

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

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE

Le Ministre

Nos Réf. : CV/ID



PARIS, LE 28 SEP. 2012

REJ.
BG.
ST. | part

Monsieur,

La feuille de route issue de la table ronde « Développer les compétences et la formation tout au long de la vie », de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet derniers, a prévu la mobilisation des acteurs nationaux sur des objectifs partagés permettant une action conjointe contre le chômage des jeunes sans qualification, et une mobilisation sur la formation des demandeurs d'emploi.

Dans ce cadre, je vous prie de bien vouloir trouver comme convenu, ci-joint, deux textes formulant un certain nombre de propositions sur lesquelles je souhaiterais recevoir votre avis.

A cet effet, je vous propose de réunir la table ronde *le lundi 8 octobre 2012 de 14h00 à 16h30 à l'adresse suivante :*

**Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle
et du Dialogue Social
101, rue de Grenelle
75700 PARIS
(Salon jaune)**

Je vous remercie par avance de bien vouloir confirmer votre présence au secrétariat de Monsieur Christian VILLE, mon Directeur de cabinet soit par téléphone (01 49 55 32 63) ou par messagerie électronique (cab-fpa-dc@cab.formation.gouv.fr).

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

P.J. : 2 textes

Thierry REPENTIN

Monsieur Noël DAUCÉ
Secrétariat
FSU
104 Rue Romain Rolland
93260 LES LILAS

DOCUMENT CADRE RELATIF A L'ACCES A LA QUALIFICATION DES JEUNES

1. Rappels des enjeux

La France se distingue de nombreux pays européens par le faible taux d'emploi des 15-24 ans et par un taux de chômage élevé de cette classe d'âge. Au 1^{er} trimestre 2012 le chômage des jeunes atteint ainsi un taux de 22,9 % soit au-dessus de la moyenne de l'Union européenne qui est de 23 %¹. Le faible taux d'emploi des jeunes est le reflet de l'allongement de la scolarité mais aussi des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes peu diplômés.

Le lien en effet entre qualification et accès à l'emploi est très significatif en France et il est d'autant plus fort que le niveau de diplôme est plus élevé : ainsi fin 2010, parmi les jeunes ayant terminé leurs études depuis un à quatre ans, le taux de chômage des non-diplômés ou diplômés du seul brevet des collèges est 4,5 fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur².

Cela est vrai également dans les conjonctures difficiles puisque des statistiques récentes révèlent que le diplôme a gardé un effet relativement protecteur vis-à-vis du chômage pendant la crise et à l'inverse que les peu diplômés sont particulièrement touchés.

Toutefois le lien entre qualification et emploi n'est pas univoque : le type de formation (générale ou professionnelle) joue également sur l'insertion, avec des résultats probants pour les formations suivies en alternance. Il en va de même du domaine de formation : ainsi les diplômés des spécialités de production s'insèrent-ils en général mieux (avec un taux de chômage deux à quatre fois plus faible) que les étudiants dans le secteur des services, en particulier lorsqu'il s'agit de spécialités pointues.

Il est important de prendre en considération ces éléments dans la mesure où la raison première de la préparation d'une qualification est l'insertion durable dans l'emploi.

Au vu de ces liens forts entre qualification et emploi, il est préoccupant de constater les difficultés d'accès à la qualification dont souffrent année après année un trop grand nombre de jeunes dans notre pays. Ainsi entre 2007 et 2009, sur les quelque 700 000 jeunes sortis de formation initiale en moyenne chaque année, environ 120 000³, soit 17 %, sont sortis sans diplôme ou au mieux avec le brevet des collèges. L'insertion durable de ces jeunes sur le marché du travail s'avère ensuite particulièrement problématique, plus de quatre ans en moyenne nous disent les études, avant d'accéder à un premier CDI.

¹ Eurostat, taux de chômage trimestriels issus des enquêtes Forces de travail

² Dares, « Evolution récente de l'insertion des jeunes sur le marché du travail selon le niveau de diplôme », Dares Analyses n°013, Février 2012

³ Hors les Outre-mer.

A titre d'illustration, le réseau des missions locales qui accompagne les jeunes en difficulté jusqu'à l'âge de 25 ans a reçu entre janvier et mai 2012 plus de 677 000 jeunes en demande d'insertion, dont près de 312 000 (soit 46 %) étaient de niveau V sans diplôme ou infra.

En dépit de cette situation inquiétante, force est de constater que les pouvoirs publics consacrent des moyens importants à l'accès à la qualification professionnelle des jeunes : en termes financiers l'effort global est supérieur à 24 Mds d'Euros par an dont notamment 15 Mds d'euros consacrés principalement par l'Etat et les Régions à la formation professionnelle sous statut scolaire, 8 Mds consacrés par l'Etat, les Régions et les partenaires sociaux à la formation par alternance (apprentissage et professionnalisation), près d'1 Md euros consacré par les Régions aux stages de formation continue pour les jeunes.

Un effort plus particulier est également consacré aux jeunes en difficulté d'accès à la qualification et à l'emploi avec la mobilisation de réseaux dédiés : les 460 missions locales pour l'ensemble de ces jeunes ou la mission générale d'insertion pour les décrocheurs. Outre l'Etat et les Régions, les partenaires sociaux se sont également récemment impliqués dans cet enjeu dans le cadre d'un accord national interprofessionnel novateur en date du 7 avril 2011.

