



Inspection générale  
des affaires sociales  
**RM2013-112P**

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

**PRE-RAPPORT**

Établie par

Paulo GEMELGO

Anousheh KARVAR

Bruno VINCENT

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Adrien BREGER assistant

- 24 juin 2013 -



## **PRE-RAPPORT – EVALUATION PARTENARIALE DE LA POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D’EMPLOI..... 5**

1. DONNEES DE CADRAGE ET METHODOLOGIE.....	5
1.1. <i>Les données statistiques disponibles surestiment le nombre de demandeurs d’emploi ayant suivi une formation</i> .....	5
1.2. <i>Les données issues du Service public de l’emploi ne permettent pas une reconstitution des parcours individuels des demandeurs d’emploi</i> .....	6
1.3. <i>Le recours à des méthodes qualitatives d’analyse de parcours a permis d’établir des constats étayés par des enquêtes de terrain</i> .....	6
2. A QUOI SERT LA FORMATION ? .....	7
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> .....	7
2.1.1. Du demandeur d’emploi et conseiller du service public de l’emploi... ..	7
2.1.2. ... jusqu’aux acteurs institutionnels .....	8
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> .....	9
2.2.1. Un accès à l’emploi faiblement renforcé à court terme .....	9
2.2.2. Des effets plus positifs sur le maintien et le renforcement de l’employabilité.....	11
2.3. <i>Ce que l’on peut faire pour mieux valoriser l’apport de la formation</i> .....	11
2.3.1. Renforcer l’évaluation de la qualité de la formation .....	11
2.3.2. Accroître la connaissance de l’efficacité des formations .....	12
2.3.3. Promouvoir la formation comme gage de maintien de l’employabilité dès le premier entretien.....	13
3. LE PARCOURS D’ACCES A LA FORMATION : COMMENT LE FLUIDIFIER ? .....	14
3.1. <i>L’élaboration du projet de formation est un acte fondamental dans le parcours mais souvent négligé faute de ressources</i> .....	16
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.....	17
3.1.2. La question du financement oriente la recherche de la formation avant même la construction du projet .....	17
3.2. <i>Le parcours d’accompagnement est émaillé de délais à maîtriser et de ruptures de charge à éviter</i> .....	17
3.2.1. De l’idée à la réalisation, des délais « utiles » et « inutiles » scandent le parcours de formation.....	17
3.2.2. Le traitement administratif des dossiers de formation induit des démarches redondantes et peu efficaces.....	19
3.3. <i>L’autonomie du demandeur d’emploi devrait conditionner les modalités d’accompagnement à envisager</i> .....	20
3.3.1. La complexité du parcours vers la formation opère une sélection à l’arrivée en faveur des plus qualifiés .....	20
3.3.2. Les demandeurs d’emploi peu autonomes requièrent un accompagnement rapproché .....	20
3.3.3. Le parcours d’accès à la formation varie d’une région à l’autre .....	20
3.4. <i>Les trois réseaux du SPE répondent de manière hétérogène à la demande d’accompagnement des demandeurs d’emploi</i> .....	22
3.4.1. Pour proposer une entrée en formation, le conseiller de Pôle emploi doit surmonter des exigences professionnelles parfois contradictoires.....	22
3.4.2. <i>A contrario</i> , les conseillers de Mission locale et de Cap emploi disposent d’une plus grande latitude à accompagner un projet de formation. ....	22

3.4.3. Le manque de temps, d'expertise et de ressources internes limite la capacité d'accompagnement des conseillers Pôle emploi.....	23
3.4.4. 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.....	24
3.4.5. Un meilleur outillage des demandeurs d'emploi renforcerait leur autonomie .....	25
3.5. <i>L'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation devrait être renforcée</i> .....	27
3.5.1. Pour des demandeurs d'emploi porteurs de projets flous ou complexes, des prestations d'orientation devront être plus souvent envisagées.....	27
3.5.2. Les moyens qui sous-tendent l'offre de service en orientation doivent être renforcés.....	28
3.5.3. Dans les territoires, les services d'orientation pour salariés pourraient s'ouvrir davantage aux demandeurs d'emploi.....	29
3.6. <i>Des outils de gestion au service de la qualité du parcours des demandeurs d'emploi</i> .....	29
3.6.1. Un meilleur échange d'informations entre acteurs doit permettre un accompagnement plus adapté aux besoins des usagers .....	29
3.6.2. Permettre une gestion optimisée des places vacantes.....	31
4. FINANCEMENT ET COMPETENCES : COMMENT SIMPLIFIER LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL ET LES DISPOSITIFS ASSOCIES ? .....	32
4.1. <i>Le maintien de l'employabilité par l'employeur est une obligation légale</i> .....	32
4.2. <i>La loi de 1971 traduit l'obligation légale dans une contribution fiscale</i> .....	32
4.3. <i>Les dépenses des entreprises pour la formation professionnelle continue ne favorisent pas les salariés les plus exposés au chômage</i> .....	33
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> .....	34
4.4.1. Prémunir les employeurs d'un éventuel manquement à leur devoir de maintien de l'employabilité des salariés.....	34
4.4.2. Résoudre les dysfonctionnements de gouvernance passe par une clarification des compétences.....	35
4.5. <i>Des flux parfois redondants et des dispositifs à la gestion complexe sources d'inefficiences et de délais</i> .....	42
4.5.1. Des redondances en matière de coûts pédagogiques .....	42
4.5.2. Une sécurisation de la rémunération à trouver .....	43
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.....	46
5. L'OFFRE DE FORMATION : COMMENT AMELIORER LA QUALITE ET FAVORISER LES ENTREES-SORTIES PERMANENTES ?.....	47
5.1. <i>Améliorer la qualité des formations et la certification des opérateurs</i> .....	47
5.1.1. Evaluer et labelliser les opérateurs de formation.....	48
5.1.2. L'amélioration de l'offre, et en particulier sa modulation, passe par des évolutions de la commande de formation.....	49
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> .....	54
<b>ANNEXE - TROIS STRATEGIES TERRITORIALES D'ACCES DES DEMANDEURS D'EMPLOI A L'OFFRE DE FORMATION CONVENTIONNEE.....</b>	<b>57</b>

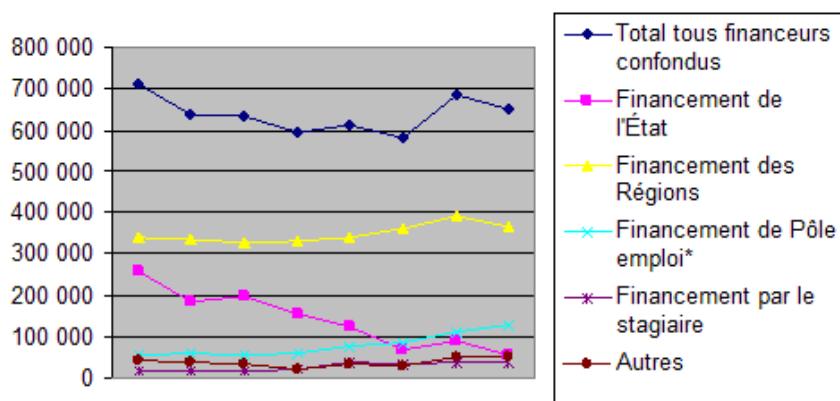
# Pré-rapport – Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi

## 1. DONNEES DE CADRAGE ET METHODOLOGIE

### 1.1. Les données statistiques disponibles surestiment le nombre de demandeurs d'emploi ayant suivi une formation

- [1] 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 formation<sup>1</sup>. 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 %)<sup>2</sup>.

