80 demandeurs d'emploi ou conseillers provenant de différentes régions. Les résultats de ces différentes investigations qualitatives ont été confrontés aux monographies d'évaluation du processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation réalisées pour le compte de Pôle emploi dans six Régions en 2010 et 2012¹⁸ et aux entretiens conduits auprès des acteurs institutionnels. Le travail d'enquête de terrain a été complété par une revue de la littérature existante sur les finalités de la formation et par l'analyse de la documentation collectée auprès des Régions et des organismes de formation.

*

*

*

[58] L'ensemble du rapport est organisé autour de quatre thématiques :

- À quoi sert la formation ?
- Les parcours d'accès à la formation : comment les fluidifier ?
- Financement et compétences : comment simplifier le paysage institutionnel et les dispositifs associés ?
- Les organismes de formation : comment améliorer la qualité et favoriser les entrées-sorties permanentes ?

2. A QUOI SERT LA FORMATION ?

2.1. *Ce qui est attendu de la formation : un retour individuel à l'emploi et un meilleur fonctionnement du marché du travail*

[59] D'une manière générale, l'approche « adéquationniste » faisant correspondre formations reçues et emplois occupés est un mode de raisonnement prégnant auprès de tous les acteurs et usagers rencontrés par la mission.

¹⁶ Une carte mentale (ou carte cognitive, carte heuristique) est un schéma, calqué sur le fonctionnement cérébral, qui permet de représenter visuellement et de suivre le cheminement associatif de la pensée.

¹⁷ Trois focus groupes ont été réalisés avec des demandeurs d'emploi et deux avec des conseillers ; lors de ses déplacements en agence Pôle emploi et en Mission locale, la mission a assisté à 25 entretiens entre un conseiller et un demandeur d'emploi et a conduit une quinzaine d'entretiens avec des conseillers de Pôle emploi, Mission locale et Cap emploi ; la mission a par ailleurs testé une dizaine de sites Internet d'information à destination des demandeurs d'emploi sur leurs droits et démarches ainsi que sur l'offre de formation.

¹⁸ Etudes de la société de consultants MENSIA avec l'apport, pour certaines de DKRC, en Franche-Comté, Nord-Pas de Calais, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Pays-de la Loire en 2010 et Ile-de-France en 2012.

2.1.1. Du demandeur d'emploi et conseiller du service public de l'emploi...

- [60] La principale utilité de la formation invoquée par les demandeurs d'emploi et les conseillers du service public de l'emploi est le retour facilité et sécurisé à l'emploi que la formation est censée permettre. Cette conviction est au fondement de la motivation des demandeurs d'emploi à se former. Elle contrebalance souvent les connotations potentiellement négatives associées à la formation¹⁹. Du côté des demandeurs d'emploi, il est d'ailleurs fréquent qu'il faille un certain temps avant de ressentir la volonté de suivre une formation car ce processus nécessite, en quelque sorte, de faire le deuil d'un retour rapide à l'emploi²⁰.

Les propos recueillis dans les Focus groupes et les entretiens semi-directifs

Selon les dires des demandeurs d'emploi, le recours à la formation est d'abord une opportunité pour sortir du chômage, plus marginalement, et ensuite, un moyen de promotion sociale et personnelle. L'objectif recherché consiste, en premier lieu, à « se professionnaliser » : acquérir un diplôme et apprendre un métier « *pour aboutir à la sécurité de l'emploi* ». La démarche de se former relève d'un engagement personnel : « *un investissement personnel* » et un « *challenge* » qui induisent des craintes subjectives, celles de « *repasser des examens* » ou de « *retourner à l'école* », mais aussi de nouvelles perspectives, celle de vivre « *une expérience collective* ».

Les conseillers du Service public de l'emploi²¹ perçoivent quant à eux souvent la formation comme un moyen de mettre à profit des périodes de chômage, qu'ils anticipent de longue durée du fait du fort taux de chômage actuel, et ainsi de sécuriser le parcours professionnel à venir.

Source : IGAS

- [61] Le lien plus ou moins direct entre suivi d'une formation et retour à l'emploi se décline de deux façons :
- soit la formation suivie s'inscrit dans un secteur identifié comme « en tension », nécessitant souvent une reconversion du demandeur d'emploi ;
 - soit la formation permet une élévation des qualifications, chacun ayant à l'esprit que l'acquisition de nouvelles compétences augmente les chances de sortir plus durablement du chômage.
- [62] Interrogés sur l'apport de la formation qu'ils ont suivie deux ou trois ans plus tôt, 86 % des demandeurs d'emploi déclarent avoir acquis de nouvelles compétences, 80 % être parvenus à obtenir le diplôme préparé par la formation (si celle-ci débouchait sur un diplôme), 76 % avoir acquis une expérience professionnelle et 58 % avoir trouvé un emploi grâce à elle²².

¹⁹ Ces connotations négatives sont de plusieurs ordres : complexité administrative qui conduit les usagers à considérer l'accès à la formation comme un « *parcours du combattant* », divers coûts induits par la formation (frais pédagogiques, transports, ...) et appréhension à l'idée de « *retourner à l'école* ».

²⁰ Les demandeurs d'emploi faisant des va-et-vient fréquents entre périodes d'emploi et périodes de chômage ont eux tendance à aller plus rapidement vers la formation car l'idée d'un projet de formation peut avoir été mûrie et anticipée avant même la perte effective de l'emploi.

²¹ Les conseillers ici ciblés sont en premier lieu les conseillers de Pôle emploi, de Missions locales (public jeune) et de Cap emploi (public en situation de handicap).

²² *Les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle : quelles formations pour quels stagiaires ?*, J. Aude & P. Buffard, DARES Analyses, n°086, novembre 2011. L'enquête a été réalisée en 2008-2009 sur des demandeurs d'emploi entrés en formation en 2006.

2.1.2. ... jusqu'aux acteurs institutionnels

- [63] La notion de « métier en tension » imprègne l'ensemble des acteurs institutionnels du champ, qu'ils soient publics (Etat, collectivités, opérateurs) ou privés (partenaires sociaux, OPCA, organismes de formation). Du point de vue de ces derniers, elle s'articule fréquemment à la notion d'emploi vacant²³. En effet, en France, les offres d'emplois non-pourvues faute de candidats sont estimées à approximativement 300 000 par an²⁴, soit 1,4 % de l'ensemble des recrutements (hors intérim)²⁵.
- [64] D'une manière plus globale, la formation des demandeurs d'emploi est considérée comme un levier pour accroître le potentiel économique des territoires et ainsi fluidifier le marché du travail. Ce raisonnement s'inscrit dans la droite ligne de la stratégie de Lisbonne adoptée au niveau européen en mars 2000 en faveur d'une économie de la connaissance.
- [65] La déclinaison opérationnelle de cette approche « adéquationniste » se traduit de différentes façons : i/ les achats de formations sont réalisés à partir de diagnostics territoriaux centrés sur les besoins anticipés des entreprises, ii/ un certain nombre de dispositifs de prise en charge des demandeurs d'emploi sont en tout ou partie conditionnés par le fait que la formation ouvre l'accès à des « métiers en tension »²⁶.

²³ La première est administrative (liste fixée par arrêté préfectoral) tandis que la seconde est statistique (notion construite à partir de l'enquête Offre d'emploi et recrutement OFER réalisée par la DARES, dernière édition 2005).

²⁴ D'après les estimations de la DGEFP présentées devant le COE le 21 mai 2013.

²⁵ Pôle emploi estime quant à lui ce chiffre à 116 000, ce qui renforce le caractère frictionnel de ces offres non pourvues.

²⁶ Par exemple la R2F, rémunération de fin de formation versée en cas d'expiration des droits à l'assurance chômage durant la formation.

2.2. *Un effet limité à court terme sur le retour à l'emploi, qui prend mal en compte les effets positifs sur le maintien de l'employabilité*

2.2.1. **Un accès à l'emploi faiblement renforcé à court terme**

2.2.1.1. L'évaluation empirique nuance l'effet de la formation sur l'emploi

- D'un point de vue individuel

[66] Des études économétriques récentes²⁷ montrent que la formation a un impact plus contrasté qu'attendu sur l'emploi²⁸. Elle a tout d'abord tendance à éloigner les demandeurs d'emploi du marché du travail, ce qui a pour effet d'allonger leur période de chômage et ce, d'une durée en moyenne comparable à celle de la formation suivie²⁹. Si le retour à l'emploi est en moyenne peu accéléré, il est néanmoins mieux sécurisé dans la mesure où les publics formés retrouvent des emplois en moyenne plus durables.

[67] Aucune évaluation globale ne permet cependant, à ce jour, d'estimer de façon agrégée le taux de retour à l'emploi des sortants de formation. La seule enquête nationale, celle de Pôle emploi, qui présente un taux de retour à l'emploi durable de 31,3 %³⁰ en 2012 ne concerne que les stagiaires rémunérés par Pôle emploi inscrits dans des formations financées par l'opérateur public ou percevant des indemnités chômage quel que soit le financeur de leur formation. Cela a pour effet de sous-estimer la part des personnes non indemnisées, qui ont cependant un taux de retour à l'emploi post-formation probablement inférieur aux autres du fait d'une ancienneté dans le chômage plus grande³¹. Cette situation illustre par ailleurs le fait que chaque financeur s'intéresse avant tout à ses propres publics. L'enquête *I-qual* « sortants 2010 » de la Région Ile-de-France ne porte ainsi que sur les stagiaires ayant suivi une formation financée par la Région. D'après cette enquête, 55 % des sortants sont en emploi six mois après la sortie de formation, mais seulement 16 % à temps plein en CDI.

- D'un point de vue collectif

[68] Il n'est pas aisé *a priori* d'estimer les conséquences d'une hausse de la formation des chômeurs sur l'économie dans son ensemble. En effet, à niveau d'emploi constant, il est probable que les chômeurs formés évincent les chômeurs non-formés pour l'obtention des emplois vacants. Par ailleurs, plus le nombre de chômeurs formés est élevé, plus il est probable que le gain individuel à être formé soit faible, la concurrence pour les emplois s'effectuant cette fois-ci entre personnes formées. Cependant, l'augmentation du niveau moyen de formation des demandeurs d'emploi sur le marché du travail peut aussi induire une hausse globale du nombre d'offres d'emploi créées, un certain nombre de recruteurs étant plus enclins à créer des postes dès lors qu'ils savent moins difficiles la possibilité de trouver les compétences qu'ils recherchent.

²⁷ Voir l'Annexe 2 « Les limites de l'approche adéquationniste appliquée à la relation formation-emploi des demandeurs d'emploi ».

²⁸ Il n'est pas ici question de dispositifs comme l'AFPR (Action de formation préalable au recrutement) et la POE (Préparation opérationnelle à l'emploi) individuelle pour lesquels l'entrée en formation est conditionnée à un engagement de recrutement d'une entreprise préalable à la formation, engagement qui explique le taux de près de 70 % de retour à l'emploi post formation.

²⁹ B. Crépon, M. Ferracci, D. Fougère (2012), « Training the unemployed in France: How does it affect unemployment duration and reoccurrence? » *Annales d'Economie et de Statistique*, 2012, 107-108, p.175-199.

³⁰ Le réseau Cheops des Cap emploi estime, à partir d'extractions de son logiciel *parcours H*, que le taux de retour à l'emploi durable après une formation des personnes handicapées suivies par le réseau est de 15 % (donnée intégrant formation insertion et formation qualifiante).

³¹ La base d'échantillon de l'enquête est composée à 60 % de formations financées par Pôle emploi alors que, d'après les données de la DARES (base BREST), les formations Pôle emploi représentent un peu moins d'un cinquième de l'ensemble des entrées en formation.

[69] Lorsque la proportion de chômeurs formés sur un marché augmente, les travaux empiriques réalisés³² suggèrent que le taux d'emploi de ces derniers diminue, ce qui, comme souligné n'est pas surprenant. Le taux d'emploi des individus non-formés présente quant à lui un profil « en U » : il se dégrade d'abord (pour une augmentation faible de la proportion de chômeurs formés), puis augmente avec la proportion de chômeurs formés. L'évaluation globale de l'intérêt d'une augmentation de la formation des demandeurs d'emploi est donc *a priori* difficile à réaliser, d'autant plus qu'il faudrait compléter une telle analyse par une évaluation en équilibre général prenant en compte les coûts et bénéfices de la formation des demandeurs d'emploi pour les chômeurs, pour les entreprises mais aussi pour les finances de l'assurance chômage et des autres administrations publiques.

2.2.1.2. Des causes multiples pour expliquer l'impact limité de la formation sur l'emploi

[70] Alors que la conception « adéquationniste » imprègne l'ensemble du champ, sa mise en œuvre rencontre de multiples obstacles qui en obèrent partiellement la pertinence :

- difficultés à faire remonter et à anticiper territorialement les besoins à venir des entreprises ;
- absence de vision nationale des besoins de niche ;
- abandon plus fréquent des formations dont la prescription a été imposée au demandeur d'emploi³³ ;
- retour à l'emploi des demandeurs d'emploi dans des domaines fréquemment distincts de celui de la formation³⁴.

[71] Quoiqu'il en soit, le contexte économique ralenti a un impact notable qu'il est nécessaire de prendre en compte quant aux résultats attendus de la formation : la création nette d'emplois est aujourd'hui faible et le chômage touche toutes les catégories de travailleurs, quel que soit leur niveau de qualification. Cette situation justifie à elle seule de ne pas s'intéresser uniquement au taux de retour à l'emploi à court terme pour évaluer l'apport d'un passage par la formation.

³² Ferracci, M., Jolivet, G., Van den Berg, G. J., «Treatment evaluation in the case of interactions within markets », 2011, *IZA D*, n° 4700.

³³ D'après l'étude de la DARES publiée en 2011, le taux d'abandon est de 10 % en moyenne mais s'élève à 16% lorsque la formation a été imposée (information déclarative d'après le point de vue du chômeur).

³⁴ Voir Olivier Chardon, « La spécialité de formation joue un rôle secondaire pour accéder à la plupart des métiers », *Economie & Statistique*, 2005, n° 388-389. D'après l'enquête rétrospective menée par le GREF (GIP Relation Emploi Formation) Bretagne sur les personnes ayant suivi une formation financée par la Région en 2008-2009, « *L'intensité de la relation formation-emploi qui s'établit, 12 mois après la fin de formation varie d'un secteur de formation à l'autre. Cette relation entre formation PRS (Programme régional des stages) et emploi est particulièrement importante pour les secteurs de formation "Aide à domicile", "Art artisanat communication", "Animation" ou "Transport logistique". A contrario, elle est plus distendue pour les secteurs de formation "Métallurgie plasturgie", "Commerce distribution", "Bâtiment travaux publics", ou "Pêche mer" » ». Il faut de fait noter que pour des métiers nécessitant légalement l'obtention de certains titres ou diplômes, le lien entre spécialité de formation et domaine d'emploi est, dans ces cas-là, par définition fort.*

2.2.2. Des effets plus positifs sur le maintien et le renforcement de l'employabilité

- [72] Les investigations qualitatives menées par la mission conduisent à valoriser la grande variété des apports d'une formation. Des demandeurs d'emploi mettent en avant le fait que la formation leur permet de rester actifs, de se socialiser (et ainsi d'accroître leur réseau professionnel), d'acquérir des compétences transversales ou encore de combler un « trou » dans leur CV. En revanche, l'apport financier que peut constituer la rémunération associée à la formation pour des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit semble avoir un impact plus limité³⁵.
- [73] L'effet de remobilisation ne doit toutefois pas être sous-estimé : l'enquête 2008-2009 de la DARES sur des sortants de formations de 2006 montre que, pour 79 % des individus, la formation leur a permis de se sentir utile et de reprendre confiance. Ces aspects sont ainsi évoqués très nettement avant l'apport en termes de retour à l'emploi.
- [74] Sans que dans ces configurations n'intervienne un lien direct entre la formation suivie et l'emploi retrouvé, du point de vue des demandeurs d'emploi, la formation a incontestablement un impact positif sur l'employabilité et diminue ainsi le risque de se voir tomber dans une trappe à inactivité.

2.3. Ce que l'on peut faire pour mieux valoriser l'apport de la formation

- [75] Si les demandeurs d'emploi sont confiants dans le fait que les formations proposées par le Service public de l'emploi sont sélectionnées parce qu'elles sont supposées ouvrir à des secteurs qui recrutent, ils sont nettement plus inquiets quant à la qualité des formations qu'ils suivent. Deux facteurs entrent ici en ligne de compte : i/ le contenu de la formation, ii/ la reconnaissance par les entreprises de la valeur de la formation. Ces deux difficultés pèsent aujourd'hui largement sur les demandeurs d'emploi du fait de leur difficulté à identifier les organismes et certifications reconnus par les entreprises, ce qui avantage les chômeurs les plus qualifiés ou autonomes. Du point de vue des demandeurs d'emploi, il en découle que la formation ne constitue pas obligatoirement un signal positif envoyé aux employeurs en l'absence d'un dispositif officiel et systématique de reconnaissance de la qualité³⁶, facteur pouvant expliquer, en partie, l'impact limité de la formation des demandeurs d'emploi sur leur retour à l'emploi.

2.3.1. Renforcer l'évaluation de la qualité de la formation

- [76] Une telle démarche nécessite de mobiliser l'ensemble des acteurs du champ, au premier rang desquels les demandeurs d'emploi, les entreprises, les financeurs, les acheteurs et les prescripteurs.
- [77] Une évaluation systématique des sessions de formation devrait non seulement permettre aux financeurs d'améliorer progressivement la qualité mais aussi d'offrir des choix de formation en meilleure adéquation avec les besoins des chômeurs futurs. De telles évaluations pourraient utilement être adossées à la future base de données nationale des formations (voir 3.3.6.2) en regroupant l'évaluation par les stagiaires d'un organisme de formation ou d'un type donné de session (ex : par niveau, secteur, métier,...).

³⁵ D'après les travaux publiés par la DARES en 2011 à partir d'une enquête en 2008-2009 auprès de demandeurs d'emploi sortis de formation deux ans avant, seul un quart des stagiaires estiment que la formation leur a servi à ouvrir ou prolonger des droits à l'allocation chômage.

³⁶ Dans ce contexte, seule l'obtention d'un diplôme ou d'un titre reconnu est une manière certaine d'assurer à un employeur la valeur d'une formation.

- [78] Du côté des prescripteurs, le développement de « référents formation³⁷ », sur le schéma de ce que la mission a pu constater à Pôle emploi dans les régions Rhône-Alpes et Centre pour les formations qu'il finance, permettrait d'assurer un meilleur suivi avant, pendant et après chaque session de formation. En effet, chaque référent suit une formation sous toutes ses dimensions : remplissage et profil des stagiaires retenus, lien pratique avec l'organisme de formation, suivi des stagiaires en lien avec leurs conseillers référents, ouverture et clôture de la formation. Une telle action aurait un impact tant sur la mesure de la qualité de la formation (cf. évaluation « à chaud » en fin de formation) que sur l'amélioration de la qualité elle-même (meilleure connaissance du contenu, meilleur accompagnement des stagiaires,...).
- [79] Ce réseau des référents formation pourrait aussi avoir pour mission une première information sur les possibilités d'embauche correspondant à la formation effectuée et ainsi favoriser l'émergence de stratégies concrètes de recherche d'emploi chez les demandeurs. Cela permettrait une première évaluation de la pertinence des formations au regard du marché du travail local.
- [80] Le temps dédié à cette tâche est valorisé 2,5 jours par mois par formation en Rhône-Alpes. L'estimation précise du temps nécessaire dépend des missions exactes dévolues aux référents. Quoiqu'il en soit, une telle organisation nécessite de mobiliser l'ensemble des acteurs du Service public de l'emploi. La Région Centre dispose quant à elle d'une chargée de mission à temps plein affectée à cette tâche en complément des référents exerçant à Pôle emploi.

Recommandation n°1 : Systématiser les évaluations « à chaud » et « à froid » des sessions de formation par les chômeurs qui les ont suivies, les exploiter et les agréger dans le but de les rendre publiques et de permettre aux acheteurs de mieux connaître la satisfaction des stagiaires.

Recommandation n°2 : Renforcer le suivi, l'évaluation et la mise en relation avec le marché de l'emploi des sessions de formation au moyen de la création d'un réseau de référents formation par territoire.

2.3.2. Accroître la connaissance de l'efficacité des formations

- [81] L'agrégation au niveau national de données d'évaluation nécessite l'adoption de standards communs relatifs au type de formation suivie (qualifiant³⁸, pré-qualifiant, professionnalisant...) ainsi que d'indicateurs partagés :
- taux d'abandon et taux de remplissage ;
 - taux de retour à l'emploi durable au regard du dynamisme du marché du travail et de la distance à l'emploi des individus ainsi que d'autres indicateurs liés à l'emploi (rapidité du retour à l'emploi, sécurité dans l'emploi, gains financiers obtenus...) ;
 - taux de satisfaction des stagiaires.
- [82] Une telle consolidation, réalisée par la DGEFP avec l'apport méthodologique de la DARES, devrait permettre de comparer les résultats notamment entre organismes de formation, secteurs d'activité, métiers et niveau de qualification, afin de permettre une analyse rétrospective des diagnostics initiaux et un meilleur ciblage des moyens. Elle viendrait nourrir la Conférence nationale et les Conférences régionales des financeurs proposées par la mission (voir Partie 4).

Recommandation n°3 : Mettre en place une évaluation systématique et harmonisée de l'efficacité des formations au niveau régional permettant une consolidation à l'échelle nationale.

³⁷ La dénomination correspondante chez Pôle emploi est celle de « correspondant de stage ».

³⁸ Correspondant à l'article L900-3 du Code du travail.

2.3.3. Promouvoir la formation comme gage de maintien de l'employabilité dès le premier entretien

- [83] Conduire une analyse approfondie d'un projet de formation avec le demandeur d'emploi au cours du premier entretien avec un conseiller de Pôle emploi n'est pas réaliste (il en va différemment dans les réseaux des Missions locales et de Cap emploi entièrement dédiés à l'accompagnement). En revanche, la formation peut être une option (et non une injonction) pertinente à mûrir dès leur inscription à Pôle emploi.

Recommandation n°4 : Aborder la question de la formation dès l'inscription à Pôle emploi et chez ses cotraitants.

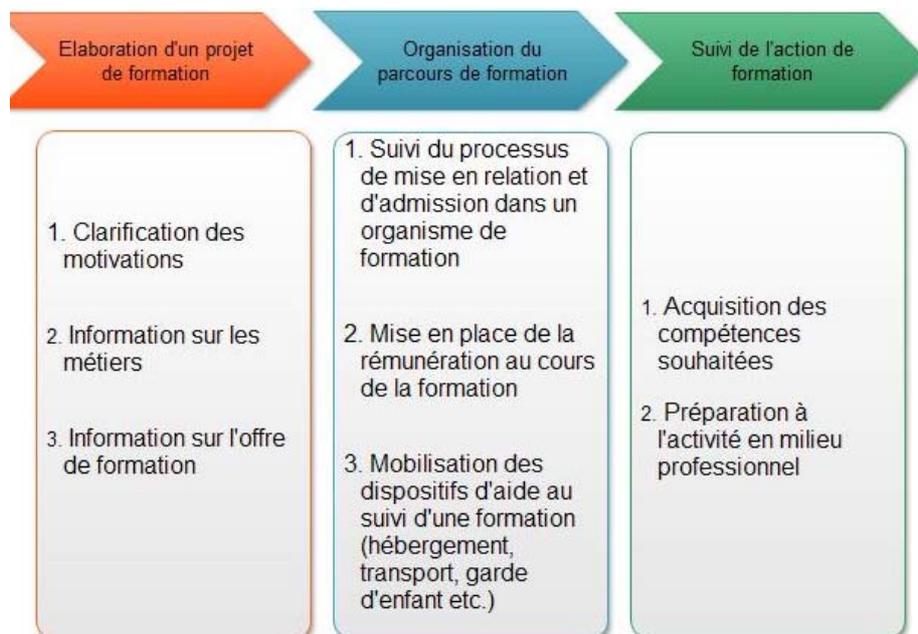
- [84] Outre le raccourcissement possible du délai d'entrée en formation, cette démarche favorisera une plus grande ouverture des demandeurs d'emploi dans leur questionnement sur leur projet professionnel.
- [85] Le principal facteur de réussite d'un projet de formation est la motivation du demandeur d'emploi, l'apport central étant la sécurisation de son employabilité. Dans la mesure où l'approche « adéquationniste » n'est qu'imparfaitement vérifiée pour la formation des demandeurs d'emploi, il n'est au demeurant pas pertinent de conditionner l'accès à certains dispositifs (rémunération ou frais pédagogiques) au fait que la formation ouvre l'accès à des métiers considérés comme « en tension ». Dans la même logique, refuser l'accès à une formation d'un demandeur d'emploi qui souhaite se reconvertir au motif que son activité d'origine fait partie des métiers en tension ne paraît pas pertinent, dès lors que la formation pourrait permettre au demandeur d'emploi d'acquérir de nouvelles compétences en le rendant plus polyvalent, et ainsi sécuriser à plus long terme son insertion professionnelle. Cela nécessite par conséquent d'agir en parallèle en faveur d'une meilleure reconnaissance de la qualité des compétences acquises en formation (voir la partie 5 relative à la qualité de l'offre).

Recommandation n°5 : Soutenir tout projet de formation s'appuyant sur l'offre conventionnée de formation dès lors qu'il permet au demandeur d'emploi de monter, à termes, d'un niveau de qualification.