Il y a donc là un paradoxe français douloureux entre, d'une part, une préoccupation partagée depuis plusieurs années et étayée par différents rapports, l'implication convaincue d'une multiplicité d'acteurs, l'existence d'une variété de dispositifs et, d'autre part, une situation des jeunes au regard de la qualification et de l'emploi qui demeure très insatisfaisante.

La « feuille de route » issue de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet derniers et partagée entre l'Etat, les partenaires sociaux, les Régions et les réseaux consulaires, prescrit l'élaboration d'un plan d'actions en faveur de l'accès à la qualification des jeunes.

Le présent document-cadre fait suite à cette prescription **en proposant deux grandes pistes d'actions concrètes**, susceptibles d'être mises en œuvre de manière rapide, et ce nonobstant les perspectives de décentralisation qui pourraient à moyen terme impacter certains dispositifs ou modalités de pilotage dans le champ de la formation des jeunes : la lutte contre le décrochage et l'accès différé à la qualification des jeunes ; le développement de l'alternance, d'abord au service des premiers niveaux de qualification.

Ainsi que le constat en a été fait par les partenaires sociaux lors de la grande conférence sociale, **l'enjeu est moins d'inventer des solutions nouvelles que d'optimiser, de mieux assembler et de piloter différemment les initiatives et les outils existants.** Aussi les deux enjeux précités ouvrent-ils des perspectives de contractualisation dont la mise en œuvre s'appuiera sur des accords régionaux.

2. Pour des « Pactes régionaux de réussite éducative et professionnelle »

Orientation choisie, lutte contre le décrochage, accès différé à la formation qualifiante pour les jeunes actifs, promotion de l'alternance notamment au niveau V : ces différents enjeux sont déterminants et doivent être abordés de manière complémentaire afin de mettre en œuvre une action plus efficace en faveur de l'insertion professionnelle durable des jeunes.

C'est pourquoi **nous proposons que soit élaboré dans chaque région un « Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes » qui établirait des objectifs conjoints et chiffrés de réduction du nombre de jeunes sortant de formation initiale, ainsi que de ceux présents sur le marché du travail, sans qualification. Elaborés à l'initiative des Régions** dans le cadre de concertation que constituent les CCREFP et destinés à constituer une déclinaison opérationnelle des CPRDFP, ces Pactes seront signés par le Préfet, le recteur, le Président de Région et proposés à l'approbation des partenaires sociaux. Ils capitaliseront sur les démarches contractuelles et les plans d'action déjà engagés qui ont permis, sur certains territoires, de progresser sur cet enjeu.

Ces Pactes régionaux pour la réussite éducative et professionnelle pourraient être articulés autour de deux grands volets :

- Proposer à chaque jeune une solution lui permettant de réamorcer un parcours vers la qualification,
- développer les formations par alternance, notamment pour les premiers niveaux de qualification.

Volet 1 : Une solution pour chaque jeune sans qualification

La situation des jeunes sans qualification a déjà fait l'objet de diagnostics sur les territoires, notamment dans le cadre de l'élaboration des CPRDFP. Pour ce qui concerne les décrocheurs des avancées ont été accomplies depuis 2011 en matière de repérage et de suivi avec la mise en œuvre autour des rectorats, de la DRAAF, des missions locales et des CFA d'un système interministériel d'échanges d'informations sur le décrochage (SIEI). Les centres sociaux des CAF pourront être associés à cette démarche. Dans le cadre de l'élaboration du Pacte il est proposé que les acteurs concernés partagent les données disponibles sur les jeunes décrocheurs et les jeunes sans qualification, au chômage ou en situation d'emploi précaire⁴, et puissent les mettre en regard avec le nombre de jeunes bénéficiant d'une mesure concourant à leur insertion professionnelle.

⁴ C'est ici l'occasion de distinguer deux notions : celle de « jeunes sans qualification », qui représentent l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans n'ayant d'autre diplôme que le brevet des collèges et celle de « décrocheurs », notion de « flux », qui représentent les élèves, inscrits au début d'une année scolaire, qui ne le sont plus l'année suivante sans être titulaires d'un diplôme d'études secondaires et dont la grande proximité encore avec la formation initiale peut permettre de mobiliser des réponses spécifiques.

Parallèlement il importe que les acteurs recensent collectivement les mesures accessibles sur le territoire. Outre les contrats en alternance pour l'accès desquels la marche à franchir est parfois trop haute, il existe une multitude de dispositifs permettant de construire des parcours d'accès progressif à la qualification : place vacante en lycée professionnel, accompagnement global du jeune vers l'insertion à travers le CIVIS, actions de formation continue centrées sur les compétences-clefs, la découverte des métiers, la pré-qualification ou la qualification financées par les Régions, POE individuelles ou collectives initiées par les partenaires sociaux ; établissements spécifiques concourant à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes très éloignés de l'emploi tels que les écoles de la deuxième chance ou les établissements publics d'insertion de la Défense.