Tableau 1 : Entrées en formation des demandeurs d'emploi entre 2004 et 2011



Source : Base BREST de la DARES.

- [2] Cependant, 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, le « 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 l'année : du fait des entrées / sorties du chômage, le nombre réel global de demandeurs d'emploi sur un an est bien supérieur au nombre moyen sur l'année. Une telle approximation donne donc une impression faussée, car très surestimée, de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation. L'UNEDIC estime, elle, qu'en une année, 8,6 % des demandeurs d'emplois sortant du chômage ont pu suivre une formation<sup>3</sup>. Cette estimation est sans doute beaucoup plus proche de la réalité du taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi.

<sup>1</sup> Source Etude DARES, avril 2013-027

<sup>2</sup> Source INSEE.

<sup>3</sup> Source UNEDIC, *Accès à la formation des chômeurs indemnisés*, 18 janvier 2013

### **1.2. Les données issues du Service public de l'emploi ne permettent pas une reconstitution des parcours individuels des demandeurs d'emploi**

[3] 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 formation<sup>4</sup>.

[4] 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 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 publics<sup>5</sup>. Deux enquêtes anciennes de la DARES, l'une exploitant les informations collectées à l'ANPE en 2002-2003<sup>6</sup> et l'autre réalisée par téléphone en 2008-2009 auprès de demandeurs d'emploi ayant suivi une formation en 2006, fournissent les principaux constants sur les délais, le taux d'accès et l'efficacité des formations suivies. Leurs données n'ont pas été actualisées depuis.

### **1.3. Le recours à des méthodes qualitatives d'analyse de parcours a permis d'établir des constats étayés par des enquêtes de terrain**

[5] 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 orientent (carte mentale<sup>7</sup> 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 dématérialisés en se mettant à la place du demandeur d'emploi). Leurs résultats 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 2012<sup>8</sup> et aux entretiens conduits auprès des acteurs constitutionnels. 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.

---

<sup>4</sup> La mission a concentré ses investigations sur les trois principaux réseaux d'accompagnement que sont Pôle emploi, les Missions locales et les Cap emploi.

<sup>5</sup> Enquêtes sortants.

<sup>6</sup> C. Bonaïti, A. Fleuret, P. Pommier, P. Zamora, « Pourquoi 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 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

- [6] L'ensemble est organisé, dans ce pré-rapport 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*

- [7] 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.

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

- [8] 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 formation<sup>9</sup>. 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'emploi<sup>10</sup>.

#### **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'emploi<sup>11</sup> 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.

<sup>9</sup> 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* ».

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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).

- [9] 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 durablement du chômage.
- [10] 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 elle<sup>12</sup>.

### 2.1.2. ... jusqu'aux acteurs institutionnels

- [11] 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 des ces derniers, elle s'articule fréquemment à la notion d'emploi vacant<sup>13</sup>. En effet, en France, les offres d'emplois non-pourvues faute de candidats sont estimées à approximativement 300 000 par an<sup>14</sup>, soit 1,4 % de l'ensemble des recrutements (hors intérim)<sup>15</sup>.
- [12] 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.
- [13] 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 »<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> *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.

<sup>13</sup> La première est administrative (liste fixée par arrêté préfectoral) tandis que la seconde est statistique (notion construite à partir de l'enquête OFER réalisée par la DARES).

<sup>14</sup> D'après les estimations de la DGEFP présentées devant le COE le 21 mai 2013.

<sup>15</sup> Pôle emploi estime quant à lui ce chiffre à 116 000, ce qui renforce le caractère frictionnel de ces offres non pourvues.

<sup>16</sup> 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

[14] Des études économétriques récentes<sup>17</sup> montrent que la formation a un impact plus contrasté qu'attendu sur l'emploi<sup>18</sup>. 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 suivie<sup>19</sup>. 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.

[15] 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 %<sup>20</sup> en 2012 ne concerne que les publics rémunérés par Pôle emploi ou percevant des indemnités chômage. 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 grande<sup>21</sup>. 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

[16] 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.

---

<sup>17</sup> Voir annexe « Les limites de l'approche adéquationniste ».

<sup>18</sup> Il n'est pas ici question de dispositifs comme l'AFPR et la POE 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Le réseau Chéops 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).

<sup>21</sup> 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.

[17] Lorsque la proportion de chômeurs formés sur un marché augmente, les travaux empiriques réalisés<sup>22</sup> 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 cet impact limité sur l'emploi

[18] 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'emploi<sup>23</sup> ;
- retour à l'emploi des demandeurs d'emploi dans des domaines fréquemment distincts de celui de la formation<sup>24</sup>.

[19] 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.

---

<sup>22</sup> Ferracci, M., Jolivet, G., Van den Berg, G. J., «Treatment evaluation in the case of interactions within markets », 2011, *IZA D*, n° 4700.

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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 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 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**

- [20] 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 limité<sup>25</sup>.
- [21] L'effet de remobilisation ne doit toutefois pas être sous-estimé : en 2011, une enquête de la DARES 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.
- [22] Sans que dans ces configurations n'intervienne un lien direct entre la formation suivie et l'emploi retrouvé, du point de vue des usagers, 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**

- [23] Si les demandeurs d'emploi sont confiants dans le fait que les formations proposées sont sélectionnées parce qu'elles ouvrent à des secteurs qui recrutent, ils sont nettement plus inquiets quant à la qualité des formations financées. 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 usagers 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 qualité<sup>26</sup>, 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**

- [24] 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.
- [25] 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 plateforme nationale de l'offre de formation en regroupant l'évaluation par les stagiaires sur un organisme de formation ou un type donné de session (ex : par niveau, secteur, métier,...).

---

<sup>25</sup> D'après l'enquête auprès de demandeurs d'emploi réalisée par la DARES en 2011, seul un quart des stagiaires estiment que la formation leur a servi à ouvrir ou prolonger des droits à l'allocation chômage.

<sup>26</sup> 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.