3. LE PARCOURS D'ACCES A LA FORMATION : COMMENT LE FLUIDIFIER ?

[86] La mission a identifié trois étapes décisives dans le parcours du demandeur d'emploi vers la formation, illustré dans le schéma 1 ci-dessous :

Schéma 1 : Les étapes du parcours du demandeur d'emploi vers la formation

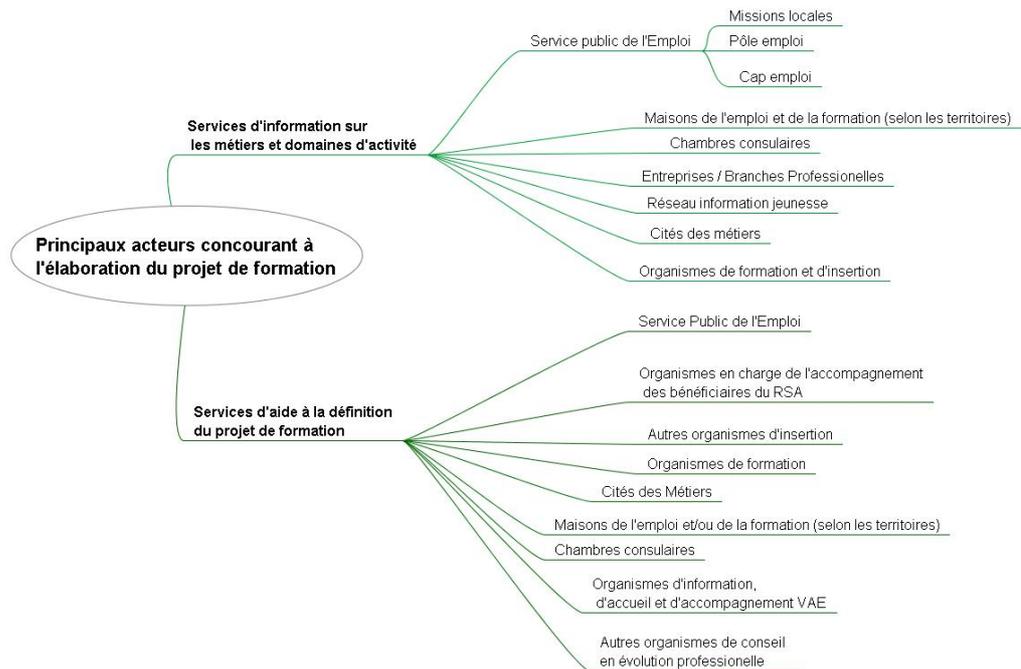


Source : IGAS.

[87] Lors de l'élaboration d'un projet de formation, le demandeur d'emploi peut bénéficier du concours des réseaux d'accompagnement du Service public de l'emploi (SPE) pour mieux définir son projet professionnel et clarifier ses motivations (Etape 1-1), s'informer sur les métiers (Etape 1-2) et sur l'offre de formation (Etape 1-3).

[88] Le schéma 2 permet d'identifier, hormis le SPE, les autres acteurs concourant à l'élaboration du projet de formation. Le demandeur d'emploi y recourt, soit parce qu'il en a été informé par ses propres réseaux, soit parce qu'il y a été adressé par le SPE.

Schéma 2 : Principaux acteurs concourant à l'élaboration du projet de formation

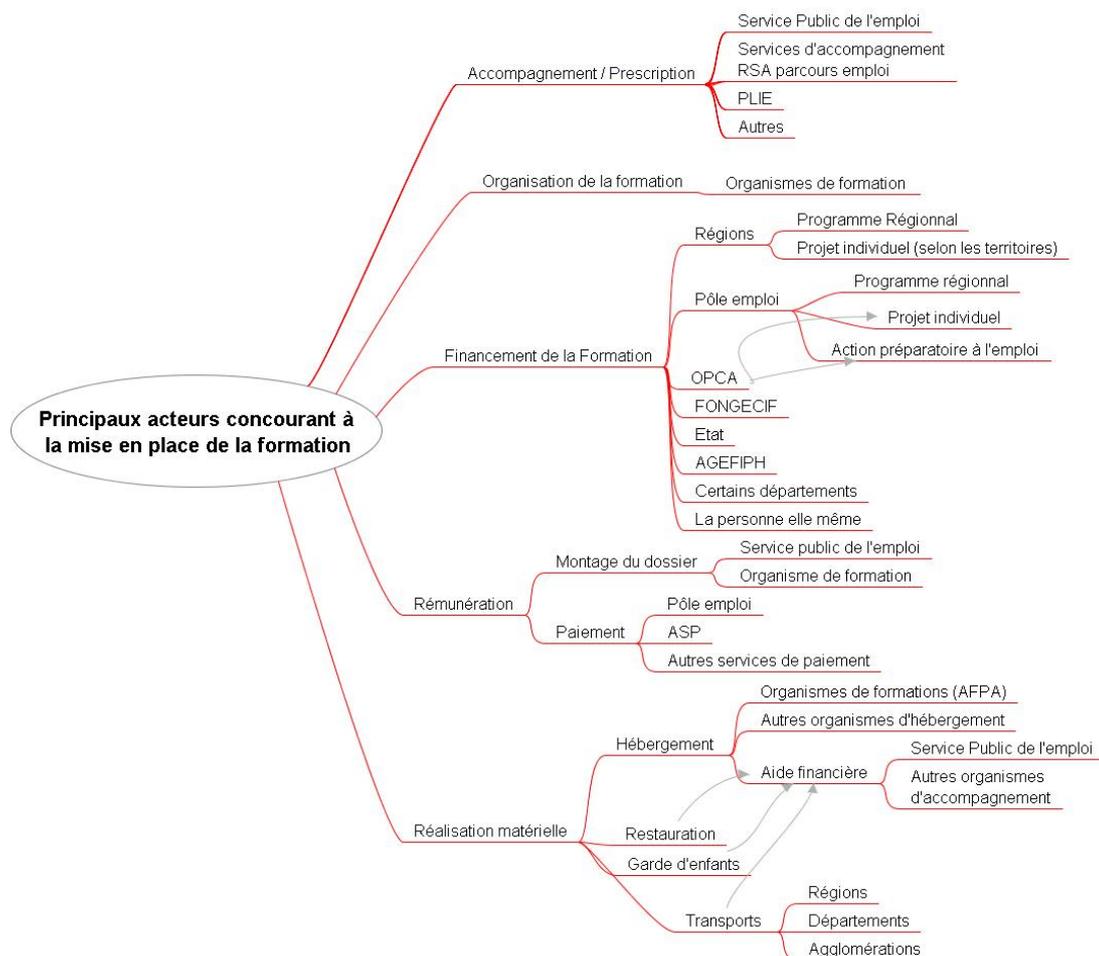


Source : IGAS.

- [89] Lors de la seconde étape, celle de l'organisation du parcours de formation, le demandeur d'emploi doit s'approprier de nombreux informations émanant de sources diverses : le SPE pour la prescription de la formation ; l'organisme de formation pour les dates d'informations collectives³⁹ et de sélection des candidats, pour les dates d'entrée et les modalités pratiques de formation ; les Régions, Pôle emploi, les OPCA, les FONGECIF, etc., pour le financement de la formation, puis la rémunération ; et enfin, de nombreux acteurs publics pour la réalisation matérielle de l'acte de formation : hébergement, restauration, transports, garde d'enfant (voir schéma 3).

³⁹ Sessions de recrutement des organismes de formation.

Schéma 3 : Principaux acteurs concourant à la mise en place de la formation



Source : IGAS.

[90] Lors de la troisième étape (suivi de l'action de formation et lien avec le monde l'entreprise), la plus décisive pour l'accès à l'emploi, le demandeur d'emploi est dans la très grande majorité des cas, livré à lui-même.

3.1. *L'élaboration du projet de formation est un acte fondamental dans le parcours mais souvent négligé faute de ressources*

[91] L'élaboration d'un projet de formation est partie intégrante du processus global d'orientation professionnelle tout au long de la vie. Pour arriver à son terme, elle requiert des instruments d'accompagnement adaptés aux choix individuels de parcours dans l'emploi et vers l'emploi.

[92] La qualité des parcours d'accès à la formation s'établit en termes de délais, de continuité et de cohérence avec le projet professionnel du demandeur d'emploi. La non-qualité du parcours engendre des ruptures de charge et abandons, non seulement sources de déception, voire d'exclusion, mais aussi de gâchis financier.

3.1.1. La recherche d'information par le demandeur d'emploi se heurte à une identification extrêmement difficile des services et des organismes mobilisables

[93] La mission a pu, en les testant, faire le constat des difficultés à accéder à une information suffisante et pertinente sur les métiers, les formations afférentes et les modalités de financement. Fort de ce constat, il restait néanmoins à en interroger l'utilisation par les demandeurs d'emploi eux-mêmes. Les focus groupes ont permis aux intéressés de confirmer ce diagnostic :

- les actions et prérogatives des organismes du champ sont peu lisibles ;
- les acteurs mobilisables en dehors de Pôle emploi, les Missions locales pour les jeunes et, plus marginalement, l'AFPA ne sont pas identifiés ;
- les dispositifs, trop nombreux, sont largement inconnus du public potentiellement concerné⁴⁰.

3.1.2. La question du financement oriente la recherche de la formation avant même la construction du projet

[94] Peu de demandeurs d'emploi sont capables d'énumérer les dispositifs de prise en charge financière parmi les dizaines dont ils pourraient bénéficier ou qui pourraient concerner leur projet de formation. Les critères d'éligibilité aux dispositifs leur semblent complexes, parfois trop restrictifs, souvent instables voire inéquivalables.

[95] Pour les conseillers, c'est la multiplicité des financeurs qui complexifie l'accompagnement : leur fonctionnement est perçu comme opaque ; les critères d'éligibilité aux dispositifs varient au gré des financeurs ; les règles à respecter (ou les critères à remplir) pour accéder à certaines formations sont jugées trop contraignantes ; sans parler des *stop&go* récurrents en fonction de la disponibilité de telle ou telle enveloppe budgétaire⁴¹.

[96] La question du financement devient dès lors un déterminant central du choix des parcours de formation.

3.2. *Le parcours d'accompagnement est émaillé de délais à maîtriser et de ruptures de charge à éviter*

3.2.1. De l'idée à la réalisation, des délais « utiles » et « inutiles » scandent le parcours de formation

[97] La succession des nombreuses démarches administratives comme leur mauvaise articulation génèrent un sentiment fréquent de « perte de temps ». La perception des délais varie selon les caractéristiques du demandeur d'emploi, le type d'accompagnement et de formations proposés : un demandeur d'emploi jeune ou peu qualifié, ayant bénéficié d'un accompagnement vers l'offre collective conventionnée de Pôle emploi ou des Régions, aura ainsi l'impression d'avoir bénéficié d'un accès à la formation d'autant plus rapide. De manière indicative, si le demandeur d'emploi se voyait proposer des prestations Pôle emploi pour élaborer un projet de formation, le délai entre l'expression d'un besoin de formation lors de l'entretien et la validation par le conseiller d'un acte de formation pourrait être de neuf semaines⁴².

⁴⁰ En particulier les dispositifs de financement de projets individuels comprenant un recours au DIF portable, le CIF-CDD ou les financements par le FAF-TT (Fonds d'assurance formation du travail temporaire).

⁴¹ Ce grief a été adressé de façon répétée sur le dispositif des AIF (aides individuelles à la formation). La mission a constaté lors de ses déplacements que les critères d'éligibilité et plafonds d'octroi manquent aujourd'hui de stabilité pour être lisibles par les demandeurs et effectivement mobilisables par les conseillers.

⁴² Mesurée de manière indicative par la mission dans une des agences visitées en Région Centre (voir Annexe 3).

Les délais en Mission locale

Pour les 156 000 jeunes qui ont vu, en 2011 et 2012, leur demande de formation satisfaite à l'issue d'un acte de prescription du réseau des Missions locales⁴³, le délai moyen entre la première demande de formation et la date d'entrée en formation a été de 69 jours (9-10 semaines).

Lorsque cette première demande a mérité approfondissement et donne lieu à des actes métier supplémentaires d'accompagnement en Mission locale, le délai entre la dernière demande de formation et la date d'entrée en formation est de 55 jours (7-8 semaines).

Pour une entrée en formation réussie, il aura fallu organiser en moyenne deux mises en relation entre le jeune et un (des) organisme(s) de formation.

Source : CNML, retraitement IGAS.

- [98] En revanche, lorsqu'il comprend le recours à une action de formation individuelle, le montage financier de ce type d'action, en faisant appel à des aides individuelles de Pôle emploi ou des Régions, peut prolonger la durée des démarches de 7 à 10 semaines supplémentaires. Les demandeurs d'emploi les plus qualifiés ne trouvant pas aussi souvent de formation en adéquation avec leur projet dans l'offre conventionnée – plutôt orientée vers les bas niveaux de qualification – ils sont aussi le plus souvent confrontés à cet allongement des délais.
- [99] L'entrée en formation longue et diplômante semble être l'autre facteur de rallongement des délais. Selon l'enquête DARES réalisée en 2008 et 2009 auprès de demandeurs d'emploi entrés en formation en 2006, la durée écoulée entre la décision de faire un stage et le début de celui-ci est inférieure à deux mois pour la majorité des stagiaires. Mais les demandeurs d'emploi qui entrent dans des formations longues et diplômantes, davantage rythmées par les années scolaires, patientent plus longtemps que les autres. Ainsi, 39 % des stagiaires qui suivent des formations dans le domaine de la santé ont attendu au moins six mois pour débiter leur formation (contre 16 % pour l'ensemble des stagiaires)⁴⁴, soit un délai de 25 semaines.
- [100] Bien qu'anciennes, si l'on tient pour valides les données de cette enquête, et en l'absence de travaux plus récents, il est possible d'attribuer le différentiel de 36 semaines aux difficultés de faire correspondre la fin de la maturation du projet (9 semaines) avec la date des sessions de formation qualifiante correspondant à ce projet (25 semaines). Ce facteur n'explique sans doute pas à lui seul l'intégralité du retard pris pour réaliser son projet de formation mais il peut en constituer la raison principale.

⁴³ Les 40 000 autres ayant été orientés par d'autres intermédiaires : PLIE, Maisons de l'emploi, etc.

⁴⁴ DARES 2011-086 : enquête en deux vagues sur les demandeurs d'emploi, stagiaires de la formation professionnelle, ayant débuté une formation en 2006 et interrogés en 2008 et en 2009. Demandeurs d'emploi inscrits ou non à Pôle emploi, rémunérés ou non, quel que soit le financeur.

[101] Pour écourter les délais inutiles, la mission fait dans les parties 4 et 5 de ce rapport des propositions pour simplifier l'architecture globale du système. Pour en mesurer l'efficacité, elle propose de déterminer et suivre un indicateur de délai entre le moment où le projet de formation est évoqué en entretien à Pôle emploi (acte métier codifié par le sigle EFO⁴⁵ dans le système d'information de Pôle emploi) et la date effective d'inscription en formation du demandeur d'emploi (AIS⁴⁶). Cet indicateur pourrait permettre d'identifier les situations qui s'éloignent manifestement de la moyenne et d'en analyser les causes. Pour cela, il est indispensable que l'enregistrement informatique de chacun de ces actes métiers soit effectué en temps réel. Pour mémoire, la recommandation visant au suivi de l'indicateur proposé a déjà été formulée dans de précédents rapports d'évaluation⁴⁷. Toutefois, dans la pratique, l'enregistrement simultané des actes rend aujourd'hui l'indicateur inopérant.

Recommandation n°6 : Mettre en place un indicateur spécifique de mesure des délais entre le moment où le projet de formation est évoqué en entretien et la date effective d'inscription en formation.

3.2.2. Le traitement administratif des dossiers de formation induit des démarches redondantes et peu efficaces

[102] Maintes fois observée par la mission lors de ses déplacements en agences Pôle emploi, très souvent évoquée par les demandeurs d'emploi et les conseillers lors des focus groupes, l'articulation entre les différentes étapes du parcours de formation reste une question fondamentale à résoudre.

[103] La mission a ainsi constaté la lourdeur des démarches qui se matérialisent par les multiples feuillets papier que doivent remplir les conseillers ; feuillets traités en partie au sein même de Pôle emploi ou faisant la navette entre organismes. Il en va ainsi des dossiers de POE qui nécessitent de circuler entre OPCA, organisme de formation, employeur, conseiller Pôle emploi et demandeur d'emploi. La mission a également noté le « casse-tête » de la mobilisation du DIF portable qu'il convient de garder à l'esprit afin d'en simplifier l'accès lors de la mise en œuvre du Compte personnel de formation.

[104] Enfin, « boucler » son dossier de prise en charge au bon moment par rapport à un calendrier d'entrée en formation non-maîtrisé relève de la gageure. Le traitement administratif des dossiers de demandeurs d'emploi par Pôle emploi, quoique mutualisé au niveau régional dans des plateformes administratives, n'a pas réglé le problème des formulaires de type *Cerfa* à liasses, à saisir et à valider par de nombreux intervenants. Ces allers-retours qui se terminent parfois par la perte des dossiers, génèrent incompréhension et abandon auprès des demandeurs d'emploi, surcoûts de coordination et insatisfaction auprès des conseillers et des organismes de formation.

⁴⁵ « Envoi en formation ».

⁴⁶ « Attestation d'Inscription en Stage ».

⁴⁷ Rapport IGAS RM 2011-188P, « Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle Emploi », décembre 2011.

Extrait de l'Etude MENSIA pour Pôle emploi, Pays-de la Loire (2010)

« L' AISF constitue un document qui permet de valider le financement de la formation et de la rémunération du stagiaire. Document central dans le processus administratif, il est délivré et renseigné à Pôle emploi, complété par l'organisme de formation et validé par le Directeur du Site Pôle emploi ou son délégataire. Une fois validée, il est transmis au « Pôle emploi appui de Nantes »* qui le saisit dans son système informatique.

L' AISF est indispensable à une action de formation financée par Pôle emploi ou par la Région sauf pour l' AFPR, le contrat de professionnalisation, le CIF-DD et le FAF-TT ; les formations d' une durée inférieure à 40 heures dont les dispositifs Compétences clés...

À l' AISF peuvent s' adjoindre d' autres documents administratifs, en fonction du statut du demandeur d' emploi notamment :

- pour les demandeurs d' emploi dont la durée de l' ARE est inférieure à la durée de formation, la demande d' AFDEF** est remplie par le conseiller et validée par le directeur du site ou son délégataire ;

- pour les demandeurs d' emploi non indemnisés :

- la demande de la RFPE dans le cas d' une formation Pôle emploi est remplie par le conseiller et validée par le directeur du site ou son délégataire,

- la demande de RPS (rémunération publique de stage) dans le cadre des formations agréées par la Région ou par l' Etat ou conventionnées par l' Etat, demande remplie par l' organisme de formation,

- pour tous les demandeurs d' emploi dès lors que la formation est financée par Pôle emploi la possibilité de faire une DAFAF pour bénéficier d' aides connexes à la formation. »

* Ce type de plateformes régionales n' existe pas encore dans toutes les régions.

** AFDEF : Allocation de fin de formation remplacée depuis par la R2F

Source : Mensia Conseil pour Pôle emploi, « Evaluation des conditions de mise en œuvre du processus d' orientation et d' accès des demandeurs d' emploi à la formation », Monographie régionale Pays-de la Loire – Nantes et Fontenay-le-Comte, janvier 2010.

Recommandation n°7 : Prévoir la numérisation des nombreux formulaires papier que doivent encore remplir les conseillers et étudier la question des signatures électroniques.

3.3. L' autonomie du demandeur d' emploi devrait conditionner les modalités d' accompagnement à envisager

3.3.1. La complexité du parcours vers la formation opère une sélection à l' arrivée en faveur des plus qualifiés

[105] Les demandeurs d' emploi candidats à la formation vivent leur parcours d' accès à la formation comme une succession d' entraves relevant de deux principaux types de difficultés : i/ pour comprendre les démarches et les réaliser ; ii/ pour identifier et intégrer le rôle de chacun des nombreux interlocuteurs.

[106] Cette complexité du parcours contribue de manière concrète à sélectionner les individus les plus qualifiés et les plus motivés. À cet égard, les constats recueillis par la mission corroborent les résultats d'une enquête DARES, ancienne d'une dizaine d'années, selon lesquels la sélection à l'entrée des formations n'est pas le fait de conseillers ANPE, les individus les moins qualifiés se voyant proposer des formations plus fréquemment que les autres par les conseillers. En revanche, la recherche d'un financement, comme celle d'une formation et d'un prestataire adaptés sont des étapes qui contribuent à une forme « d'écémage » au profit des demandeurs d'emploi les plus qualifiés⁴⁸.

3.3.2. Les demandeurs d'emploi peu autonomes requièrent un accompagnement rapproché

[107] Si le temps nécessaire à l'élaboration d'un projet professionnel varie fortement selon les situations individuelles, il en va de même des besoins d'accompagnement correspondant à cet objectif. Certaines personnes bénéficient de prestations spécialisées (principalement délivrées par Pôle emploi ou des programmes régionaux d'insertion des jeunes⁴⁹), alors que d'autres réalisent de manière plus autonome leur parcours d'accès à la formation.

[108] Ce sont les demandeurs d'emploi les plus autonomes qui disent investir davantage les phases préparatoires de ce processus : ils parviennent mieux à maîtriser la complexité de la phase d'élaboration du projet. À l'inverse, les plus jeunes et les moins qualifiés s'estiment moins préparés dans leurs démarches et leurs recherches d'information. Ces derniers expriment clairement le besoin de consacrer un temps significatif à l'élaboration de leur projet professionnel et du projet de formation qui en découle.

[109] L'objectif de fluidification du parcours d'accès à la formation nécessite de mieux prendre en compte les besoins et capacités différents d'un demandeur d'emploi à l'autre, et ce en poursuivant deux voies simultanément : renforcer les moyens de leur autonomie et améliorer l'accompagnement dont les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier.

3.3.3. Le parcours d'accès à la formation varie d'une région à l'autre

[110] Les parcours administratifs d'entrée en formation collective et conventionnée relèvent d'organisations très différentes d'une région à l'autre. Plusieurs configurations ont été identifiées par la mission⁵⁰ :

- dans certaines régions, telles que Rhône-Alpes, Aquitaine, Poitou-Charentes, Picardie ou Champagne-Ardenne, les systèmes d'échanges d'informations, permettent aux individus d'entrer en relation avec l'organisme de formation en mobilisant préalablement leur réseau d'accompagnement (par l'inscription en session d'information collective organisée par un organisme de formation). Cette prescription s'effectue généralement grâce à un outil partagé entre les acteurs. Le circuit d'accès aux formations de Pôle emploi relève aussi d'une organisation de ce type lorsqu'elles sont prescrites par un conseiller de Pôle emploi.
- Dans d'autres régions, telles que l'Ile-de-France, l'Alsace, la Corse, la Lorraine et les Pays de la Loire⁵¹, la prescription d'une formation n'est pas obligatoire pour entrer

⁴⁸ C. Bonaiti, A. Fleuret, P. Pommier, P. Zamora, « Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ? », DARES, *Documents d'études*, n°116, juillet 2006.

⁴⁹ Telles les prestations d'orientation professionnelle assurées par les Missions locales ou les différents programmes régionaux d'insertion des jeunes.

⁵⁰ D'après notamment les données du *Guide des critères d'éligibilité régionaux* publié en avril 2013 par l'AFPA.

⁵¹ L'identification pas la mission des Régions entrant dans cette seconde catégorie n'est peut-être pas exhaustive. Elle repose sur les données réunies par l'AFPA dans son *Guide des critères d'éligibilité régionaux* publié en avril 2013.

dans une formation conventionnée par le Conseil régional. Cela permet aux potentiels stagiaires de se rendre directement auprès de l'organisme de formation sans passer par un service d'accompagnement. Ce type d'organisation présente l'intérêt de fluidifier la prise de contact entre demandeurs d'emploi et organismes de formation mais, faute de moyens de suivi des parcours de façon continue par les conseillers, laisse à la charge des demandeurs d'emploi et des organismes de formation la responsabilité d'identifier les éventuelles difficultés qui pourraient être rencontrées dans la mise en place de la rémunération et des aides à la mobilité.

- Enfin, dans d'autres régions encore, la validation préalable par un prescripteur du service public de l'emploi reste obligatoire avant d'entrer en contact avec un organisme de formation et passe par un ensemble d'actes administratifs, de supports papiers et informatiques divers qui engendrent autant d'allers-retours entre organismes de formation et services d'accompagnement. Souvent, ces démarches s'assimilent plus à un contrôle administratif du parcours qu'à un accompagnement pédagogique des demandeurs d'emploi du fait du manque fréquent de moyens en temps et en expertise des prescripteurs. Ces modes de gestion de l'accès à la formation ne favorisent pas l'autonomie des demandeurs d'emploi et peuvent générer des découragements face à des procédures de validation complexes et peu lisibles.

[111] Ces trois modalités de validation du parcours de formation des demandeurs d'emploi relèvent des choix et des spécificités de chaque Région. Elles présentent chacune des avantages et des inconvénients que la mission a tâché d'explicitier en proposant trois stratégies territoriales d'accès des demandeurs d'emploi à l'offre de formation conventionnée : parcours libre, parcours réglementé, parcours différencié (Voir 3.6 *infra*).

[112] Cependant, en l'absence de formalisation claire des modalités d'inscriptions en informations collectives et en formation pour un demandeur d'emploi ne résidant pas dans la région dans laquelle se tient la formation, la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi est fortement entravée. La charte adoptée par l'Association des Régions de France (ARF) – posant le principe général de non restriction de l'accès aux formations aux ressortissants du territoire de la région qui finance – est une avancée qui doit encore se traduire opérationnellement par la formalisation concrète des voies et moyens permettant de lever les barrières administratives et informatiques (interfaçage des systèmes d'information, identification de référents par région en charge du traitement de ces situations,...). Une telle coordination est indispensable au bon fonctionnement décentralisé de l'achat et des entrées en formation.