Les partenaires sociaux se sont également engagés sur cet enjeu depuis les accords nationaux interprofessionnels du printemps 2011, à la fois en proposant un assouplissement des conditions d'activité à remplir pour accéder au CIF-CDD et en créant, à la main des missions locales, une prestation d'accompagnement renforcé dont les objectifs de déploiement sont aujourd'hui atteints. L'intérim – plus de la moitié des intérimaires sont âgés de 15 à 29 ans – joue également un rôle dans l'effort de formation en faveur de ces jeunes à travers la mobilisation des différents outils du FAF-TT.

Il convient également de prendre en compte dans la « boîte à outils disponibles » les emplois d'avenir, destinés aux jeunes sans qualification, qui incluront un volet formation mobilisable durant et après l'emploi.

Ce recensement devra s'opérer dans une logique dynamique et opérationnelle : **chaque dispositif sera ainsi positionné dans un continuum de solutions pour les jeunes, en correspondance avec la nature et le degré des difficultés rencontrés par ceux-ci.**

Dans ce cadre, les acteurs du territoire pourront décider :

- de compléter l'offre de formation professionnelle existante afin de combler les lacunes qui pourraient se faire jour dans la construction des parcours (actions de formation continue – de type POE par exemple - facilitant l'accès aux contrats par alternance pour les jeunes en difficulté). Les organismes de formation publics et parapublics tels que l'AFPA et les GRETA mobiliseront leur offre de services pour répondre à ce type de commande.
- d'assouplir les éventuelles barrières « réglementaires » qui peuvent entraver la mobilisation précoce de dispositifs pourtant pertinents : on pense notamment aux « délais de carence » qui empêchent dans certains territoires les décrocheurs, pour lesquels le retour en formation initiale n'est pas la solution, d'accéder de façon immédiate aux actions de formation continue.

Sur la base du diagnostic et de l'ordonnement de la boîte à outils, un plan d'action, assorti d'objectifs quantitatifs annuels, sera défini pour réduire le nombre de jeunes sans qualification sur le territoire. Ce plan d'action constituera le cœur opérationnel du « Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle ».

Parmi les initiatives que les acteurs du territoire souhaiteront mettre en œuvre, deux volets devront a minima être abordés :

- La convocation par les structures en responsabilité, chacune dans son champ d'attribution, de l'ensemble des jeunes connus par elles et dépourvus de qualification, afin de leur proposer une solution adaptée, permettant d'amorcer un parcours progressif d'accès à la qualification. Les instances de coordination que constituent les plates-formes de suivi et d'appui aux jeunes sortants prématurément du système de formation initiale ainsi que les acteurs du service public de l'emploi s'engageront pleinement dans cette démarche en établissant un échéancier de la réception des jeunes. Les missions locales, acteurs majeurs de l'orientation et du suivi des jeunes dans les dispositifs de formation professionnelle, joueront un rôle central dans la réussite de la démarche.
- Une démarche s'inscrivant à plus long terme afin d'améliorer le processus d'orientation des jeunes, dont l'échec est souvent à l'origine du défaut de qualification. Cette démarche pourra notamment viser à consolider la professionnalisation des acteurs dans la construction des parcours complexes, à renforcer de façon coordonnée la connaissance et l'attractivité des métiers qui recrutent – on pense au secteur industriel – les Cités des métiers, lorsqu'elles existent sur le territoire, pouvant utilement mobiliser leur expertise au service de cet enjeu. Une feuille de route pourra être définie en ce sens par l'ensemble des acteurs ayant vocation à participer au service public de l'orientation.

Il est proposé que le **Conseil régional coordonne et anime**, en concertation étroite avec l'ensemble des partenaires concernés, au premier rang desquels l'Education nationale, le service public de l'emploi et les OPCA, tant la phase d'élaboration préalable que la mise en œuvre de ce plan d'actions.

Volet 2 : Développer l'alternance, d'abord au service des premiers niveaux de qualification

Les données disponibles soulignent les bons résultats en termes d'insertion professionnelle des formations par alternance. La diversité des formes de l'alternance – apprentissage, contrats de professionnalisation mais aussi lycées professionnels – est une richesse et doit permettre aux jeunes, conformément au profil et au projet de chacun, de choisir une voie de formation qui lui convient. L'alternance doit être valorisée au même titre que les autres voies de formation initiale : elle contribue à l'objectif général d'élévation du niveau de qualification des jeunes présents sur le territoire français.

Force est de constater aujourd'hui un certain tassement des formations par alternance permettant l'acquisition d'un premier niveau de qualification. Les contrats de professionnalisation s'adressent ainsi de plus en plus majoritairement aux jeunes ayant un niveau IV à l'entrée en formation⁵. Le nombre de contrats d'apprentissage préparant à des niveaux V diminue pour sa part en valeur absolue en 2011 (environ 200 000), dans le contexte de la réforme du bac professionnel, approfondissant ainsi une tendance de long terme.

⁵ en 2011 75 % des jeunes ayant signé l'un des 141 000 contrats avaient ce niveau.

Les contrats d'objectifs et de moyens ont quant à eux depuis 2005 significativement contribué à accroître l'apprentissage pour les diplômés de l'enseignement supérieur, ce qui par contre-coup, a généré l'orientation d'une part plus que proportionnelle de la taxe d'apprentissage vers ces formations.

Parallèlement de nombreux jeunes qui souhaitent s'engager dans un parcours en alternance peinent à trouver un contrat, faute de bénéficier de la bonne information, du bon « réseau », ou de trouver une entreprise d'accueil.