- [26] Du côté des prescripteurs, le développement de « référents formation<sup>27</sup> », 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,...).
- [27] 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.
- [28] 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. Quoi qu'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**

- [29] L'agrégation au niveau national de données d'évaluation nécessite l'adoption de standards communs relatifs au type de formation suivie (qualifiant<sup>28</sup>, 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 ;
  - taux de satisfaction des stagiaires.
- [30] Une telle consolidation, réalisée par la DGEFP avec le support 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.**

---

<sup>27</sup> La dénomination correspondante chez Pôle emploi est celle de « correspondant de stage ».

<sup>28</sup> 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**

- [31] 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.**

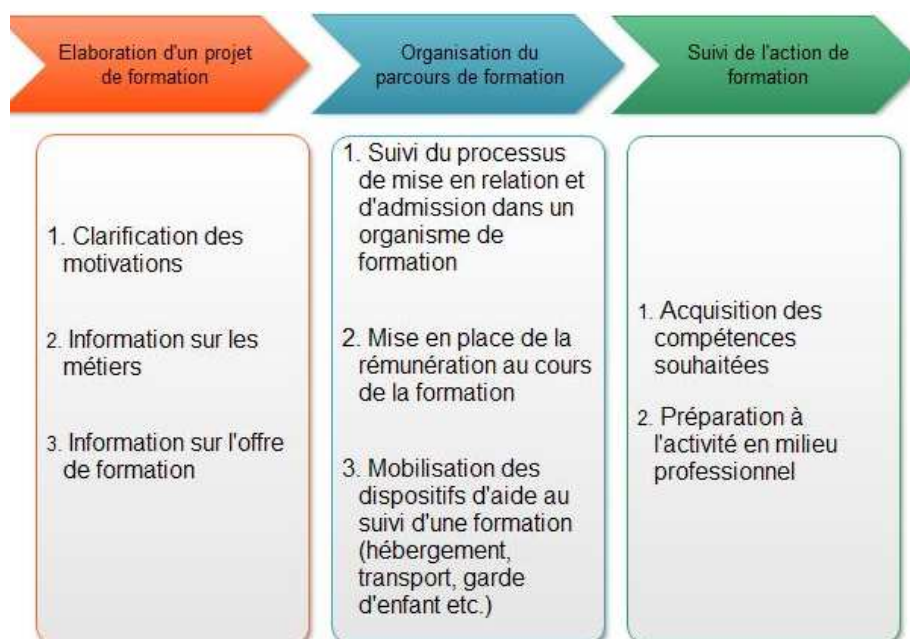
- [32] Outre le raccourcissement possible du délai d'entrée en formation, cette démarche favorisera une plus grande ouverture des demandeurs d'emploi dans leur questionnement sur leur projet professionnel.
- [33] Le principal facteur de réussite d'un projet de formation est la motivation du demandeur 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. 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 collective 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 ?

[34] 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

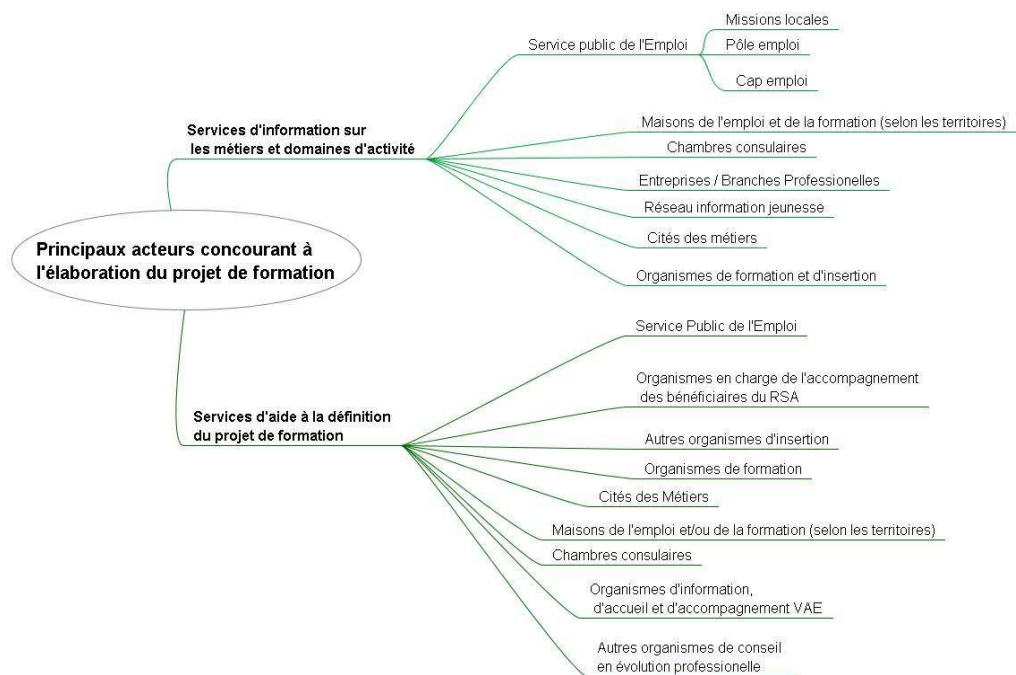


Source : IGAS.

[35] 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 pour mieux définir son projet professionnel et clarifier ses motivations (Etape 1-1), s'informer sur les métiers (Etape1-2) et sur l'offre de formation (Etape1-3).

[36] 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 a recours, 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