3.3.4. Les trois réseaux du SPE répondent de manière hétérogène à la demande d'accompagnement des demandeurs d'emploi

3.3.4.1. Pour proposer une entrée en formation, le conseiller de Pôle emploi doit surmonter des exigences professionnelles parfois contradictoires

[113] Un conseiller généraliste Pôle emploi assure à la fois des métiers d'indemnisation, d'accompagnement vers l'emploi et de placement. Lorsque le demandeur d'emploi présente un projet de formation, il doit en outre assurer des tâches d'orientation spécifiques à la formation : élaboration du projet, recherche de formations et montage financier.

[114] De ce fait, lors de l'examen du projet professionnel du demandeur d'emploi, le conseiller se trouve au confluent d'exigences professionnelles parfois contradictoires :

- d'une part, contrôler la réalité de la recherche d'emploi et « placer » le demandeur au plus tôt pour éviter la trappe à chômage de longue durée ;
- d'autre part, aider à élaborer le projet professionnel et valider une entrée en formation qui, si elle aboutissait, écarterait *de facto* le demandeur d'une recherche active d'emploi.

3.3.4.2. *A contrario*, les conseillers de Mission locale et de Cap emploi disposent d'une plus grande latitude à accompagner un projet de formation.

[115] Les deux réseaux, spécialisés dans l'accueil et l'orientation de publics spécifiques (jeunes pour le premier, travailleurs handicapés pour le second) constituent des guichets bien identifiés pour leurs publics auxquels ils offrent des dispositifs adaptés à leurs besoins. Dans les deux réseaux, les conseillers, dédiés au seul métier d'accompagnement, abordent la question de la formation dès le premier contact, notamment avec les jeunes en situation d'échec scolaire et plus réticents à entreprendre par eux-mêmes un projet de formation⁵².

[116] Selon les éléments fournis à la mission par le CNML, sur les 994 260 jeunes accueillis en Mission locale en 2011 et 2012, 196 849 sont entré en formation (soit 20 % du total). Lors du premier accueil, la demande prépondérante des jeunes reste l'emploi (38 %) suivie d'une demande de formation pour 32 % d'entre eux, que ce soit par alternance (10 %) ou en parcours pré-qualifiant et qualifiant (22 %).

[117] Dans les réseaux Cap emploi, du fait de l'adaptation nécessaire des publics à un spectre d'emploi que le handicap vient par définition réduire, la formation se trouve au cœur même de la démarche de placement. En 2012, l'accès à la formation représente 65 268 des 161 646 des demandeurs accompagnés⁵³, soit 40 % de l'ensemble des dossiers en cours de suivi par le réseau des Cap emploi. Environ la moitié d'entre eux ont intégré une formation au cours de l'année. Le volet formation est donc une dimension fondamentale de l'accompagnement vers l'emploi des travailleurs handicapés dont le besoin en qualification est reconnu (en 2012, 77 % ont un niveau de qualification inférieur au baccalauréat)⁵⁴.

3.3.4.3. Le manque de temps, d'expertise et de ressources internes limite la capacité d'accompagnement des conseillers Pôle emploi

[118] Pour les conseillers Pôle emploi, la validation du projet professionnel est une compétence spécifique et créatrice de valeur, qu'ils souhaitent pouvoir pleinement exercer⁵⁵. Dans leurs propos, l'orientation vers la formation est perçue comme une expertise à part entière qui nécessite des connaissances approfondies et un temps dédié.

[119] Or, dans un contexte de nette augmentation des demandes de formation, due à l'augmentation du chômage et à la forte visibilité médiatique et politique de la formation, les conseillers généralistes se disent « démunis » par manque de temps et d'outils internes adaptés :

- la mission a évalué qu'en moyenne le temps consacré aux projets de formation par les conseillers permettait d'informer le demandeur d'emploi, lorsque le besoin en formation apparaissait clairement à la fois à lui-même et au conseiller. En revanche, le temps alloué à la prise en charge de projets complexes n'est pas suffisamment bien calibré, que ce soit en entretien d'inscription et de diagnostic (50 minutes), sur flux à « l'accueil relation client » (20 minutes) ou sur rendez-vous (20 minutes) ;
- les focus groupes conseillers généralistes ont clairement souligné l'insuffisance de prestations d'accompagnement pour élaborer ou sécuriser le projet de formation. Les études monographiques de 2010 le confirment aussi⁵⁶.

⁵² Monographie MENSIA Pays-de la Loire.

⁵³ Données issues de *Parcours H*, transmises par la Confédération nationale Handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (CHEOPS).

⁵⁴ Source tableau de bord de l'emploi et du chômage des personnes handicapées, AGEFIPH, mars 2013.

⁵⁵ Extraits des focus groupes « Conseillers ».

⁵⁶ Etude MENSIA Rhône-Alpes notamment.

- [120] Comme résultante de cette situation, les demandeurs d'emploi, tantôt livrés à eux-mêmes, tantôt freinés dans leurs élans, ne se sentent pas acteurs de leur parcours. Pour les conseillers, le processus même d'accompagnement devient synonyme d'injustice et d'échecs : les demandes ne sont pas toujours traitées équitablement ; les formations ne sont pas toutes suivies, l'accompagnement est stoppé pendant et à la sortie de la formation. La majorité des conseillers de Pôle emploi rencontrés par la mission reconnaît être insuffisamment outillée et formée sur ce sujet.
- [121] Afin d'accompagner l'important déploiement de la nouvelle offre de services de Pôle emploi⁵⁷, l'opérateur public prévoit une montée en compétences progressive des conseillers sur les problématiques de l'orientation et de la formation des demandeurs d'emploi : celle-ci comprend la formation de l'ensemble des conseillers, psychologues du travail et responsables des agences de proximité et des équipes spécialisées au moyen de la mise en place d'un module de trois jours « *Orientation tout au long de la vie* »⁵⁸. Ce module permettra en particulier aux conseillers de maîtriser et de mobiliser les treize prestations issues de la nouvelle offre de service, parmi lesquelles « *Construire son parcours de formation* », « *Identifier ses atouts et compétences – Passeport orientation formation* », « *Décider de se former ?* » et « *Savoir choisir son organisme de formation* ».

3.3.5. L'allègement des actes de validation administrative doit permettre de fluidifier le parcours d'accès à la formation des demandeurs d'emploi les plus autonomes

- [122] Simplifier la procédure administrative de mise en relation avec les organismes de formation pour les publics les plus autonomes tout en s'assurant d'un suivi des parcours de qualité est une dimension importante de la fluidification de la chaîne.
- [123] Dans les régions où un acte de prescription existe aujourd'hui, il serait ainsi souhaitable de permettre aux demandeurs d'emploi considérés comme suffisamment autonomes de mener leur parcours d'accès à la formation sans nécessité de recourir à des validations administratives préalables. Selon le degré d'autonomie de l'individu et suivant le niveau d'avancement de son parcours vers la formation, plusieurs actes administratifs pourraient être supprimés : validation du projet de formation par le conseiller et acte de prescription en particulier (cf. prescription tantôt à une information collective, tantôt à une formation). De tels allègements éviteront les allers-retours obligatoires en agence pour les personnes autonomes.
- [124] Cette décision autorisant le demandeur d'emploi autonome à élaborer et mener par lui-même son parcours d'accès à la formation vers l'offre collective et conventionnée devrait idéalement être laissée à la libre appréciation des conseillers qui l'accompagnent dans sa démarche et pourrait intervenir à tous les stades du parcours, dès l'entretien d'inscription (qu'un projet de formation ait déjà ou non été arrêté) ou ultérieurement⁵⁹.

⁵⁷ La mission n'a pas pu évaluer l'efficacité de cette nouvelle offre de services étant donné le fait que son appropriation par les conseillers est encore en cours. Les prestations proposées concernent toutefois un spectre *a priori* large des besoins potentiels des demandeurs d'emploi allant des questions d'orientation, de validation des acquis de l'expérience, d'élaboration du projet professionnel, de connaissance des secteurs d'activité jusqu'aux aspects de formation.

⁵⁸ La commission nationale paritaire de la formation de Pôle emploi a validé le 11 avril 2013 la mise en place de ce module de formation. L'instruction de la direction générale de Pôle emploi en date du 11 juin 2013 « *Sécurisation des parcours professionnels : articulation entre les modalités de suivi et d'accompagnement et l'offre de services orientation* » décrit notamment les modalités concrètes de la mise en œuvre de l'accompagnement différencié et de la mobilisation par les conseillers des différentes prestations.

⁵⁹ Cette organisation ne peut s'appliquer de la même manière sur tous les territoires, étant donné les procédures et outils aujourd'hui différents d'une région à l'autre, et nécessiterait des adaptations des systèmes d'information et des actes administratifs.

[125] La mission est néanmoins consciente que, d'un point de vue opérationnel, la mise en œuvre d'une telle recommandation peut poser des difficultés. En effet, il est probable que l'autonomie d'une personne sur la question de la formation, tout en étant proche de son autonomie sur la question du retour à l'emploi, ne lui soit pas strictement identique. Dans le schéma idéal proposé ci-dessus, les conseillers devraient dès lors maîtriser et combiner deux types de grilles d'analyse de l'autonomie des demandeurs d'emploi : l'une pour l'emploi, telle que le prévoit l'offre « Pôle emploi 2015 » permettant d'orienter les personnes en accompagnement « suivi », « guidé » ou « renforcé » ; une autre pour la formation. Dans un souci de pragmatisme, une telle complexité ne paraît pas souhaitable : elle compliquerait fortement les modalités d'accompagnement à disposition des conseillers.

[126] La mission préconise par conséquent une organisation qui s'articule avec les modalités d'accompagnement déjà prévues dans Pôle emploi 2015 :

- les demandeurs d'emploi en accompagnement suivi (c'est-à-dire considérés comme les plus autonomes pour lesquels la détermination du projet professionnel pose peu de difficultés) peuvent *ipso facto* être considérés comme autonomes sur la question de la formation. Si ces derniers venaient à formuler un projet de formation, ils pourraient mobiliser leur conseiller, s'ils en ressentaient le besoin mais pourraient tout autant réaliser l'intégralité de leur parcours par eux-mêmes.
- les demandeurs d'emploi en accompagnement guidé (donc considérés comme moins autonomes) devraient faire valider tout projet de formation par leur conseiller, cependant, une fois cette validation acquise, le demandeur d'emploi pourrait réaliser la suite de son parcours par lui-même (en particulier l'inscription en information collective).
- les demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé (considérés comme les moins autonomes) resteraient accompagnés par leur conseiller pour la validation de tout projet de formation et pour obtenir l'acte de prescription à l'information collective et à la formation.

[127] Cette organisation permettrait également aux demandeurs d'emploi les plus autonomes d'être pleinement acteurs de leur parcours et d'avancer par eux-mêmes en ne mobilisant Pôle emploi que lorsqu'ils en identifieraient la nécessité. Une telle organisation permettrait donc de libérer du temps aux équipes du Service public de l'emploi, temps qui pourrait être utilement consacré à renforcer l'accompagnement des personnes moins autonomes qui ont des projets de formation qu'il est nécessaire de sécuriser.

Recommandation n°8 : Permettre à un demandeur d'emploi, dès lors qu'il est considéré comme suffisamment autonome, de mener par lui-même son parcours d'accès à la formation sans recours obligatoire à une validation administrative préalable, dès lors que son projet émerge à une offre conventionnée.

[128] Cette recommandation doit aller de pair avec la mise en œuvre d'un meilleur échange d'informations entre les acteurs, afin de permettre aux conseillers d'effectuer un suivi des parcours plus approfondi. Elle doit par ailleurs s'accompagner d'une vigilance accrue quant à la représentation des publics les moins autonomes en formation, afin d'éviter le risque de sur-sélection des candidats les plus qualifiés. Deux procédés pourront dès lors être utilisés :

- 1) mettre en place des commissions de régulation entre prescripteurs pour arrêter avant chaque session la liste définitive des personnes entrant en formation, sur le modèle de ce qui se fait en région Rhône Alpes⁶⁰ ;

⁶⁰ L'organisme de formation établit au préalable un classement de l'ensemble des candidatures qui satisferaient aux pré-requis nécessaires pour entrer dans la formation, puis la commission arrête la liste finale, en prenant notamment en compte la représentation équitable des différents publics.

- 2) fixer des quotas par formation⁶¹ ou par « pool » de formations aux organismes de formation de représentation par grand type de publics⁶².

3.3.6. Un meilleur outillage des demandeurs d'emploi renforcerait leur autonomie

3.3.6.1. Les demandeurs d'emploi les plus proactifs font part d'un fort besoin de ressources...

[129] Dans les focus groupes, les demandeurs d'emploi les plus proactifs se disent prêts à mener leur projet avec une plus grande autonomie, à condition d'être mieux outillés pour avancer dans les différentes étapes de leur projet :

- leur orientation : *bilan de compétences en ligne* ;
- leur recherche d'information sur les formations et les dispositifs existants : *moteur de recherche multicritères sur un site centralisant les informations* ;
- leur repérage dans les modes de financement et les démarches à effectuer : *simulateur de droits et démarches en ligne* ;
- leur accès aux entreprises pour se confronter au terrain, trouver un stage, trouver un emploi : *journée d'immersion* ;
- leurs contacts avec leurs conseillers Pôle emploi, plus nombreux, plus fréquents, voire dématérialisés : *téléphone, courriels à la place de certains entretiens*.

[130] De ces éléments, il semble important de retenir que pour cette catégorie de demandeurs d'emploi, l'amélioration du service proposé, tient à :

- la relation avec leurs conseillers ;
- l'accès à de meilleures informations, notamment par des échanges avec des demandeurs d'emploi au même stade dans leur parcours d'accès à la formation ou ayant déjà suivi un parcours de formation comparable ;
- une mise en relation plus forte avec les secteurs d'activité économique.

3.3.6.2. ... appelant la mise à leur disposition de nouveaux outils

- Mieux suivre le parcours

[131] Pour favoriser l'autonomisation des demandeurs d'emploi tout au long de leurs parcours, la mise en place d'une interface dématérialisée leur permettant à la fois de dialoguer avec leur conseiller et d'avoir accès à l'ensemble des éléments retraçant leur parcours constituerait une réelle avancée. Ces éléments sont de nature variée : type de projet discuté avec le conseiller, documents de bilan avant l'entrée en formation, formulaires administratifs dématérialisés nécessaires à l'entrée en formation, évaluations post-formation, situation au regard de l'emploi après la formation.

Recommandation n°9 : Ouvrir dans l'espace personnel du demandeur d'emploi sur le site de Pôle emploi un dossier personnel de formation recueillant l'ensemble des éléments retraçant le parcours d'accès à la formation des demandeurs d'emploi. Ce dossier pourrait s'adosser, dans l'avenir, au Compte personnel de formation.

⁶¹ Ces quotas pourraient être levés quelques jours avant la date d'entrée en formation s'ils s'avèrent manifestement impossibles à atteindre et font courir un risque d'annulation de la session faute d'un nombre suffisant de candidatures.

⁶² Le respect de ces quotas pourraient donner lieu à une part variable de la rémunération des organismes de formation afin de les inciter à s'y conformer (voir partie 5).

- Faciliter l'accès à l'information sur l'offre de formation

[132] Les demandeurs d'emploi et les conseillers rencontrés par la mission ont, de façon récurrente, fait part de leur difficulté à trouver des informations pertinentes et fiables en matière d'offre de formation. En effet, les sites Internet régionaux⁶³ ou nationaux⁶⁴ existants sont soit mal configurés pour répondre aux besoins des demandeurs d'emploi, soit insuffisamment fiables quant aux informations fournies.

[133] Face à ce constat du déficit d'information à la disposition des demandeurs, plusieurs améliorations doivent être conduites :

- la future base de données nationale des formations, doit tout d'abord être accessible au grand public sur le site *Orientation pour tous*, portail dont la gestion est assurée par Centre Inffo, pour informer sur les métiers et sur la formation dans le cadre du Service public de l'orientation ;
- une telle mesure doit se matérialiser de façon concrète par la consultation de demandeurs d'emploi lors de l'élaboration du cahier des charges du site, ce qui n'a pas été prévu jusqu'à présent pour la première version du site ;
- cette consultation doit notamment permettre de déterminer les paramétrages pertinents des moteurs de recherche⁶⁵.

[134] La priorité consiste à centraliser l'ensemble de l'information sur l'offre de formation achetée sur fonds publics et par les OPCA, en prévoyant une visualisation de l'ensemble des dates d'informations collectives et d'entrées en formation sur les douze mois à venir. La visualisation de l'offre de formation privée pourra intervenir dans un second temps. Une telle base devra aussi donner une vision consolidée des évaluations menées auprès des demandeurs d'emploi ayant suivi des formations quant à leur satisfaction selon une segmentation à déterminer (cf. session, métier, secteur, organisme de formation,...) (cf. 2.3.1.).

[135] Ce portail pourrait permettre aux internautes de poser une question à l'organisme de formation dont la réponse, en étant accessible à tous, viendrait améliorer la qualité de l'information et limiter le temps passé par les organismes de formation à informer individuellement le public.

Recommandation n°10 : Faire du portail *Orientation pour tous* une interface connue du grand public, interactive et alimentée par une information la plus large possible sur l'offre issue des bases de données régionales.

- Faciliter l'accès à l'information sur les droits et démarches

[136] Les demandeurs d'emploi font également part de leurs difficultés à mener un projet de formation en raison du manque de connaissance des différents dispositifs de financement, de rémunération et d'aides annexes (aides à la mobilité).

[137] En l'état actuel des choses, les multiples dispositifs et démarches sont peu lisibles pour les demandeurs d'emploi : le site de Pôle emploi compte près de 25 onglets distincts relatifs à la formation et détaille une grande quantité d'informations ; cependant, dans la mesure où le site ne part pas des besoins et questionnements des individus, il ne permet pas véritablement d'accompagner l'utilisateur dans sa recherche⁶⁶.

⁶³ En particulier ceux des CARIF (Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation).

⁶⁴ Notamment le site *Orientation pour tous* et le site *Intercarif*.

⁶⁵ Les *testings* de moteurs de recherche en ligne réalisés par la mission ont montré que les critères de recherche des sites recensant l'offre sont souvent peu pertinents pour répondre aux questions que se posent les demandeurs d'emploi (voir l'annexe relative aux services dématérialisés). Voir Annexe 7 : La recherche en ligne d'information sur la formation par les demandeurs d'emploi.

⁶⁶ Constat confirmé lors de la tenue des Focus groupes de demandeurs d'emploi réalisés à l'initiative de la mission. Voir également l'Annexe 7.

- [138] L'expérimentation d'un guide interactif partant des besoins et caractéristiques des personnes permettrait d'autonomiser en partie les demandeurs d'emploi dans leurs recherches et d'« identifier par eux-mêmes en partie certains freins à leur projet avant de venir ...voir [des conseillers] »⁶⁷.
- [139] Ce guide pourrait être porté par l'association Intercarif qui serait à même d'interroger l'ensemble des Régions et les autres financeurs de formation sur leurs dispositifs.

Recommandation n°11 : Expérimenter la création d'un guide interactif des droits et démarches partant des besoins et caractéristiques des demandeurs d'emploi afin de les aider dans la réalisation de leur parcours de formation.

3.4. L'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation devrait être renforcée

3.4.1. Pour des demandeurs d'emploi porteurs de projets flous ou complexes, des prestations d'orientation devront être plus souvent envisagées

- [140] Malgré le transfert physique des psychologues de l'AFPA à Pôle emploi en 2010, le champ d'orientation–prescription de formation n'est pas encore suffisamment structuré autour d'actes professionnels et de métiers identifiés.
- [141] Le déploiement d'une nouvelle offre de service « orientation » qui a débuté en mars 2013 est une mise à niveau nécessaire pour valoriser l'accompagnement. D'après les documents Pôle emploi décrivant cette nouvelle offre de service, l'orientation peut faire l'objet d'une intervention d'un conseiller généraliste mais requiert, aussi et souvent, une expertise complémentaire et des prestations spécialisées, notamment lorsque le projet est complexe. Il faudra prévoir alors une réorientation des porteurs de projets de formation vers des psychologues du travail. Ces derniers interviennent en appui des conseillers en charge de l'accompagnement guidé et de l'accompagnement renforcé, mais selon les dires des conseillers généralistes interrogés, ne sont pas suffisamment nombreux pour répondre à tous les besoins.

Recommandation n°12 : Prévoir plus systématiquement une réorientation vers des prestations d'orientation assurées par des conseillers spécialisés (conseillers CSP ou psychologues du travail) pour les demandeurs d'emploi insuffisamment autonomes, porteurs de projet de formation flou ou complexe.

3.4.2. Les moyens qui sous-tendent l'offre de service en orientation doivent être renforcés

- [142] Une réorientation plus systématique des demandeurs d'emploi vers des prestations d'orientation nécessitent d'en augmenter le nombre, par voie interne ou en faisant appel à des opérateurs extérieurs.
- [143] Selon le rapport conjoint des deux directeurs de l'AFPA et de Pôle emploi en prévision du transfert des psychologues de l'AFPA en 2010⁶⁸, et pour une volumétrie de près de 500 000 bénéficiaires par an, (220 000 prestations d'orientation spécialisée, 160 000 tests MRS, 120 000 entrées CTP/CRP), le coût du transfert en masse salariale avait été estimé à 75 M€ (voir tableau 2).
- [144] Si la voie interne devait être privilégiée, en valeur courante, un apport supplémentaire en effectifs équivalents de conseillers (sur la base de 900 ETP en 2007) pourrait coûter près de 83 M€ par an à Pôle emploi ; en d'autres termes pour 10 conseillers de plus, le coût budgétaire supplémentaire à prévoir s'élève à presque un million d'euros.

⁶⁷ Verbatim d'entretien avec un conseiller.

⁶⁸ « Transfert de l'activité d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation. Apport des directeurs généraux de Pôle emploi et de l'AFPA au secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, » CCE extraordinaire, 8 avril 2009.

Tableau 4 : Les charges générées par l'activité d'orientation de l'AFPA en 2007

CROP + INOIP	Orientation des demandeurs d'emploi (prestations et ingénierie)	Autres	Total
Charges 2007	75,44	28,53	103,97
Charges CROP et INOIP	62,21	24,82	87,03
Masse salariale	56,08	18,97	75,05
Autres charges	6,13	5,86	
Charges de structures	13,23	3,71	16,94

Source : Rapport avril 2009 des deux directeurs généraux de Pôle emploi et de l'AFPA

CROP : Centres régionaux d'orientation professionnelle

INOIP : Institut national d'orientation et d'insertion professionnelle

- [145] Le rapport conjoint des deux directeurs de l'AFPA et de l'ANPE a souligné la nécessité de conserver les fonctions de Bureau d'études dans le champ de l'orientation qui existait du temps de l'AFPA : les fonctions support de Pôle emploi répondent-elles à cette exigence ? Le rapport de la mission d'appui de l'IGAS à l'expérimentation CSP mentionne un important effort de professionnalisation à destination des conseillers CSP : « depuis mai 2011, la Direction de la formation des RH propose un parcours de professionnalisation composé de 7 modules de formation destinés aux collaborateurs en charge de l'accompagnement des adhérents au dispositif CSP. 388 stagiaires à fin août 2012 ont bénéficié de tout ou partie du parcours de formation. Au total, cela représente 2746 journées stagiaires. Il est programmé 49 sessions de formation sur la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2012 sur l'ensemble des 7 modules »⁶⁹.

Recommandation n°13 : Accroître l'expertise et la professionnalisation en cours des conseillers polyvalents et spécialisés, ainsi que des psychologues du travail de Pôle emploi par une ingénierie d'orientation renforcée.

3.4.3. Dans les territoires, les services d'orientation pour salariés pourraient s'ouvrir davantage aux demandeurs d'emploi

- [146] Les demandeurs d'emploi pâtissent aujourd'hui de l'éclatement de l'offre de service qui leur est destinée. Les FONGECIF pour le CIF-CDD, les OPCA pour le DIF portable sont autant d'interlocuteurs dispersés qui, aux côtés du Service public de l'emploi, compliquent les démarches des demandeurs d'emploi. Dans certains territoires, des initiatives ont vu le jour visant à regrouper différents services à destination des personnes désireuses de se réorienter telles que les cités des métiers ou les maisons de la formation. Plus récemment des permanences de conseil en évolution professionnelle ont vu le jour mais restent au service quasi exclusif des salariés. Destinés en premier lieu à des jeunes ou à des salariés en activité, leur identification pour les publics chômeurs ne va pas de soi.

Recommandation n°14 : Ouvrir les services d'orientation pour salariés aux demandeurs d'emploi par un affichage plus clair et en renforçant les partenariats avec Pôle emploi, les Missions locales et les Cap emploi.

⁶⁹ Rapport RM 2012-163P, « Le contrat de sécurisation professionnelle : premier bilan d'un dispositif individualisé de retour à l'emploi et d'accès à la formation, analyses et préconisations », établi par Ph. Dole, décembre 2012.

3.5. *Des outils de gestion au service de la qualité du parcours des demandeurs d'emploi*

[147] Les conseillers Pôle emploi interrogés par la mission font part de l'importance du suivi et du retour d'information sur les actes effectués, seuls garants d'une prise en charge continue et donc, de la qualité du parcours des demandeurs d'emploi. Cette qualité dépend beaucoup du système d'information dont ils disposent et des interfaces leur permettant d'entrer en communication avec les autres acteurs de la chaîne, les Régions et les organismes de formation, en évitant « *post-it* », courriels et téléphone.

