

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.

Cette mobilisation à laquelle seront appelés les acteurs territoriaux doit s'opérer dans le respect des attributions de chacun d'entre eux et de leurs instances de gouvernance. Il s'agit ici de faire converger les moyens vers des objectifs ciblés et non pas d'anticiper les évolutions de compétences qui pourront résulter du nouvel acte de décentralisation.

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 ; les CPRDFP, s'ils ont marqué un progrès dans la concertation, sur les objectifs et les méthodes, n'ont pas encore franchi partout le pas de l'opérationnalité.

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 pas sur le territoire, ils sont souvent redondants les uns avec les autres, comme le constate le rapport établi par Mme Patricia SCHILLINGER, Sénatrice³.

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 Fongecif ;**
- **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.

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

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.

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 « Aide 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€.

La dispersion et la fragmentation de l'offre de formation 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.

Au-delà de ces démarches internes aux organismes, 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

Des évolutions réglementaires sont aussi possibles pour renforcer l'objectivation de critères qualité et 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.

Mais sans attendre, il importe 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 devra permettre de s'assurer de la couverture des besoins et de la complémentarité des aides financières.

Les CARIF/OREF pourraient être mobilisés dans ce cadre.

Cet état des lieux adossé à la carte des formations recensera 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 prévoient 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.

Ils pourront privilégier quelques orientations dans une démarche de GPEC territoriale.

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'État, 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.