Au vu de l'enjeu que représente l'accès des jeunes à un premier niveau de qualification et de l'efficacité de l'alternance en termes d'insertion professionnelle, il est fondamental, d'une part, d'accroître l'offre de contrats en alternance, d'autre part d'enrichir l'offre de formation professionnelle qualifiante de niveaux V et IV sur les territoires. Dans cette perspective, différentes initiatives seront inscrites dans le cadre du « Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes ».

Concernant l'offre de contrats en alternance :

- Le Pacte doit permettre un pilotage plus territorialisé de l'action des développeurs de l'apprentissage et de l'alternance dont les démarches sont aujourd'hui peu lisibles sur les territoires. Leur action, son ciblage sur les premiers niveaux de qualification et leurs objectifs doivent pouvoir être concertés et déclinés au niveau régional. Le dispositif national de soutien aux développeurs évoluera en conséquence.
- L'accès aux offres de contrats pour les jeunes doit être amélioré. Les réseaux gestionnaires de CFA (branches professionnelles, consulaires notamment) se mobiliseront pour que ces derniers puissent mieux relayer et diffuser l'information en la matière auprès des jeunes et le service public de l'emploi, Pôle Emploi en particulier, entamera une démarche nationale pour améliorer la mise à disposition de contrats en alternance.
- La montée en puissance observée ces dernières années de la prescription de contrats en alternance par les missions locales doit être amplifiée dans le cadre d'une impulsion conjointe de l'Etat, de la Région et des partenaires sociaux.

Par ailleurs, le déploiement à compter de 2013 des contrats de génération permettra, notamment au sein des entreprises de plus de 300 salariés, d'accroître les opportunités pour les jeunes de s'engager dans un parcours en alternance.

Concernant l'offre de formation :

- Le Pacte régional pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes pourrait donner lieu, sous l'égide du Préfet et du Président de Région et dans le cadre du CCREFP, à l'organisation d'une conférence territoriale sur la répartition de la taxe d'apprentissage, associant l'ensemble des réseaux actifs et contribuant à cette collecte en région. L'objectif est de mieux coordonner les financeurs de l'apprentissage et de dessiner les marges de progrès pour un déploiement plus fort des ressources en faveur des formations de niveau V et IV. Une démarche similaire sera initiée à l'échelle nationale avec les collecteurs nationaux.

- Sous le pilotage des Régions et des autorités académiques, la carte des formations professionnelles initiales poursuivra son évolution afin, en lien avec les besoins d'emploi, de renforcer la diversité d'accès aux qualifications de niveau V et IV. Des articulations innovantes telles que les partenariats entre CFA et lycées professionnels, le développement de l'apprentissage public, le mixage de publics de statuts différents au sein d'une même formation doivent permettre à chaque jeune de trouver la voie de formation qui lui convient le mieux.

Ces pistes de développement relatives à l'offre de contrats ainsi qu'à l'offre de formation ne porteront toutefois leurs fruits que si la voie de l'alternance assied son attractivité auprès des jeunes, notamment les plus fragiles d'entre eux, sur la qualité de la formation. Dans cette perspective, toute démarche nouvelle en faveur de l'amélioration des conditions matérielles de déroulement de la formation des jeunes ou de l'accompagnement pédagogique et social de ceux-ci, viendra enrichir le Pacte.

*

Au vu de l'engagement gouvernemental en faveur de la jeunesse et des conclusions de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, Les « Pactes régionaux pour la réussite éducative et professionnelle des jeunes » seront étroitement suivis au niveau national par les ministères concernés et les partenaires sociaux, en lien avec l'Association des Régions de France ; le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie s'impliquera dans ce suivi avec l'objectif de capitaliser et de diffuser les différentes initiatives prises sur les territoires. Ces Pactes seront accompagnés par des évolutions de politiques publiques en faveur du développement de l'alternance et de la sécurisation des parcours professionnels qui viendront en appui de leur mise en oeuvre.

DOCUMENT CADRE RELATIF A LA FORMATION DES DEMANDEURS

D'EMPLOI

Face à des carrières professionnelles de plus en plus fractionnées au cours desquelles la mobilité professionnelle devient une exigence et les périodes de chômage beaucoup plus fréquentes, la formation est pour beaucoup de demandeurs d'emploi une nécessité afin d'actualiser ou adapter leurs compétences, accompagner leurs reconversions vers d'autres emplois et acquérir les savoirs de base indispensables pour se maintenir dans l'emploi.

Comme le montre une étude de la DARES¹, l'instabilité professionnelle s'accroît fortement : si les individus nés avant 1940 n'avaient connu, en moyenne que 2,7 emplois à l'âge de 40 ans, ceux nés dans les années 1960 en ont occupé 4,1 au même âge.

La même étude indique que 11 % des individus nés avant 1940 déclarent avoir connu un épisode de chômage long au cours de leur carrière. Bien que plus jeunes, les générations nées dans les années 60 sont déjà 25 % à avoir traversé une telle période de chômage. Cette instabilité frappe beaucoup plus durement les personnes les moins formées. 65 % des chômeurs au sens du BIT en 2010 ont un niveau inférieur au niveau BAC ; le taux de chômage des personnes sans diplôme ou n'ayant que le brevet est de 15,3% alors qu'il est de 8,9% avec le BAC et de 5,4% au niveau BAC+ ². Cette situation est particulièrement marquée pour les moins de 25 ans peu ou pas qualifiés et les chômeurs de longue durée.