3.5.1. **Un meilleur échange d'informations entre acteurs doit permettre un accompagnement plus adapté aux besoins des usagers**

[148] Malgré certaines organisations régionales, qui font encore figure d'exception, comme par exemple à travers le système d'information *PROSPER* en Rhône-Alpes⁷⁰ ou *Cap Métiers* en Aquitaine⁷¹, l'information des usagers et l'outillage des conseillers fait largement défaut. Ces difficultés sont accentuées lorsque la formation se trouve dans une autre région utilisant d'autres systèmes d'information et d'autres procédures d'accès à la formation.

[149] Afin de garantir la traçabilité des démarches effectuées par les demandeurs d'emploi, Pôle emploi a créé sa propre interface, *Aude Formation*, qui se déploie auprès des conseillers de l'ensemble du territoire. À l'exception des régions où un outil préexiste, un interfaçage avec le système de Pôle emploi est nécessaire afin d'éviter une double saisie de ces informations.

[150] Par ailleurs, pour garantir le suivi des personnes et évaluer l'efficacité des mesures proposées, des flux d'information correspondant à la mise en relation avec l'organisme de formation (EFO⁷²), aux résultats de cette mise en relation (AIS⁷³ si inscription mais aussi éventuels motifs de refus) et à l'entrée en stage (AES⁷⁴) devraient impérativement exister. L'intérêt de ces flux d'informations automatisées dépasse largement le traitement administratif. Au-delà, ils feront gagner du temps aux prescripteurs, tout en améliorant leur suivi des parcours individuels.

[151] De leur côté et hormis dans les régions où existent des systèmes intégrés de suivi des parcours d'accès à la formation, les conseillers des réseaux des Missions locales et des Cap emploi doivent mobiliser des interfaces multiples d'information et de prescription qui ne permettent pas de retours d'information automatisés sur les résultats des mises en relation. Ce déficit a une incidence directe sur la qualité du suivi des parcours et engendre des ruptures d'accompagnement. Les autres réseaux d'accompagnement et d'insertion, tels que les PLIE ou les services d'accompagnement des bénéficiaires du RSA ne bénéficient, en général, d'aucune interface dédiée à l'orientation vers la formation et n'ont donc à leur disposition que les portails à destination du grand public dont la qualité fait encore défaut.

[152] La possibilité de suivre les résultats d'une inscription à une information collective organisée par l'organisme de formation avant l'entrée en formation et d'inscrire l'entrée en stage dans le parcours du demandeur d'emploi relève donc d'une nécessité pour l'ensemble des réseaux d'accompagnement. Par conséquent, il est nécessaire que l'ensemble des services d'accompagnement soient dotés d'un outil d'interaction avec les organismes de formation via les bases régionales CARIF qui les recensent.

⁷⁰ Issue d'une collaboration Pôle emploi, Région et AGEFIPH.

⁷¹ Issue de l'Association Aquitaine Cap métiers créée par la Région, l'Etat les partenaires sociaux et d'autres acteurs de l'insertion.

⁷² « Envoi En Formation ».

⁷³ « Attestation d'Inscription en Stage ».

⁷⁴ « Attestation d'Entrée en Stage ».

- [153] À travers les exemples de *PROSPER* en Rhône-Alpes ou de *Cap Métiers* en Aquitaine, les acteurs régionaux ont montré leur capacité à concevoir des outils de gestion des parcours d'accès à la formation qui intègrent la gestion des places en information collective et en formation et qui ont l'avantage de s'adresser à tous les prescripteurs. Une telle fonctionnalité nécessite de mettre en place des inscriptions en ligne aux informations collectives par les différents prescripteurs sur une plateforme commune qui recense l'offre de formation⁷⁵. La visualisation, en temps réel, par les acteurs du Service public de l'emploi comme par les demandeurs d'emploi, des places vacantes en formation doit donc être un objectif commun vers lequel faire évoluer les différents outils informatiques des prescripteurs.
- [154] Pour les Régions qui autorisent l'entrée en formation sans prescription, la mise en place de tels applicatifs n'empêcherait pas de voir des inscriptions intégrées dans le système d'information par l'organisme de formation lui-même. Ainsi, malgré la diversité régionale, les fonctions de positionnement en information collective et d'échange dématérialisé d'informations entre organismes de formation et réseaux d'accompagnement doivent être systématisées auprès de l'ensemble des acteurs régionaux.
- [155] Une telle généralisation du processus de pré-positionnement sur une action de formation pourrait aussi permettre de mieux agréger les besoins de formation du public. Il serait possible, grâce à ce processus, de constituer des listes de personnes prêtes à se former mais n'ayant pas encore de place en formation. La conception d'une telle fonctionnalité améliorerait le service rendu aux demandeurs d'emploi et permettrait aux acheteurs de formation d'avoir connaissance des besoins du public.
- [156] Pour y parvenir, il est indispensable que chaque Région impose aux organismes de formation de renseigner – dans les outils des différents prescripteurs – les dates et places ouvertes en information collective et en formation. Pour ce faire, l'obligation doit figurer dans les cahiers des charges effectués par les régions au moment où les organismes répondent aux appels d'offre régionaux. Une telle action présentera de plus l'intérêt de faciliter la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi qui pourront aisément s'inscrire à une information collective ou formation d'une autre région par le biais de leurs conseillers.

Recommandation n°15 : Permettre l'inscription dématérialisée en information collective sur l'ensemble du territoire par une obligation imposée par les Régions aux organismes de formation – retenus dans leurs marchés – de renseigner les dates et places en information collective dans les outils des prescripteurs.

Recommandation n°16 : Assurer un suivi des parcours avant, pendant et après la formation en automatisant les flux d'information provenant des organismes de formation vers les services d'accompagnement du Service public.

3.5.2. Permettre une gestion optimisée des places vacantes

- [157] Pour connaître les places disponibles dans une action de formation, il est nécessaire d'associer les organismes de formation en charge de l'organisation des informations collectives et de la sélection des personnes retenues en formation afin d'assurer une meilleure visibilité sur les places restantes tant pour les demandeurs d'emploi que pour les conseillers.

⁷⁵ Pour les demandeurs d'emploi considérés comme autonomes dans leur parcours d'accès à la formation, il reviendra à chaque région de déterminer les modalités d'inscription allégées qu'il faudra mettre en œuvre pour ces personnes, en lien avec les prescripteurs et les organismes de formation.

[158] Grâce au flux de données des CARIF⁷⁶ qui devront alimenter quotidiennement la base nationale de données sur les formations⁷⁷, il sera possible de connaître l'état d'une session d'information collective sur le site *Orientation pour tous*. Une session pourrait dès lors être déclarée comme « ouverte » ou « fermée » par l'organisme de formation et qui serait d'autant plus incité à fournir cette information que celle-ci limiterait le nombre d'appels de demandeurs d'emploi souhaitant s'informer sur une session pourtant déjà close.

Recommandation n°17 : **Rendre visible en temps réel sur le site *Orientation pour tous*, sur les sites régionaux des CARIF et dans les outils de gestion des prescripteurs, l'état d'ouverture ou de clôture des sessions d'information collective et des stages de formation.**

3.6. Trois stratégies territoriales d'accès des demandeurs d'emploi à l'offre régionale de formation conventionnée

[159] Les préconisations de la mission pour fluidifier les parcours individuels des demandeurs d'emploi viennent s'inscrire dans des schémas territoriaux d'accès à la formation professionnelle. Les investigations de la mission conduisent à identifier trois stratégies distinctes d'accès à l'offre régionale de formation conventionnée⁷⁸. Ces trois stratégies se distinguent selon le niveau d'autonomie laissé aux demandeurs d'emploi dans la conduite de leur parcours. Deux sont actuellement à l'œuvre en régions (cf. parcours libre et parcours réglementé). La dernière (cf. parcours différencié) fait écho aux recommandations de la mission visant à adapter les modalités de suivi des parcours en fonction du niveau d'autonomie de chaque demandeur d'emploi et se situe donc au croisement des deux autres stratégies.

3.6.1. Stratégie territoriale n°1 : parcours libre

[160] Ce schéma d'organisation n'impose aucune validation administrative préalable à l'accès à la formation. Tout demandeur d'emploi peut s'inscrire à une formation, l'organisme de formation effectuant ensuite la sélection. Les Régions aujourd'hui les plus proches de cette stratégie sont l'Alsace, la Corse, l'Île de France, la Lorraine et les Pays de la Loire. Une telle organisation présente l'avantage de limiter les lourdeurs administratives inhérentes à la validation par un conseiller du projet de formation.

[161] Elle présente cependant un certain nombre de risques dont il ne faut pas ignorer l'existence : pour les formations où la demande est faible, des projets « mal ficelés » (ex incapacité physique de la personne avec les contraintes liées au métier à occuper ensuite, projet professionnel insuffisamment consolidé, non identification de certains freins périphériques au suivi de la formation,...) risquent de ne pas être identifiés en amont de l'entrée en formation, et ce d'autant moins que les organismes de formation tirent, comme actuellement, leur rémunération du taux de remplissage de la formation. Pour les formations où la demande est élevée, les organismes de formation peuvent être incités à sélectionner uniquement les personnes les plus qualifiées afin d'améliorer leurs taux de sortie (obtention d'une qualification, retour à l'emploi notamment).

[162] La mise en œuvre d'une telle stratégie territoriale d'accès à la formation requiert donc d'être particulièrement vigilant à trois points :

- Renforcer l'autonomie des demandeurs d'emploi aux moyens d'outils leur permettant de consolider leurs démarches, leur connaissance de l'offre et de leurs droits et l'identification de leurs besoins.

⁷⁶ Présents dans chaque région, les CARIF (Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation) constituent un réseau d'opérateurs auprès des professionnels de la formation. Financés par l'Etat et les Régions dans le cadre des contrats de projets.

⁷⁷ Voir Annexe 8 : Les Systèmes d'information au service de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation.

⁷⁸ Il n'est ici question que de l'accès à l'offre de formation conventionnée, les aides individuelles ne répondant pas aux mêmes prestations, offres et parcours.

- S'assurer d'une représentation équilibrée des publics retenus en formation. Deux voies complémentaires sont possibles : tenir une commission de régulation de la sélection entre prescripteurs juste avant l'entrée en formation pour arrêter la liste finale des personnes retenues dans chaque session (ex en Rhône Alpes) ; fixer des objectifs par public aux organismes de formation sur la composition à chaque session (jeunes, sans qualification, ...).
- Responsabiliser les organismes de formation sur des objectifs de résultats pertinents à l'échelle d'une session ou d'un lot de sessions (ex. proportion de personnes ayant monté d'un niveau de qualification, taux d'abandon, taux d'obtention d'un diplôme, retour à l'emploi à plus ou moins long terme,...).

3.6.2. Stratégie territoriale n°2 : parcours réglementé

[163] Ce schéma d'organisation impose une validation administrative préalable à l'entrée en formation de tout demandeur d'emploi. L'acte d'inscription en information collective ou en formation est fait par un conseiller prescripteur. La sélection reste faite par l'organisme de formation. Deux modalités d'organisation sont possibles dans ce schéma : dans certains cas (ex. Rhône Alpes), la validation par le prescripteur intervient après l'entrée en relation du demandeur d'emploi avec l'organisme de formation; dans d'autres (le plus grand nombre), la validation du prescripteur intervient avant la mise en relation avec l'organisme de formation. Une telle organisation territoriale présente l'intérêt de sécuriser en amont le projet de formation : en effet, du fait de la nécessité de faire valider au préalable le projet par un conseiller, les questions de consolidation du projet professionnel ou d'identification des éventuels obstacles à l'accès à la formation peuvent être identifiées relativement tôt dans le parcours.

[164] L'application des mêmes procédures de validation à tous les demandeurs d'emploi laisse cependant peu d'autonomie à ceux qui seraient en mesure de conduire par eux-mêmes leur parcours, ce qui peut induire du découragement de leur part devant la complexité des démarches. La qualité de l'accompagnement des personnes joue de plus un rôle déterminant, sans quoi imposer une validation administrative préalable (soit pour la validation du projet, soit pour l'inscription à une session de formation) risque uniquement de rallonger les délais d'accès à la formation sans apporter de plus value pour les personnes.

[165] Plusieurs actions doivent être menées pour s'assurer dès lors de la réussite d'une telle stratégie territoriale :

- Renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le service public de l'emploi sur les problématiques de formation afin que le contrôle administratif préalable ait une véritable valeur pédagogique.
- Améliorer le suivi des parcours par un échange d'information accru entre prescripteurs et organismes de formation.

3.6.3. Stratégie territoriale n°3 : parcours différencié

[166] Ce schéma d'organisation adapte les modalités d'accompagnement des personnes à leur degré d'autonomie afin de mieux répondre aux besoins des personnes les moins autonomes et de laisser plus de marges de manœuvre aux autres. Etant donné les besoins et capacités très variables d'un demandeur d'emploi à l'autre, une telle organisation présente l'intérêt d'adapter l'offre de services au cas par cas. Partant des besoins différenciés des personnes, cette stratégie conduit à consacrer davantage de moyens aux projets ayant le plus besoin d'être sécurisés et à autoriser une plus grande liberté aux autres. Cela étant, un demandeur d'emploi considéré comme autonome et pouvant donc mener par lui-même son parcours d'accès à la formation pourra à tout stade de son parcours, s'il en ressent le besoin, mobiliser son conseiller référent du service public de l'emploi, voire accéder aux prestations et ateliers visant à consolider en amont un projet de formation.

[167] Les points de vigilance présentés dans la stratégie territoriale n°1 valent aussi ici et ce d'autant plus que l'accès à la formation peut se faire plus rapidement pour les personnes autonomes que pour les autres. Le soutien apporté à ces derniers requiert un accompagnement accru. Dans le même temps la plus grande autonomie accordée aux autres nécessite de mieux les outiller, et d'éviter que les personnes autonomes occupent toutes les places en formation au détriment de ceux qui font l'objet d'un accompagnement accru.

[168] Cette stratégie territoriale étant le croisement des deux premières stratégies, ses conditions essentielles de réussite sont les mêmes que les deux précédentes : il est à la fois nécessaire de renforcer l'autonomie des personnes et d'en contrôler les effets mais aussi de s'assurer de la capacité du service public de l'emploi à correctement accompagner les demandeurs d'emploi moins autonomes.

4. FINANCEMENT ET COMPETENCES : COMMENT SIMPLIFIER LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET LES DISPOSITIFS ASSOCIES ?

4.1. Le maintien de l'employabilité par l'employeur est une obligation légale

[169] En dépit de nombreuses évolutions législatives de ces dernières décennies en faveur du droit des salariés, le pouvoir de l'employeur dans le domaine de la formation professionnelle continue reste important. Le seul droit d'initiative opposable, le Congé individuel de formation (CIF)⁷⁹, coexiste avec l'exercice d'un droit collectif de la formation à travers la concertation avec le comité d'entreprise. Même si le contentieux de la formation professionnelle est peu abondant au regard du nombre de salariés concernés, il n'en constitue pas moins un segment dynamique du droit du travail, notamment dans les relations entretenues par la formation professionnelle et le contrat de travail. Dans ce domaine, en un quart de siècle, la jurisprudence a évolué, passant d'une affirmation de l'obligation de formation inscrite au sein du contrat de travail à celle de l'obligation de gestion des compétences et de l'évolution professionnelle de chaque salarié.

[170] Au fil du temps, la jurisprudence a reconnu ainsi l'obligation de l'employeur au maintien de l'employabilité de ses salariés. La jurisprudence des années 1980 considère, en effet, l'employeur comme seul juge de l'aptitude de son salarié à occuper un poste. Dans les années 1990, elle évolue en faveur d'un devoir des employeurs pour l'adaptation de leurs salariés à leur poste de travail. Dans les années 2000, elle considère l'obligation d'adaptation comme un moyen de satisfaire l'obligation de reclassement interne ou dans une autre entreprise suite à un licenciement économique.

[171] Les dernières évolutions jurisprudentielles plaident en faveur d'une obligation générale de formation pour s'assurer de l'employabilité des salariés. À la fin des années 2000 et en s'appuyant sur l'article L. 6321-1 du code du travail, la Cour de cassation étend cette obligation au-delà du poste de travail et de ses évolutions technologiques ou organisationnelles, au maintien de la capacité du salarié au regard des évolutions du marché du travail. L'insuffisance de formation constitue un manquement de l'employeur à cette obligation, entraînant un préjudice distinct de celui résultant de la rupture du contrat de travail. Il incombe, ainsi, à l'employeur une obligation générale de formation lui imposant de s'assurer de l'employabilité de ses salariés durant toute l'exécution du contrat de travail, distincte de son obligation d'adaptation et dans le cadre du reclassement.

[172] Par conséquent, le non-respect par l'employeur de son obligation de formation cause aux salariées un préjudice distinct de celui résultant de la rupture du contrat de travail et justifie l'octroi d'une seconde indemnisation.

⁷⁹ Article L. 6322-1 du Code du travail.

4.2. *La loi de 1971 traduit l'obligation légale dans une contribution fiscale*

[173] Qu'elles soient destinées à adapter leurs salariés aux évolutions technologiques ou organisationnelles, ou bien à maintenir les capacités de ces derniers à occuper un emploi sur le marché du travail, les formations dispensées par les entreprises sont financées par des ressources calculées à partir d'une fraction de leur masse salariale brute, et réservées à ce but.

[174] La loi de juillet 1971 instaure, en effet, l'obligation légale du financement de la formation professionnelle continue par les entreprises, par le biais d'une contribution de nature fiscale, mais à gestion paritaire, dès lors que les fonds sont obligatoirement collectés par des OPCA chargés de les redistribuer. Ces dépenses, consacrées aux actifs occupés du secteur privé, passent par deux voies : le financement direct d'actions de formation par l'employeur au bénéfice de ses salariés ou le versement à un OPCA, obligatoire pour la plupart des dispositifs, à l'exception du plan de formation des entreprises de plus de 10 salariés.

4.3. *Les dépenses des entreprises pour la formation professionnelle continue ne favorisent pas les salariés les plus exposés au chômage*

[175] De l'avis convergent des observateurs, cette modalité d'organisation « autour d'obligations financières des entreprises et d'organismes de mutualisation plutôt qu'autour d'objectifs quantitatifs et qualitatifs quant aux formations dispensées »⁸⁰ serait à l'origine des inégalités observées quant à l'accès à la formation dans les entreprises. Celles-ci étant simplement contraintes de « former ou payer », rien ne les obligerait à cibler leurs dépenses de formation vers les salariés qui en auraient le plus besoin. Ce diagnostic, posé par nombre de rapports et enquêtes, n'est pas toujours partagé par les acteurs institutionnels du système de formation professionnelle français. La controverse trouve ses origines autant dans les nombreux obstacles pour collecter des données fiables à l'appui de cette thèse que dans la difficulté à accorder l'ensemble des parties prenantes sur leurs objectifs et leurs attentes quant à la formation professionnelle continue.

[176] L'ouvrage coordonné en 2009 par le Céreq, à partir des résultats des deux enquêtes européennes Continuing Vocational Training Survey (CVTS3) et AES pour Adult Education Survey et son volet français FC2006, ainsi que le traitement spécifique d'un échantillon croisant les deux investigations, le Dispositif d'information sur la formation employeur-salarié (DIFES1), offre les constats les plus étayés à ce jour⁸¹.

[177] Alors que les entreprises françaises sont parmi les plus actives en matière de formation continue en Europe (avec la Suède, le Luxembourg et la République tchèque), l'intensité du recours à la formation y reste fortement liée à la taille de l'entreprise en défaveur des petites, au secteur d'activité (privé vs. public), au statut dans l'emploi (intérimaire vs. CDD et CDI) et plus qu'à la catégorie socioprofessionnelle, au niveau de diplôme de sortie du système scolaire. Globalement, les résultats mis en avant par le Céreq constatent la moindre prise en compte des salariés les plus exposés au risque du chômage dans l'effort global des entreprises⁸².

[178] Les données financières issues des annexes au PLF pour 2013 vont également dans ce sens : ainsi, en moyenne en 2010, les entreprises ont versé 13,1 Mds€ pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage, représentant 2,7 % de leur masse salariale (entreprises de 10 salariés et plus). Cet effort se répartit pour 16 % en faveur des jeunes (à parts égales pour l'apprentissage et pour la professionnalisation) ; pour 83 % en faveur des actifs occupés et pour 1 % au bénéfice des demandeurs d'emploi, hors dépenses des OPCA pour le CTP/CRP et pour la POE incluses dans la professionnalisation.

⁸⁰ « Formation professionnelle : le droit de savoir », Rapport d'information n° 365 de M. Bernard Seillier, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle, déposé le 4 juillet 2007 au Sénat.

⁸¹ M. Lambert, I. Marion-Vernoux, J.-C. Sigot (coord.), *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2009.

⁸² M. Lambert, I. Marion-Vernoux, J.-C. Sigot (coord.), *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2009.

[179] La création du FPSPP⁸³ a accru l'effort global des entreprises à destination des demandeurs d'emploi. Il s'agit, là, d'un premier pas vers une meilleure orientation de ressources des entreprises en direction de la formation de demandeurs d'emploi. Pour assurer ses missions, le Fonds a été doté, depuis 2010, de moyens budgétaires constitués pour leur plus grande partie d'un prélèvement sur la collecte des OPCA, avec un pourcentage compris entre 5 % et 13 %. Sur la base de ces dispositions, les ressources du Fonds se sont élevées à 878,1 M€ en 2010, dont 823,46 M€ au titre du prélèvement sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises et 9,5 M€ au titre du reversement des excédents de trésorerie. Ces montants, à comparer aux 230 M€ de produits du fonds unique de péréquation en 2009, permettent de prendre la mesure de l'augmentation des moyens attribués au Fonds.

[180] Bien qu'élevées, les ressources du FPSPP apparaissent fragiles pour deux raisons :

- le taux de contribution des OPCA fait l'objet d'une négociation annuelle entre les partenaires sociaux et peut varier fortement d'une année à l'autre. Pour la Cour des comptes, le rythme annuel de la détermination des ressources du fonds contraste avec le caractère pluriannuel du cycle des dépenses engagées dans le cadre des projets de formation⁸⁴ ;
- les « appels à projets » lancés par le FPSPP et destinés à mieux flécher les actions de formation vers des publics prioritaires, ont été caractérisés par d'importantes difficultés de mise en œuvre :
 - les sommes engagées au titre des différents projets sont restées très inférieures aux sommes prévues dans les conventions Etat-FPSPP ;
 - les paiements ont connu un démarrage très lent et sont restés eux-mêmes inférieurs aux engagements ;
 - la réalité des formations financées demeure inconnue, les contrôles censés s'en assurer progressant particulièrement lentement⁸⁵.

[181] Par ailleurs, alors que le FPSPP a notamment été créé, selon les objectifs affichés dans l'Accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 dans le but de favoriser la coordination entre les partenaires sociaux, l'Etat et les Régions, ces dernières n'ont pas été sollicitées dans le cadre des appels à projets lancés jusqu'à présent.

4.4. *Mieux orienter les fonds mutualisés vers la formation des demandeurs d'emploi et simplifier la gouvernance du système d'achat et de pilotage des formations*

4.4.1. *Prémunir les employeurs d'un éventuel manquement à leur devoir de maintien de l'employabilité des salariés*

[182] Le maintien de l'employabilité des salariés les plus exposés au risque de chômage reste inséparable de l'effort à réaliser pour les former une fois au chômage. Encore faudrait-il que ces efforts puissent être comptabilisés pour chaque salarié et reconnus comme tels. Pour rendre transparents les efforts réalisés par les entreprises dans le maintien de l'employabilité de leurs salariés, la mission préconise la délivrance d'un certificat de formation par les entreprises aux salariés qui serait amenés à quitter l'entreprise.

⁸³ Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

⁸⁴ Cour des comptes, Rapport public annuel 2013 – février 2013.

⁸⁵ Cf. « La formation professionnelle : clé pour l'emploi et la compétitivité, rapport remis à Monsieur Le Président de la République », par G. LARCHER Sénateur des Yvelines. Et le Rapport annuel de la Cour des comptes (2013).

- [183] Complément du certificat de travail, le certificat de formation comprendrait, outre les informations sur le nombre d'heures de DIF générés (et l'OPCA de rattachement pour la portabilité de ce DIF) figurant déjà sur le certificat de travail, l'intitulé, le type et la durée des formations reçues pendant la durée d'emploi du salarié. L'identification de la formation par l'usage d'une nomenclature normalisée pourrait permettre de distinguer, dans leurs grandes lignes, ce qui relève d'une formation spécifique (adaptation au poste de travail) d'une formation générale transférable, les deux pouvant contribuer à des degrés divers au maintien de l'employabilité des salariés⁸⁶.
- [184] Ce certificat mettrait les employeurs en conformité avec leur obligation de former (et pas seulement de payer). Il viendrait s'adosser au Compte personnel de formation du salarié après chaque période d'emploi, ou à l'issue de l'entretien de mi-carrière devenu obligatoire dans les entreprises d'au moins 50 salariés par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.
- [185] Pour les salariés les moins qualifiés qui quittent l'entreprise et disposent d'au moins deux ans d'ancienneté, un bilan de compétences systématique pourrait attester de compétences transférables lors d'un changement de poste ou d'emploi.
- [186] Les informations relatives aux formations suivies par chaque salarié dans l'entreprise pourraient être également renseignées par les employeurs dans les déclarations de données sociales (DADS/DSN). L'employeur apporterait alors, à des fins de contrôle et de connaissance, la preuve de sa mise en conformité avec l'obligation au maintien de la capacité du salarié au regard des évolutions du marché du travail.