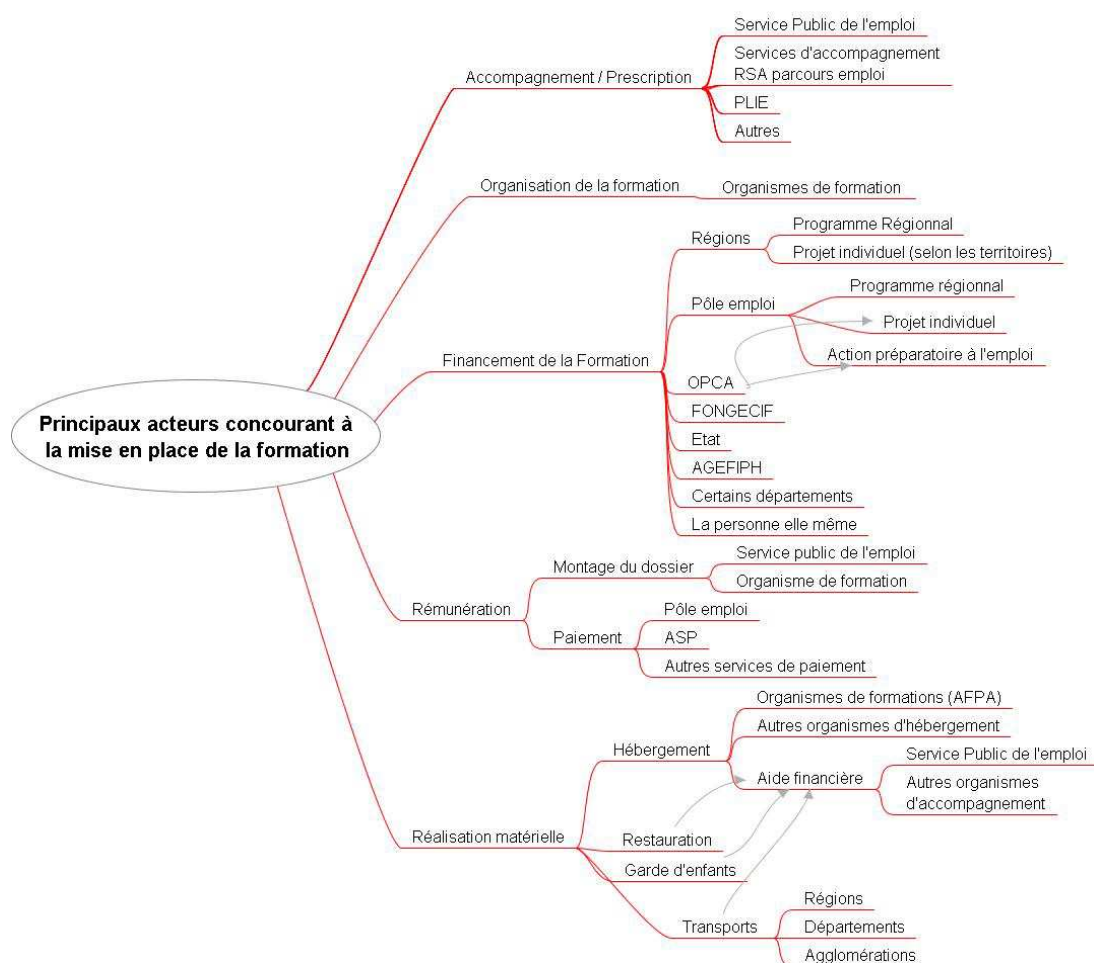


Source : IGAS.

[37] Lors de la seconde étape, celle de l'organisation du parcours de formation, le demandeur d'emploi doit s'approprier de nombreuses informations émanant de sources diverses : le SPE pour la prescription de la formation, l'organisme de formation pour les dates d'informations collectives<sup>29</sup> 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).

<sup>29</sup> Sessions de recrutement des organismes de formation.

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



Source : IGAS.

[38] Lors de la troisième étape, 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*

[39] 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.

[40] 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**

[41] 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 grand public<sup>30</sup>.

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

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

[43] 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 budgétaire.

[44] 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**

[45] 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 l'impression d'avoir bénéficié d'un accès à la formation d'autant plus rapide.

[46] Entre l'expression d'un besoin de formation lors de l'entretien et la validation par le conseiller d'un acte de formation, le délai pour faire mûrir son projet de formation pourrait être de neuf semaines<sup>31</sup> si le demandeur d'emploi se voyait proposer des prestations Pôle emploi pour élaborer un projet de formation.

---

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> Mesurée de manière indicative par la mission dans une des agences visitées en Région Centre.

### 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 locales<sup>32</sup>, 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.*

- [47] 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 l'allongement des délais.
- [48] 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)<sup>33</sup>, soit un délai de 25 semaines.
- [49] 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 le retard pris pour réaliser son projet de formation mais il peut en constituer la raison principale.
- [50] Pour écourter les délais inutiles, la mission fait dans les parties 4 et 5 de ce pré-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 (acte métier codifié par le sigle EFO<sup>34</sup> dans le système d'information de Pôle emploi) et la date effective d'entrée en formation (AIS<sup>35</sup>). 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. La recommandation visant au suivi de l'indicateur proposé a déjà été formulée dans de précédents rapports. Toutefois, dans la pratique, l'enregistrement simultané des actes rend aujourd'hui l'indicateur inopérant.

<sup>32</sup> Les 40 000 autres ayant été orientés par d'autres intermédiaires : PLIE, Maisons de l'emploi, etc.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> « Envoi en formation ».

<sup>35</sup> « Attestation d'Inscription en Stage ».

**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'entrée en formation.

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

- [51] Maintes fois observée par la mission lors de ses déplacements, 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 la question fondamentale à résoudre.
- [52] Ainsi, « 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, 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.

#### Extrait de l'Etude MENSIA 2010, Pays-de la Loire

*« 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 délégué. 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 délégué ;*

*- 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 délégué,*

*- 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

- [53] La mission a pu constater lors de ses déplacements en agences la lourdeur des démarches qui se matérialisent par les multiples feuillets papier que doivent remplir les conseillers à tout bout de champ ; feuillets traités en partie sein même de Pôle emploi et faisant la navette ; dossiers, de la POE par exemple, qui nécessitent de circuler entre de nombreuses mains (OPCA, organisme de formation, employeur, demandeur d'emploi) et qui sont parfois perdus. 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.

**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**

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

[55] La 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 qualifiés<sup>36</sup>.

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

[56] 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 jeunes<sup>37</sup>), alors que d'autres réalisent de manière plus autonome leur parcours d'accès à la formation.

[57] 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 du projet professionnel et du projet de formation qui en découle.

[58] 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**

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

- dans certaines régions, telles que Rhône-Alpes, Aquitaine, Poitou-Charentes, Picardie ou Champagne-Ardenne, les systèmes d'échanges d'informations, permettent aux

<sup>36</sup> C. Bonaiti, A. Fleuret, P. Pommier, P. Zamora, « Pourquoi les moins qualifiés se forment-ils moins ? », DARES, Documents d'études, n°116, juillet 2006.

<sup>37</sup> Telles les prestations d'orientation professionnelle assurées par les Missions locales ou les différents programmes régionaux d'insertion des jeunes.

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 Loire<sup>38</sup>, la prescription d'une formation n'est pas obligatoire pour entrer 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.

[60] 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 tâchera d'explicitier en proposant, dans son rapport final, trois scénarii territoriaux d'accès des demandeurs d'emploi à l'offre de formation conventionnée : parcours libre, parcours réglementé, parcours différencié (Voir Annexe).

[61] 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'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 d'un référent 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.

---

<sup>38</sup> 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.

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

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

[62] 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.

[63] 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 au 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.

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

[64] 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 plus 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, plus réticents à entreprendre par eux-mêmes un projet de formation<sup>39</sup>.

[65] 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 ont pu entrer 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 %).

[66] 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 accompagnés<sup>40</sup>, soit 40 % de l'ensemble des dossiers en cours de suivi par le réseau des Cap emploi. Environ la moitié d'entre eux ont pu intégrer 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)<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Monographie MENSIA Pays-de la Loire.