Dans le même temps, des secteurs professionnels connaissent des difficultés de recrutement sur certains emplois, d'autres sont identifiés comme à fort potentiel de recrutement pour demain, d'autres évoluent très rapidement et nécessitent des formations d'adaptation plus fréquentes pour se maintenir dans l'emploi.

L'exercice de prospective des compétences des métiers et des qualifications (PMQ) réalisé par le CAS et la Dares, montre sur ce point que si une part importante d'emplois non qualifiés (18%) se maintiendra à l'horizon 2020, le niveau de compétences exigé pour les occuper évoluera assez fortement à la hausse.

Dans ce contexte la formation et notamment celle en direction des demandeurs d'emploi, revêt un caractère véritablement stratégique, pour leur permettre d'accéder à l'emploi et sécuriser leur maintien dans l'emploi.

Cependant, paradoxalement, comme les données statistiques l'indiquent abondamment, c'est pendant les périodes de chômage et au moment donc où ils se trouvent les plus fragilisés, que les actifs ont moins accès à la formation (32% contre 44% pour la moyenne des salariés).

¹ « Les transformations des parcours d'emploi et de travail au fil des générations », in *Emploi et salaires édition 2012*, Insee Références, février 2012.

² « Une photographie du marché du travail en 2010 », *Insee première* n°1391, février 2012.

De plus, comme pour celui de l'ensemble des salariés, l'accès à la formation est pour les demandeurs d'emploi très inégalitaire : les demandeurs d'emploi de niveau V et infra représentent 43 % des entrées en formation alors qu'ils représentent 65% de la demande d'emploi.

Plusieurs enquêtes et rapports récents ont identifié les nombreux obstacles que rencontrent les demandeurs d'emploi pour accéder à la formation.

La majorité d'entre eux évoquent parmi leurs difficultés celles liées à la recherche d'un financement, le manque d'information, l'éloignement des lieux de formation, la complexité des démarches administratives.

Par ailleurs et lorsque ces obstacles sont franchis, les délais d'entrée en formation peuvent décourager beaucoup de demandeurs d'emploi.

Pour autant les moyens mis en place pour la formation des demandeurs d'emploi sont importants. La dépense totale qui leur est consacrée par l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et Pôle emploi s'élevait à près de 4Mds d'€ en 2009.

Au cours de ces dernières années la montée en charge du FPSPP et des actions de Pôle emploi ont renforcé l'offre de formation qui leur est destinée, notamment avec la mise en place de la POE individuelle, qui permet une adaptation plus fine des formations aux emplois disponibles.

Des progrès notoires ont été ainsi accomplis dans le partenariat entre les OPCA et Pôle emploi pour faciliter le financement des actions de formation développées dans ce cadre.

Suite à la décentralisation de la commande publique de l'AFPA les Régions ont également renforcé leur intervention, créant pour nombre d'entre elles des services publics régionaux de la formation professionnelle, et contractualisant avec les partenaires sociaux en faveur de la sécurisation de l'emploi par la formation à compter du début de la crise en 2009.

Nonobstant, et pour ce qui est de l'offre de formation collective de pré-qualification, qualification ou reconversion, qui représente l'essentiel des moyens mis en place, les blocages restent nombreux. Les analyses telles qu'elles ressortent de différents rapports, convergent pour indiquer qu'une amélioration significative de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation tient autant à une coordination et à une optimisation des moyens qu'à une augmentation significative de ceux-ci.

L'urgence de la situation exige, quelles que soient les évolutions institutionnelles à venir dans le cadre du nouvel acte de la décentralisation, la mise en place rapide de solutions opérationnelles, et concrètes qui permettent d'augmenter le **taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation et de réduire les délais d'entrée en formation**. Les débats organisés au sein de la table ronde « Développement des compétences et formation tout au long de la vie », de la grande Conférence Sociale, ont marqué une convergence de vue des participants sur ces deux objectifs.

Ils ont décidé de se mobiliser et de proposer à leurs acteurs territoriaux des pistes de travail communes pour améliorer l'accès des demandeurs d'emploi à la formation :

- d'une part en apportant des réponses coordonnées à cinq enjeux majeurs : une lecture partagée des besoins des publics et des entreprises ; l'adaptation des formations et la qualité globale de l'offre de formation ; la constitution d'une commande publique plus homogène ; l'outillage des prescripteurs ; la levée des obstacles à l'entrée en formation ;
- d'autre part en développant des actions ciblées en direction des demandeurs d'emploi non qualifiés.

I. Développer la coopération entre les acteurs territoriaux

1. Une lecture partagée des besoins des entreprises, des publics au plan du territoire

Le territoire est le lieu où s'accomplit la relation formation-emploi. Il est aussi l'espace de mobilité privilégiée par les personnes à la recherche d'emploi.

Au fil des ans, la demande sociale pour plus de proximité a conduit à plusieurs phases de décentralisation et de déconcentration dans la conduite de l'action publique, et ainsi à une différenciation plus affirmée des politiques en fonction des réalités des territoires, des besoins des personnes et des entreprises.