Recommandation n°18 : Mettre en place un « certificat de formation » à délivrer aux salariés qui quittent l'entreprise pour attester du respect de l'obligation de maintien de leur employabilité.

4.4.2. Résoudre les dysfonctionnements de gouvernance passe par une clarification des compétences

- [187] Il est tout à fait remarquable de noter que les nombreux rapports qui ont été consacrés ces quinze dernières années à la formation professionnelle ou aux acteurs qui concourent à ses dispositifs parviennent de façon quasi unanime aux mêmes conclusions sans qu'il ait été possible d'éradiquer les causes profondes qui génèrent des pertes d'efficacité. Les problèmes identifiés liés au cloisonnement des compétences et des financements, au pilotage et à la gouvernance du système doivent de ce fait être abordés.
- [188] En matière de gouvernance, les constats sont aujourd'hui convergents : le système français de formation professionnelle est un système complexe au sein duquel interviennent légitimement de multiples acteurs. La gouvernance actuelle du système est construite sur une intervention en fonction des statuts des bénéficiaires et adossée à des logiques différentes selon les acteurs institutionnels. L'une des exigences formulées de façon unanime à l'occasion de la réforme de 2009⁸⁷ portait sur la nécessité de clarifier le rôle et les compétences des acteurs dans le respect de leur légitimité, sur la définition des orientations stratégiques comme sur la mise en œuvre opérationnelle aux niveaux national, sectoriel et territorial.

⁸⁶ Sur la question de l'imputabilité des dépenses de formation professionnelle à l'aune des pratiques d'entreprises, de nouvelles approches voient le jour qui préconisent d'analyser les modalités pédagogiques à l'œuvre dans les formations, pour distinguer les processus d'apprentissage qui permettent de professionnaliser et de développer les compétences. Voir l'entretien de l'AEF avec Sandra Enlart, directrice d'Entreprise&Personnel, Dépêche n°179425 du 27 février 2013.

⁸⁷ L'Accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

[189] Si les CPRDF⁸⁸ peuvent permettre de renforcer les modalités d'interventions conjointes et complémentaires entre les différents acteurs d'une part, et de définir des règles de fonctionnement et de gouvernance concertées au niveau régional d'autre part, ils ne peuvent pas tout régler et notamment les questions qui ne relèvent pas du niveau régional.

[190] Enfin, tant que le contrôle des financements s'accompagnera de la maîtrise du pilotage opérationnel, il est naturel de voir plusieurs pilotes à la manœuvre. En matière de gouvernance globale, la distinction effective entre les fonctions de définition des orientations stratégiques (et d'évaluation), d'une part, et celles de pilotage opérationnel des dispositifs, d'autre part est essentielle. La mission propose, sur la base de diagnostics et de stratégies partagés par les différents acteurs, de confier à l'un d'entre eux, selon les circonstances, le pilotage des opérations, quitte à évaluer régulièrement les résultats de ses actions.

4.4.2.1. Scénario 1 : À financement stable, unifier les procédures d'achat et en confier la coordination aux Régions

[191] Aujourd'hui l'essentiel des achats de formation se fait par des canaux séparés : Régions, Pôle emploi, Etat, AGEFIPH, FPSPP. Certains Conseils généraux sont également acheteurs de formation pour les bénéficiaires du RSA.

[192] Une nouvelle étape de décentralisation⁸⁹ sera prochainement soumise au parlement ; elle devrait permettre de clarifier le bloc de compétences des Régions en matière de formation professionnelle, qui inclut la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Avec ce projet de loi, dans le cadre du Service Public Régional de la Formation, les Régions pourront procéder à des achats groupés⁹⁰ pour tous les commanditaires publics, apportant ainsi davantage de lisibilité dans l'offre de formation et éviter les doublons. Les OPCA qui interviennent pour 5,8 % de l'ensemble de ces achats pourraient aussi confier, par transfert de crédits, l'achat de formations collectives à destination des demandeurs d'emploi aux Régions. Une parfaite lisibilité sera ainsi donnée à l'acte d'achat, pour gagner en cohérence et pour simplifier par rétroaction le parcours des demandeurs d'emploi.

[193] Pour garantir l'efficacité des achats groupés, deux conditions devraient *a minima* être réunies :

- un renforcement de l'ingénierie de la commande publique des conseils régionaux ;
- la mise en place d'un suivi physico-financier des dépenses qui fait défaut quel que soit le financeur.

Recommandation n°19 : Aller au bout de la logique proposée par le projet de loi de décentralisation en regroupant les achats collectifs de formation à destination des demandeurs d'emploi sous la responsabilité des Régions. Intégrer dans la commande publique des Régions les appels à projet du FPSPP pour aboutir à une procédure d'achats unifiée (Régions, Pôle emploi, FPSPP).

⁸⁸ Contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle.

⁸⁹ Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires.

⁹⁰ Au cours de ses investigations, la mission a adressé à l'ensemble des Conseils régionaux un questionnaire présentant à la fois un volet quantitatif et qualitatif. Sur la question des achats conjoints entre Régions et Pôle emploi, parmi les 15 Régions ayant répondu à cette question, 4 seulement (soit 27 % des répondants) déclarent réaliser leurs achats par ce biais.

[194] À titre d'illustration, l'annexe financière pour l'année 2013 de la Convention cadre Etat/FPSPP, réserve un montant de 153 M€ destinés par appels à projet à « *sécuriser les salariés et demandeurs d'emploi confrontés à des mutations économiques et dans le cadre de transitions et reconversions professionnelles* », 30 M€ destinés, toujours par appels à projet à « *l'appui à l'acquisition de compétences transversales et sécurisants la suite du parcours des jeunes bénéficiaires des emplois d'avenir* ».

[195] À cela il faut ajouter des actions de lutte contre l'illettrisme et l'acquisition de socles de compétences (54 M€) à destination des salariés les plus fragiles qui relèvent également de la compétence des Régions et dont le financement des achats de formation pourraient être regroupé sous leur égide, soit un montant de contribution aux achats groupés de 237 M€

Tableau 5 : Montants réservés à la formation par appel à projets des demandeurs d'emploi dans l'annexe financière 2013 du FPSPP (M€)

AAP*	Mutations économiques et technologiques	40,0
AAP	Congé individuel formation CDD	36,0
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle	65,0
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle DOM	2,60
AAP	Contrat de sécurisation professionnelle Art.4	10,0
	TOTAL	153,6

Source : Annexe financière 2013 Convention Cadre Etat/FPSPP retraitement mission

*AAP : appel à projet

[196] Il serait par ailleurs utile d'interroger la pertinence de deux politiques de développement de l'alternance des jeunes, l'une par l'apprentissage confiée aux Régions et l'autre par la voie de professionnalisation financées par le FPSPP par la péréquation à hauteur de 245 M€

4.4.3. Augmenter les dépenses de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi par un accroissement de l'apport financier du FPSPP

4.4.3.1. Une modification de la répartition de l'obligation légale au profit de la formation des demandeurs d'emploi ne paraît pas souhaitable

[197] Au fil des ans et des rapports d'enquête, de nombreuses propositions ont été formulées visant à moduler, voire supprimer, l'obligation légale des entreprises. Les dernières en date sont celles du groupe multipartite réuni pour préparer l'ANI du 24 novembre 2009, énonçant les trois hypothèses i/ de réduction du taux, ii/ de la transformation de l'obligation légale en obligation conventionnelle et iii/ d'un subventionnement multipartenarial pour les oubliés de la formation, demandeurs d'emploi et salariés les moins qualifiés⁹¹. Dans ses publications les plus récentes, l'Institut Montaigne propose même de s'inspirer des actions d'autres pays, avec des systèmes d'incitation fiscale ou de subventionnement qui auraient montré leur efficacité et donc de mettre fin à l'obligation légale⁹².

⁹¹ Groupe multipartite sur la formation professionnelle, animé par P. Ferracci, « Synthèse des travaux », 10 juillet 2008.

⁹² P. Cahuc, M. Ferracci, A. Zylberberg, « Formation professionnelle : en finir avec les réformes inabouties », Institut Montaigne, 2011.

- [198] Les critiques formulées à l'encontre de l'obligation légale se concentrent plus généralement sur la part dévolue au financement des plans de formation par le biais desquels les entreprises seraient portées à former plus aisément et plus volontiers ceux de leurs salariés pour lesquels le retour sur investissement de la formation est potentiellement le plus élevé. Or, la corrélation entre participation à la formation et changements professionnels est particulièrement marquée pour les ouvriers et employés non qualifiés alors qu'ils sont parmi les moins nombreux à être formés⁹³.
- [199] Le rapport Guégot sur la formation de 2008 faisant le constat que le Plan de formation a essentiellement pour objet des actions courtes d'adaptation du salarié à son poste de travail, propose « *de créer un nouveau système de financement, plus égal et plus pratique pour les entreprises. La contribution obligatoire au Plan de formation pourrait être au minimum de 0,4 % (de la masse salariale annuelle brute) pour les entreprises de moins de 10 salariés et de 0,5 % pour les entreprises de 10 salariés et plus. Proposition : Répartir différemment l'affectation de la contribution des entreprises au financement de leur Plan de formation, une part de cette dernière devant alimenter un fonds régional de la formation tout au long de la vie* »⁹⁴.
- [200] **La mission estime que le moyen le plus efficace de dédier des fonds émanant de l'entreprise à la formation des demandeurs d'emploi serait encore d'y employer pleinement l'outil prévu à cet effet, à savoir le FPSPP.** En l'état actuel de ses investigations, elle a étudié deux *scenarii* alternatifs fondés sur l'accroissement de la contribution financière du FPSPP à la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les plus fragiles.

4.4.3.2. Scénario 2 : en période de forte hausse du chômage, accroître les capacités financières d'achat par l'augmentation de la contribution au FPSPP

- [201] En période de crise, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi peut être considérée à juste titre, comme un investissement immatériel dans le capital humain et un stabilisateur automatique contracyclique dans la mesure où le chômage rend disponible une force de travail qui, sinon, serait employée à des tâches productives. Par conséquent, la Conférence nationale des financeurs (voir *Infra* la préconisation de la mission pour la création de cette Conférence) pourra proposer aux représentants des entreprises d'accroître leur contribution à l'effort de formation des demandeurs d'emploi en période de forte hausse du chômage.
- [202] En participant au financement global des achats de formation, les partenaires sociaux pourront accroître le taux global de prélèvement sur la collecte des OPCA à des fins de formation des demandeurs d'emploi, sans modifier leur contribution globale à la formation et ce, en fonction des besoins régionaux agrégés et de la capacité de l'offre de formation à y faire face.
- [203] Un point de prélèvement des OPCA apportant 65 M€ de recettes supplémentaires, une augmentation de 6 points du taux, le faisant passer des 13 % actuels à 18 %, permettraient de former de 36 000 à 90 000 nouveaux demandeurs d'emploi selon le taux horaire de rémunération des organismes de formation en vigueur aujourd'hui (voir tableau 6 du scénario 3).

Recommandation n°20 : Prévoir, en lien avec les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, une augmentation du taux de contribution du FPSPP en période d'accroissement conséquent du nombre de demandeurs d'emploi.

- [204] Cette mesure peut prendre deux formes différentes :

⁹³ M. Lambert, I. Marion-Vernoux, J.-C. Sigot, *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, Céreq, 2009.

⁹⁴ F. Guégot, « Rapport de la Mission d'information sur la formation tout au long de la vie de l'Assemblée nationale », décembre 2008.

- une incitative : la Conférence nationale des financeurs⁹⁵ pourra proposer aux organisations représentatives d'employeurs et de salariés d'augmenter le taux de contribution au FPSPP suivant les évolutions du chômage,
- une automatique : les organisations représentatives d'employeurs et de salariés pourraient négocier, par exemple pour une période de 5 ans, une modalité d'augmentation automatique du taux de prélèvement en faveur du FPSPP par paliers de chômage (cf. encadré ci-dessous).

[205] Dans les deux cas, cette mesure entraînera une modification législative dans le cadre du futur projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Simulations pour une possible augmentation automatique du prélèvement FPSPP

La négociation sociale pourra déterminer, pour une période de cinq ans, une modalité d'augmentation du taux de prélèvement en faveur du FPSPP par paliers de taux de chômage au 31 décembre de chaque année :

- si le chômage est entre 0 % et 5 %, taux de prélèvement à 8 % ;
- si le chômage est entre 5 % et 7 %, le taux est à 12 % ;
- si le chômage est entre 7 % et 9 %, taux est à 16 % ;
- si le taux de chômage est supérieur à 10 %, le taux du FPSPP à 20 %.

L'avantage de cette règle est double : son automaticité comme sa lisibilité ne font pas prendre de retard dans la mise en œuvre ; les seuils du chômage et la fixation des taux de contribution au FPSPP restent négociés entre les partenaires sociaux au départ, même si la règle vaut pour une longue durée.

Le calibrage financier entre l'augmentation d'un point du taux de contribution et le nombre de chômeurs que cela permet de former reste une aide à la décision pour les partenaires sociaux dans la négociation au départ de la grille.

Source : IGAS.

4.4.3.3. Scénario 3: orienter des ressources supplémentaires du FPSPP vers le financement des formations répondant à des besoins nationaux spécifiques

[206] De nombreux responsables régionaux ont fait part à la mission de leur difficulté à prendre en charge certaines formations non prioritaires à la maille territoriale où ils se situent, mais pouvant atteindre une taille critique par agrégation nationale⁹⁶, ces formations étant assurées par le passé par l'AFPA dans le cadre d'une subvention de l'Etat.

[207] De même, le Conseil national de l'industrie (et ses comités stratégiques de filière)⁹⁷ travaille à identifier des besoins en compétences dans les nouveaux métiers émergents dans des filières identifiées comme porteuses pour l'avenir.

⁹⁵ Voir *infra*.

⁹⁶ Comme chaudronnier par exemple.

⁹⁷ Le CNI réunit sous la présidence du Premier ministre les industriels et les organisations syndicales, l'Association des Régions de France et l'Association des maires de France, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat autour de l'Etat. Il structure ses travaux par filière, pour déterminer les actions spécifiques concrètes qui renforcent chaque industrie dans la compétition mondiale. Voir <http://www.redressement-productif.gouv.fr/conseil-national-industrie-fevrier-2013> ainsi que le décret portant modification de la composition n° 2013-162 du 22 février 2013 modifiant le décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif à la conférence nationale de l'industrie.

- [208] Le financement de ces deux type de formation, interrégionale et de portée nationale, pourrait être confié aux branches professionnelles, d'autant plus qu'il s'agirait de secteurs économiques stratégiques (numérique, transition énergétique, santé, grandes infrastructures de transport, économie sociale et solidaire, etc.).
- [209] Il faut cependant rester vigilant quant à la mise en œuvre opérationnelle des achats qui pourraient être effectués à partir de ce financement. Il conviendrait de ne pas recréer un canal parallèle et totalement déconnecté de l'achat collectif regroupé par ailleurs autour des Régions. L'accroissement de la lisibilité des procédures d'achat est en effet indispensable à l'amélioration globale de la politique de formation des demandeurs d'emploi. Une nécessaire articulation doit être envisagée avec l'action des Régions en déclinant ces besoins nationaux spécifiques dans les politiques d'achat des régions pertinentes⁹⁸.
- [210] Pour calculer le coût de ces formations, la mission a procédé à une estimation fondée sur l'hypothèse de 100 000 personnes dont la formation s'échelonne pour l'ensemble sur une période de 24 mois. Elle a estimé les coûts pour trois types de formations qualifiantes de durée distincte ainsi que pour la durée moyenne de formation des demandeurs d'emploi indemnisés⁹⁹, avec des coûts pédagogiques variables selon les quatre taux communément observés dans la commande publique.

Tableau 6 : Simulation des coûts pédagogiques pour la formation de 100 000 personnes aux métiers d'avenir

	1 260 h*	1 085 h*	350 h*	1050 h *
Taux horaire en €	100 000 personnes	100 000 personnes	100 000 personnes	100 00 personnes
5	630 M€	542,5 M€	175 M€	525 M€
10	1 260 M€	1 085 M€	350 M€	1 050 M€
15	1 890 M€	1 627 M€	525 M€	1 575 M€

Source : Calcul mission

* Technicien plasturgie niveau IV. Formation initiale de niveau IV d'une durée modulable de 9 mois environ (1 260 heures dans le catalogue AFPA)

** Technicien de fabrication industrielle Formation de niveau IV d'une durée modulable de 7 mois et demi environ (1 085 heures dans le catalogue AFPA).

*** Ouvrier d'entretien bâtiment Formation de niveau IV d'une durée modulable de 2 mois et demi environ (350 heures dans le catalogue AFPA).

**** Durée moyenne de stage estimée par l'UNEDIC

- [211] Cette simulation fait ressortir, dans sa fourchette moyenne (durée de 1 085h et taux horaire de 10 €¹⁰⁰), un besoin en financement de l'ordre de 1 Mds€ sur deux ans qui pourrait être assuré, par les ressources générées par une augmentation du taux de prélèvement du FPSPP, soit à raison de 65 M€ le point supplémentaire, 16,6 points supplémentaires, faisant passer sur deux ans le taux actuel de 13 % à 21,3 % (8,3 points par an).

Recommandation n°21 : Faire prendre en charge les coûts pédagogiques des formations répondant à des besoins spécifiques nationaux par le FPSPP, tout en veillant à l'articulation avec les politiques d'achat décentralisées portées par les Régions.

⁹⁸ Cette déclinaison pourrait par exemple se faire grâce à la détermination, par la Conférence nationale des financeurs définie plus bas, des régions auxquelles attribuer des financements fléchés selon les types de formation retenus et à la désignation d'une région coordinatrice si plusieurs régions reçoivent des financements pour des achats répondant à des besoins comparables dans un même secteur.

⁹⁹ L'UNEDIC évalue à 6,1 mois la durée moyenne des formations réalisées par les demandeurs d'emploi indemnisés.

¹⁰⁰ Ce taux se rapprochant des 9.15€ communément utilisé pour monétiser le DIF.

[212] Les bénéficiaires de l'AREF représentant la moitié des entrées en formation qualifiante¹⁰¹, les dépenses globales de rémunération de ce programme seraient, dès lors, financées pour moitié par l'assurance chômage (ainsi que par un complément de R2F)¹⁰², l'autre moitié pouvant être prises en charge par les pouvoirs publics (Etat et/ou Régions) si les demandeurs d'emploi bénéficiaient d'une rémunération publique de stage (652,02 € mensuels). Le coût total de rémunération supplémentaire généré par une telle mesure dépendra là aussi de la durée des formations. Pour une durée moyenne de 6,1 mois, celui-ci pourra être évalué à 231 M€ pour un programme de deux ans.

4.4.3.4. Organiser des conférences des financeurs, afin de définir les orientations stratégiques, au niveau national et régional

[213] Sous les auspices des représentants des Régions, la mission préconise la création d'une **Conférence nationale des financeurs** pour arrêter les orientations stratégiques d'achats de formation en faveur des demandeurs d'emploi, dans une perspective pluriannuelle des commandes publiques régionales.

[214] Elle réunira les financeurs des coûts pédagogiques des formations : des représentants de l'Etat, des Régions et des Départements, de la Direction générale de Pôle emploi, de l'AGEFIPH, du CPNFP et/ou des partenaires sociaux au niveau national interprofessionnel. Chacune des parties prenantes, de par sa connaissance de la situation du marché du travail au niveau national et régional (Etat, Régions, Départements, Partenaires sociaux) et des besoins des publics (notamment Pôle emploi), contribuera à la définition des choix stratégiques d'achats de formation et des crédits nécessaires à leur réalisation.

[215] La conférence nationale des financeurs assurera ainsi :

- en amont, la coordination des doctrines d'affectation des fonds au plan stratégique ;
- en aval, le suivi de la mobilisation concrète des financements au plan opérationnel.

[216] Elle rendra compte de ses travaux, sur une base régulière au futur Conseil national d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (CNEOFP)¹⁰³ où sont réunis outre le tour de table des financeurs, les représentants de l'Etat.

[217] Cette Conférence débattrait ainsi de la stratégie nationale de dépenses en fonction du contexte économique, des chiffres du chômage et du dynamisme du marché de l'emploi. Elle décidera de la répartition des ressources entre Régions et des orientations stratégiques quant au contenu des formations. Pour ce faire, elle s'appuiera sur la consolidation nationale des évaluations de formation, réalisée par la DGEFP avec le support méthodologique de la DARES (voir Partie 2 de ce rapport).

[218] Elle déterminera, en son sein, les critères d'éligibilité des demandeurs d'emploi à l'ensemble de l'offre de formation collective ainsi achetée et homologuée par les Régions. Ces critères seront portés à la connaissance des prescripteurs du Service public de l'emploi, tout en préservant la marge d'adaptation nécessaire à chaque Région.

[219] **Des Conférences régionales de financeurs** se réuniront une fois par an pour décider de la déclinaison annuelle de la doctrine nationale, en les adaptant aux réalités régionales. Elles réuniront, outre les représentants régionaux des financeurs nationaux, les prescripteurs de formation. Les représentants des organismes de formation pourront être utilement consultés.

¹⁰¹ Extrapolations Mission à partir des informations UNEDIC et Annexe au PLF 2013.

¹⁰² La mobilisation d'un complément de rémunération de type R2F concerne près de 15 % des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une AREF (source Annexe au PLF 2013) et est d'autant plus mobilisée que les formations sont longues. L'UNEDIC estime qu'en moyenne sur leurs 6,1 mois de formation les demandeurs d'emplois indemnisés bénéficient d'un mois de prise en charge au titre de la R2F.

¹⁰³ Instance de concertation et d'évaluation issue de la fusion du CNFPTLV (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie) et du CNE (Conseil national de l'emploi).

[220] La rédaction des appels d'offres et le choix des prestataires seront à la charge des Régions qui rendront compte, au moins deux fois par an, de la consommation budgétaire en lien avec les prescripteurs et les organismes de formation (données financières et physiques) à cette conférence.

[221] Les conférences régionales des financeurs se réuniront une fois par an pour évaluer les actions de formation réalisées au bénéfice des demandeurs d'emploi. Elles étudieront les taux de remplissage des formations, les taux d'abandon, les taux d'accès à l'emploi à l'issue des formations,... L'agrégation nationale des évaluations régionales viendra alimenter la conférence nationale des financeurs pour la préparation de la future commande publique pluriannuelle.

Recommandation n°22 : Organiser des Conférences des financeurs au niveau national et régional afin de définir les orientations stratégiques de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi sur les territoires.

Quel partage des responsabilités financières entre Pôle emploi et les Régions ?

De manière opérationnelle, le circuit des délégations de crédits entre acteurs doit s'appuyer sur cette gouvernance renouvelée. La gouvernance régionale et nationale doit permettre de répondre à la nécessaire clarification des compétences et au besoin de séparation fonctionnelle entre financement et gestion opérationnelle. Si l'idée centrale des conférences de financeurs est de réunir tous les acteurs susceptibles d'engager des crédits en faveur de la formation des demandeurs d'emploi afin qu'ils s'accordent sur les orientations et leur mise en œuvre, il importe de s'interroger sur les difficultés qui peuvent naître de l'absence de consensus entre acteurs régionaux.

Dans la perspective d'un partage de responsabilités entre Pôle emploi et les Régions conforme aux recommandations de la mission, se pose alors une série de questions auxquelles il est nécessaire de répondre :

- quel doit être le niveau de la participation de Pôle emploi à l'offre collective ? ;
- comment est-il décidé ? ;
- par quel canal doit-il transiter ?

En particulier, si la vision de Pôle emploi diverge de celle des Régions, il convient de s'intéresser aux conséquences d'une telle situation. Deux scénarii extrêmes s'opposent alors :

- soit les crédits dont dispose aujourd'hui Pôle emploi pour financer ses formations sont directement transférés aux Régions¹⁰⁴ par l'UNEDIC et l'Etat, et alors Pôle emploi se trouverait dans une position délicate pour faire valoir son point de vue au sein des conférences de financeurs ;
- soit les crédits transitent par Pôle emploi et alors ce dernier se trouve dans une position plus favorable pour faire entendre ses souhaits en matière d'achats collectifs. En effet, en cas de désaccord avec la Région, Pôle emploi est en capacité de retirer ses fonds. Le risque est alors que Pôle emploi se désengage totalement du financement de la formation des demandeurs d'emploi.

Aussi la mission propose la gouvernance suivante :

- les crédits de Pôle emploi qui demain devront être alloués aux Régions devraient continuer à transiter par Pôle emploi ;
- au niveau national, la Conférence nationale des financeurs décide de l'enveloppe minimale que Pôle emploi consacre à la formation des demandeurs d'emploi pour le financement des actions individuelles et collectives. Cette enveloppe est déclinée par région ;

¹⁰⁴ Pôle emploi est aujourd'hui financé par l'UNEDIC et l'Etat sans que les crédits correspondants à la formation ne soient fléchés. Le Conseil d'administration décide de l'affectation des ressources.

- Au niveau des Conférences régionales, en cohérence avec les mesures de fongibilité de certaines aides prises récemment par Pôle emploi, chaque Direction régionale de Pôle emploi détermine l'enveloppe qu'elle alloue à la formation des actions collectives en cohérence avec l'enveloppe minimale définie par la Conférence nationale des financeurs. La Direction régionale de Pôle emploi peut ainsi aller au-delà du seuil plancher fixé par la Conférence nationale des financeurs à chaque direction régionale de Pôle emploi.

Dans ce schéma, le risque de désengagement reste maîtrisé et les marges de négociation de Pôle emploi sont préservées.