<sup>40</sup> Données issues de *Parcours H*, transmises par la Confédération nationale Handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (CHEOPS)

<sup>41</sup> Source tableau de bord de l'emploi et du chômage des personnes handicapées, AGEFIPH, mars 2013

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

[67] Pour les conseillers Pôle emploi, la validation du projet professionnel est une compétence spécifique et créatrice de valeur, qu'ils doivent pouvoir pleinement exercer<sup>42</sup>. L'orientation vers la formation est perçue comme une expertise à part entière qui nécessite des connaissances approfondies et un temps dédié.

[68] 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 pu évaluer 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 aussi<sup>43</sup>.

[69] 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.

[70] Afin d'accompagner l'important déploiement de la nouvelle offre de services de Pôle emploi<sup>44</sup>, une montée en compétences des conseillers est prévue sur les problématiques de l'orientation et de la formation des demandeurs d'emploi : elle passera en particulier par 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* »<sup>45</sup>. 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* ».

---

<sup>42</sup> Extraits des focus groupes « Conseillers ».

<sup>43</sup> Etude MENSIA Rhône-Alpes.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

### 3.4.4. 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

[71] 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. 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. 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 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 ultérieurement<sup>46</sup>.

[72] 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 est 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 des conseillers.

[73] 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.

---

<sup>46</sup> 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.



[74] 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.**

[75] 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 (voir la partie 3.4.4.2.). 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 Alpes<sup>47</sup> ;
- 2) fixer des quotas par formation<sup>48</sup> ou par pool de formations aux organismes de formation de représentation par grand type de publics<sup>49</sup>.

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

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

[76] 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 faire avancer 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*.

[77] De ces éléments, il semble important de retenir que pour ces demandeurs d'emploi, l'amélioration du service qui leur est rendu, tient à :

---

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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).

- 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 ;
- et une mise en relation plus forte avec les secteurs d'activité économique.

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

- Mieux suivre le parcours

[78] 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.**

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

[79] 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 régionaux<sup>50</sup> ou nationaux<sup>51</sup> existants sont soit mal configurés pour répondre aux besoins des demandeurs d'emploi, soit insuffisamment fiables quant aux informations fournies.

[80] 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 recherche<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> En particulier ceux des CARIF (Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation).

<sup>51</sup> Relevons particulièrement le site *Orientation pour tous* et le site *Intercarif*.

<sup>52</sup> 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).

[81] La priorité est de 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.

[82] Ce portail pourrait permettre aux internautes de poser une question à l'organisme de formation dont la réponse, en étant accessible à tous, améliorerait la qualité de l'information et limiterait 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

[83] 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.

[84] 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, 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 recherche<sup>53</sup>.

[85] 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 nous voir »<sup>54</sup>.

[86] 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.**

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

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

[87] 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.

[88] 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.

---

<sup>53</sup> Constat confirmé lors de la tenue des Focus groupes de demandeurs d'emploi réalisés à l'initiative de la mission.

<sup>54</sup> *Verbatim* d'entretien avec un conseiller.

**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.

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

- [89] 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.
- [90] Selon le rapport conjoint des deux directeurs de l'AFPA et de Pôle emploi en prévision du transfert des psychologues de l'AFPA en 2010<sup>55</sup>, 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).
- [91] 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 moins 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.

Tableau 2 : 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

- [92] 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 1er septembre au 31 décembre 2012 sur l'ensemble des 7 modules »<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> « 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.

<sup>56</sup> 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.

**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.**

**3.5.3. Dans les territoires, les services d’orientation pour salariés pourraient s’ouvrir davantage aux demandeurs d’emploi**

[93] 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 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, les maisons de la formation. Plus récemment des permanences de conseil en évolution professionnelle restent au service des seuls salariés.

[94] 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.**

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

[95] 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.

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

[96] Malgré certaines organisations régionales, qui font encore figure d’exception, telles qu’elles existent par exemple à travers PROSPER en Rhône-Alpes<sup>57</sup> ou Cap Métiers en Aquitaine<sup>58</sup>, l’information des usagers et l’outillage des conseillers fait encore largement défaut. Ces difficultés sont accentuées si la formation se trouve dans une autre région utilisant d’autres systèmes d’information.

[97] 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.

---

<sup>57</sup> Issue d’une collaboration Pôle emploi, Région et AGEFIPH.

<sup>58</sup> Issue de l’Association Aquitaine Cap métiers créés par la Région, l’Etat les partenaires sociaux et d’autres acteurs de l’insertion.

- [98] L'existence de flux d'information correspondant à la mise en relation avec l'organisme de formation (EFO<sup>59</sup>), aux résultats de cette mise en relation (AIS<sup>60</sup> si inscription mais aussi éventuels motifs de refus) et à l'entrée en stage (AES<sup>61</sup>) est fondamental pour garantir le suivi des personnes et évaluer l'efficacité des mesures proposées. L'intérêt de ces flux d'informations automatisées dépasse largement le traitement administratif mais apportera un gain de temps aux prescripteurs et améliorera leur suivi des parcours individuels.
- [99] Hormis les régions où existent ces 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 généralement à leur disposition que les portails à destination du grand public dont la qualité fait encore défaut.
- [100] 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 d'une nécessité pour l'ensemble des réseaux d'accompagnement de prévenir les ruptures de prise en charge. Pour cela, il est donc nécessaire que l'ensemble des services d'accompagnement soient dotés d'un outil d'interaction avec les organismes de formation via les bases régionales.
- [101] 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 être un objectif commun vers lequel faire évoluer les différents outils informatiques des prescripteurs. 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 formation<sup>62</sup>.
- [102] 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.
- [103] 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.
- [104] 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 cela de constituer des listes de personnes prêtes à se former mais n'ayant pas encore de place en formation. Une telle fonctionnalité améliorerait le service rendu aux demandeurs d'emploi et permettrait aux acheteurs de formation d'avoir connaissance des besoins du public.

---

<sup>59</sup> « Envoi En Formation ».

<sup>60</sup> « Attestation d'Inscription en Stage ».

<sup>61</sup> « Attestation d'Entrée en Stage ».

<sup>62</sup> 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.

[105] 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.**

### **3.6.2. Permettre une gestion optimisée des places vacantes**

[106] Pour pouvoir s'orienter, le grand public et les réseaux d'accompagnement ont besoin de connaître les places disponibles dans une action de formation.

[107] Dans ce but, il est nécessaire d'associer les organismes de formation dans la mesure où ce sont eux qui organisent les informations collectives et qui, dans la grande majorité des cas, effectuent la sélection des personnes retenues en formation. Grâce aux flux de données des CARIF<sup>63</sup> qui alimenteront quotidiennement la base nationale de données sur les formations, une visibilité de ces places restantes pourra être faite sur le portail d'information sur les métiers et les formations *Orientation pour tous*. Une session pourrait dès lors être considérée comme « ouverte » tant que l'organisme de formation n'aurait pas fait savoir que la session est clôturée. Les organismes de formation seront d'autant plus incités à fournir cette information qu'elle limitera le nombre d'appels de demandeurs d'emploi souhaitant d'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, le fait qu'il reste ou non des places disponibles dans les sessions d'information collective et dans les stages de formation.**

---

<sup>63</sup> 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.