Les partenaires sociaux ont engagé ce même mouvement, en s'appuyant sur leurs instruments paritaires, sur les observatoires de branche, et sur des outils facilitant l'individualisation des parcours professionnels.

Ces évolutions positives restent toutefois inachevées et en tout cas perfectibles.

Elles se sont très souvent opérées selon des logiques institutionnelles qui ont conduit à un cloisonnement que les instances de concertation prévues par les textes pour coordonner l'ensemble n'ont pas réussi à dépasser : les CCREFP de l'aveu de beaucoup joue encore insuffisamment un rôle de coordination, et les CPRDFP, même si leur élaboration a pu être marquée d'un progrès dans la concertation, restent des documents porteurs d'objectifs plus que de méthode.

Pour améliorer la coordination d'ensemble, le dialogue doit se fonder en premier lieu sur un **constat commun des réalités et des enjeux**. Or, si les exercices de diagnostic ne manquent par sur le territoire, ils sont souvent redondants les uns avec les autres, comme le constate le rapport établi par Mme Patricia SCHILLINGER, Sénatrice³.

³ Rapport d'information « les collectivités locales et l'emploi » fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'emploi p.42

Ils peuvent ainsi souvent s'appuyer sur des couvertures territoriales différentes donnant lieu à des diagnostics multiples qui s'entrecroisent : le diagnostic du PLIE sur la zone du PLIE, celui de la Maison de l'Emploi ou de l'ALE sur leurs zones respectives,....., tous ces territoires ne se recouvrant pas ou que partiellement.

L'urgence réside dans **l'adoption dans chaque région d'une politique de territorialisation commune, s'appuyant sur un accord entre l'Etat, la Région, les Départements et les partenaires sociaux pour :**

- **La définition de territoires communs d'intervention entre les principaux acteurs des politiques d'emploi, de formation et d'insertion ;**
- **La mise en œuvre sur ces territoires de diagnostics communs et partagés, s'appuyant notamment sur les compétences des OREF et associant directement Pôle emploi et les missions locales, les OPCA et les Fongecifs ;**
- **La détermination d'objectifs communs d'actions.**

2. La constitution d'une commande publique plus homogène

Les achats de prestations de formation sont réalisés dans leur très grande majorité par des marchés publics séparés : Région, Pôle emploi, Etat, Agefiph. Certains départements sont également acheteurs de formation pour la mise en place d'actions en faveur des bénéficiaires du RSA.

La diversité des commanditaires se traduit par une dispersion, et une disparité de l'offre et un chevauchement des dispositifs, des actions, de leur calendrier de programmation, et souvent à une superposition des critères d'entrée dans les actions.

Cette situation ne facilite pas le travail des conseillers de Pôle emploi, Cap emploi et des missions locales au moment de la prescription d'une action de formation.

Cet éclatement de la commande publique peut créer, là où la concertation n'est pas suffisante une concurrence entre les offres avec des redondances et des calendriers d'action différents.

Dans quelques régions les financeurs ont développé des modes de collaboration, à géométrie variable, tant dans leur périmètre que dans leur contenu : ils peuvent aller des groupements d'achat, à une coordination de ces achats.

Le récent rapport de l'Igas portant sur l'évaluation des marchés publics de formation de Pôle emploi a montré l'intérêt de telles démarches.

Il conviendrait que l'Etat, l'Agefiph, Pôle emploi et les Régions développent ensemble et de manière coordonnée une stratégie commune d'achats visant à coordonner les objectifs, publics, territoires, calendriers poursuivis etc.... qui permettent la constitution d'une offre homogène, et actualisée. La constitution des parcours de formation en serait facilitée pour les prescripteurs.

Les régions qui disposent d'une compétence de droit commun sur ce sujet sont invitées à prendre toutes initiatives pour assurer cette coordination des achats de formation.

Une coordination similaire des achats et financements de dispositifs complémentaires devrait être recherchée avec les partenaires sociaux pour ce qui concerne les actions qu'ils financent en direction des demandeurs d'emploi (POE collective, alternance etc), toujours au service de la construction facilitée des parcours de formation des demandeurs d'emploi.

Cette coordination favoriserait le conventionnement entre le FPSPP et les partenaires régionaux (Région, partenaires sociaux, Pôle emploi, ...) sur la base de projets territoriaux sectoriels ou interprofessionnels, dans le cadre de la nouvelle convention cadre relative à ce fonds.

Elle favoriserait également la structuration de l'offre de formation autour d'objectifs communs, selon les orientations du schéma visé ci-dessous.

3. L'outillage des prescripteurs

Les prescripteurs ont besoin de disposer d'une information exhaustive sur l'offre de formation existante afin d'être en mesure de proposer aux demandeurs d'emploi les formations qui répondent le mieux à leurs besoins dans un calendrier adapté.

Ils ont aussi besoin de rapidement pouvoir inscrire le demandeur d'emploi sur l'action de formation et pour cela de visualiser le calendrier du processus d'entrée (service d'information collective...) et les places disponibles.

Ainsi, la quasi-totalité des CARIF ont développé la constitution de base de données sur l'offre de formation de leur région. Toutefois, la diversité des pratiques constatées relatives au recueil des informations et leur actualisation, n'offre pas une visibilité optimale de l'offre de formation, tant du point de vue des professionnels que des usagers.