Dans tous les cas de figure, la question de la ventilation des crédits au niveau régional par la Conférence nationale se pose. Cette dernière peut soit faire appel à une formule mathématique fondée sur une mesure physico-financière¹⁰⁵, soit résulter de la négociation. Le pragmatisme pousse à douter de la faisabilité de cette dernière solution étant donné le nombre important de régions et la spécificité de leurs situations respectives. Par simplicité, la mission estime préférable de s'orienter vers la première solution qui pourrait se fonder sur la mesure du nombre de demandeurs d'emploi de chaque région.

4.5. Des flux parfois redondants et des dispositifs à la gestion complexe sources d'inefficiences et de délais

[222] Le financement de la formation des demandeurs d'emploi fait intervenir trois différentes natures de coûts : les coûts pédagogiques finançant la formation à proprement parler, la rémunération du stagiaire durant la période de formation et les aides à la mobilité (frais de déplacement, de restauration, d'hébergement, de garde d'enfants).

[223] En 2010, selon le CNFPTLV, les coûts pédagogiques représentent 40 % des 3,6 Mds€ de dépenses publiques en faveur de la formation des demandeurs d'emploi, la rémunération et la protection sociale 57 % et les frais liés à la mobilité 3 %.

4.5.1. Des redondances en matière de coûts pédagogiques

[224] Si, en matière d'achats de formation, les solutions d'empilement ont aujourd'hui atteint leur limite, il en va de même des aides relatives aux actions individuelles. La mise en place de tels dispositifs (chèques des Régions¹⁰⁶, éventail d'AIF¹⁰⁷ de Pôle emploi) est pourtant indispensable afin d'offrir la souplesse nécessaire pour répondre à des situations individuelles présentant une réelle pertinence mais n'entrant pas dans le périmètre de la commande publique. Toutefois, le développement et la progression des aides individuelles ces dernières années s'expliquent aussi par une offre collective ne parvenant pas à répondre à l'ensemble des besoins des demandeurs d'emploi. Le regroupement des achats de formation sous l'égide d'un seul acheteur, comme le préconise la mission, permettra de renforcer la cohérence et la pertinence de cette offre collective. Toutefois, en matière d'aides individuelles, la gestion de dispositifs comparables mais non identiques¹⁰⁸ par des acteurs distincts s'adressant en partie aux mêmes publics conduit à des redondances et à des flux croisés.

[225] La mission considère par conséquent que les dispositifs existants au niveau régional pour le financement d'actions de formation individuelles doivent être fusionnés et confiés de façon exclusive à la gestion de Pôle emploi. Néanmoins, chaque Région peut, si elle le souhaite, participer au financement de ces aides individuelles et s'assurera dans ce cas, lors de la Conférence régionale des financeurs, de la visibilité donnée à sa contribution auprès des demandeurs d'emploi.

¹⁰⁵ Un critère purement financier, en partie déconnecté des réalités du terrain, n'apparaît pas pertinent.

¹⁰⁶ Le questionnaire adressé par la mission aux Conseils régionaux montre que – sur les 15 Régions ayant transmis une réponse – 53 % proposent des dispositifs de type « chèque formation ».

¹⁰⁷ Aide Individuelle à la Formation.

¹⁰⁸ Les critères d'éligibilité, les montants, les publics ciblés varient d'une prestation à l'autre.

- [226] La mise en place du Compte personnel de formation, sans mettre fin aux aides individuelles nécessaires à une gestion souple et adaptée à la réalité des situations particulières, permettra dans une certaine mesure de clarifier le paysage. Dans cette optique et suivant la même logique, la mission propose des simplifications permettant d'améliorer la lisibilité du système et son efficacité.

Recommandation n°23 : Fusionner les dispositifs finançant les actions individuelles de formation et en donner la gestion exclusive à Pôle emploi.

- [227] Compte tenu de la spécificité des projets sous-jacents aux actions individuelles, Pôle emploi est l'acteur le plus à même d'accompagner le public demandeur d'emploi (adulte) souhaitant s'orienter vers des actions de formation « sur mesure ». La mission tient cependant à souligner qu'elle a pu relever dans des Directions régionales de Pôle emploi des pratiques de « *stop and go* » administratifs et budgétaires dans la gestion des AIF ; pratiques qui sont facteurs d'insécurité et d'iniquité entre les usagers. Ainsi, il a été constaté que faute de budget puis en l'absence de l'adoption d'une instruction interne à Pôle emploi, le recours aux AIF n'a pas été possible pendant une durée de presque six mois dans un des territoires visités. Les demandeurs d'emploi ont fréquemment relevé le manque de lisibilité et de stabilité des règles d'attribution qui changent non seulement d'un territoire à l'autre, mais, et cela est plus problématique, qui changent d'un mois sur l'autre au cours d'une même année. Une gestion exclusive par Pôle emploi des actions individuelles appellera une optimisation de sa gestion afin de pallier ces difficultés.
- [228] La mission se permet d'appeler ici encore l'attention sur la distinction entre financement et gestion. Il n'est pas dans son intention de remettre en cause le financement de la POE par le Fonds paritaire ni de réduire les enveloppes que les Régions consacrent au financement des actions individuelles mais de confier la gestion opérationnelle de l'ensemble de ces dispositifs à Pôle emploi, les contributions de chaque financeur aux actions individuelles étant à définir lors des Conférences régionales de financeurs.
- [229] Toutefois, lors de la transition vers un schéma dans lequel les achats collectifs seront réalisés par les Conseils régionaux, tout comme en cas de difficultés à faire émerger un consensus lors des conférences régionales de financeurs, un report vers l'offre individuelle et une progression des dépenses correspondantes sont à craindre. En effet, aujourd'hui, les différents acteurs ne financent pas les mêmes types d'actions de formation. Aussi, si une stratégie particulière n'était pas retenue à l'issue d'une Conférence régionale des financeurs – alors que le besoin sous-jacent est avéré et demeure – on peut supposer que les publics concernées se reportent sur les actions individuelles. De ce fait, responsabiliser l'ensemble des financeurs en les faisant participer au financement des actions individuelles apparaît crucial afin de contenir les progressions qui ne seraient pas pleinement justifiées.

4.5.2. Une sécurisation de la rémunération à trouver

- [230] La dépense de formation professionnelle au bénéfice des demandeurs d'emploi est majoritairement consacrée à leur rémunération. Or, la complexité du fonctionnement atteint sans doute son paroxysme lorsqu'il est question des dispositifs régissant¹⁰⁹ la rémunération des demandeurs d'emploi durant leur formation. La question est pourtant fondamentale dans un souci de sécurisation des parcours.

¹⁰⁹ Pour une cartographie des dispositifs et un développement des sigles se reporter à l'annexe correspondante.

[231] La continuité de la rémunération tout au long de la session de formation est en effet la principale source d'inquiétudes et d'incompréhensions des demandeurs d'emploi¹¹⁰ : plus le demandeur d'emploi attend son entrée en formation, plus il court le risque de perdre sa rémunération par la réduction de sa durée d'indemnisation. Si le demandeur d'emploi choisit de travailler durant la période qui le sépare de son entrée en formation, comme en attestent les conseillers, le risque d'abandon est accru alors même que le projet de formation est souvent porteur d'un emploi plus durable. En l'absence de certitude quant à l'apport à venir d'un passage en formation, le gain financier immédiat pour un demandeur d'emploi est *a priori* plus élevé en emploi qu'en formation.

[232] En l'état, la complexité des dispositifs est telle que l'ingénierie financière concourt grandement au fait que, de manière plus générale, le parcours d'accès à la formation est vécu comme un véritable « parcours du combattant¹¹¹ » tant par les conseillers accompagnant les demandeurs d'emploi que par ces derniers. Il va sans dire que la gestion de ces dispositifs est également source de pertes d'efficacité car coûteuse en temps pour les conseillers et pour les agents traitant les dossiers en *back office*. Aussi, il est devenu indispensable de simplifier et d'harmoniser les dispositifs existants. Qui plus est, la segmentation par financeur et dispositif induit un nombre excessif de critères et de barèmes générateurs non seulement de complexité mais d'insécurité pour le demandeur d'emploi. L'exemple suivant permet d'en prendre la mesure.

Exemple d'interaction entre AREF-R2F-RSP-RFPE¹¹²

Un demandeur d'emploi indemnisé au titre de l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) verra cette dernière prorogée en Allocation d'aide au retour à l'emploi formation (AREF) lors de son entrée en stage. Si ses droits à l'assurance chômage viennent à s'épuiser pendant la durée de la formation, plusieurs cas se présentent :

- soit la formation permet d'obtenir une qualification et est liée à l'exercice d'un métier en tension, alors le stagiaire peut bénéficier de la Rémunération de fin de formation (R2F) financée par le FPSPP ;
- soit ces critères ne sont pas remplis et les critères de l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS) sont remplis, alors le stagiaire percevra une ASSF ;
- soit ces dispositifs ne sont pas mobilisables et deux cas se présentent :
 - o soit la formation est financée par la Région et la rémunération, au delà de l'AREF, peut être prise en charge par le régime public ;
 - o soit la formation est financée par Pôle emploi et le stagiaire ne sera pas indemnisé.

En l'espèce, un demandeur d'emploi se voyant proposer une formation ne préparant pas à un métier en tension et dont les droits s'épuisent sous peu sera contraint :

- soit de repousser sa formation (si cela est possible) et donc d'accroître le délai d'entrée en formation afin de percevoir la Rémunération des formations de Pôle emploi (RFPE), rémunération équivalente à celle du régime public de stage mais réservée aux personnes non indemnisées lors du lancement de l'action de formation ;
- soit d'abandonner son projet.

À cette difficulté s'ajoute celle des critères des différents dispositifs liés à l'individu et à son activité antérieure.

¹¹⁰ Formulées de manière unanime lors des focus groupes organisées par la mission de manière conjointe avec Pôle emploi. Seuls certains publics jeunes avaient la conviction que le financement de la formation est un droit qui leur est attribué au regard de leur âge.

¹¹¹ Formule maintes fois rapportés par les interlocuteurs de la mission dont de nombreux conseillers et demandeurs d'emploi.

¹¹² Les différents dispositifs sont décrits au sein de l'annexe traitant de la cartographie des flux financiers sur les territoires.

- [233] La prise en charge de l'ensemble des achats de formations collectives par les Régions devrait permettre de généraliser le traitement prévu par le régime public aux personnes non indemnisées au titre de l'assurance chômage¹¹³ ou voyant leurs droits s'interrompre pendant leur formation¹¹⁴ et constitue en soit une simplification. La mission propose cependant d'aller plus loin.
- [234] Afin de sécuriser le parcours du demandeur d'emploi, et considérant que d'une part, une formation financée par le service public s'inscrit dans une stratégie régionale ou nationale pertinente et validée et que d'autre part, l'entrée en formation suppose un projet professionnel cohérent, il conviendrait d'assurer une rémunération à tous les demandeurs d'emploi entreprenant une action de formation. L'obtention de cette rémunération ne devrait pas peser sur le demandeur d'emploi mais devrait être un principe dès lors qu'une personne entre en formation. Alors qu'aujourd'hui, la complexité des dispositifs repose en grande partie sur le public et ses conseillers, la question du « montage » administratif du dossier de rémunération ne devrait concerner que les administrations.
- [235] Il convient dès lors de s'intéresser au chiffrage du coût de cette possible extension de la rémunération. Selon la DARES, 10,4 % des demandeurs d'emploi entrés en formation en 2011 ne sont pas rémunérés¹¹⁵ mais uniquement pris en charge au titre de la protection sociale (soit 67 400 stagiaires). Ces formations non rémunérées durent en moyenne 5 mois¹¹⁶. Ainsi, en supposant l'extension de la rémunération à ces publics et en considérant le montant de référence de la rémunération publique de stage ou de la RFPE (652,02 €), le coût de cette extension serait de l'ordre 200 M€(majorant). Il convient de noter que parmi ces 10,4 % non rémunérés durant toute la durée de leur formation, certains le sont tout de même pendant une partie. La charge liée à une extension de la rémunération est de fait inférieure au montant évoquée *supra*. Par analogie avec la R2F et compte tenu des durées et des montants correspondants versés ces dernières années¹¹⁷, un coût proche de 100 ou 150 M€est plus probable, soit environ 3 % des dépenses totales en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.
- [236] Pour autant, la statistique présentée par la DARES ne fait pas état de « trous de rémunération » pour ce qui est des formations financées par Pôle emploi. En effet, les bases de données ne permettent pas de suivre cette information et encore moins de chiffrer les restes à charge correspondants. Inversement, les recommandations formulées par la mission dans le présent document permettront d'accélérer l'entrée en formation et donc d'utiliser plus efficacement les droits à assurance chômage acquis avant leur épuisement.
- [237] Quel que soit le scénario privilégié, les transferts correspondants étant difficiles à appréhender – notamment sous l'effet de l'évolution des périmètres de responsabilité sous-jacents et de « l'appel d'air » que sont susceptibles de générer les recommandations de la mission visant à fluidifier la chaîne d'accès à la formation – **la mission recommande que, dans un premier temps, les mesures de simplification en matière de rémunération fassent l'objet d'expérimentations dans quelques régions.**
- [238] Dans une perspective de simplification et d'extension des dispositifs, la mission propose deux scénarii visant à maintenir deux, voire quatre, modes de rémunération.

¹¹³ Dont les formations actuellement financées par Pôle emploi éligibles à la RFPE ou financées par les Régions mais non éligibles à la R2F.

¹¹⁴ Prises en charge, si les conditions le permettent, par la R2F.

¹¹⁵ Un stagiaire est considéré comme étant rémunéré s'il perçoit sa rémunération pendant toute la durée de la formation.

¹¹⁶ Contre 4,7 mois en moyenne pour les stagiaires qui perçoivent la rémunération du régime public de stage, 4,1 mois pour les stagiaires qui perçoivent l'assurance chômage ou la RFPE et 4,6 mois pour les stagiaires qui perçoivent une allocation du régime de solidarité.

¹¹⁷ Voir l'annexe décrivant les flux financiers.

[239] Dans le premier scenario :

- l'AREF prendrait la suite de l'ARE lors de l'entrée en stage comme actuellement, mais serait prolongée jusqu'à la fin de la formation (à l'expiration des droits, cette dernière pourrait être alignée sur le montant de la rémunération publique) ;
- la rémunération publique de stage serait proposée dans les autres cas.

[240] La logique sous-jacente à ce premier scénario est la suivante :

- une personne disposant de droits à l'assurance chômage verrait simplement ces derniers prorogés de la durée de la formation ;
- toute personne n'ayant plus de droits serait prise en charge par le régime public de rémunération (à la charge des Régions et de l'Etat).

[241] Si la logique paraît simple de prime abord, les transferts correspondants ne sont en revanche pas évidents. Les stages aujourd'hui rémunérés par Pôle emploi au titre de la RFPE seraient majoritairement repris par les Régions dans le scenario de regroupement des achats proposé par la mission. Inversement, l'extension de l'AREF viendrait diminuer la charge de rémunération pour les Régions qui accueillent dans leurs formations des demandeurs d'emplois indemnisés.

[242] La mission propose ainsi de supprimer la RFPE, le budget afférent¹¹⁸ pouvant être redéployé pour financer une partie de l'AREF faisant suite à l'épuisement des droits à l'assurance chômage, ainsi que la R2F, le financement correspondant par le Fonds paritaire et l'Etat pouvant être redéployé sur les deux dispositifs évoqués *supra*.

[243] Un scenario alternatif, plus proche des dispositifs actuels, pourrait consister à basculer d'une logique de différenciation « par publics » à une logique « par formation » :

- l'AREF et la rémunération publique seraient maintenues dans leur fonctionnement ;
- la RFPE évoluerait vers une rémunération indemnisant les demandeurs d'emploi entreprenant une action individuelle ;
- les critères sous-tendant la R2F seraient amodiés afin notamment de s'extraire de la notion de métier « en tension » dans le but d'assurer une continuité réelle de la rémunération lorsque les droits à l'assurance chômage seraient épuisés et cela quel que soit le financement des coûts pédagogiques.

[244] La logique sous-jacente se fonde sur la distinction entre actions individuelles et actions collectives. La rémunération des premières serait assurée par une nouvelle RFPE (qu'il conviendrait alors de renommer), alors que celle des secondes serait prise en charge par le régime public de rémunération. Quelle que soit la formation, un demandeur d'emploi indemnisé par l'assurance chômage n'aurait pas recours à ces formes de rémunération et « consommerait » ses droits via l'AREF ; une R2F amodiée prendrait alors le relais dans ce dernier cas de figure. L'assouplissement de la R2F aurait vraisemblablement, comme montré ci-dessous, un coût inférieur à 100/150 M€ (sur la compensation de ce coût, voir *infra*). En tout état de cause, il est important de souligner que la volonté politique affichée de fluidifier et simplifier la chaîne d'accès à la formation et d'accroître le nombre de demandeurs d'emplois en formation conduit de fait à une augmentation des dépenses de formation correspondantes.

[245] Dans ce second scenario, la simplification ne serait toutefois que partielle. Conserver des rémunérations distinctes (RFPE et régime public de rémunération) selon le caractère individuel ou non d'une formation resterait alors largement fondée sur une logique de « financeur » (n'allant donc pas au bout de la logique de la conférence des financeurs proposée par la mission) dans la mesure où, aujourd'hui déjà, les barèmes de ces deux formes de rémunération sont quasi identiques.

¹¹⁸ 68 M€ de R2F en 2011, 92 M€ en 2012, 98 M€ en 2013 (prévisionnel) hors cotisations sociales.

Recommandation n°24 : Sécuriser et simplifier la rémunération des demandeurs d'emploi en formation.

4.5.3. Les difficultés liées à la mobilité, entraves réelles à l'entrée en formation, n'ont pas trouvé de réponse satisfaisante à ce jour

- [246] Fin 2010, selon le CNFPTLV, les frais liés à la mobilité représentent un peu moins de 3 % des dépenses engagées pour la formation des demandeurs d'emploi soit 97 M€
- [247] Au-delà de la complexité des dispositifs, l'efficacité de certaines aides peut être interrogée. Si les aides en nature (hébergement par l'AFPA, gratuité des transports en commun) ne font pas débat, il en va différemment de celles en espèce qui ne permettent de contrer que très imparfaitement la difficulté en réponse à laquelle elles ont été mises en place. De ce fait, ces aides ne constituent qu'un complément de rémunération. Tel est par exemple le cas de l'AGEPI (aide à la garde d'enfant pour les parents isolés) qui n'est versée, en tout et pour tout, qu'une seule fois pour toute la durée de la formation et d'un montant de l'ordre de 300/400 €¹¹⁹. Il en va de même de l'aide de 30€¹²⁰ nuit proposée par Pôle emploi, supposée financer le coût d'un hébergement.
- [248] Plusieurs interlocuteurs ont d'ailleurs fait part de leurs doutes quant à l'efficacité de certaines de ces aides. Un redéploiement de ces dernières vers la rémunération mériterait d'être étudié, soit afin d'en augmenter le montant¹²⁰, soit afin d'en financer l'extension à l'ensemble des stagiaires ; les ordres de grandeurs étant comparables.
- [249] La question des barèmes distincts entre financeurs en matière d'aides à la mobilité et du droit d'option¹²¹ des travailleurs handicapés en matière de rémunération et du niveau de cette dernière mériteraient également d'être abordée.

Recommandation n°25 : Simplifier les barèmes des aides à la formation afin de tendre vers plus d'universalité et d'en simplifier la gestion.

5. L'OFFRE DE FORMATION : COMMENT AMELIORER LA QUALITE ET FAVORISER LES ENTREES-SORTIES PERMANENTES ?

5.1. Améliorer la qualité des formations et la certification des opérateurs

- [250] La formation professionnelle s'est fortement développée, tant dans le domaine de la formation en entreprise qu'en soutien aux politiques d'emploi et d'insertion. Ses modalités d'organisation ont évolué, le jeu des acteurs s'est complexifié, les masses financières en cause se sont considérablement accrues. Différents rapports ont mis en évidence la multiplicité de l'offre de formation, sa forte segmentation et l'absence d'outil universel d'évaluation et de contrôle ; autant de constats qui rendent souvent plus difficile la maîtrise des contenus, des modalités de mise en œuvre et des durées des formations dispensées, par les acheteurs et les financeurs. De ce fait, les demandes d'évaluation se multiplient sous différentes formes. Pourtant, il est possible d'observer un paradoxe entre la forte demande d'évaluation en matière de formation et la réalité des pratiques :

¹¹⁹ Un tel montant couvre à peine le coût d'un mois de garde, ce qui est très insuffisant au regard de la durée moyenne des formations qui est d'un peu plus de six mois.

¹²⁰ En se fondant sur les chiffres du CNFPTLV fin 2010, un calcul grossier permet de constater que les frais liés à la mobilité représentent 9,52 % des coûts de rémunération (hors AREF). Même si l'économie d'un calcul plus précis ne peut être faite, un redéploiement permettrait en première analyse de revaloriser la rémunération publique d'une cinquantaine d'euros par mois.

¹²¹ Aujourd'hui, les personnes en situation de handicap ont un traitement distinct : elles disposent d'un droit d'option entre la rémunération publique et l'AREF avec prorogation des droits à l'AREF. Ce point génère des difficultés de traitement opérationnel des dossiers dans la mesure où certaines personnes, non conscientes de ce droit, le découvrent durant leur formation et demandent ensuite une régularisation.

- les prescripteurs souhaitent éclairer l'efficacité des actions, c'est-à-dire le rapport entre les objectifs visés et les résultats atteints. Les gestionnaires des dispositifs sont préoccupés par leur efficacité, c'est-à-dire par la mesure des relations entre les moyens mis en œuvre et les résultats. Sans parler des acheteurs soucieux d'évaluer la pertinence des offres par rapport à leur demande ou des organismes de formation eux-mêmes intéressés à l'évaluation de leur action dans un double souci de management interne et de *marketing* ;
- toutefois, les pratiques réelles d'évaluation ne sont pas satisfaisantes et engendrent incertitude et scepticisme. Incertitude sur l'objet même de l'évaluation : satisfaction des personnes en formation, acquis de la formation, transfert sur la situation de travail, transformations individuelles ou collectives attendues. Scepticisme sur la pertinence des outils utilisés : certification des acquis, enquête de satisfaction, mesure de l'effet global, mesures des coûts, etc.

[251] Dès lors, il apparaît que l'obligation d'évaluation doit constituer un élément clé de la garantie de la qualité, et donc de la régulation du système, cette obligation allant bien au-delà du seul périmètre des formations à destination des demandeurs d'emploi. Pour ces derniers, une plus grande transparence et reconnaissance de la qualité des formations qui leur sont proposées renforceront la motivation à s'engager dans un parcours de formation, et ce d'autant plus que réaliser une formation est souvent un choix personnel contraignant et coûteux. L'évaluation et la valorisation de la qualité des formations est donc un facteur déterminant pour encourager les demandeurs d'emploi à se former.

5.1.1. Evaluer et labelliser les opérateurs de formation

[252] La question centrale est celle de savoir comment rendre visible et évaluer la qualité de l'offre. Parmi les options possibles – évoquées dans différents rapports et par différents acteurs –, on peut noter celle d'une labellisation externe, en complément des évaluations internes réalisées par les opérateurs de formation.

[253] Cette démarche de « certification » qui existe dans de nombreux modèles étrangers¹²² peut avoir du sens et être pertinente pour apprécier les procédures. En France, la mise en place d'un tel système de certification par une autorité indépendante devrait, à moyen terme, être mise en débat. Elle gagnerait à être envisagée par l'ensemble des acteurs car il apparaît difficile de promouvoir une véritable régulation, un véritable contrôle de l'offre de formation sans cohésion et complémentarité des acteurs que sont l'État, les Régions, les partenaires sociaux ainsi que les branches professionnelles. Elle permettrait également d'éviter la coexistence de systèmes de labellisation propres à chaque financeur en régulant voire en réduisant cette diversité.

¹²² Le Danemark a fait le choix d'une agence nationale publique, mais indépendante, relevant du Parlement et non du gouvernement, qui évalue l'ensemble du système éducatif (de la maternelle à l'université) et du système de formation continue (l'évaluation de la qualité peut porter sur un programme d'études particulier ou sur l'ensemble d'un établissement). L'Allemagne prévoit que les prestataires de formation doivent faire agréer leur programme par l'Etat. Les autorités locales de l'emploi font appel à des agences de certification indépendantes afin de comparer l'ensemble des prestataires agréés. Dans le Land de Haute Autriche, la mise en place d'un label qualité a commencé en 1990 à l'initiative des prestataires à but non lucratif (étendu depuis 2000, pour ceux qui le souhaitent, aux établissements à but lucratif). Au Royaume Uni, un office indépendant, contrôle l'utilisation des fonds et la qualité des formations.

[254] En l'état actuel, la mise en place d'un tel organe peut sembler délicate, il convient alors de procéder par étapes. À ce jour, plusieurs Régions ont prévu des systèmes de labellisation des organismes de formation. Même si une labellisation n'est pas une garantie suffisante de performance d'un organisme¹²³, sa mise en place témoigne d'une prise de conscience de l'enjeu de la qualité et constitue un repère sur le marché de la formation pour les financeurs, pour les prescripteurs mais aussi pour les demandeurs d'emploi.