#### **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***

[108] En dépit des évolutions législatives en faveur du droit des salariés, dans le domaine de la formation professionnelle continue, le pouvoir de l'employeur reste important. Le seul droit d'initiative opposable, le Congé individuel de formation (CIF)<sup>64</sup>, 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.

[109] Au fil du temps, la jurisprudence a reconnu 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. Dans les années 1990, elle évolue en faveur d'un devoir des employeurs pour l'adaptation de leurs salariés. Dans les années 2000, elle considère l'obligation d'adaptation comme un moyen de satisfaire l'obligation de reclassement suite à un licenciement économique.

[110] 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 l'obligation de maintenir l'employabilité du salarié, 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 dans le cadre du reclassement.

[111] 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.

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

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

[113] 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. Les dépenses consacrées aux actifs occupés du secteur privé passent, depuis, 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.

---

<sup>64</sup> Article L. 6322-1 du code du travail.



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

[114] 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 »<sup>65</sup> serait à l'origine des inégalités observées quant à l'accès à la formation dans l'entreprise. Les entreprises 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 que dans la difficulté à accorder l'ensemble des parties prenantes sur leurs objectifs et leurs attentes quant à la formation professionnelle continue.

[115] 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), 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 entreprises<sup>66</sup>.

[116] Selon les annexes au PLF pour 2013, les entreprises ont versé 13,1 Mds€ pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage, représentant, en moyenne en 2010, 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.

[117] La création du FPSPP<sup>67</sup> accroît l'effort global des entreprises à destination des demandeurs d'emploi. Il s'agit, là, d'un premier pas vers l'orientation de ressources issues des entreprises en direction de la formation de demandeurs d'emploi. Pour assurer ses missions, le fonds a été doté, depuis 2010, de ressources constituées pour leur plus grande partie d'un prélèvement sur la collecte des OPCA dont le pourcentage doit être 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.

[118] Bien qu'élevées, les ressources du fonds 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 formation<sup>68</sup> ;
- 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 :

---

<sup>65</sup> « 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.

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

<sup>68</sup> Cour des Comptes, Rapport public annuel 2013 – février 2013.

- 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 lentement<sup>69</sup>.

[119] Par ailleurs, alors que le FPSPP a notamment été créé, selon les objectifs affichés dans l'ANI 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 par le fonds.

#### **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***

[120] 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.

[121] 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 salariés<sup>70</sup>.

[122] 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.

[123] 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 du maintien effectif de leur employabilité.

---

<sup>69</sup> 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).

<sup>70</sup> 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.

[124] 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**

[125] Il est tout à fait remarquable de noter que les innombrables rapports qui ont été consacrés ces quinze dernières années à la formation professionnelle ou aux acteurs qui concourent à ces dispositifs parviennent de façon quasi unanime aux mêmes conclusions sans qu'il ait été possible de réformer des difficultés 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.

[126] 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 qui sont adossés à des logiques différentes et qui voient intervenir différents acteurs. L'une des exigences formulées de façon unanime 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 respective, sur la définition des orientations stratégiques comme sur la mise en œuvre opérationnelle aux niveaux national, sectoriel et territorial.

[127] Si les CPRDF<sup>71</sup> 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.

[128] 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**

[129] 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.

---

<sup>71</sup> Contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle.

[130] Une nouvelle étape de décentralisation 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 groupés 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 pour donner une parfaite lisibilité à l'acte d'achat, pour gagner en cohérence et pour simplifier par rétroaction le parcours des demandeurs d'emploi.

[131] 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. La commande publique des Régions devrait intégrer opportunément les appels à projet du FPSPP dans une procédure d'achats unifiée.**

[132] 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* ».

[133] 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 3 : 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
	<b>TOTAL</b>	<b>153,6</b>

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

\*AAP : appel à projet

[134] 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€.

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

- [135] 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 à accroître leur contribution à l'effort de formation des demandeurs d'emploi.
- [136] En participant au financement global des achats de formation, les partenaires sociaux pourront ajuster le taux global de prélèvement sur la collecte des OPCA, sans modifier la contribution globale pesant sur les entreprises, en fonction des besoins régionaux agrégés et de la capacité de l'offre de formation à y faire face.
- [137] 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 5).

**Recommandation n°20 :** En période d'augmentation conséquente du nombre de demandeurs d'emploi, la conférence nationale des financeurs<sup>72</sup> pourra proposer aux organisations représentatives d'employeurs et de salariés d'augmenter le taux de contribution au FPSPP en conséquence. Cette mesure entraînera une modification législative dans le cadre du futur projet de loi relative 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 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.

---

<sup>72</sup> Voir *infra*.

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

- [138] 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 nationale<sup>73</sup>, ces formations étant assurées par le passé par l'AFPA dans le cadre d'une subvention de l'Etat.
- [139] De même, le Conseil national de l'industrie (et ses comités stratégiques de filière)<sup>74</sup> travaille à identifier des besoins en compétences dans les nouveaux métiers émergents dans des filières identifiées comme porteuses pour l'avenir.
- [140] 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).
- [141] 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 pertinentes<sup>75</sup>.
- [142] 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 indemnisés<sup>76</sup>, avec des coûts pédagogiques variables selon les quatre taux communément observés dans la commande publique.

---

<sup>73</sup> Comme chaudronnier par exemple.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> L'UNEDIC évalue à 6,1 mois la durée moyenne des formations réalisées par les demandeurs d'emploi indemnisés.

Tableau 4 : 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

- [143] Cette simulation fait ressortir, dans sa fourchette moyenne (durée de 1 085h et taux horaire de 10€<sup>77</sup>), 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.**

- [144] Les bénéficiaires de l'AREF<sup>78</sup> représentant la moitié des entrées en formation qualifiante<sup>79</sup>, 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), l'autre moitié des personnes si elles bénéficient d'une rémunération publique de stage (652,02 € mensuels) pourraient être prises en charge par les pouvoirs publics (Etat et/ou Régions). Le coût total de rémunération supplémentaire généré par une telle mesure dépend là aussi de la durée des formations, si l'on considère la durée moyenne, de 6,1 mois celui-ci peut être évalué à 231 M€ sur deux ans.

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

- [145] Sous les auspices des représentants des Régions, la **Conférence nationale des financeurs** arrêtera les orientations stratégiques d'achats de formation en faveur des demandeurs d'emploi dans une perspective pluriannuelle des commandes publiques régionales. Elle débattrà 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. 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).