Dans certaines régions, se sont également développés, des outils de prescription en ligne, qui toutefois comportent des fonctionnalités différentes d'une région à l'autre.

Pôle emploi pour sa part, utilise un applicatif « Aude formation » qui permet aux conseillers de consulter les bases des CARIF et pour les formations qu'il finance, de procéder à la prescription et à l'inscription du demandeur d'emploi.

L'ensemble de ces initiatives attestent de l'enjeu opérationnel que constitue le besoin pour les prescripteurs de visualiser l'ensemble de l'offre de formation et de procéder rapidement à l'inscription du demandeur d'emploi sur les actions de formation.

C'est ce constat qui a conduit à la mise en œuvre du projet d'un système d'information national sur l'offre de formation piloté par CentreInffo, Dokelio.

Ce projet d'entrepôt de données doit permettre à terme d'offrir à l'ensemble des acheteurs et des prescripteurs une visibilité nationale sur l'offre financée à l'attention des jeunes et des demandeurs d'emploi et l'offre privée mobilisable par les salariés et les particuliers, ainsi que le nombre de places disponibles en temps réel.

La mise en œuvre de ce dispositif doit s'appuyer sur une collaboration et une participation active de l'ensemble des acteurs, notamment des organismes de formation qui renseigneront directement les rubriques de l'entrepôt afin d'y faire apparaître leur offre, dans un partage des rôles clairs avec les CARIF, notamment pour ce qui concerne le contrôle de la qualité des saisies et leur conformité au cahier des charges..

Il convient de faciliter la mise en œuvre de cet outil dans un cadre de concertation optimale au plan national et régional, et en faciliter son appropriation par tous les acteurs de la « chaîne formation ».

Par ailleurs des marges de progrès existent dans le suivi des entrées en formation des demandeurs d'emploi : un travail sera engagé avec Pôle emploi et les représentants des missions locales afin de déterminer des indicateurs plus complets.

4. La qualité de l'offre de formation

Près de 60 000 organismes ont eu une activité de formation en 2009 dont 15 450 ont exercé cette activité à titre principal⁴. Sur ces données 52% réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 75 000€.

Le grand nombre d'organismes et leur faible taille amènent à une trop grande dispersion et fragmentation de l'offre de formation qui nuit à sa visibilité. C'est une critique récurrente contre notre système et cela participe à son image négative.

De même la formation professionnelle continue souffre de la difficulté à objectiver ses résultats concrets.

Les fédérations professionnelles ont mis en place des démarches qualité : qualification OPQF, normes ISO, certification NF-AFNOR. Ces démarches volontaristes sont nécessaires mais pas suffisantes, car elles visent plus les processus de délivrance des prestations que la mesure de leur impact. De plus elles connaissent une relative faible diffusion.

Des évolutions réglementaires sont possibles pour renforcer les justifications à apporter par les organismes de formation lors de leur enregistrement à la Préfecture de Région. Elles feront l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives des organismes de formation dans les prochains mois.

De même une amélioration des procédures d'achat de formation, notamment en ce qui concerne la définition des besoins et des conditions de réalisation des actions peut aider à améliorer la qualité des actions.

⁴ DARES Analyses N° 069 septembre 2011

Il importe toutefois que les acheteurs publics et les OPCA harmonisent les critères de qualité auxquels ils soumettent les organismes au regard :

- **Des conditions d'accueil et d'information des stagiaires,**
- **des exigences d'organisation de la formation : individualisation, organisation en parcours, visée de certification des formations, ;**
- **des mêmes critères de mesure de résultat des actions : suivi à 6 mois, objectifs d'insertion dans l'emploi, ...**

Ces éléments pourraient donner lieu à l'élaboration d'une charte qualité commune à tous les financeurs, comme il en existe dans certaines régions.

Pour répondre au besoin global d'évaluation ressenti par tous les financeurs et décideurs il apparaît nécessaire que **les CCREFP se saisissent de leurs compétences d'évaluation en s'appuyant notamment sur les OREF.**

Le CNFPTLV pourrait organiser en lien avec eux un programme concerté et pluri annuel d'évaluation qui permettrait de consolider des résultats nationaux.

5. Lever les obstacles à l'entrée et au suivi d'une formation

Une enquête conduite par l'AFPA au cours de l'année 2010 montrait que 46% des stagiaires témoignaient de difficultés financières liées au suivi de la formation.

Ces difficultés se conjuguent très souvent avec des difficultés matérielles de transport, d'hébergement, de gardes d'enfants...

Des aides publiques existent pour aider à la prise en charge des frais annexes à la formation, selon toutefois deux régimes différents.

Certaines collectivités apportent également une aide au transport.

L'AFPA, organisme de formation relevant du service public de l'emploi, offre des solutions d'hébergement et de restauration qui sont aujourd'hui sous-utilisées.

Les stagiaires ne sont pas toujours informés de ces aides, et des solutions qui leur sont offertes.

Il conviendrait que dans chaque région un état des lieux précis des aides financières ou matérielles possibles soit dressé et actualisé, et mis à disposition des conseillers et prescripteurs, ainsi que des demandeurs d'emploi, pour que dans la finalisation du projet de formation, des solutions puissent être apportées aux personnes engageant un projet de formation. Cette typologie devrait permettre de s'assurer de la couverture des besoins.