[255] Outre les labels mis en place par certaines Régions, d'autres référentiels ont pour fonction de donner une garantie sur le respect d'exigences de qualité par l'organisme de formation :

- un référentiel couramment utilisé est la qualification de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF) ; existe également une norme ISO en matière de détermination des besoins d'apprentissage, de conception, de fourniture, de suivi et d'évaluation de prestations d'éducation et de formation ;
- le ministère de l'Education nationale a développé une méthode de certification spécifique, GRETA PLUS, qui a été récemment revue en collaboration avec l'AFNOR¹²⁴;
- l'adoption de démarches qualité de type ISO est également évoquée par certains organismes de formation, mais ceux-ci mettent l'accent sur le coût des certifications ISO dans un contexte budgétaire tendu.

[256] Afin d'encourager les démarches qualité par les prestataires de formation, la commande publique doit les prendre en considération et évaluer la pertinence de conditionner à son respect, la possibilité de candidater à un marché. Toutefois, la multiplication des normes visant à la reconnaissance du professionnalisme d'un organisme de formation ne doit pas aboutir à une inflation coûteuse des garanties demandées.

Recommandation n°26 : Faire converger les différents labels et certificats qualité au moyen d'une réflexion associant financeurs publics et privés, prescripteurs, usagers et organismes de formation, au niveau national – qui pourrait prendre la forme d'un groupe de travail.

5.1.2. L'amélioration de l'offre, et en particulier sa modulation, passe par des évolutions de la commande de formation

[257] L'importance des enjeux de qualité est intrinsèquement liée au double constat selon lequel :

- la formation est un service aux formes et objectifs multiples et évolutifs ;
- la formation est un service dont les résultats sont *a priori* incertains et ne sont totalement évaluables qu'au terme de la relation formateur-bénéficiaire, appréciée dans le contexte social ou d'emploi dans lequel la formation doit produire ses effets.

[258] Dans cette perspective, la recherche d'une qualité unique et des critères universels de sa reconnaissance est forcément limitée. Il est nécessaire, au contraire, d'en admettre la diversité et mettre l'accent sur les outils de mise en relation des différents acteurs parties prenantes – acheteur, fournisseur et bénéficiaire notamment – pour réduire les risques de non-qualité.

¹²³ Le professionnalisme d'un prestataire de formation est d'abord de savoir détecter et mettre en œuvre les méthodes et les contenus pertinents compte tenu des objectifs, ressources et contraintes de l'apprenant et de la situation. En d'autres termes, un professionnel est celui qui sait mobiliser une expertise pédagogique pour construire et non pas seulement reproduire un processus pédagogique.

¹²⁴ Ce référentiel de bonnes pratiques vise à définir les éléments qui permettent à un organisme de formation professionnelle continue de garantir que les prestations qu'il dispense sont « sur mesure » tant par rapport aux besoins des financeurs et prescripteurs que par rapport à ceux des bénéficiaires de ces prestations. Il s'inscrit dans un ensemble de valeurs et de responsabilités sociales et sociétales telles que l'accès de tous les publics à l'orientation, l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'égalité hommes/femmes, le respect de la diversité, le développement durable.

[259] L'amélioration de l'offre de formation passe, à cet égard, par un renforcement des liens entre le prescripteur, l'acheteur et le fournisseur de l'offre, pour que cette offre soit en permanence en adéquation avec les besoins de l'acheteur et des bénéficiaires. Ce passage d'une logique de l'offre à une logique de la demande est conditionné par un meilleur cadrage de la commande.

5.1.2.1. Le suivi des organismes passe d'abord par la fixation d'indicateurs et d'objectifs dans le cadre des marchés

[260] Les cahiers des charges analysés par la mission prévoient des indicateurs et des cibles à atteindre pour les organismes retenus. Les systèmes d'indicateurs portent à la fois sur le suivi des actions et les caractéristiques des stagiaires. Par exemple, les 42 indicateurs retenus par la Région Basse-Normandie portent sur la situation des stagiaires au moment de leur entrée en formation, l'analyse de la réalisation des actions (écart entre heures prévues et réalisées, taux de validation par type de certification...), le devenir des stagiaires (situation à la fin de la formation et à six mois, nature du contrat de travail, secteur...).

[261] La quasi-totalité des Conseils régionaux rencontrés demandent aux organismes de formation d'interroger les stagiaires formés trois puis six mois après leur sortie de formation. Cependant, plusieurs interlocuteurs de la mission ont exprimé leurs doutes sur l'intérêt des résultats de ces enquêtes. Dès lors que les effets attendus de la formation ne se réduisent pas à un impact de court terme (cf. Partie 1), des évaluations à trois ou six mois paraissent être des échéances sans doute trop brèves pour véritablement mesurer l'apport global de la formation. Par ailleurs, les taux de réponse parfois faibles relativisent les résultats obtenus. En outre, confier ce type de suivi des stagiaires à des organismes de formation dont ce n'est pas le métier et auxquels on demande de participer à leur propre évaluation peut susciter des questions sur la qualité des données. Du reste, certaines directions régionales de Pôle emploi expriment aussi leurs doutes sur ce type d'enquêtes qu'elles demandent de leur côté. C'est pourquoi certaines Régions privilégient d'autres méthodes¹²⁵.

[262] Ainsi, le suivi par le biais d'indicateurs et d'objectifs constitue d'ores et déjà une réalité dans de nombreuses régions. L'absence d'harmonisation entre territoires quant aux termes utilisés (par exemple : formation qualifiante, professionnalisante, mobilisation,...) ou aux indicateurs retenus empêche pour le moment toute agrégation à un niveau suprarégional. L'instauration d'une Conférence des financeurs au niveau national et le renforcement des analyses comparées entre Régions nécessitera une normalisation des définitions entre acteurs.

Recommandation n°27 : Franchir un pas supplémentaire en partageant les bonnes pratiques existantes par l'élaboration d'une charte portant sur la qualité du suivi des formations. Portée par l'ARF, elle rassemblerait les meilleures pratiques régionales afin de nourrir la réflexion collective.

[263] À terme, il serait intéressant de faire déboucher cette réflexion sur une normalisation partielle entre collectivités : un socle d'indicateurs communs pourrait ainsi être défini en vue d'une agrégation au niveau national ce qui faciliterait à la fois le pilotage stratégique national et la comparaison interrégionale, et donc le pilotage stratégique et opérationnel régional.

¹²⁵ En Alsace, la Région fait appel à un prestataire qui conduit une enquête téléphonique auprès de l'ensemble des stagiaires issus des formations qu'elle finance six à neuf mois après leur sortie de formation, soit presque 10 000 personnes interrogées. Le taux de réponse en 2010 était de 58 %. Les résultats sont précisés par territoire et par spécialité de formation. En Nord-Pas-de-Calais, le Conseil régional a financé en 2007-2008 un suivi de cohorte de 6 500 bénéficiaires ayant suivi une formation certifiante. En Basse-Normandie, une étude a été réalisée en 2011 auprès d'un échantillon de bénéficiaires de parcours d'accès à la formation certifiante.

[264] À cet effet, il conviendra de ne pas polariser la réflexion sur des mesures d'insertion dans l'emploi et d'appréhender de manière plus globale et qualitative le parcours du demandeur d'emploi (obtention du titre, du module, du niveau requis, raisons d'un éventuel abandon). Au-delà de la construction d'indicateurs, les démarches permettant une évaluation par les stagiaires eux-mêmes gagneraient à être développées. À ce titre, il apparaît important de responsabiliser le demandeur d'emploi dès son entrée en formation quant à sa nécessaire participation aux enquêtes et suivis ultérieurs.

5.1.2.2. L'évolution de l'offre vers davantage de flexibilité afin de développer les programmes à entrées-sorties permanentes

[265] Les délais d'accès à la formation sont en partie dus à la saisonnalité de l'offre de formation. Ce délai est dans une certaine mesure le reflet de politiques d'achat de formation qui restent très calquées sur le modèle scolaire. De nombreux rapports proposent alors comme solution la modulation des parcours de formation. Toutefois, si la construction de modules est une idée séduisante, elle ne peut suffire et sa réussite repose sur trois conditions. La mise en œuvre de ces conditions nécessite l'adaptation de la commande de formation afin de contraindre l'offre à s'adapter. Il convient en outre de noter que des freins non négligeables ne peuvent être appréhendés par le biais de la commande publique. En particulier, la mission souligne :

- la mobilisation difficile des formateurs pendant la période des vacances d'été ;
- les difficultés éprouvées par les demandeurs d'emploi en matière de garde d'enfant durant les vacances scolaires ;
- pour les formations diplômantes, la réglementation des examens conduit à la fixation d'un calendrier contraint¹²⁶.

[266] La première condition nécessaire à la modulation d'un parcours tient dans la mise en réseau de l'appareil de formation. Les Espaces de Formation Modulaires des GRETA peuvent fournir un exemple. Il s'agit d'assurer le regroupement de plusieurs centres de formations opérant dans des domaines connexes (secrétariat, comptabilité, commerce). Chaque centre de formation s'inscrit dans la complémentarité d'une offre qui articule différentes possibilités (comptabilité, bureautique, langues...). Cette mise en cohérence et en réseau de différents dispositifs permet d'assurer une complémentarité et une mutualisation des modules : chaque module s'inscrit ainsi dans plusieurs formations.

[267] La seconde condition tient au positionnement pédagogique individuel. La construction du parcours de formation individualisé, au service des besoins du demandeur d'emploi, est à réaliser conjointement par le stagiaire et le responsable du dispositif, par des évaluations pré formatives et en perspective des pré-requis de la certification visée. L'étape de positionnement systématisée permet de finaliser la proposition de parcours personnalisé au travers d'un contrat de formation individualisé, formalisé et signé par les deux parties. En d'autres termes, en fonction des besoins du stagiaire, le parcours est adapté et l'ordre des modules modifié. Alors que dans une formation classique les modules se succèdent dans un ordre pré-établi, dans cette nouvelle perspective, tous les modules ne sont pas obligatoirement suivis et leur succession peut ne pas être linéaire.

[268] Comme l'a souligné la Fédération de la formation professionnelle (FFP) à la mission, l'individualisation n'est pas une contrainte mais un levier pour gérer les équipements et les espaces pédagogiques, éviter les surcoûts en limitant les investissements en matériel et en faisant « tourner » des sous-groupes de stagiaires sur les différents postes pédagogiques ou ateliers.

¹²⁶ Les organismes de formation gèrent l'individualisation de manière différente selon qu'ils préparent à un titre ou un diplôme. L'individualisation et les entrées et sorties sont possibles dans le cadre de formations conduisant à la préparation d'un diplôme de l'Education Nationale mais contraintes en raison des dates d'examen fixées au mois de Juin.

- [269] Enfin, il est nécessaire d'allotir la commande de manière à générer des flux suffisants pour permettre des parcours différenciés. Quel que soit le type de dispositif dans lequel interviennent les organismes, l'individualisation n'est possible que si les effectifs sont suffisants. Il est nécessaire pour être en capacité de proposer des entrées-sorties permanentes et une formation modulaire, d'avoir un volume d'activité et d'heures stagiaires (50 000 heures par an au minimum par prestataire selon la FFP), combiné à des flux de candidats adaptés à la taille du marché.
- [270] Les avantages de tels dispositifs sont clairs, ces derniers nécessitent en revanche une adaptation de la commande et une collaboration non négligeable entre acteurs. Les questions de la validation des acquis et de l'acceptation par l'organisme de formation de la réduction du parcours ne sont pas neutres.
- [271] Les exemples rencontrés par la mission montrent que de telles adaptations ne sont pas inatteignables.

Extrait d'un appel d'offre ayant vocation à mettre en place des parcours modulaires

La présente consultation vise la constitution de plates-formes de formation permettant la réalisation de parcours qualifiants complets, depuis la phase de découverte des métiers lorsqu'elle est nécessaire jusqu'à la qualification, en passant par toutes les étapes nécessaires (découverte et choix d'un métier, pré-qualification, remise à niveau...) qui seront jugées indispensables pour chacun des stagiaires. Ces parcours qualifiants intégrés, privilégient une entrée sectorielle ou filière et en permettant la fongibilité entre les mesures (découverte, développement de compétences, qualification), en intégrant des prestations complémentaires (ingénierie, accompagnement psychopédagogique,...), offrent en plus de la modularisation des contenus, des possibilités supplémentaires d'adaptation de l'offre de formation aux besoins des territoires. [...]

Trois étapes préparatoires sont identifiées :

- une phase d'orientation [...];
- une phase de remise à niveau [...];
- une phase de pré-qualification [...].

Ces étapes peuvent, en principe, s'enchaîner pour déboucher ensuite sur la phase qualifiante du parcours. En pratique, d'une part, ces phases ne sont pas nécessaires dans tous les secteurs d'activité, d'autre part, tous les bénéficiaires n'ont pas besoin de passer par ces phases, et en tout cas, pas la totalité. Seules certaines situations mobiliseront la totalité des phases susceptibles d'être mises en œuvre. [...]

Les actions commandées dans le cadre de cette consultation doivent favoriser la construction d'un parcours individuel conduisant à une qualification professionnelle reconnue par une certification [...].

Le parcours individuel intégré doit permettre :

- de personnaliser le parcours dans sa construction et dans son enchaînement de l'orientation à la qualification,
- de supprimer les zones de rupture et de carence qui sont souvent les causes d'abandon pour le public du parcours de formation,
- de travailler sur la mobilité géographique, professionnelle et sectorielle des stagiaires [...]

La commande porte sur un nombre total d'heures. L'intérêt réside dans l'individualisation des parcours que cela permet : Entrées et sorties au fil de l'année, contenu et durée des parcours stagiaires variables. Cela permet également lorsque la commande porte sur plusieurs sites une relative fongibilité des heures, dans la limite éventuellement des spécifications propres au lot.

Cette consultation s'inscrit en complément d'autres consultations lancées simultanément ou en début d'année 2013, permettant l'accès à une formation qualifiante spécialisée ou une formation pré-qualifiante ou qualifiante modulaire, ou d'orientation professionnelle ou encore

l'acquisition des compétences clés. Elle est également complétée par d'autres dispositifs de formation et d'insertion : dispositifs Régionaux (aides individualisées, bilans de compétences, VAE...), ou dispositifs portés par l'Etat ou d'autres collectivités, par les partenaires sociaux : contrat de professionnalisation, prestation du Pôle Emploi, formation financée par le Pôle Emploi, contrat de travail dans le cadre d'une Structure d'Insertion par l'Activité Economique etc. L'ensemble de ces consultations constitue une offre régionale de formation qui sera demain, un élément constitutif du « service public régional de formation (SPRF) ».

Source : Document transmis par le Conseil Régional Aquitaine.

- [272] Si la modulation des parcours peut conduire à des entrées-sorties permanentes au sein d'un même dispositif, se pose la question de l'entrée-sortie du même demandeur d'emploi au cours d'une même formation. En effet, pour diverses raisons, ce dernier peut avoir à interrompre sa formation¹²⁷. Se pose alors la question d'une reprise de la formation débutée auparavant.
- [273] La formation tout au long de la vie passe ainsi par la validation tout au long de l'année et une portabilité de cette dernière. Dans les faits, cette condition en cache trois :
- pour reprendre une formation, il est nécessaire de justifier de la validation d'une partie du parcours ;
 - puis que cette reconnaissance soit valable dans le temps ;
 - et enfin entre organismes de formation.
- [274] Pour toutes les formations, les améliorations passent par une nécessaire continuité entre le financeur, le prescripteur et l'offreur dans une logique de partenariat plutôt que d'achat. Le temps est important pour améliorer la qualité du service rendu par un dialogue entre les deux parties et, le cas échéant, pour ajuster l'offre (innovation pédagogique) aux besoins du prescripteur.
- [275] En filigrane, pour qu'une validation partielle puisse conduire à une reconnaissance dans le temps et inter-organismes, se posent trois questions : la première est celle de la cohérence d'un découpage en modules permettant d'assurer une comparabilité entre organismes de formation ; la seconde traite de la possibilité même d'organiser de telles validation, enfin, la troisième vise à déterminer par quel moyen un demandeur d'emploi peut justifier d'une validation partielle lorsqu'il souhaite reprendre un parcours précédemment débuté.
- [276] La première question ne pose pas de difficulté majeure pour ce qui est des formations qualifiantes délivrant un titre ou un diplôme. En effet, la normalisation sous-jacente à ces titres ou diplômes suggère de fait un découpage en modules.
- [277] La seconde question est plus délicate et notamment pour ce qui a trait aux diplômes de l'Education nationale. Un stagiaire a théoriquement la possibilité de faire des entrées et sorties en cours de parcours. Dans les faits c'est extrêmement compliqué sous l'effet des contraintes administratives qui encadrent les stagiaires de la formation continue. Dans le cas d'une formation certifiante, la réglementation autorise la possibilité de s'inscrire sous la forme progressive. L'apprenant peut ainsi s'inscrire uniquement aux épreuves qu'il souhaite présenter et peut garder pendant cinq ans le bénéfice des épreuves réussies. Toutefois, hormis pour les GRETA qui disposent du « contrôle en cours de formation (CCF) », la faculté d'organiser des sessions d'examen en cours d'année n'est pas ouverte. Ce point technique fixé par voie réglementaire mériterait d'être revu afin de supprimer le monopole des GRETA et d'assouplir les sorties de formation pour les stagiaires quel que soit l'organisme de formation auprès duquel ils se forment. En effet, les entrées-sorties permanentes sont majoritairement conditionnées par la faculté de pouvoir réaliser des sorties permanentes en cours de parcours. Le point d'achoppement est donc situé au niveau des sorties et de la possibilité d'assurer des validations intermédiaires.

¹²⁷ A noter également le nombre croissant de demandeurs d'emploi connaissant une alternance de période d'activité et de chômage.

[278] La dernière question rejoint en partie le sujet du « passeport formation ». Dans un souci de simplicité et d'efficacité, et à la veille de la mise en œuvre du Compte personnel de formation, il semblerait pertinent que ce dernier, outre une comptabilisation d'un nombre d'heures, intègre les fonctionnalités généralement dévolues au passeport formation et permette ainsi de faciliter la portabilité des compétences acquises par les individus tout au long de leur parcours.

Recommandation n°28 : Permettre, lorsque cela est possible, des entrées-sorties permanentes et la reprise de parcours interrompus par : 1) le positionnement pédagogique individuel et des validations intermédiaires en cours de parcours ; 2) la mise en réseau de l'appareil de formation et une reconnaissance des validations dans le temps et entre organismes de formation ; 3) une commande allouée de manière à générer des flux suffisants pour permettre des parcours différenciés.

5.2. Sécuriser le modèle économique des opérateurs œuvrant pour la formation des demandeurs d'emploi dans un souci de pérennisation de l'offre et d'un renforcement de la qualité

[279] Les organismes de formation ont dû faire face, ces dernières années, à de fortes évolutions et notamment à la généralisation des procédures formalisées de mise en concurrence. Ils sont confrontés à une compression des prix et ont dû ajuster leurs coûts afin de s'adapter aux évolutions, alors que, dans le même temps, les exigences de sécurisation des parcours et d'individualisation des prestations ont complexifié la commande et les modalités de mise en œuvre des prestations. La place de cette offre dans le Service public de l'emploi, son rôle dans le maintien d'une diversité territoriale et d'une égalité d'accès à la formation, supposent toutefois d'être attentifs à sa capacité à poursuivre ses missions dans le cadre de règles d'achat public adaptées.

[280] À ce jour, la rémunération des organismes de formation est fonction du nombre d'heures-stagiaires réalisées. Parmi les difficultés rencontrées par les opérateurs de formation du fait de la rémunération à l'heure-stagiaire, celle liée à la présence effective des stagiaires¹²⁸ exige une attention particulière. Elle résulte en effet de deux causes très différentes : d'une part, de l'interruption volontaire des formations par les stagiaires qui trouvent un emploi en cours de formation, et d'autre part, des difficultés que rencontre le Service public de l'emploi lors du recrutement des stagiaires¹²⁹.

[281] L'unité d'œuvre actuelle place de fait les organismes de formation dans une position délicate du point de vue financier et limite leur visibilité dans le temps. À noter que lorsqu'une formation débute, si le nombre de stagiaires est insuffisant au vu des conditions prévues au cahier des charges, la session est reprogrammée ce qui génère de nouveaux délais d'entrée, un risque de perte en ligne (abandon de stagiaires) et accroît la charge tant des prescripteurs de formation (qui doivent recruter de nouveaux stagiaires) que des organismes de formation.

[282] Ces difficultés pourraient trouver un élément de réponse dans le maintien d'une partie de la rémunération du prestataire, dès lors que le départ du stagiaire est le fait de ce dernier. La réponse a l'avantage de responsabiliser le prescripteur de la formation (qui gère *a priori* les envois en formation).

[283] Pour la FFP (Fédération de la formation professionnelle) et la fédération des UROF (Unions régionales d'organismes de formation), l'unité d'œuvre « heure-stagiaire » devrait être supprimée au profit d'un financement permettant de couvrir l'ensemble des coûts du dispositif retenu qui a été calibré en fonction des flux annoncés dans le cahier des charges. En effet, le paiement à l'heure-stagiaire n'est adapté que lorsqu'il y a un flux suffisant.

¹²⁸ Et notamment le premier jour de formation : le plus souvent si un *quota* n'est pas atteint la formation ne débute pas : elle est reportée.

¹²⁹ La DARES identifie dans une étude de 2011 cinq causes d'abandon ; les deux plus importantes étant la reprise d'emploi et un stage non-adapté ou trop difficile.

- [284] Les organismes de formation doivent pouvoir proposer des prix correspondant à la mise en œuvre d'un dispositif complet annuel ou pluriannuel (intégrant une marge raisonnable mais nécessaire au fonctionnement et au développement de toute entreprise, y compris de formation). Le dépassement des objectifs contractuels pourrait générer une rémunération complémentaire du service réalisé. Il s'agit de lier une partie de la rémunération de la prestation de formation à sa performance en fonction de critères à définir *a priori*.
- [285] La réflexion sur les objectifs et les indicateurs / critères pertinents devra prendre en compte et neutraliser leurs éventuels effets pervers au premier rang desquels le risque de sélectivité plus grande des stagiaires par les opérateurs de formation, si les objectifs fixés tiennent à de stricts indicateurs de taux d'insertion dans l'emploi ou de certification. À cet égard, afin d'éviter ces effets pervers, un système de bonification pourrait, par exemple, être instauré permettant de moduler les tarifs suivant la difficulté d'insertion des publics afin de mieux rémunérer les organismes accueillant les publics les plus en difficulté ainsi que de prévoir des quotas de place par groupe de formation pour ces publics (notamment les jeunes, les personnes handicapées et les personnes sans qualification professionnelle).
- [286] Des réflexions et des expérimentations sont en cours dans plusieurs Régions¹³⁰ sur ces questions mais le cadre juridique mériterait d'être réinterrogé, en cohérence avec les marges de manœuvre ouvertes par les projets de loi relatifs à la décentralisation et la réglementation communautaire qui prévoit que les services d'intérêt général¹³¹, comme toutes les activités économiques, sont soumis au droit de la concurrence, mais qui autorise des dérogations lorsque l'intérêt général ne peut être satisfait par l'application des règles de libre concurrence. Les principaux apports d'un tel dispositif tiendraient dans le renforcement du dialogue entre Régions et organismes de formation, l'amélioration de la co-construction des parcours, la faculté de rémunérer les organismes de formation en fonction du coût des parcours proposés et un mandatement s'inscrivant dans des temporalités plus longues qu'aujourd'hui. La publicité et la mise en concurrence initiale ne disparaîtraient pas pour autant.

Recommandation n°29 : S'appuyer sur les expérimentations actuelles en matière de mandatement afin de définir les conditions homogènes d'une nouvelle forme de rémunération des organismes de formation.

- [287] Les expérimentations menées dans six Régions permettent d'ores et déjà de tirer des premiers enseignements¹³². Afin de sécuriser juridiquement le recours aux exemptions¹³³ prévues par le droit européen, la plupart des Régions ont fait le choix de placer leur action dans le cadre de SIEG relevant du régime des aides d'Etat¹³⁴, particulièrement contraignant et générateur de complexité, là où on aurait pu s'attendre à voir appliquer la jurisprudence *Altmark*¹³⁵. En effet, les compensations financières répondant aux quatre critères cumulatifs¹³⁶ définis par la CJUE dans l'arrêt précédemment cité ne constituent pas des aides d'Etat et la gestion des SIEG correspondants s'en trouve grandement facilitée. Aussi, afin de s'extraitre de la complexité inhérente aux choix actuellement retenus et de sécuriser véritablement le modèle économique sous-jacent, une réflexion autour des possibilités ouvertes par la jurisprudence communautaire mériterait d'être abordée pour aboutir à la définition d'une doctrine en matière de SIEG local de formation professionnelle.

¹³⁰ Poitou-Charentes, Picardie, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Bourgogne.

¹³¹ Voir Annexe 10 : L'offre de formation.

¹³² Ibid.

¹³³ Directive n°2006/111/CE du 16 novembre 2006 définissant les droits exclusifs.

¹³⁴ Pour une analyse plus détaillée des spécificités juridiques des différents cadres, se reporter à l'annexe traitant de l'offre de formation.

¹³⁵ CJCE 24 juillet 2003 C-280/00.

¹³⁶ Acte de mandatement, transparence des paramètres de financement, proportionnalité du financement et financement au prix du marché.

[288] En fournissant un fondement juridique, les projets de loi relatifs à la décentralisation sécurisent le recours au SIEG. Il importe alors de définir les conditions de sa réussite sous peine de renoncer à terme à cette possibilité qui pourtant, par nature, permet de recentrer les différents acteurs autour des notions de service public et de qualité, là où aujourd'hui le prix occupe une place démesurée. La question n'est pourtant pas neutre puisqu'elle rétroagit sur l'ensemble de la chaîne en faisant passer la viabilité économique des organismes de formation par un remplissage « coûte que coûte » des sessions de formation.

[289] En effet, comme souligné *supra*, la modularisation des parcours ne pourra se développer et être véritablement opérante que si les parcours sont individualisés notamment dans le but de supprimer tel ou tel module non adapté à l'individu considéré. Or, aujourd'hui, il n'est pas dans l'intérêt de l'opérateur de formation de supprimer des modules ; au contraire, il est enclin à allonger le parcours afin de réduire l'insécurité économique qui pèse sur lui. De même, l'évolution des modes de rémunération n'est pas obligatoirement synonyme d'inflation puisqu'aujourd'hui déjà, l'insécurité économique conduit à des comportements assurantiels de la part des organismes de formation qui, dans leurs prix, incluent par anticipation l'absentéisme et les difficultés de remplissage. La sécurisation de la rémunération des opérateurs de formation permettra également de limiter les effets de sélection des demandeurs d'emploi puisqu'un éventuel abandon ne présenterait plus les mêmes conséquences.

Recommandation n°30 : Sécuriser le recours à l'habilitation, dispositif prévu par le projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, en définissant au niveau national les modalités précises de sa mise en œuvre.

[290] Pour la mission, un groupe de travail placé auprès de l'ARF, regroupant les financeurs et les représentants des organismes de formation, paraît être la solution la plus opérante.

Liste des recommandations

N°	Recommandation	Autorité(s) responsable(s)
1	Systématiser les évaluations « à chaud » et « à froid » des sessions de formation par les chômeurs qui les ont suivies, les exploiter et les agréger dans le but de les rendre publiques et de permettre aux acheteurs de mieux connaître la satisfaction des stagiaires.	Régions Pôle emploi
2	Renforcer le suivi, l'évaluation et la mise en relation avec le marché de l'emploi des sessions de formation au moyen de la création d'un réseau de référents formation par territoire.	Pôle emploi / Missions locales / Cap emploi Régions
3	Mettre en place une évaluation systématique et harmonisée de l'efficacité des formations au niveau régional permettant une consolidation à l'échelle nationale.	Régions (offre conventionnée) Pôle emploi (actions individuelles) DGEFP
4	Aborder la question de la formation dès l'inscription à Pôle emploi et chez ses cotraitants.	Pôle emploi / Missions locales / Cap emploi
5	Soutenir tout projet de formation s'appuyant <u>sur l'offre conventionnée</u> de formation dès lors qu'il permet au demandeur d'emploi de monter, à termes, d'un niveau de qualification.	Pôle emploi Missions locales Cap emploi
6	Mettre en place un indicateur spécifique de mesure des délais entre le moment où le projet de formation est évoqué en entretien et la date effective d'inscription en formation.	Pôle emploi / Missions locales / Cap emploi
7	Prévoir la numérisation des nombreux formulaires papier que doivent encore remplir les conseillers et étudier la question des signatures électroniques.	Pôle emploi Régions
8	Permettre à un demandeur d'emploi, dès lors qu'il est considéré comme suffisamment autonome, de mener par lui-même son parcours d'accès à la formation sans recours obligatoire à une validation administrative préalable, dès lors que son projet émerge à une offre conventionnée.	Régions Pôle emploi / Missions locales / Cap emploi
9	Ouvrir dans l'espace personnel du demandeur d'emploi sur le site de Pôle emploi un dossier personnel de formation recueillant l'ensemble des éléments retraçant le parcours d'accès à la formation des demandeurs d'emploi. Ce dossier pourrait s'adosser, dans l'avenir, au Compte personnel de formation.	Pôle emploi
10	Faire du portail <i>Orientation pour tous</i> une interface connue du grand public, interactive et alimentée par une information la plus large possible sur l'offre issue des bases de données régionales.	DGEFP Centre Inffo CARIF-OREF
11	Expérimenter la création d'un guide interactif des droits et démarches partant des besoins et caractéristiques des demandeurs d'emploi afin de les aider dans la réalisation de leur parcours de formation.	Réseau des CARIF-OREF

12	Prévoir plus systématiquement une réorientation vers des prestations d'orientation assurées par des conseillers spécialisés (conseillers CSP ou psychologues du travail) pour les demandeurs d'emploi insuffisamment autonomes, porteurs de projet de formation flou ou complexe.	Pôle emploi
13	Accroître l'expertise et la professionnalisation en cours des conseillers polyvalents et spécialisés, ainsi que des psychologues du travail de Pôle emploi par une ingénierie d'orientation renforcée.	Pôle emploi
14	Ouvrir les services d'orientation pour salariés aux demandeurs d'emploi par un affichage plus clair et en renforçant les partenariats avec Pôle emploi, les Missions locales et les Cap emploi.	Chambres consulaires Branches professionnelles Réseau des FONGECIF OPCA Régions
15	Permettre l'inscription dématérialisée en information collective sur l'ensemble du territoire par une obligation imposée par les Régions aux organismes de formation – retenus dans leurs marchés – de renseigner les dates et places en information collective dans les outils des prescripteurs.	Régions Pôle emploi
16	Assurer un suivi des parcours avant, pendant et après la formation en automatisant les flux d'information provenant des organismes de formation vers les services d'accompagnement du Service public.	Régions Pôle emploi / Missions locales / Cap emploi
17	Rendre visible en temps réel sur le site <i>Orientation pour tous</i> , sur les sites régionaux des CARIF et dans les outils de gestion des prescripteurs, l'état d'ouverture ou de clôture des sessions d'information collective et des stages de formation.	Centre Inffo Réseau des CARIF-OREF Régions Pôle emploi
18	Mettre en place un « certificat de formation » à délivrer aux salariés qui quittent l'entreprise pour attester du respect de l'obligation de maintien de leur employabilité.	Partenaires sociaux DGEFP / DGT
19	Aller au bout de la logique proposée par le projet de loi de décentralisation en regroupant les achats collectifs de formation à destination des demandeurs d'emploi sous la responsabilité des Régions. Intégrer dans la commande publique des Régions les appels à projet du FPSPP pour aboutir à une procédure d'achats unifiée (Régions, Pôle emploi, FPSPP).	Partenaires sociaux Régions Pôle emploi
20	Prévoir, en lien avec les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, une augmentation du taux de contribution du FPSPP en période d'accroissement conséquent du nombre de demandeurs d'emploi.	Partenaires sociaux DGEFP
21	Faire prendre en charge les coûts pédagogiques des formations répondant à des besoins spécifiques nationaux par le FPSPP, tout en veillant à l'articulation avec les politiques d'achat décentralisées portées par les Régions.	Partenaires sociaux DGEFP

22	Organiser des Conférences des financeurs au niveau national et régional afin de définir les orientations stratégiques de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi sur les territoires.	ARF / Régions DGEFP
23	Fusionner les dispositifs finançant les actions individuelles de formation et en donner la gestion exclusive à Pôle emploi.	Régions Pôle emploi
24	Sécuriser et simplifier la rémunération des demandeurs d'emploi en formation.	DGEFP Régions UNEDIC Pôle emploi
25	Simplifier les barèmes des aides à la formation afin de tendre vers plus d'universalité et d'en simplifier la gestion.	Pôle emploi
26	Faire converger les différents labels et certificats qualité au moyen d'une réflexion associant financeurs publics et privés, prescripteurs, usagers et organismes de formation, au niveau national – qui pourrait prendre la forme d'un groupe de travail.	Régions DGEFP
27	Franchir un pas supplémentaire en partageant les bonnes pratiques existantes par l'élaboration d'une charte portant sur la qualité du suivi des formations. Portée par l'ARF, elle rassemblerait les meilleures pratiques régionales afin de nourrir la réflexion collective.	Régions / ARF Pôle emploi / Missions locales / Cap emploi
28	Permettre, lorsque cela est possible, des entrées-sorties permanentes et la reprise de parcours interrompus par : 1) le positionnement pédagogique individuel et des validations intermédiaires en cours de parcours ; 2) la mise en réseau de l'appareil de formation et une reconnaissance des validations dans le temps et entre organismes de formation ; 3) une commande allotie de manière à générer des flux suffisants pour permettre des parcours différenciés.	Régions Organismes de formation
29	S'appuyer sur les expérimentations actuelles en matière de mandatement afin de définir les conditions homogènes d'une nouvelle forme de rémunération des organismes de formation.	ARF DGEFP
30	Sécuriser le recours à l'habilitation, dispositif prévu par le projet de loi relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, en définissant au niveau national les modalités précises de sa mise en œuvre.	ARF DGEFP

Lettre de mission



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE

Les Ministres

Nos Réf. : CB/AF/Scop D 13000250

PARIS, LE 18 FEV. 2013

Monsieur le Chef de service,

Le gouvernement s'est fixé une nouvelle ambition pour une action publique plus cohérente et plus efficace, inscrite dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement de nos finances publiques. Pour assurer dans la durée la cohérence et l'efficacité de l'action publique, il a décidé d'engager un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) dans le cadre d'une démarche de modernisation de l'action publique (MAP).

Ces évaluations doivent faciliter la construction d'une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique, en tenant compte des besoins, actuels et à venir, des citoyens. Elles doivent aussi contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficacité, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Dans ce cadre, le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 20 décembre 2012 a décidé de procéder à une évaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi dès le début de l'année 2013, et a confié au ministre délégué à la formation professionnelle et à l'apprentissage la responsabilité de mener à bien cette évaluation.

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi représente environ 4 milliards d'euros. Elle constitue un impératif pour la sécurisation des parcours professionnels, face à des carrières de plus en plus fractionnées, où l'actualisation et l'adaptation des compétences est nécessaire pour faciliter l'insertion professionnelle et pour accompagner les reconversions vers d'autres emplois.

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de Service
Inspection Générale des Affaires Sociales
39-43 Quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009, transposé par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, a permis une meilleure mobilisation des fonds de la formation professionnelle auprès des demandeurs d'emploi. Des progrès certains sont introduits avec la création du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et l'introduction de la notion de portabilité du droit individuel à la formation.

Le paysage de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi se caractérise toutefois par une multiplicité de financeurs et de dispositifs, qui limitent la définition des priorités d'actions coordonnées entre les financeurs issus de la sphère publique (Etat, régions, départements, Pôle emploi) et les partenaires sociaux (organismes paritaires collecteurs agréés, organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation, FPSPP, Unédic). La faible lisibilité de l'offre territoriale de formation et des modes de financement associés, ainsi que la complexité des démarches administratives, expliquent largement les délais d'entrée en formation des demandeurs d'emploi (plus de six mois pour la moitié d'entre eux), ainsi que leur faible nombre d'entrée en formation (601 000 demandeurs d'emploi en 2010).

Une nouvelle étape de décentralisation sera soumise au parlement en 2013 ; elle devrait permettre de clarifier le bloc de compétences des régions en matière de formation professionnelle, qui inclut la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Cette compétence s'exercera en concertation avec les représentants de l'Etat, les partenaires sociaux et Pôle emploi dans le cadre du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Conformément aux directives du Premier ministre, les diagnostics des évaluations de la première vague seront présentés à une réunion du CIMAP prévu au printemps prochain.

Aussi, et compte tenu de l'importance des travaux à engager, je vous propose qu'il soit organisé en deux temps :

Pour la fin du mois de mars 2013,

- *une présentation de la chaîne de prescription, afin d'identifier des leviers de rationalisation des circuits d'orientation et d'entrée en formation des demandeurs d'emploi*, afin de réduire les délais et « pertes en ligne » des demandeurs d'emploi, qui sont sources de surcoûts importants ;
- *une analyse du fonctionnement des lieux de coordination ;*
- *une remise à plat des dispositifs actuellement mobilisés sur le territoire, pour le financement des frais pédagogiques, de la rémunération des stagiaires, et des aides à la mobilité*, afin d'identifier les dispositifs redondants et les flux financiers croisés pouvant faire l'objet d'une simplification, dans un objectif d'optimisation des moyens ;

Pour début Juin 2013, un approfondissement de ce premier diagnostic et l'élaboration de pistes de réformes portant sur :

- *la méthodologie d'identification des compétences recherchées et des besoins de formation associés sur les territoires.* Vous identifierez notamment les difficultés liées à la notion de « métiers en tension ». Ces travaux seront articulés avec la réflexion conduite dans le cadre des travaux autour du CSP ainsi que par le Conseil d'orientation pour l'emploi sur les « emplois vacants », qui doit se conclure au printemps 2013 ;
- *l'évolution de l'offre de formation vers davantage de flexibilité ou de modulation* afin de développer les programmes de formation permettant les entrées sorties permanentes.
- *un suivi quantitatif, qualitatif et homogène de l'intervention des acteurs intervenant dans la formation professionnelle des demandeurs d'emploi* (orientation, prescription et formation). Vos propositions porteront notamment sur la construction d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer l'accès des demandeurs d'emploi à la formation et la valeur ajoutée des conseils en orientation préalables à l'entrée en formation, et des formations pour le retour à l'emploi durable, au regard des caractéristiques des demandeurs d'emploi et des territoires concernés. Par ailleurs, vous proposerez des modalités de mise en place d'un observatoire des coûts des organismes de formation.

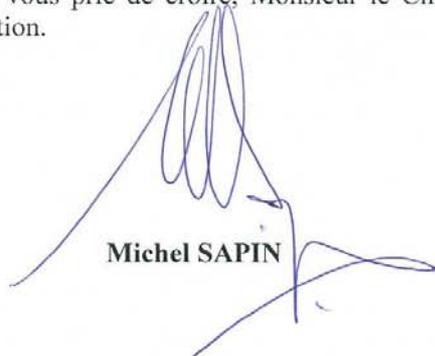
Le comité de pilotage que je présiderai précisera le cas échéant ses souhaits après avoir pris connaissance du premier diagnostic.

Vous conduirez ces travaux d'évaluation et de diagnostic, à partir des conclusions des différents rapports déjà existants. Vous procéderez à toutes les consultations que vous jugerez nécessaires, notamment auprès des acteurs politiques et opérateurs du secteur, en lien étroit avec la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques pour ce qui concerne la construction d'indicateurs de suivi qualitatif des formations.

Vous rendrez compte à M. Christophe Strassel, Chef de service à la DGEFP désigné, en accord avec la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, coordinateur des travaux de modernisation de l'action publique, de vos avancées comme des éventuelles difficultés rencontrées. Ce dernier aura l'occasion de remonter ces informations au comité de pilotage que le ministre réunira au moins deux fois pendant la période dévolue à vos travaux.

Vous vous appuyerez sur une équipe que vous constituerez en lien avec le coordinateur et serez accompagné dans cette démarche par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Je vous prie de croire, Monsieur le Chef de service, à l'assurance de ma meilleure considération.



Michel SAPIN



Thierry REPENTIN

Liste des personnes rencontrées

ORGANISATIONS MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

Ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Ministère des de l'Economie et des finances

Direction du budget - Bureau de l'emploi et de la formation professionnelle

Association des Régions de France

Pôle emploi

Partenaires sociaux

Organisations syndicales

Confédération française démocratique du travail
Confédération française des travailleurs chrétiens
Confédération générale du travail
Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
Force ouvrière

Organisations patronales

Confédération générale des petites et moyennes entreprises
Mouvement des entreprises de France

ORGANISATION RENCONTRÉES AU NIVEAU NATIONAL

MINISTÈRE DU TRAVAIL - DÉLÉGATION GÉNÉRALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Isabelle EYNAUD CHEVALIER, cheffe de service
Hélène MONASSE, sous-direction service public de l'emploi, mission marché du travail

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE - DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Renaud RHIM, chef de service adjoint au directeur général pour les questions transversales
Bernard PORCHER, chef du bureau de la formation professionnelle continue
Jean Michel DUPONT, chargé de mission

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE

Alain ROUSSET, président de l'Association des Régions de France, président du Conseil régional d'Aquitaine
Jean Paul DENNANOT, président des commissions et groupes formation professionnelle
Chantal BUNEL-DELARCHE, directrice formation continue Région Rhône-Alpes
Martine CALDEROLI-LOTZ, vice-présidente du Conseil régional d'Alsace
Pascale GÉRARD, vice-présidente du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Fadila KHATTABI, vice-présidente du Conseil régional de Bourgogne
Michèle LEFLON, vice-présidente du Conseil régional de Champagne-Ardenne
Marie-Laure MEYER, directrice de la formation de l'apprentissage et de l'insertion à la Région Limousin

Yanick SOUBIEN, vice-président du Conseil régional de Basse Normandie

CPNFP / FPSPP

Djamal TESKOUK, président CPNFP, CGT
Francis DA COSTA, vice président du CPNFP, MEDEF
Bernard ABEILLÉ, directeur général du Fonds paritaire
Alain DRUELLES, chef du service formation continue, MEDEF

UNION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE

Vincent DESTIVAL, directeur général
Jean-Paul DOMERGUE, directeur des affaires juridique
Pierre CAVARD, directeur des études et des analyses

PÔLE EMPLOI

Direction générale

Jean BASSÈRES, directeur général
Thomas CAZENAVE, directeur général adjoint à la stratégie et aux relations extérieures

Direction administration, finance et gestion

Katia LENOGUE, direction de la trésorerie et du financement

Direction des opérations

Serge LÉMAITRE, direction de la sécurisation des parcours
Françoise MOURIER, direction de la qualité de service
Département orientation professionnelle et formation
Fabien BELTRAME, chef du département Orientation Professionnelle et Formation :
Cécile GARRAUD, chargée de l'applicatif Aude
Colette DORCHÈNE, chargée de mission du département Orientation
Département écoute et satisfaction
Céline SPIGUELAIRE, cheffe de département
Sofia BOUZERMA *Animatrice des Focus Groupes*

Direction de la stratégie et des relations extérieures

Direction de la stratégie et de la gouvernance

Odile Marchal, adjointe au directeur
Gautier VINCENT

Direction des statistiques des études et de l'évaluation

Stéphane DUCATEZ, direction des études et de l'évaluation
Corinne TEVAR, adjointe au directeur des enquêtes et statistiques

ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES

Comité de direction exécutif

Hervé ESTAMPES, directeur général
Rémi BORDET, direction développement service public
Christophe DONNON, direction stratégie

CONSEIL NATIONAL DES MISSIONS LOCALES

Secrétariat général

Vincent DELPEY, secrétaire général
Jean-Christophe BRANDOUY, chargé de mission systèmes d'information
Amaria SEKOURI, chargé de mission partenariats avec les acteurs économiques

CONFEDERATION NATIONALE HANDICAP ET EMPLOI DES ORGANISMES DE PLACEMENT SPECIALISES

Gilles LENICE, délégué général
Sophie LENDAIS, directrice du Cap emploi Loire

CENTRE INFFO

Julien VEYRIER, directeur
Philippe LACROIX, secrétaire général

ASSOCIATION INTER-CARIF

Jérôme BURGUIÈRE : Directeur général Aquitaine Cap Métiers
Jean Claude GAPIN-FRÉHEL : délégué général du GIP Alpha Centre
Hervé BELMONT : Vice président GIP Corse Compétence, directeur DIRECCTE Corse

FEDERATION DES UNIONS REGIONALES DES ORGANISMES DE FORMATION

Michel CLEZIO, président
Gérard BREDY, vice-président
Benoît BERMOND, président de l'UROF d'Île de France

FEDERATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Emmanuelle PÉRÈS, déléguée générale
Pierre COURBEBASSE, vice président
Philippe SCELIN, vice président
Sylvie PETITJEAN, membre du bureau
Geoffroy VIGNOLES, juriste économique et des affaires régionales

ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITE DES CHÔMEURS ET TRAVAUX PRECAIRES

Christiane GRAVE, porte parole
Corinne SIERGÉ, porte parole

ASSOCIATION SOLIDARITES NOUVELLES FACE AU CHÔMAGE

Vincent GODEBOUT, délégué général
Patrick BOULTE, vice-président

MOUVEMENT NATIONAL DES CHÔMEURS ET PRECAIRES

Pierre Edouard MAGNAN, délégué fédéral
Zalie MANSOIBOU, administratrice et membre du bureau
Audrey TORRECILLA, chargée de suivi et de coordination

AUTRES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

Pierre FERRACCI, président du GROUPE ALPHA
Jean-Marie LUTTRINGER, consultant à JML CONSEIL
Bernard MASINGUE, consultant à Entreprise & Personnel

ORGANISATIONS RENCONTRÉES EN RÉGION**AQUITAINE****Conseil régional**

Alain de BRUGIERE, DGA Formation Professionnelle, Apprentissage et Formations Sanitaires et Sociales
Olivier DELAGE Chef de Service gestion et qualité de l'offre de formation

CENTRE**Agences Pôle emploi de Lucé (Eure-et-Loir)**

Laurent GIROD, directeur

Carine KISTELA, chef de service de l'agence spécialisée

MIDI-PYRENNES**Direction Régionale de Pôle emploi**

Annick SENAT, Directrice Appui au Réseau, Adjointe au Directeur des Opérations

Philippe SOURSOU, Responsable Partenariat

Agence polyvalente de Bellefontaine

Sylvie DENEGRÉ, Directrice de site

Blandine PORTE, Responsable d'équipe Grande Distribution

Cap emploi de Rodez (Aveyron)

Nadia BONAL, directrice

ILE-DE-FRANCE**Direction de la formation professionnelle du Conseil régional**

Hélène PAUTY-SAURET, directrice

Thierry BRIFFAULT, responsable du service ingénierie de la commande publique

Agence polyvalente de Paris XXe (Stendhal)

Nadine BA, directrice d'agence

Mission locale des trois Vallées (Essonne)

Sébastien NICH, responsable de secteur

Caroline LEFEBVRE, conseillère orientation/formation

RHONE-ALPES**Direction Régionale de Pôle emploi**

Patrick LESCURE, directeur régional

Philippe LACOUR, directeur des opérations

Nathalie PÉQUIGNOT, directrice stratégie et relation extérieur

Agence polyvalente de Vénissieux (Rhône)

Dominique BIDAULT, directrice

Agence polyvalente de Villefranche-sur-Saône (Rhône)

Corinne NICOLAS, directrice

Sigles utilisés

AIF	Aide individuelle à la formation
AIS	Attestation d'inscription en stage
ANI	Accord national interprofessionnel
ANPE	Agence nationale pour l'emploi (devenu Pôle emploi)
AFAF	Aide aux frais associés à la formation
AFC	Action de formation conventionnée
AFNOR	Agence française de normalisation
AFPA	Association française de professionnalisation des adultes
AFPR	Action de formation préalable à l'embauche
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AGEPI	Aide à la garde d'enfants pour parents isolés
ASSEDICS	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ASP	Agence de services et de paiement
ARE-F	Allocation de retour à l'emploi formation
ARML	Association régionale des Missions locales
BMO	Besoins de main d'œuvre (Enquête Pôle emploi)
Base BREST	Base régionalisée des stagiaires utilisée par la DARES
CARIF	Centre d'animation, de ressource et d'information sur la formation
CCREFP	Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDI	Contrat à durée indéterminé
CDD	Contrat à durée déterminé
CEREQ	Centre d'étude et de recherche sur els qualifications
CHEOPS	Confédération nationale handicap et emploi des organismes de placement spécialisés
CIF	Congé individuel de formation
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNEOFP	Conseil national de l'emploi de l'orientation et de la formation professionnelle
CNFPTLV	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
CNML	Conseil national des Missions locales
COPIRE	Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi
CPNE	Commission paritaire nationale pour l'emploi
CPNFP	Comité paritaire national formation professionnelle
CPRDFP	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CRP	Centre de réadaptation professionnelle
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CTP/CRP	Contrat de transition professionnelle/ Convention de reclassement personnalisé
DETH	Demandeur d'emploi travailleur handicapé
DGT	Direction générale du travail
EOS	Equipe d'orientation spécialisée
DADS	Déclarations annuelles des données sociales
DARES	Direction de l'animation de la recherche des études et de la statistique
DEFM	demandeur d'emploi en fin de moi
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIF	Droit individuel à la formation

DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DSN	Déclaration sociale nominative
DSP	Délégation de service public
ECCP	Evaluation des compétences et capacités professionnelles
EMT	Evaluation en milieu de travail
FAFTT	Fonds d'assurance formation du travail temporaire
FAGERH	Fédération des associations gestionnaires d'établissements de réadaptation professionnelle
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FONGECIF	Fonds pour la gestion du congé individuel de formation
FPSP	Fonds paritaire sécurisation des parcours professionnels
FPP	Fédération de la formation professionnelle
FSE	Fonds social européen
FUP	Fonds unique de péréquation
GPEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
GRETA	Groupement d'établissement pour la formation continue
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAP	Modernisation de l'action publique
MRS	Méthode de recrutement pas simulation
OFER	Offres d'emplois et recrutement (Enquête OFER)
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPQF	Organisme professionnel de qualification des organismes de formation
OREF	Observatoire régional emploi formation
PDI	Programme départementaux d'insertion
PLIE	Plans pour l'insertion et l'emploi
POE – I - C	Préparation Opérationnelle à l'Emploi – individuelle - collective
POP(S)	Prestation d'Orientation Professionnelle (Spécialisée)
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PRITH	Plans régionaux pour l'insertion des travailleurs handicapés
PRF	Programme régional de formation
PROSPER	Pilotage régional de l'offre et suivi des prescriptions en Rhône-Alpes (SI)
RFF (ou R2F)	Rémunération de Fin de Formation
RFPE	Rémunération de formation de Pôle emploi
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSA	Revenu de solidarité active
SIEG	Service d'intérêt économique général
SPE	Service public de l'emploi
SPO	Service public de l'orientation
SRC	Service régional de contrôle
SSIG	Service sociaux d'intérêt général
UROF	Union régionale des organismes de formation
VAE	Validation des acquis de l'expérience