<sup>77</sup> Ce taux se rapprochant des 9.15€ communément utilisé pour monétiser le DIF.

<sup>78</sup> 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 en moyennent d'un mois de prise en charge au titre de la R2F.

<sup>79</sup> Extrapolations Mission à partir des informations UNEDIC et Annexe au PLF 2013.

- [146] Elle déterminera, en son sein, les critères d'éligibilité des demandeurs d'emploi à l'ensemble de l'offre de formation collective ainsi achetées 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.
- [147] Elle réunira les financeurs des coûts pédagogiques des formations et se composera de l'Etat, des représentants 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.
- [148] 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.
- [149] Elle rendra compte de ses travaux, sur une base régulière au futur Conseil national d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (CNEOFP)<sup>80</sup> où sont réunis outre le tour de table des financeurs, les représentants de l'Etat.
- [150] **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 données régionales. Elles réuniront outre les représentants régionaux des financeurs nationaux, les prescripteurs de formation. Les représentants des organismes de formation pourront être utilement consultés.
- [151] 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.
- [152] 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.

---

<sup>80</sup> 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).



## 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 Régions<sup>81</sup> 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 ;
- Au niveau des conférences régionales, en cohérence avec les mesures de fongibilité de certaines aides prises récemment par Pôle emploi, chaque Direction régionale 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 de ce seuil.

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-financière<sup>82</sup>, soit résulter de la négociation. Le pragmatisme

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> Un critère purement financier, en partie déconnecté des réalités du terrain, n'apparaît pas pertinent.

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**

- [158] 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).
- [159] 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**

- [160] 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 Régions, éventail d'AIF<sup>83</sup> 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 identiques<sup>84</sup> par des acteurs distincts s'adressant en partie aux mêmes publics conduit à des redondances et à des flux croisés.
- [161] 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.
- [162] 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°22 : Fusionner les dispositifs finançant les actions individuelles et en donner la gestion exclusive à Pôle emploi.**

- [163] 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 « sur mesure ».

<sup>83</sup> Aide Individuelle à la Formation.

<sup>84</sup> Les critères d'éligibilité, les montants, les publics ciblés varient d'une prestation à l'autre.

[164] 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.

[165] 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. 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

[166] 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 régissant<sup>85</sup> la rémunération des demandeurs d'emploi durant leur formation. La question est pourtant fondamentale dans un souci de sécurisation des parcours.

[167] 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'emploi<sup>86</sup> : 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.

[168] 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 combattant<sup>87</sup> » 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.

---

<sup>85</sup> Pour une cartographie des dispositifs et un développement des sigles se reporter à l'annexe correspondante.

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> Formule maintes fois rapportés par les interlocuteurs de la mission dont de nombreux conseillers et demandeurs d'emploi.

### Exemple d'interaction entre AREF-R2F-RSP-RFPE<sup>88</sup>

Un demandeur d'emploi indemnisé au titre de l'ARE verra cette dernière prorogée en 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 R2F financée par le FPSPP ;
- soit ces critères ne sont pas remplis et les critères de l'Allocation Spécifique de Solidarité 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 RFPE de Pôle emploi, 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.

[169] La prise en charge 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 chômage<sup>89</sup> ou voyant leurs droits s'interrompre pendant leur formation<sup>90</sup> et constitue en soit une simplification. La mission propose cependant d'aller plus loin.

[170] 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.

<sup>88</sup> Les différents dispositifs sont décrits au sein de l'annexe traitant de la cartographie des flux financiers sur les territoires.

<sup>89</sup> Dont les formations actuellement financées par Pôle emploi éligibles à la RFPE ou financées par les Régions mais non éligibles à la R2F.

<sup>90</sup> Prises en charge, si les conditions le permettent, par la R2F.

- [171] 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 rémunérés<sup>91</sup> mais uniquement pris en charge au titre de la protection sociale (soit 67 400 stagiaires). Ces formations non rémunérées durent en moyenne 5 mois<sup>92</sup>. 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 années<sup>93</sup>, 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.
- [172] 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.
- [173] 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'une expérimentation dans une région à définir.**
- [174] Dans une perspective de simplification et d'extension des dispositifs, la mission propose deux scénarii visant à maintenir deux, voire quatre, modes de rémunération.
- [175] Dans le premier scénario :
- 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.
- [176] 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.
- [177] 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 scénario 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.

---

<sup>91</sup> Un stagiaire est considéré comme étant rémunéré s'il perçoit sa rémunération pendant toute la durée de la formation.

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Voir l'annexe décrivant les flux financiers.

[178] La mission propose ainsi de supprimer la RFPE, le budget afférent<sup>94</sup> 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*.

[179] Un scénario 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.

[180] 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. 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.

[181] Dans ce second scénario, la simplification ne serait toutefois que partielle. Conserver des rémunérations distinctes (RFPE et rémunération publique) 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.

### **Recommandation n°23 : Sécuriser la rémunération des demandeurs d'emploi en formation par l'universalisation et les simplifications techniques proposées par la mission.**

#### **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**

[182] 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€.

[183] 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 €<sup>95</sup>. Il en va de même de l'aide de 30€/nuît proposée par Pôle emploi, supposée financer le coût d'un hébergement.

<sup>94</sup> 68 M€ de R2F en 2011, 92 M€ en 2012, 98 M€ en 2013 (prévisionnel) hors cotisations sociales.

<sup>95</sup> 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.

[184] 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 montant<sup>96</sup>, soit afin d'en financer l'extension à l'ensemble des stagiaires ; les ordres de grandeurs étant comparables.

[185] La question des barèmes distincts entre financeurs en matière d'aides à la mobilité et du droit d'option<sup>97</sup> des travailleurs handicapés en matière de rémunération et du niveau de cette dernière mériteraient également d'être abordée.

**Recommandation n°24 : 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**

[186] 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 par les acheteurs et les financeurs des contenus, des modalités de mise en œuvre et des durées des formations dispensées. 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 :

- 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.

---

<sup>96</sup> En se fondant sur les chiffres du CNFPTLV à 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.

<sup>97</sup> 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.

[187] 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

[188] 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.

[189] Cette démarche de « certification » qui existe dans de nombreux modèles étrangers 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.

[190] 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 organisme<sup>98</sup>, 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.

[191] 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 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'Éducation nationale a développé une méthode de certification spécifique, GRETA PLUS, qui a été récemment revue en collaboration avec l'AFNOR<sup>99</sup>;
- 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.

---

<sup>98</sup> 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.

<sup>99</sup> 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.



[192] 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°25 : 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 – afin d'éviter la prolifération de normes qui nuisent à l'objectif même d'identification de la qualité.**

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

[193] 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.

[194] 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.

[195] 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**

[196] 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...).

[197] 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. 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 méthodes<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> 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

[198] 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 *supra* régional. L'instauration d'une conférence au niveau national et le renforcement des analyses comparées entre Régions nécessitera une normalisation des définitions entre acteurs.

**Recommandation n°26 : Un pas supplémentaire mériterait 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.**

[199] 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.

[200] 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

[201] 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 contraint<sup>101</sup>.

---

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.

<sup>101</sup> 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.

- [202] 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.
- [203] 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.
- [204] 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.
- [205] 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.
- [206] 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.
- [207] 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 : Conseil Régional Aquitaine.*

**Recommandation n°27 : Permettre, lorsque cela est possible, des entrées-sorties permanentes par : 1) la mise en réseau de l'appareil de formation ; 2) le positionnement pédagogique individuel, 3) une commande allotie de manière à générer des flux suffisants pour permettre des parcours différenciés.**

[209] 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 formation<sup>102</sup>. Se pose alors la question d'une reprise de la formation débutée auparavant.

[210] 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.

[211] 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.

[212] En filigrane, pour qu'une validation partielle puisse conduire à une reconnaissance dans le temps et inter-organismes, se posent deux questions : la première est celle de la cohérence d'un découpage en modules permettant d'assurer une comparabilité entre organismes de formation ; la seconde vise à déterminer par quel moyen un demandeur d'emploi peut justifier d'une validation partielle lorsqu'il souhaite reprendre un parcours précédemment débuté.

[213] 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.

[214] La seconde question est plus délicate et 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 aux passeports de formation et permette ainsi de faciliter la portabilité des compétences acquises par les individus.

**Recommandation n°28 : Permettre la poursuite des parcours interrompus par des validations intermédiaires et une reconnaissance de celles-ci dans le temps et entre organismes de formation.**

---

<sup>102</sup> A noter également le nombre croissant de demandeurs d'emploi connaissant une alternance de période d'activité et de chômage.

## 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*

- [215] 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 l'offre de formation, supposent toutefois d'être attentifs à sa capacité à poursuivre ses missions dans le cadre de règles d'achat public adaptées.
- [216] 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 stagiaires<sup>103</sup> 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 stagiaires<sup>104</sup>.
- [217] 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.
- [218] 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).
- [219] 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.
- [220] 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*.

---

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> 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.

[221] 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 aucune qualification professionnelle).

[222] Des réflexions et des expérimentations sont en cours dans plusieurs Régions<sup>105</sup> sur ces questions mais le cadre juridique mériterait d'être réinterrogé, en cohérence avec les marges de manœuvre ouvertes par l'acte III de la décentralisation et la réglementation communautaire qui prévoit que les services d'intérêt général, 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 de permettre un mandatement s'inscrivant dans des temporalités plus longues qu'aujourd'hui ; la publicité et la mise en concurrence initiale ne disparaîtraient pas.

**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.**

[223] Les expérimentations menées dans six Régions permettent d'ores et déjà de tirer des premiers enseignements. Afin de sécuriser juridiquement le recours aux exemptions<sup>106</sup> 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'Etat<sup>107</sup>, particulièrement contraignant et générateur de complexité, là où on aurait pu s'attendre à voir appliquer la jurisprudence Altmark<sup>108</sup>. En effet, les compensations financières répondant aux quatre critères cumulatifs<sup>109</sup> 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 afin d'aboutir à la définition d'une doctrine en matière de SIEG local de formation professionnelle.

[224] En fournissant un fondement juridique, l'acte III de la décentralisation sécurise 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.

---

<sup>105</sup> Poitou-Charentes, Picardie, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Bourgogne.

<sup>106</sup> Directive n°2006/111/CE du 16 novembre 2006 définissant les droits exclusifs.

<sup>107</sup> Pour une analyse plus détaillée des spécificités juridiques des différents cadres, se reporter à l'annexe traitant de l'offre de formation.

<sup>108</sup> CJCE 24 juillet 2003 C-280/00.

<sup>109</sup> Acte de mandatement, transparence des paramètres de financement, proportionnalité du financement et financement au prix du marché.

[225] 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 nouvel acte de la décentralisation, en définissant au niveau national les modalités précises de sa mise en œuvre.**

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



# **Annexe - Trois stratégies territoriales d'accès des demandeurs d'emploi à l'offre de formation conventionnée**

## **Stratégie territoriale n°1 : parcours libre**

### *Description*

Ce schéma d'organisation ne pose 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*

Ile de France, Alsace, Corse, Lorraine et Pays de la Loire

### *Avantages*

Les lourdeurs administratives inhérentes à la validation par un conseiller du projet de formation sont évitées.

### *Points de vigilance*

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, 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).

### *Conditions essentielles de réussite*

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.

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 session (proportion de personnes ayant monté d'un niveau de qualification, taux d'abandon, taux d'obtention d'un diplôme, retour à l'emploi,...).

## **Stratégie territoriale n°2 : parcours réglementé**

### *Description*

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.

### ***Les Régions aujourd'hui les plus proches de cette stratégie***

La majorité : dans certaines la validation par le prescripteur intervient après l'entrée en relation du demandeur d'emploi avec l'organisme de formation (ex. Rhône Alpes) ; dans d'autres (le plus grand nombre), la validation du prescripteur intervient avant la mise en relation avec l'OF.

#### ***Avantages***

Chaque projet de formation devant être validé par un conseiller, ce dernier peut sécuriser en amont le projet (consolidation du projet professionnel, identification des éventuels obstacles à l'accès à la formation,...).

#### ***Points de vigilance***

L'application des mêmes procédures à tous les demandeurs d'emploi laisse peu d'autonomie aux 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 un rôle déterminant dans la plus value à imposer une validation préalable, sans quoi cette validation risque uniquement de rallonger les délais d'accès à la formation.

#### ***Conditions essentielles de réussite***

Renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le SPE sur les problématiques de formation afin que le contrôle administratif ait une véritable valeur pédagogique.

Améliorer le suivi des parcours par un échange d'information accru entre prescripteurs et organismes de formation.

## **Stratégie territoriale n°3 : parcours différencié**

#### ***Description***

Ce schéma d'organisation adapte les modalités d'accompagnement des personnes à leur autonomie afin de mieux répondre aux besoins des personnes les moins autonomes et de laisser plus de marges de manœuvre aux autres.

### ***Les Régions aujourd'hui les plus proches de cette stratégie***

#### ***Avantages***

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.

#### ***Points de vigilance***

Les points de vigilance présentés dans la stratégie territoriale 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 autonomes occupent toutes les places au détriment des accompagnés.

#### ***Conditions essentielles de réussite***

Les éléments présentés pour les deux précédentes stratégies territoriales doivent être couplés pour prendre à la fois en compte l'autonomie des uns et le besoin d'un accompagnement plus poussé sur la formation pour les autres.