Les CARIF/OREF pourraient être mobilisés dans ce cadre.

Cet état des lieux adossé à la carte des formations recenserait les possibilités de restauration, d'hébergement, les moyens de transport, les aides au transport, ...mobilisables sur chaque territoire.

II. Développer un effort particulier pour la formation des moins qualifiés

Les données disponibles soulignent l'inégalité d'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi. Les moins qualifiés d'entre eux sont proportionnellement ceux qui accèdent le moins à une formation qualifiante alors que ce sont ceux qui en auraient le plus besoin, au regard de leur éloignement du marché du travail (chômage de longue durée) ou de la précarité de leur situation professionnelle.

Cette situation est également paradoxale au regard des orientations formulées par les partenaires sociaux et le législateur. Suite à l'ANI du 5 décembre 2003, la loi du 4 mai 2004 pose les fondations d'un droit à la formation qualifiante différée tandis que la loi du 24 novembre 2009, suite à l'ANI de janvier 2009, vise à « permettre à toute personne, indépendamment de son statut, de progresser d'au moins un niveau de qualification durant sa vie professionnelle ». Dans l'optique de sécuriser les parcours professionnels, les périodes de privation d'emploi doivent constituer des moments propices pour traduire en acte ces ambitions.

La lutte contre l'illettrisme apparaît comme un préalable à l'accès à la qualification des demandeurs d'emploi. Ainsi la dernière enquête sur le sujet, dévoilée en 2005, soulignait que 15 % des demandeurs d'emploi et 26 % des bénéficiaires du RMI ne maîtrisent pas les savoirs de base. Afin d'améliorer cette situation il importe de s'assurer que l'offre de remédiation, déployée aujourd'hui par différents acteurs Etat, Régions, Départements parfois, maille le territoire de façon cohérente, soit connue et aisément mobilisable par les prescripteurs et ce de manière complémentaire à des actions de formation qualifiante.

A travers des appels à projets successifs - contrats d'accompagnement renforcés et CIF-CDD en 2011, contrats de sécurisation professionnelle publics art. 4 en 2012 – le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a fait émerger des actions de formation professionnelle innovantes en faveur des personnes sortant de CDD ou de mission d'intérim, souvent peu ou pas qualifiées, notamment les bénéficiaires des minimas sociaux. Ce sont des démarches importantes, qui pourraient à l'avenir être à la fois amplifiées et mieux coordonnées avec l'action des Régions chargées par la loi de contribuer à la mise en œuvre du droit d'accès à la qualification.

Mais au-delà des formes d'emploi temporaires, c'est bien l'ensemble des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés qui est concerné par l'enjeu de l'accès à la qualification. En ce sens le nouveau plan stratégique 2015 de Pôle Emploi représente une opportunité : en différenciant l'offre d'accompagnement en fonction du degré d'éloignement à l'emploi, il doit permettre de mieux positionner le levier que constitue l'entrée en formation qualifiante, au profit notamment de celles et ceux bénéficiant d'un accompagnement renforcé ou guidé.

Il est proposé aux acteurs territoriaux de mettre en place dans chaque région au début de 2013, **un plan d'action concerté** en direction des demandeurs d'emploi et visant à améliorer leur accès à la formation.

Ce plan déclinera les axes développées ci-dessus avec pour objectif d'accroître l'accès des demandeurs d'emploi à la formation par :

- Un repérage commun du public et des potentialités d'emploi,
- la mobilisation des instruments existants (POE, AFPR, contrat de professionnalisation, DIF portable, insertion par l'activité économique...) et ceux existants au plan local,
- une mise en commun et une optimisation de l'offre de formation disponible dans une logique de construction de parcours,
- la mise en œuvre d'une offre complémentaire pour combler les lacunes sectorielles et/ou territoriales qui pourraient se faire jour dans la construction des parcours. Les organismes de formation publics tels que l'AFPA et les Greta mobiliseront leur offre de service pour répondre à ce type de demandes,
- ces accords régionaux prévoiront également un objectif de progression du nombre de demandeurs d'emploi accédant à la formation. Ils s'appuieront sur les crédits nationaux et européens d'ores et déjà mis en œuvre en opérant si nécessaire leur réorientation, ainsi que sur les moyens qui pourraient être ouverts par la nouvelle convention cadre FPSPP.

Les Régions qui verront dans le cadre du nouvel acte de décentralisation leurs compétences renforcées en matière de formation des demandeurs d'emploi et qui sont appelées à exercer la responsabilité de chef de file du développement économique et de l'innovation sur leur territoire sont invitées à prendre, en lien avec les services déconcentrés de l'Etat, toutes les initiatives utiles pour favoriser l'élaboration du plan d'action régional prévu ci-dessus.

Ces dispositions sur lesquelles les partenaires sont appelés à se mobiliser n'ont pas pour objet à elles seules de résoudre la question du chômage. Elles peuvent toutefois, dès lors qu'ils sauront les adapter aux réalités régionales et locales, faciliter les modalités de coopération pour faire converger les moyens vers des objectifs partagés et des priorités communes. Et de là améliorer sensiblement l'efficacité de l'action collective en faveur d'une amélioration de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation.