Inspection générale
des affaires sociales
RM2011-188P

Evaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi

RAPPORT

Établi par

Virginie CAYRE **Monique MOUSSEAU**

Jacques-Bertrand de REBOUL

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Décembre 2011 -

Synthèse

[1] La mission de contrôle - évaluation portant sur la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi a été réalisée dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour 2011. Cette mission s'inscrit dans la perspective du renouvellement de la procédure d'achats sous forme d'accord-cadre et de marchés subséquents à l'horizon de juin 2012. Sur la base de contrôles effectués dans quatre régions (rapport spécifique), un rapport de synthèse d'évaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi a été établi.

[2] Par la loi du 13 février 2008 sur la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, Pôle emploi a repris l'ensemble des missions de l'ANPE et des Assedic. Le nouvel opérateur assure le financement des actions de formation pour les demandeurs d'emploi indemnisés, antérieurement assuré par les Assedic (actions de formation conventionnées, actions de formation préalables au recrutement), avec une extension aux chômeurs non indemnisés. En outre, il s'est vu doté d'une nouvelle mission d'orientation puisque l'opérateur a vocation à « *accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle* » (article L. 5312-1 du code du travail).

[3] Si Pôle emploi dispose, avec ses cotraitants (les missions locales et cap emploi notamment), du monopole de la prescription, il n'est que l'un des financeurs de la formation à destination des demandeurs d'emploi. Les Conseils régionaux constituent même le principal financeur des coûts pédagogiques pour la formation des demandeurs d'emploi puisqu'ils ont pris en charge 62 % des formations débutées en 2009 (soit environ 355 000 demandeurs d'emploi), leur part étant en nette progression depuis 2004 (48 % en 2004)[1]. Les régions ont en effet compétence pour définir et mettre en œuvre « *la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.* » (article L. 214-12 du code de l'éducation[2]). Une articulation des achats de Pôle emploi avec ceux des Conseils régionaux est donc indispensable.

[4] Les investigations de la mission ont porté sur le pilotage national des achats de formation (politique d'achat de formation, encadrement des procédures d'achat, modalités de remontée et exploitation des données depuis le niveau régional), sur les modalités d'achat retenues par les directions régionales, mais aussi sur les modalités d'articulation entre Pôle emploi et les Conseils régionaux.

[5] La mission s'est déplacée dans quatre régions (Bretagne, Picardie, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes). Dans chacune d'elle, elle a notamment effectué un contrôle portant sur un échantillon de marchés subséquents. Des rapports de sites, ayant fait l'objet d'un contradictoire simplifié[3] ont été établis sur ces quatre régions. Ils figurent dans un rapport séparé.

---

[1] Annexe au PLF pour 2012 consacrée à la formation professionnelle

[2] Issu de l'article 8 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

[3] Les rapports de site ont été envoyés aux directeurs régionaux de Pôle emploi concernés, qui ont été invité à faire part de leurs observations et compléments. Il en a été tenu compte dans les rapports de site finaux.

[6] Les travaux de la mission ont plus particulièrement ciblé cinq aspects :

- la mise en œuvre de la procédure d'accords cadres et marchés subséquents retenue par la direction générale de Pôle emploi pour l'achat de formations pour la période 2009-2011 ;
- les modalités et les outils de prescriptions retenues par les directions régionales, en concertation, le cas échéant, avec les Conseils régionaux et les autres acheteurs de formation ;
- le pilotage et le suivi de l'exécution des marchés, tant sur un plan administratif que sur l'évaluation des formations et des organismes de formation eux-mêmes ;
- les systèmes d'information mis en place pour piloter et suivre les achats de formation ;
- les modalités d'articulation des achats entre les directions régionales de Pôle emploi et les Conseils régionaux, avec notamment le fonctionnement du groupement de commandes mis en place en région Rhône-Alpes.

1. La mise en œuvre de la procédure d'accords cadres et marchés subséquents retenue par la direction générale de Pôle emploi, pour la période 2009-2011, a révélé des rigidités excessives qui devront être corrigées lors des prochains appels d'offre.

[7] Peu après la création du nouvel opérateur, en 2009, la direction générale de Pôle emploi a choisi de retenir une procédure d'achat de formations par accords-cadres et marchés subséquents, avec pour objectif d'alléger les modalités de mise en concurrence et donc les délais de passation des marchés pour répondre le plus rapidement possible aux besoins de formation en cours d'année. Outre cet élément de souplesse, la procédure était censée garantir une adéquation entre les achats et les besoins de la zone géographique concernée au moment où le besoin était avéré. Afin de sécuriser les achats sur un plan juridique, des modèles-types nationaux d'appel d'offre et de dossiers de consultation des entreprises (DCE) ont été transmis aux directions régionales, chargées de passer les marchés. La volonté de lancer les premiers achats dès le dernier trimestre de l'année 2009 a ajouté à ce cadre juridique imposé un calendrier de passation des marchés très contraint, dans le contexte déjà difficile de mise en œuvre de la fusion.

[8] Si la procédure retenue a permis, malgré le calendrier resserré, de limiter le nombre de contentieux et de garantir en général la régularité de la passation des marchés, ce que la mission a pu constater lors de ses examens, elle a néanmoins souffert d'une excessive rigidité qui a nuit à la qualité des achats de formation, avec notamment :

- des appels d'offre lancés sur certains lots et pour certains types de formation alors qu'aucun besoin correspondant n'était avéré, soit que l'offre de formation était de toute façon inexistante dans la région, soit que les caractéristiques des demandeurs d'emploi et le tissu économique régional ne justifiaient pas l'achat de formation dans ces domaines, soit encore que le plan de formation du Conseil régional couvrait déjà le besoin ;
- un taux d'infructuosité élevé, qui révèle l'inadaptation des lots de l'accord-cadre aux réalités locales de l'offre de formation, avec des formations trop nombreuses et souvent hétérogènes ;
- un nombre d'attributaires des accords cadres souvent réduits, parce que les organismes de formation n'étaient pas en mesure de répondre sur des lots aux périmètres trop vastes et n'avaient pas le temps suffisant pour constituer des groupements;
- des marges de manœuvre rarement utilisées par les régions, notamment la possibilité de définir des sous-lots à caractère géographique, faute de temps pour s'approprier la procédure et conduire une analyse pertinente de l'offre de formation sur le territoire;

- une unité d'œuvre imposée aux régions inadaptée :
  - le financement à l'heure formation (et non pas à l'heure-stagiaire) a généré un surcoût pour Pôle emploi puisque les taux de remplissage des stages ne sont que très exceptionnellement de 100 % ;
  - en imposant l'achat de sessions, et non pas de places ou de parcours, composées initialement au moins uniquement de demandeurs d'emploi, ce mode de financement a engendré une rigidité susceptible de nuire à la fluidité de l'entrée en formation des demandeurs d'emploi.

[9] En conséquence, la mission préconise de fixer pour le prochain accord-cadre :

- un calendrier moins contraignant (8 semaines minimum pour le délai de réponse à l'accord-cadre) ;
- le changement d'unité d'œuvre, en retenant l'heure stagiaire, comme le font déjà la plupart des acheteurs de formation. Ce changement doit s'accompagner d'un achat de parcours de formation et non plus uniquement d'achats de sessions ainsi que de la possibilité donnée aux organismes de formation d'accueillir des stagiaires autres que des demandeurs d'emploi ;
- un assouplissement des modalités d'allotissement de l'accord-cadre à plusieurs niveaux, en permettant notamment aux régions de ne lancer les marchés d'accords-cadres que sur les lots et pour les catégories de formation où elles ont détecté des besoins importants et récurrents de formation, non couverts par les achats d'autres financeurs, et pour lesquels des achats conjoints ne se justifient pas.

[10] En outre, les régions qui n'en disposent pas encore devront se doter avant le prochain appel d'offre d'une cartographie des organismes de formation leur permettant d'adapter l'allotissement géographique à chaque domaine de formation. Cette démarche devra s'appuyer notamment sur les travaux aux conduits par les CARIF OREF[4].

2. Les procédures et outils de prescription sont encore souvent artisanaux, ce qui constitue un frein majeur à l'accès des demandeurs d'emploi à la formation.

[11] Pour assurer une prescription de qualité, les conseillers de Pôle emploi (et les cotraitants) doivent avoir accès à l'ensemble de l'offre de formation régionale et connaître en temps réel les disponibilités sur les sessions de formation, afin d'informer les demandeurs d'emploi sur la possibilité réelle de suivre une formation et sur le délai auquel ils peuvent s'attendre avant d'entrer en formation. Dans certaines régions (en Rhône-Alpes d'ores et déjà, et potentiellement Poitou-Charentes dans un avenir proche), des systèmes d'information permettent déjà d'avoir accès à l'offre des différents financeurs et de prescrire en ligne des formations. Dans d'autres, au contraire, les conseillers sont contraints d'utiliser plusieurs outils ou fichiers Excel mis à leur disposition, sans aucune visibilité sur les disponibilités actualisées.

[4] La mission rappelle le rapport de l'IGAS n° RM 2010-053-P « Evaluation des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF) et des observatoires Cédric régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) » de MM, Benjamin JOLY, Bertrand, PUYDEBOIS et Michel THIERRY.

[12] La mission préconise de généraliser la mise en place d'un système d'information permettant la connaissance de l'offre de formation (tous financeurs) et la prescription en ligne par Pôle emploi et ses cotraitants. Le projet « 2OF » de Pôle emploi (outil de prescription en ligne) ne devra pas remettre en cause les outils partenariaux développés dans certaines régions. S'il doit être généralisé, il devra être facilement et rapidement interfacé avec les outils de prescription partenariaux existants en régions A ce titre, la mission préconise que la DGEFP diligente un audit des processus relatif au développement actuel de 2OF, afin de s'assurer de sa compatibilité avec les outils partagés existant en région.

[13] Par ailleurs, la mission a constaté que l'accès des demandeurs d'emploi d'une région aux formations financées par une direction régionale de Pôle emploi d'une autre région était extrêmement rare, et complexe sur le plan administratif. Pourtant, une instruction de la direction générale détermine la répartition des compétences de chaque région en cas d'entrée en formation d'un demandeur d'emploi dans une autre région que sa région d'inscription Cette situation est particulièrement préjudiciable pour les demandeurs d'emploi qui souhaiteraient bénéficier d'une formation dans une région limitrophe, ou d'une formation très spécifique. La mission préconise de rappeler aux directions régionales leurs obligations et les modalités de prescription de formations entre les régions avec l'actualisation des systèmes d'information et l'évolution possible des procédures d'achats vers l'heure stagiaire, en précisant les modalités de prise en charge financière et les éventuels mécanismes de compensation financière entre les régions.

3. Le pilotage et le suivi de l'exécution des marchés, tant sur un plan administratif que sur l'évaluation des formations et des organismes de formation eux-mêmes, méritent d'être professionnalisés.

[14] Des gains de productivité pourraient être dégagés dans le suivi administratif des stagiaires et des organismes de formation. La mise en place de « plateformes formation » chargées d'assurer les fonctions de « back office » (inscription, rémunération, récupération des attestations, etc.) devrait être généralisées afin d'alléger la charge de travail des conseillers sur le plan administratif. Sous réserve de la clarification de leur positionnement, les référents et correspondants « formation » en direction territoriale et en agence constitueront également un levier de professionnalisation de la prescription, du suivi et de l'évaluation de la qualité des formations et des organismes de formation.

[15] S'agissant du paiement des fournisseurs (avances, acomptes et soldes), les contrôles d'exécution des marchés subséquents ont permis d'identifier un certain nombre de problèmes communs aux directions régionales, souvent liés aux défaillances des systèmes d'information. Ainsi, le projet d'évolution du système d'information comptable « SAP » devra être l'occasion de rendre possible un enregistrement et un paiement à la fois du titulaire et du ou des sous-traitants le cas échéant. Dans un souci de sécurisation juridique, dès lors que l'avance est obligatoire et prévue au CCAP et que l'organisme la demande, Pôle emploi doit systématiquement s'assurer de son paiement dès le début de la formation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. D'une manière générale, les directions doivent mettre en place un suivi des délais de paiement. Elles doivent également indiquer clairement dans le bordereau de prix que la rémunération concerne exclusivement les heures de formation en centre de formation à l'exclusion des heures de stage en entreprise et demander lors du paiement du solde un tableau récapitulatif des heures en centre de formation.

[16] L'absence d'outils de suivi et d'indicateurs systématiques sur les taux de remplissage des marchés, le coût des formations et les délais d'entrée en formation rend impossible un pilotage fin des actions de formations mobilisées. Les systèmes d'information nationaux ne le permettent pas aisément. L'objectif de fluidité des entrées en formation en particulier est primordial. La mission préconise la mise en place de requêtes périodiques et/ou ciblées sur certains types de formation permettant de calculer des délais entre la date de prescription d'une formation (EFO entrée en formation) et la date d'entrée en stage de formation (AES) et de fixer un objectif national à cet indicateur. Des plans de contrôle des organismes de formation devraient être systématiquement définis et mis en œuvre, en s'appuyant sur des outils d'évaluation mis à la disposition des directions régionales par Pôle emploi, en collaboration avec la DIRECCTE et en assurant un échange avec les services des Conseils régionaux sur leurs propres plans et leurs résultats.

[17] Le suivi du taux de reclassement des demandeurs d'emploi est très inégal d'une région à l'autre. Les obligations de suivi à la charge des organismes de formation sont trop lourdes, et donc pas ou mal appliquées. De ce fait, les directions n'exploitent pas les rapports de suivi et préfèrent conduire de manière ponctuelle des enquêtes auprès des personnes formées ou des études en croisant les différentes données issues de leurs systèmes d'information.

[18] La mission propose de définir au niveau national, en lien avec des directions régionales, quelques indicateurs qualitatifs :

- indicateur de fluidité : délai entre la prescription de la formation et l'entrée effective en formation ;
- taux de remplissage par comparaison entre le nombre de places achetées et le nombre de places utilisées ;
- mise en place d'études comparables dans toutes les régions sur les taux de retour à l'emploi, en distinguant les formations achetées par Pôle emploi et les autres et ceci à des intervalles réguliers et sur certains types de formation.

4. Les systèmes d'information mis en place avant la fusion sont mal adaptés à la nouvelle procédure d'achats de formation.

[19] Les systèmes d'information pour les marchés de formations conventionnées sont multiples et les applicatifs ne sont pas encore totalement intégrés. Parmi les dysfonctionnements relevés par la mission, on peut souligner :

- l'incapacité du système à gérer à la fois les accords-cadres et les marchés subséquents ;
- la faiblesse des remontées et du traitement des données régionales par le niveau national ;
- l'impossibilité de réconcilier les données chiffrées fournies à la mission par Pôle emploi national (issues de SAP) et en région ;
- l'absence d'outils de pilotage des achats de formation.

5. L'articulation des achats entre Pôle emploi et les Conseils régionaux est inégale d'une région à l'autre ; les achats en commun, dont les groupements de commandes constituent la forme la plus aboutie, permettent l'émergence d'une véritable cohérence voire d'une stratégie régionale commune en faveur de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation.

[20] Si le dispositif des accords-cadres et marchés subséquents présente bien des avantages en termes de flexibilité, il ne présente d'intérêt que lorsque le besoin est significatif en volume (s'il est ponctuel, un marché classique est plus pertinent), lorsque la quantification et la détermination exacte du besoin est difficile et si le besoin n'est pas déjà couvert au moins en partie par un autre financeur.

[21] L'analyse des différentes formes d'articulation entre les directions régionales de Pôle emploi et les Conseils régionaux, dont la maturité est très inégale selon les régions, montre tous les avantages que représentent les achats conjoints, qu'ils portent sur une partie seulement de l'offre de formation, ou sur sa quasi-totalité, comme dans le cadre des groupements de commandes. Ces avantages sont d'ordre administratif et technique, par les mutualisations rendues possibles et les outils communs (de prescription notamment) sur lesquels ils débouchent, mais aussi en termes plus stratégiques : sur l'identification des besoins, la complémentarité des achats, la clarté de la stratégie des pouvoirs publics dans ce domaine, etc.

[22] C'est pourquoi la mission préconise de développer ces achats conjoints autant que faire se peut, et dès lors que la volonté commune de coordination de l'offre de formation est présente.

---

[23] Au total, le développement d'achats conjoints apparaît la solution la plus efficiente, porteuse de l'émergence d'une stratégie globale et cohérente au niveau régional pour le développement de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, dans le respect des priorités de chacun des partenaires. Ils peuvent prendre la forme de groupement de commandes, qui peuvent couvrir l'ensemble de l'offre de formation régionale, ou une partie seulement, par exemple les besoins en formation les plus récurrents, dont les caractéristiques et le volume sont connus, mais qui sont ne sont pas identiques d'une région à l'autre. Pôle emploi continuera à acheter des formations, à titre complémentaire ou à financer des formations individuelles complémentaires. Les accords cadres et marchés subséquents, couvrant la période 2012-2014, dont la procédure de passation devra être assouplie, ne couvriraient alors que les besoins en formation difficile à déterminer au préalable, afin de permettre un achat rapide en cours d'année, par une mise en concurrence allégée, lorsque le besoin est effectivement avéré.

Sommaire

SYNTHESE **3**

INTRODUCTION **13**

1. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROCEDURE D'ACHATS DE FORMATION TRES CENTRALISEE 15

1.1. Les enjeux de procédure : donner davantage de souplesse et de réactivité dans un contexte juridique sécurisé *15*

1.1.1. Le cadre d'intervention de Pôle emploi en matière de formation professionnelle a évolué depuis 2008 15

1.1.2. Les conseils régionaux demeurent les premiers acheteurs de formation à destination des demandeurs d'emploi, et constituent à ce titre des partenaires incontournables de Pôle emploi 17

1.1.3. Une politique d'accompagnement juridique des régions très encadrée 20

1.1.4. Le déploiement de la nouvelle procédure d'achat dans un calendrier extrêmement contraint 21

1.2. L'organisation des services chargés de l'achat et du suivi administratif des formations n'est pas encore stabilisée *22*

1.2.1. La recherche d'une complémentarité entre les « directions métier » et les directions « fonction support » 22

1.2.2. La mise à niveau des équipes a été indispensable en 2009 et doit se poursuivre 22

1.2.3. En 2011, fort de retours d'expérience positifs, Pôle emploi a incité les régions à mettre en place des « plateformes de formation » 23

1.3. Des marchés accords-cadres passés selon une procédure contrainte et dont les résultats sont souvent décevants *25*

1.3.1. Une procédure très encadrée au niveau national dans sa forme et dans ses délais 25

1.3.2. Des résultats variables selon les régions mais plus performants en cas d'allotissement infra régional 28

1.3.3. Les principales difficultés auxquelles se sont heurtées les régions 28

1.3.4. L'absence de problèmes juridiques majeurs 32

1.4. La passation des marchés subséquents, précédée d'une analyse des besoins, a été encadrée au niveau national mais s'est opérée de façon variable selon les régions *32*

1.4.1. Des critères de choix du titulaire différents de l'accord-cadre 32

1.4.2. Une analyse des besoins à l'origine du déclenchement des marchés subséquents 32

1.4.3. Des modes de passation différents selon les régions 33

1.4.4. La procédure ne permet pas de garantir une concurrence suffisante entre les organismes de formation 34

1.4.5. L'achat de sessions à dates fixes implique une rigidité susceptible de nuire à la fluidité de l'entrée en formation des demandeurs d'emploi 35

1.4.6. Des contentieux en nombre limité, mais la sous-traitance génère des risques juridiques non pris en compte 36

1.5. Des éléments de souplesse ont été mis en place progressivement afin de favoriser une individualisation des parcours *37*

1.5.1. La mise en place des AIF (actions individuelles de formation) en 2010 offre une plus grande souplesse mais sur un périmètre réduit 37

1.5.2. Les achats par lettre de consultation mériteraient une vigilance particulière pour les sécuriser sur un plan juridique 38

2. DES PROCEDURES DE PRESCRIPTION DE FORMATIONS ENCORE ARTISANALES 39
2.1. Les outils mis en place pour rendre accessible l'offre de formation varient selon les régions 39
2.1.1. Une base de données commune, devant déboucher sur un outil de prescription unique pour toute l'offre régionale 39
2.1.2. En région Rhône-Alpes, la quasi-totalité de l'offre de formation est accessible en consultation et en prescription sur un système d'information performant 40
2.2. La prescription de la formation aux demandeurs d'emploi 41
2.2.1. Une prescription mise en œuvre de façon purement artisanale dans deux régions, la Picardie et la Bretagne 41
2.2.2. Une prescription centralisée au sein d'une plateforme régionale et partiellement réalisée en ligne en Poitou-Charentes 41
2.2.3. Une prescription entièrement en ligne en région Rhône-Alpes 42
2.2.4. Le rôle des organismes de formation, des commissions d'entrée ou de régulation dans la sélection finale des candidats 42
2.3. Les difficultés des prescriptions entre régions 43

3. LE PILOTAGE DE L'EXECUTION DES MARCHES DOIT ETRE REVU POUR EN AMELIORER LA SECURISATION JURIDIQUE 44
3.1. Des incertitudes sur les données comptables d'exécution des marchés 44
3.2. Des gains de productivité pourraient être dégagés dans le suivi administratif des stagiaires et des organismes de formation 47
3.2.1. La mise en place de « correspondants formation » ou de « correspondants marchés » ainsi que de plateforme de suivi administratif 47
3.2.2. La plateforme « Traitement centralisé des formations « TCF » en Poitou-Charentes est la plus aboutie pour assurer le suivi des formations 48
3.3. Un suivi plus fin des taux de remplissage, des coûts de formation et des délais d'entrée en formation permettrait d'améliorer le pilotage des achats de formation 49
3.3.1. Pas d'étude systématique des taux de remplissage 49
3.3.2. Une évaluation des coûts de formation encore embryonnaire 50
3.3.3. Les délais d'entrée en formation sont mal mesurés alors qu'un des objectifs affichés par Pôle emploi est de fluidifier l'accès à la formation 51
3.4. Le contrôle des organismes de formation devrait être systématisé afin de garantir un niveau de qualité élevée pour les formations dispensées 51
3.5. Le paiement des organismes de formation mériterait d'être davantage sécurisé 52
3.5.1. Le paiement direct des sous-traitants est rendu complexe par les blocages des systèmes d'information 53
3.5.2. Le paiement des avances prévu au CCAP est inégalement mis en œuvre 53
3.5.3. Le paiement des acomptes est diversement encadré 54
3.5.4. Un paiement des soldes mieux sécurisé 54
3.5.5. Un contrôle interne sur les paiements difficile à mettre en place 55
3.5.6. L'absence de suivi des délais de paiement 56
3.6. Un suivi des reclassements des demandeurs d'emploi en formation à professionnaliser et à généraliser 56

4. DES SYSTEMES D'INFORMATION PEU PERFORMANTS ET A VISEE QUASI EXCLUSIVEMENT COMPTABLE 58
4.1. Les systèmes d'information mis en place avant la fusion sont mal adaptés à la nouvelle procédure d'achats de formation 58
4.1.1. Les systèmes d'information pour les marchés de formations conventionnées sont multiples et les applicatifs ne sont pas encore totalement intégrés 58
4.1.2. Des difficultés d'utilisation en région 58

4.2. Les projets en cours visent notamment à faciliter la prescription *59*
4.2.1. Evolution du processus pour les achats de formations conventionnées 59
4.2.2. La mise en place de « 2OF », outil d'orientation vers la formation 59
4.3. La mise en place du système de prescription 2OF doit tenir compte des outils déjà développés en régions *60*
4.3.1. Des outils de partenariat pour l'information ou la prescription de formation ont souvent été mis en place par les CARIF OREF ou le Conseil régional 60
4.3.2. Une concertation à améliorer entre Pôle emploi, l'ARF et la DGEFP 61
5. UNE LARGE COLLABORATION AVEC LES CONSEILS REGIONAUX SUR L'IDENTIFICATION DES BESOINS, MAIS DES ACHATS CONJOINTS TRES LIMITES EN DEHORS DES GROUPEMENTS DE COMMANDES 61
5.1. La nécessaire collaboration entre Pôle emploi et les Régions *61*
5.2. Le mode de coordination le plus répandu est l'échange d'informations visant à garantir la complémentarité des achats, généralement formalisé dans une convention de coordination. *62*
5.2.1. Des conventions de coopération fixent le principe d'une complémentarité des achats 62
5.2.2. La mise en place de processus plus ou moins formalisés d'identification en commun des besoins et d'une répartition des achats 63
5.2.3. Des instruments d'articulation encore trop récents pour être évalués, mais qui devraient être davantage tournés vers le suivi des stagiaires et des organismes de formation 63
5.2.4. La mise en place de bases de données communes sur l'offre de formation régionale, débouchant parfois sur la mise en place d'outils de prescription 64
5.3. Une programmation des achats perturbée par des mesures nationales exceptionnelles et tardives *64*
5.4. Les achats réalisés en commun sont très limités dans les régions mettant en œuvre les accords-cadres et la position de Pôle emploi demeure réservée *65*
5.5. L'exemple des groupements de commandes avec le Conseil régional : la région Rhône Alpes *66*
5.5.1. La mise en commun de la quasi-totalité des étapes de la procédure est de nature à générer des gains d'efficience 66
5.5.2. Les nombreux avantages du groupement de commandes devraient conduire à développer cette forme de partenariat 68

LISTE DES RECOMMANDATIONS 71

NOTE DE CADRAGE 77

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 81

SIGLES UTILISES 87

ANNEXE 1 : ALLOTISSEMENT DES ACCORDS-CADRES DANS HUIT REGIONS - NOMBRE D'ATTRIBUTAIRES PAR LOT 89

ANNEXE 2 : BORDEREAU DES PRIX UNITAIRES – FORMATION ADAPTATION - 2010 95

ANNEXE 3 : COURRIER CONJOINT POLE EMPLOI – ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE 97

Introduction

[24] L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a proposé, dans son programme annuel de travail, de mener une mission de contrôle - évaluation portant sur la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi, que le Ministre a acceptée. Le chef de l'IGAS a confié cette mission à Madame Monique Mousseau, inspectrice générale des affaires sociales, ainsi qu'à Madame Virginie Cayré et Monsieur Jacques-Bertrand de Reboul, inspecteurs des affaires sociales.

[25] La mission s'inscrit dans la perspective du renouvellement de la procédure d'achats sous forme d'accord-cadre et de marchés subséquents à l'horizon de juin 2012.

[26] Les inspecteurs ont élaboré une note de cadrage précisant le périmètre de leurs investigations (en pièce jointe). La mission a ciblé ses travaux sur l'organisation et le pilotage de la fonction achat de formation au niveau national et sur la mise en œuvre au niveau régional de la stratégie de Pôle emploi en matière d'orientation professionnelle et d'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. La mission a cherché à mettre en évidence les relations existantes entre les niveaux national et régional, en amont et en aval de l'achat de formation (instructions, remontées d'informations, consolidation et exploitation des résultats, mesures prises en retour, etc). La régularité des marchés de chaque région a été contrôlée sur la base d'un échantillon de marchés passés en 2010.

[27] La mission s'est également efforcée d'établir des rapprochements entre la stratégie et les outils mis en place par Pôle emploi et ceux des opérateurs du même champ, en particulier les Conseils régionaux, et a examiné les différentes formes d'articulation entre acheteurs de formation mises en œuvre au niveau régional.

[28] Le choix a été fait d'écarter du champ de la mission plusieurs sujets connexes à l'achat de formation, comme l'évaluation proprement dite de la qualité des formations achetées par Pôle emploi ou les modalités de prise en charge financière des demandeurs d'emploi en formation (rémunération, remboursement de frais). Elle a néanmoins analysé les instruments développés par l'opérateur pour évaluer ces formations, et pour mesurer leurs performances, notamment en termes de taux de reclassement. Les dispositifs financés ou mis en œuvre par Pôle emploi mais ne donnant pas lieu à de l'achat de formation n'entraient pas non plus dans le périmètre de la mission (préparation opérationnelle à l'emploi (POE), aides à la formation préalable au recrutement (AFPR), actions individuelles de formation (AIF), mobilisation du DIF (droit individuel à la formation) portable, etc.). Elle a cependant mis en perspective, dans les quatre régions où elle s'est déplacée, la place des achats de formation dans l'ensemble des dispositifs pour développer l'accès à la formation des demandeurs d'emploi.

[29] La mission a organisé des auditions avec les principaux services de la direction générale de Pôle emploi impliqués dans la formation et l'achat de formation à destination des demandeurs d'emploi, la délégation générale à la formation professionnelle et l'Association des régions de France.

[30] La mission a par ailleurs réalisé des investigations dans quatre régions, entre juillet et octobre 2011. A chacun de ses déplacements, elle a rencontré, pour Pôle emploi, les services de la direction régionale, d'une direction territoriale, d'une agence locale, et a systématiquement organisé des échanges avec des conseillers en agence. La mission a rencontré également les services compétents du Conseil régional, des organismes de formation, et des représentants de la DIRECCTE. Dans certaines régions, elle a également rencontré les CARIF-OREF, ainsi que des cotraitants de Pôle emploi comme les missions locales ou l'AGEFIPH.

[31] La mission a déterminé les régions visitées au regard de leurs spécificités relatives à l'achat de formation professionnelle :

- en Poitou-Charentes, où la direction régionale de Pôle emploi a mis en place une plateforme de traitement des fonctions « back office » pour la formation ;
- en Bretagne, en raison des caractéristiques de la passation des accords-cadres et notamment de l'allotissement géographique départemental mis en œuvre ;
- en Rhône-Alpes, où un groupement de commandes avec le Conseil régional a perduré après la fusion et la mise en place de la nouvelle procédure d'achats ;
- en Picardie, parce qu'elle appliquait l'accord-cadre sans spécificité particulière, représentant ainsi une forme de « modèle-type ».

[32] Les quatre rapports de sites figurent dans un rapport particulier; ils ont préalablement été transmis aux directions régionales de Pôle emploi concernées qui ont fait part de leurs observations. Celles-ci, transmises à la mission ont été prises en compte.

1. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE PROCEDURE D'ACHATS DE FORMATION TRES CENTRALISEE

1.1. Les enjeux de procédure : donner davantage de souplesse et de réactivité dans un contexte juridique sécurisé

1.1.1. Le cadre d'intervention de Pôle emploi en matière de formation professionnelle a évolué depuis 2008

[33] Pôle emploi est un acteur majeur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi à deux titres : en tant que prescripteur de formation (aux côtés des missions locales et des Cap emploi) et en tant que financeur de formation, pour les demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non. La formation fait clairement partie de ses missions mentionnées à l'article L. 5312-1 du code du travail : « *Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle* ».

[34] La délibération du 19 décembre 2008 du conseil d'administration a défini un premier cadre général d'intervention de Pôle emploi en matière d'actions de formations conventionnées qui répondait à l'objectif suivant : développer les compétences des demandeurs d'emploi inscrits, en particulier ceux de faible niveau de qualification et/ou en reconversion, pour répondre à des besoins de recrutement des entreprises et notamment sur les métiers dits « en tension ».

[35] La délibération du 30 avril 2009 est venue compléter et élargir ce cadre général en décidant du lancement d'une procédure déléguée d'accords-cadres en matière d'achat de formation professionnelle « *permettant de doter chaque région d'un outil sécurisé d'un point de vue juridique d'une part, et qui assure une grande souplesse et réactivité d'un point de vue opérationnel d'autre part, afin de mieux répondre aux besoins spécifiques locaux dans des délais relativement courts* ». Il s'agissait également d'ouvrir au public des jeunes de moins de 26 ans non inscrits l'accès aux actions de formation conventionnées Pôle emploi, dans le cadre du contrat d'accompagnement formation (CAF) initié par le gouvernement le 24 avril 2009.

[36] En 2010, Pôle emploi adapte à nouveau ses dispositifs, en lien avec ses partenaires. Il s'agit notamment de la mise en place d'actions individuelles en rapport avec le marché du travail, comme la POE (préparation opérationnelle à l'emploi) en lien avec les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) et les branches, qui financent des formations en fonction des compétences attendues pour l'emploi dont l'offre a été déposée à Pôle emploi. Il s'agit également des actions permettant l'acquisition des compétences clés et la mobilité professionnelle.

[37] En septembre 2010, la création de l'aide individuelle à la formation (AIF) permet de répondre à certaines demandes qui ne pouvaient jusqu'alors être satisfaites par le biais des achats de formation ou des actions préalables au recrutement.

[38] Malgré toutes ces évolutions, en 2011, Pôle emploi cherche toujours à clarifier et à élargir les objectifs assignés à la formation : est-elle uniquement un levier pour un retour rapide à l'emploi ou bien ne doit-elle pas avoir aussi un objectif plus large d'élévation du niveau de qualification, comme moyen d'accès à un emploi durable ? L'instruction de la direction générale de Pôle emploi relative à la mobilisation et au financement de la formation professionnelle en date du 30 juin 2011[5] précise ainsi que « *la tendance dominante de répartition de l'effort d'achat de formation observable témoigne du fait que Pôle emploi finance « plutôt » des actions de formation professionnalisantes ou d'adaptation alors que les régions financent « plutôt » des formations qualifiantes longues. Cette tendance n'est en rien exclusive de notre capacité à financer également des formations longues, qualifiantes* ».

[39] Au total, les achats de formations conventionnées représentaient en 2010 45 % du nombre des entrées en formation financées par Pôle emploi, et 66 % du montant total consacré à la formation.

Tableau 1 : Nombre total d'entrées en formation financées par Pôle emploi en 2009 et 2010

	2009		**2010**	
	Nombre	**% du total**	**Nombre**	**% du total**
TOTAL	91 127	-	117 246	-
AFC	42 338	46,46 %	53 148	45,33 %
AFPR	48 789	53,54 %	63 360	54,04 %
POE	-	-	85	0,07 %
AIF	-	-	653	0,56 %

Source : Pôle emploi

Tableau 2 : Montant annuel par dispositifs d'accès à la formation en 2009 et 2010

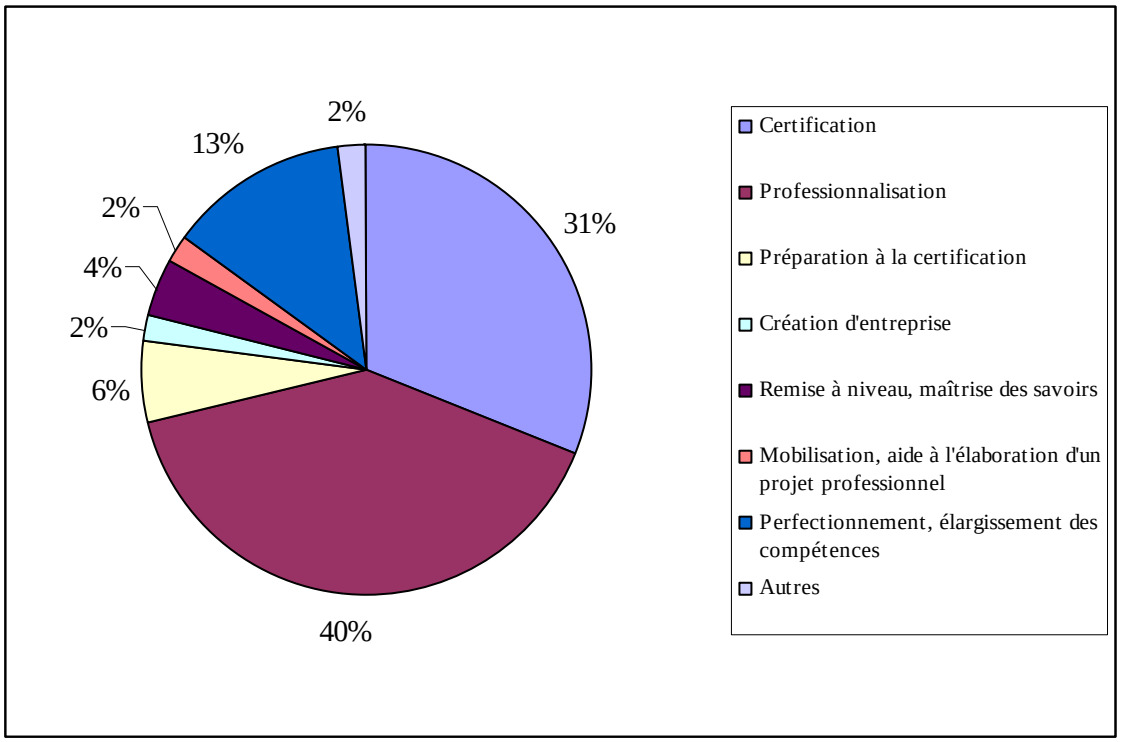
	2009		**2010**	
	Coût (€)	**% du total**	**Nombre**	**% du total**
TOTAL	335 703 171	-	273 497 000	-
AFC	280 628 076	83,59 %	180 662 000	66,06 %
AFPR	55 075 095	16,41 %	92 800 000	33,93 %
POE	-	-		
AIF	-	-	35 000	0,01 %

Source : Pôle emploi

[40] S'agissant des seuls achats de formations conventionnées (AFC), les formations certifiantes représentent 31 % des formations achetées. Le total des formations d'adaptation représentent au total 55 % des places achetées.

[5] Instruction DG PE_CSP_2011_109 relative à la mobilisation et au financement de la formation professionnelle par Pôle emploi du 30 juin 2011.

Graphique 1 : Répartition nationale des bénéficiaires d'AFC par objectif de formation



Source : Pôle emploi, octobre 2010

1.1.2. Les conseils régionaux demeurent les premiers acheteurs de formation à destination des demandeurs d'emploi, et constituent à ce titre des partenaires incontournables de Pôle emploi

1.1.2.1. Le poids important des Conseils régionaux en matière de formation des demandeurs d'emploi

[41] L'article L. 214-12 du code de l'éducation, issu de l'article 8 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[6], dispose que « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

[42] A ce titre, les conseils régionaux assurent une part prépondérante du financement de la formation des demandeurs d'emploi. Selon l'annexe au projet de loi de finances (PLF) pour 2012 consacrée à la formation professionnelle, les Régions ont dépensé en 2009, 4,4 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage (hors dépenses pour leurs agents territoriaux). Les dépenses à destination des demandeurs d'emploi constituent le deuxième poste de dépenses (23 % des dépenses de formation, en hausse de 4 % en 2009), après la formation des jeunes (59 % des dépenses).

[6] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

[43] S'agissant des seules dépenses d'intervention, les régions ont dépensé en 2010 1,11 milliards d'euros. Plus de 86 % de ces dépenses sont tournées vers les personnes sans emploi (demandeurs d'emploi et inactifs). Les régions ne consacrent aux actifs occupés que 9,5 % de leurs dépenses totales. La certification, la professionnalisation et la préparation à la qualification constituent les objectifs principaux (81,7 %) des stages financés par les régions pour les personnes sans emploi.

[44] Sur la base d'une enquête de la DARES réalisée auprès des conseils régionaux, 511 988 personnes ont bénéficié, en 2010, d'une formation financée par un Conseil régional et 81 % d'entre elles sont sans emploi (demandeurs d'emploi et inactifs). Cette proportion est néanmoins variable selon les régions, allant de 50 % dans le Limousin à 98 % en Picardie.

Tableau 3 : La formation des demandeurs d'emploi financée par les conseils régionaux en 2010

La formation en faveur des demandeurs d'emploi financée par les Conseils Régionaux en 2010

Régions	Ensemble des entrées en formation	dont demandeurs d'emploi	Part des demandeurs d'emploi (en %)
Ile-de-France	*	n-d	n-d
Champagne-A.	15 579	11 213	72
Picardie	14 382	14 043	98
Haute-Norm.	14 855	14 510	98
Centre	53 707	37 531	70
Basse-Norm.	23 464	20 771	89
Bourgogne	14 007	9 948	71
Nord-Pas-de-C.	68 456	59 694	87
Lorraine	21 693	20 264	93
Alsace	19 852	14 389	72
Franche-Comté	7 827	7 270	93
Pays de Loire	31 316	26 095	83
Bretagne	24 350	21 252	87
Poitou-Char.	12 914	10 256	79
Aquitaine	24 487	17 456	71
Midi-Pyrénées	31 387	24 301	77
Limousin	15 520	7 699	50
Rhône-Alpes	35 195	32 377	92
Auvergne	8 831	8 663	98
Languedoc-R.	35 764	20 464	57
Provence	27 403	25 932	95
Corse	**	n-d	n-d
Guadeloupe	**	n-d	n-d
Martinique	6 055	3 498	58
Guyane	n-d	n-d	n-d
Réunion	4 944	4 944	100
Total Métropole (hors Ile de France et Corse)	**500 989**	**404 128**	**81**
Total DOM (hors Guadeloupe et Guyane)	**10 999**	**8 442**	**77**
France entière (hors Corse, Guadeloupe, Guyane et Ile de France)	**511 988*** **	**412 570**	**81**

Source : Enquête annuelle auprès des Régions, Dares.
Champ : France entière hors Corse, Guadeloupe, Guyane, Ile de France

** En appliquant le taux d'évolution des dépenses pour la formation de l'Ile de France, le nombre d'entrées peut être estimé à 95 500 en Ile de France.*
*** En appliquant à la Corse et à la Guadeloupe le taux moyen d'évolution des entrées dans les autres régions, les entrées dans ces deux régions peuvent être estimées à 1 400 en Corse et 3 300 en Guadeloupe.*

**** En ajoutant les données estimées pour l'Île-de-France, la Corse et la Guadeloupe, le nombre d'entrées serait de l'ordre de 612 000.*

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2012 – « Formation professionnelle »

1.1.2.2. La difficulté d'apprécier les parts relatives des différents financeurs dans la formation des demandeurs d'emploi

[45] Les données nationales, d'origine diverse (Conseils régionaux, Pôle emploi, Enquêtes de la DARES…), retraçant l'effort des différents partenaires en faveur de la formation des demandeurs d'emploi, s'avèrent néanmoins souvent hétérogènes, ce qui rend difficile une appréciation objective de la part respective des uns et des autres dans la formation des demandeurs d'emploi.

[46] L'annexe au PLF pour 2012 souligne que les régions constituent le principal financeur des coûts pédagogiques pour la formation des demandeurs d'emploi. « *Elles ont pris en charge 62 % des formations débutées en 2009 (soit environ 355 000 demandeurs d'emploi), leur part étant en nette progression depuis 2004 (48 % en 2004). Le transfert progressif aux régions, entre 2006 et 2009, des crédits de l'État dédiés aux actions mises en œuvre par l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) a notamment contribué à cette évolution* ».

[47] La part des formations des demandeurs d'emploi dont les coûts pédagogiques sont pris en charge par le Conseil régional est très variable d'une région à l'autre : « *Ainsi, en Basse-Normandie et dans le Limousin, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est financée à plus de 70 % par les régions, alors qu'à l'opposé, en Poitou-Charentes et Rhône-Alpes, les participations sont respectivement de 54 % et 55 %* ».

[48] La même annexe au projet de loi de finances pour 2012 reprend par ailleurs des données issues de Pôle emploi sur les formations prescrites. D'après ces données, la part des entrées de demandeurs d'emploi en formation « Conseil régional » n'est que de 31 % en 2010 (et 36 % en 2009), contre 41 % pour Pôle emploi (et 38 % en 2010).

[49] En outre le tableau supra mentionne plus de 400 000 demandeurs d'emploi entrés sur des formations Conseils régionaux, alors que le tableau suivant n'en mentionne que 88 400.

Tableau 4 : Répartition par financeurs des demandeurs d'emploi entrés en formations prescrites par Pôle emploi en 2009 et 2010

Formations prescrites

	2009		2010	
	Valeur	%	Valeur	%
Nombre de DE total *	4 229 890		4 364 270	
dont indemnisés *	2 560 856	60,5%	2 630 300	60,3%
Nombre d'entrées en formation PE	91 127	38%	117 246	41%
Nombre d'entrées DE en formation conseil régional	87 137	36%	88 399	31%
Nombre d'entrées DE en formation Etat (dont CAF)	27 493	11%	28 908	10%
Autres	33 427	14%	49 729	17%

Source : Pôle emploi – Cité par l'annexe au projet de loi de finances pour 2012 – « Formation professionnelle »

[50] La même difficulté à connaître de façon précise les entrées en formation a été rencontrée par la mission lors de ses déplacements, faute d'outils de suivi commun à l'ensemble des acheteurs, mais aussi à l'ensemble des prescripteurs (Pôle emploi, Missions locales et Cap emploi).

[51] Cette difficulté avait déjà été soulignée par de précédents rapports, et notamment, récemment, par le rapport de Jean-Marie Marx[7]. Ce rapport préconisait la mise en place d'un outil de pilotage qui intègre à la fois des données sur les places de formation (occupées ou en cours, les places disponibles), des données sur les entrées en formation des demandeurs d'emploi et des données par mesures. Cet outil n'existe toujours pas aujourd'hui, et devra être mis en place.

[7] *La Formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie MARX, janvier 2010.

1.1.3. Une politique d'accompagnement juridique des régions très encadrée

[52] Dans le contexte de la fusion entre l'ANPE et les Assedic, en 2009, Pôle emploi se trouve soumis aux règles de l'ordonnance du 6 juin 2005[8] pour ses achats de formation. La direction générale ayant pour objectif de lancer les premiers achats dès le dernier trimestre de l'année 2009, il s'agissait, dans un délai fortement contraint, de permettre aux régions d'acheter des formations pour les demandeurs d'emploi tout en respectant le code des marchés publics.

[53] Parmi les différentes options qui s'offraient à elle, comme celle des groupements de commande ou des achats par lettre de consultation, la direction générale de Pôle emploi a choisi une stratégie d'achat dont elle maîtrise seule l'ensemble des paramètres. Elle met en place une procédure d'accord-cadre et de marchés subséquents, avec l'aide d'un cabinet extérieur, qui répond à deux objectifs :

- encadrer la procédure au niveau national en fournissant aux régions un plan d'action détaillé et des documents opérationnels sécurisés d'un point de vue juridique ;
- assurer, dès 2010, l'entrée en formation d'un nombre important de chômeurs.

[54] La procédure juridique retenue est déléguée aux directions régionales de Pôle emploi et se décompose en deux temps :

- un accord-cadre sur trois ans (2009-2011), qui consiste en une présélection d'organismes de formation pour chacun des lots, sur la base de leur capacité à délivrer des formations ;
- des marchés subséquents à l'accord-cadre, consistant en la mise en concurrence des organismes de formation titulaires de l'accord-cadre pour le lot considéré sur une ou plusieurs formations déterminées.

[55] Les régions ont toutes dû mettre en place la procédure d'accord-cadre et de marchés subséquents à l'exception de Rhône-Alpes et Bourgogne, déjà membres de groupements de commande avec les Conseils régionaux.

[56] Afin de garantir une homogénéité des pratiques et de s'assurer du déploiement simultané de cette nouvelle procédure dans toutes les régions, la direction générale de Pôle emploi a produit un « kit méthodologique » qui détaille les enjeux et les objectifs du projet régional HAFC (achat de formations conventionnées). Il précise la démarche, les livrables ainsi que les jalons du projet. Enfin, des outils sont mis à disposition des régions : l'ensemble des documents de consultation des entreprises a été fourni en juin 2009 aux régions qui n'avaient plus qu'à les compléter au regard de leurs besoins. Pour les marchés subséquents, une note technique du 28 septembre 2009 a proposé un guide méthodologique détaillé du contenu des différentes pièces du marché subséquent. Des documents, à spécifier par les régions, accompagnent cette note. Ces documents ont été modifiés à l'été 2010 pour prendre en compte les dysfonctionnements relevés lors des marchés passés en 2009, notamment concernant les bordereaux de prix plafond unitaires.

[57] Afin de sécuriser au maximum la procédure sur un plan juridique, toute question posée par un candidat, qui n'avait pas une réponse évidente devait être transmise au niveau national. Les réponses, préparées par l'équipe nationale du projet HAFC, en lien avec la Direction Juridique et la Direction des Achats de Pôle emploi, étaient transmises chaque semaine aux directions régionales.

[58] Cet encadrement juridique et organisationnel étroit par le niveau national devait permettre de pallier le manque de compétences éventuel sur les marchés publics de formation des directions nouvellement créées.

[8] Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

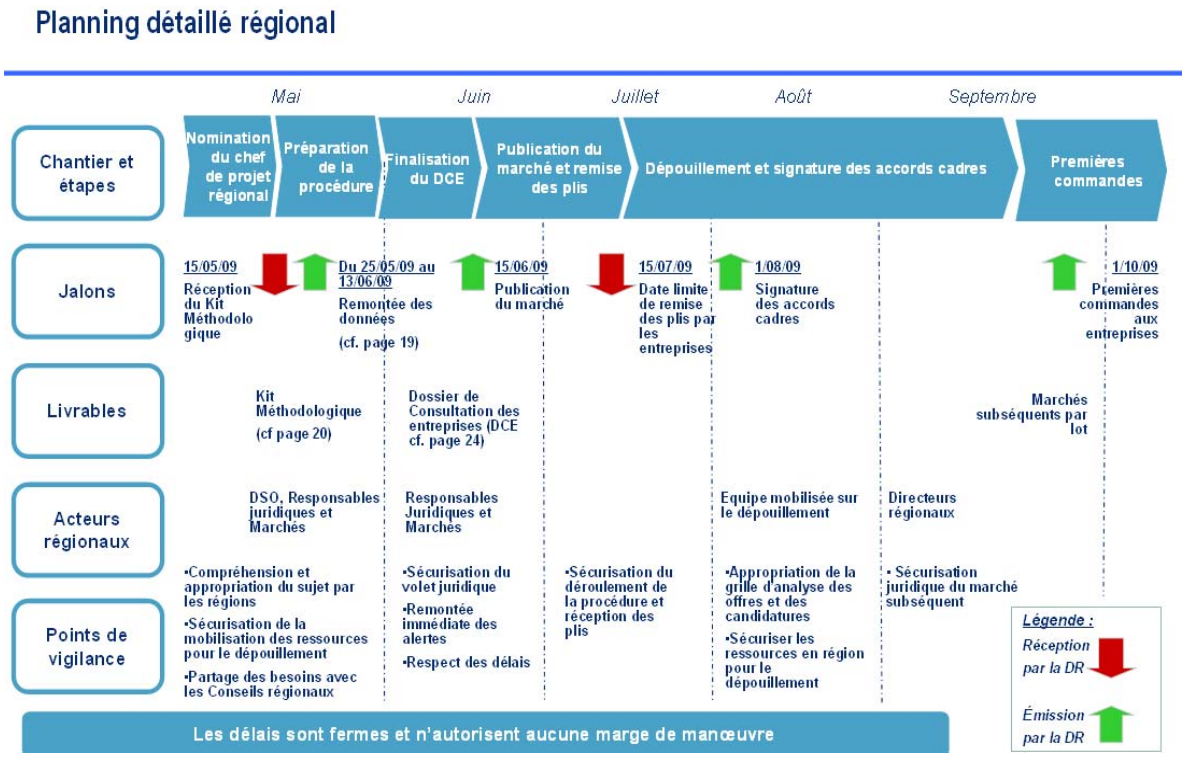
[59] La procédure en deux temps visait à répondre aux besoins de flexibilité et d'adaptation de l'achat de formation professionnelle pour Pôle emploi. Dans son principe, la procédure permet de ne définir précisément le besoin qu'au moment du marché subséquent, ce qui donne de la souplesse et garantit une adéquation entre les achats et les besoins de la zone géographique concernée au moment où le besoin est avéré. Les marchés subséquents, qui suivent une procédure allégée de mise en concurrence, donc plus rapide qu'un marché classique, permettent également l'intégration des besoins des plans gouvernementaux non programmés, comme ce fut le cas en 2010 avec le contrat d'accompagnement formation (CAF)[9], puisque la réactivité offerte par les marchés subséquents est en moyenne de huit semaines, de la passation du marché à sa notification.

[60] Les marges de manœuvre trop étroites laissées aux régions dans l'adaptation de cette procédure n'ont pas garanti la souplesse et la réactivité attendues.

1.1.4. Le déploiement de la nouvelle procédure d'achat dans un calendrier extrêmement contraint

[61] Les directeurs régionaux avaient pour objectif d'assurer la passation de premières commandes de formations conventionnées dès le mois d'octobre 2009, ce qui impliquait un retro-planning contraint, fixé par le niveau national, présenté dans le graphique suivant.

Graphique 1 : Retro-planning régional des achats HAFC



Source : Pôle emploi- HAFC Kit régional 2009

[62] La passation des accords-cadres s'est déroulée de mai à fin septembre 2009, et les premiers marchés subséquents ont été passés à compter de début octobre 2009.

[9] L'Etat a confié à Pôle emploi, pour le dernier trimestre 2009 et le premier trimestre 2010, l'achat de formations conventionnées, qualifiantes, d'adaptation ou de préparation à la qualification, pour la mise en œuvre du « contrat d'accompagnement et de formation » dans le cadre des mesures d'urgence en faveur des jeunes, pour répondre aux besoins des jeunes de moins de 26 ans, de niveau VI à niveau II, inscrits ou non sur la liste des demandeurs d'emploi, qui ne trouveraient pas d'emploi à la rentrée.

[63] Il faut rappeler que les équipes de Pôle emploi devaient en cette même période gérer la fusion entre les services de l'ANPE et ceux des Assedic, et que personne, ni à l'ANPE ni aux Assedic, n'avait l'expérience de l'achat de formation professionnelle par une procédure de marché public. De ce fait, les accords-cadres et les marchés subséquents ont été gérés et pilotés par des équipes nouvelles et rarement expérimentées sur ces volets. Elles ont le plus souvent profité de l'accompagnement et de la formation proposée par le niveau national « campus achats », et se sont professionnalisées depuis.

1.2. L'organisation des services chargés de l'achat et du suivi administratif des formations n'est pas encore stabilisée

[64] Afin d'accompagner la démarche visant à renforcer le rôle de Pôle emploi au plan national en matière de formation professionnelle, une direction de l'orientation et de la formation (DOF) a été créée début avril 2010. Elle s'est engagée à faciliter l'achat de formation par les régions en pilotant la simplification des supports et des circuits. Elle est le relais, au niveau national, des directions des supports aux opérations (DSO) en région.

1.2.1. La recherche d'une complémentarité entre les « directions métier » et les directions « fonction support »

[65] Parmi les directions impliquées en région dans les achats de formation, figurent généralement :

- la direction « administration finances » ou son équivalent : elle gère les informations descendantes de la direction nationale des achats et des marchés (DAM) et ce sont les juristes présents dans cette direction qui rédigent les documents de consultation de l'accord-cadre et, dans certaines régions, des marchés subséquents. C'est également dans cette direction que sont réalisés le paiement des organismes de formations et le contrôle de l'exécution de la dépense par les services comptables ;
- la direction métier « formation professionnelle » qui est le plus souvent au sein de la direction des supports aux opérations ou son équivalent, a en charge l'ingénierie de la formation. C'est cette direction qui analyse les besoins, élabore le contenu « formation » des cahiers des charges des marchés subséquents et assure le suivi de ces marchés.

[66] Etant donné la complexité de l'achat de formation, il y a une nécessité à ce que la direction métier « formation professionnelle » soit impliquée dans le processus d'achat, car même dans ces conditions, la mission a relevé que certaines régions avaient eu des difficultés à spécifier correctement les formations achetées.

1.2.2. La mise à niveau des équipes a été indispensable en 2009 et doit se poursuivre

[67] Depuis plusieurs années, les Assedic finançaient des formations de gré à gré. Elles avaient donc, le plus souvent, une bonne connaissance de la cartographie des organismes de formation présents dans la région, mais pas de la procédure de passation des marchés publics. De ce fait, les équipes de Pôle emploi nouvellement mises en place ont dû se professionnaliser rapidement afin d'être en mesure de passer les marchés à l'été 2009. Le niveau national a pour ce faire organisé une formation aux marchés publics « campus achats », qui a été largement suivie par les agents en charge des achats de formation professionnelle.

[68] Les régions ont par ailleurs mis en place des « référents formation » dans les directions territoriales et des « correspondants formation » en agence qui, grâce à leur expertise, sont les interlocuteurs de la direction régionale et le relais des conseillers qui auraient des difficultés dans la gestion des dossiers de formation.

1.2.3. En 2011, fort de retours d'expérience positifs, Pôle emploi a incité les régions à mettre en place des « plateformes de formation »

[69] La création des « plateformes de formation », qui s'est accélérée en 2011, trouve son origine dans le constat de la complexité de la mise en place des parcours de formation et de la rémunération des stagiaires que les conseillers de Pôle emploi ont parfois, faute de temps, du mal à maîtriser. Certaines régions, comme Poitou-Charentes, ont été précurseurs dans la mise en place d'un service centralisé sous forme d'une plateforme de centralisation des prescriptions de formation à vocation essentiellement administrative (cf. rapports de site).

Schéma 1 : Les différents niveaux de service mobilisables sur les plateformes formation

Service 1

Prendre en charge l'intégralité du montage et du suivi administratif d'un dossier de prescription de formation

- Prise en charge des traitements administratifs (Saisie de l'Attestation d'Inscription en Stage/Attestation d'Entrée en Stage, dossier de rémunération et des aides et mesures mobilisables).
- Gestion administrative du dossier demandeur tout au long de la formation (gestion de la liste, gestion des sorties, archivage…)

Service 2

Fournir une assistance au conseiller dans l'identification de la formation adéquate

- Aide au conseiller à se repérer dans les dispositifs d'accès à la formation et l'offre de formation (hotline, catalogue de formation)
- Apport d'une expertise pour le traitement de dossiers complexes (ingénierie financière)
- Participation à l'animation d'un réseau de référents dans les agences

Service 3

Veiller à l'adéquation entre l'offre de formation et le besoin exprimé

- Centralisation de la remontée des besoins de formation non couverts
- Contribution au pilotage de la production « formation » par les sites
- Pilotage de la qualité (l'Info Collective/Commission d'entrée et de sortie / Suivi des bilans qualitatifs …)
- Relation avec les acheteurs de formation

Service 4

Contribuer au développement des compétences des conseillers du réseau sur le champ de la formation

- Dans une démarche transverse aux trois autres services, organiser un circuit de mise à disposition de l'information sur la formation à destination du réseau (actualisation d'une Foire Aux Questions, animation d'échanges avec les référents formations, actualisation d'un intranet sur la formation).

Source : Document interne Pôle emploi

[70] Depuis mars 2011, Pôle emploi incite au déploiement de ces plateformes de formation en mettant à disposition des régions un « kit de déploiement ». Le bilan réalisé en juillet 2011 fait état de six plateformes déployées et de quatre projets de déploiement connus. Seules deux régions, Poitou-Charentes et Nord-Pas-de-Calais, ont déployé une plateforme proposant la gamme complète des services, de la prise en charge administrative du dossier à l'animation métier « formation » à destination du réseau. Une étude est amorcée avec un cabinet extérieur pour évaluer et comparer les coûts de traitement de la formation sur une région sans plateforme par rapport à une région avec plateforme.

1.3. Des marchés accords-cadres passés selon une procédure contrainte et dont les résultats sont souvent décevants

1.3.1. Une procédure très encadrée au niveau national dans sa forme et dans ses délais

[71] Le dossier des accords-cadres et des marchés subséquents, préparé au niveau national, a fait l'objet d'une importante campagne de communication interne et d'un accompagnement des régions. Les directions régionales rencontrées par la mission ont toutes souligné le caractère trop « contraignant » du processus national, avec un calendrier et des documents imposés.

1.3.1.1. L'absence de marges de manœuvre sur les délais et sur l'allotissement technique a fortement contraint les régions

[72] Le délai fixé à toutes les directions régionales (voir le calendrier du graphique 1) pour le lancement de la procédure HAFC a contraint les régions à fixer des délais très courts pour la réponse à l'appel d'offre, en général moins d'un mois. Ce délai est apparu particulièrement court à la mission, et ce d'autant plus que l'accord-cadre était très vaste, puisqu'il portait sur l'ensemble des formacodes[10] utilisés par Pôle emploi. Les lots ayant eux-mêmes un périmètre très vaste, de nombreux organismes n'étaient pas en mesure de se positionner seuls et devaient se rapprocher d'autres partenaires pour constituer des groupements. Or le délai laissé pour répondre à l'appel d'offre rendait la constitution de groupements délicate. En outre, les appels d'offres ont été lancés en période estivale, période de fermeture pour certains organismes de formation.

Recommandation n°1 : Fixer pour le prochain accord-cadre (2012-2014) un calendrier moins contraignant (8 semaines minimum) et se situant dans une période de pleine activité pour les organismes de formation.

[73] Concernant l'allotissement, la seule marge de manœuvre dont disposaient les directions régionales était de définir des sous-lots à caractère géographique. En effet, les consignes données par le siège imposaient un respect des 15 lots techniques (par domaine de formation professionnelle), mais les régions pouvaient choisir un allotissement géographique, départemental ou infra départemental (subdivision territoriale par domaine de formation professionnelle). Concernant le nombre d'attributaires par lot, il était recommandé de retenir cinq fournisseurs en cas d'allotissement géographique et sept dans l'autre cas.

[10] Le Thésaurus FORMACODE® est la nomenclature des domaines de formation utilisée par différents partenaires de la formation professionnelle (Centre Info, CARIF OREF, ANPE, ASSEDIC, CNCP, etc.). Le FORMACODE® établit des correspondances avec le Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois (ROME) réalisé par l'ANPE et avec la Nomenclature des Spécialités de Formation (NSF) réalisée par le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS). Cette nomenclature permet de répertorier l'activité de formation des organismes en 65 grands domaines de formation. Chaque grand domaine de formation contient des « sous domaines » (ou mots-clés) appelés FORMACODE.

[74] Les 15 lots techniques étaient les suivants :

Tableau 5 : Allotissement des accords-cadres régionaux – Modèle type national

Domaines	Formacode	Sous-domaines
1 Transport – Logistique	318	Transport
	317	Manutention
2 Fonction Production	313	Qualité
	316	Génie industriel
3 Agriculture	210	Agriculture production végétale
	213	Pêche aquaculture
4 Transformation	215	Agroalimentaire
	216	Textile
	217	Habillement
	218	Cuir peau
	226	Génie climatique
	228	Matériau produit chimique
	241	Energie
5 Bâtiment - Travaux Publics	223	Bâtiment gros œuvre
	224	Bâtiment second œuvre
	222	BTP conception organisation
	220	Travaux publics
6 Production Mécanique	230	Travail matériau
	236	Mécanique, construction, réparation
	244	Automatisme informatique industrielle
7 Electricité – Electronique	240	Electrotechnique
	242	Télécommunication
	243	Electronique
8 Echange et gestion – Lot1	410	Banque assurance
	320	Direction entreprise
	326	Gestion financière
	421	Immobilier
	330	Ressources humaines
9 Echange et gestion – Lot2	342	Commerce international
	345	Commercialisation
	340	Gestion commerciale
10 Information – communication	463	Communication information
	460	Industrie graphique imprimerie
	310	Informatique
	308	Langage informatique
	309	Logiciel
	350	Secrétariat assistanat
11 Services aux personnes, Lot 1	440	Action sociale
	154	Activité physique et sportive
	445	Ingénierie formation pédagogique
	430	Médecine
	434	Santé secteur sanitaire
	426	Tourisme
12 Services aux personnes, Lot 2 Hôtellerie – Restauration	427	Hôtellerie restauration
13 Services à la collectivité	428	Défense prévention sécurité
	125	Environnement aménagement
	420	Services divers
14 Arts Appliqués	450	Arts
	455	Artisanat Art
	462	Audiovisuel multimédia

15 Formation Générale	142	Sciences humaines
	150	Développement personnel
	152	Langues
	130	Science politique
	131	Economie
	132	Droit
	133	Droit fiscal
	144	Psychologie
	110	Mathématiques
	114	Physique
	115	Chimie
	120	Sciences naturelles
	122	Sciences de la terre
	235	Mécanique théorique

Source : Pôle emploi, modèle de document de consultation des entreprises, 2009

[75] Le caractère imposé du périmètre des lots a conduit les régions à lancer des appels d'offre sur certains lots et formacodes alors qu'aucun besoin correspondant n'était avéré, soit que l'offre de formation était de toute façon inexistante dans la région, soit que les caractéristiques des demandeurs d'emploi et le tissu économique régional ne justifiaient pas l'achat de formation dans ces domaines, soit encore que le plan de formation du Conseil régional couvrait déjà le besoin.

[76] Si le dispositif des accords-cadres et marchés subséquents présente bien les avantages rappelés plus haut en termes de flexibilité, ils ne présentent d'intérêt que lorsque le besoin est significatif en volume (s'il est ponctuel, un marché classique est plus pertinent), lorsque la quantification et la détermination exacte du besoin est difficile et si le besoin n'est pas déjà couvert au moins en partie par un autre financeur (si c'est le cas, un achat concerté ou en commun est préférable). C'est pourquoi le périmètre des lots des accords-cadres ne peut être homogène d'une région à l'autre et doit prendre en compte les besoins qui lui sont propres, l'offre régionale existante, les achats réalisés par les autres partenaires et les coopérations éventuelles qu'il est possible de mettre en œuvre.

1.3.1.2. Les marges de manœuvres laissées aux directions régionales ont été peu mobilisées

[77] Parmi les trois régions visitées par la mission où les accords-cadres ont été mis en œuvre, seule la Bretagne a utilisé dès le départ la possibilité d'allotissement géographique en passant des accords-cadres au niveau départemental. La Picardie a utilisé cette possibilité dans un second temps, lors d'un nouvel appel d'offre pour un des lots infructueux. Néanmoins, celle-ci a été utilisée par d'autres régions dont la mission a obtenu les rapports de présentation des accords-cadres[11].

[78] Au vu des dossiers des trois régions visitées et concernées par les accords-cadres et des cinq rapports qui ont été mis à sa disposition[12], certaines régions ont utilisé de manière assez fine cette marge de manœuvre, n'allotissant à un niveau infrarégional que les lots qui le nécessitaient, au regard de leur connaissance de la cartographie des organismes de formation. Ainsi, une région a choisi un allotissement départemental pour la majorité de ses lots, mais un allotissement régional ou interdépartemental pour le reste, en fonction à la fois des besoins mais aussi de la configuration de l'offre de formation dans la région. Cette méthode devrait être généralisée dans toutes les régions. Elle seule permet de lancer des appels d'offres en cohérence avec l'offre disponible, et par conséquent d'avoir un niveau de réponse satisfaisant.

[11] Un tableau d'analyse du nombre d'organismes sélectionnés par les accords-cadres (régions visitées par la mission plus un échantillon d'autres régions pour lesquelles elle a obtenu les rapports de présentation des marchés), figure en annexe 1.

[12] Régions Île de France, Midi-Pyrénées, Champagne-Ardenne, Alsace et Auvergne.

Recommandation n°2 : **Se doter, pour les régions qui n'en disposent pas encore, d'une cartographie des organismes de formation leur permettant d'adapter l'allotissement géographique à chaque domaine de formation en s'appuyant sur les travaux des CRIF OREF.**

1.3.2. Des résultats variables selon les régions mais plus performants en cas d'allotissement infra régional

1.3.2.1. Un taux d'infructuosité parfois élevé qui souligne l'inadaptation de l'accord-cadre aux réalités locales de l'offre de formation

[79] Toutes les régions rencontrées ont lancé deux accords-cadres successifs, en raison de l'infructuosité de certains lots lors du premier appel d'offre. Dans ce cas, les stratégies régionales ont été diverses.

[80] La région Poitou-Charentes a choisi de relancer le nouveau marché exactement dans les mêmes termes, et au même niveau régional, alors même que près de la moitié des lots (7 sur 15) étaient « *sans suite* » (un seul candidat) ou infructueux (aucun candidat) à la suite de l'accord-cadre de juillet 2009. Les lots demeurés infructueux à la suite du second accord-cadre n'ont pas été relancés, soit parce qu'ils étaient couverts par l'offre du Conseil régional, soit parce que cela offrait la possibilité à la direction régionale de Pôle emploi de lancer des marchés spécifiques (par lettres de consultation) ou de recourir à l'AIF.

[81] La Picardie a relancé un des lots de son accord-cadre au niveau départemental. Cette deuxième option a permis d'obtenir un plus grand nombre de candidats que lors du premier appel d'offre.

1.3.2.2. Un nombre d'attributaires parfois réduit

[82] Alors même que le dossier de consultation permettait de sélectionner sept attributaires par lot en cas d'allotissement régional, il est très rare que ce nombre ait été atteint, le nombre de réponses conformes étant le plus souvent insuffisant, sauf pour le lot 1 « transport et logistique ».

[83] Dans certains cas, pour qu'une concurrence suffisante puisse s'exercer au moment de la passation des marchés subséquents, les régions ont d'ailleurs choisi de retenir tous les candidats, même ceux qui avaient obtenu des notes inférieures à la moyenne lors de la cotation.

[84] Il n'y a qu'en Ile-de-France[13], où l'offre de formation est très étendue, que la concurrence a été très large et le nombre d'attributaires important.

1.3.3. Les principales difficultés auxquelles se sont heurtées les régions

1.3.3.1. Les lots de l'accord-cadre trop vastes pour recueillir un nombre d'offres suffisant

[85] Les lots proposés par le niveau national ont une amplitude excessive : chaque lot couvre trop de formacodes pour que les organismes de formation soient en mesure de répondre : les métiers inclus dans un même lot sont très divers et souvent disparates, notamment pour le lot « service aux personnes » qui comporte à la fois les formations sanitaires et le tourisme (voir Tableau 5). Cet allotissement technique ne correspond pas toujours aux caractéristiques de l'offre de formation disponible au sein des organismes.

[13] Cf. tableau d'analyse du nombre d'organismes sélectionnés par les accords-cadres en annexe 1.

[86] Les organismes de formation devaient en outre se positionner sur les trois niveaux de formation : « certifiante », « préparation à la qualification », « d'adaptation », ce qu'ils n'étaient pas toujours en mesure de faire, et alors même que les besoins réels ne couvraient pas ces trois catégories.

[87] En outre, les organismes attributaires des lots s'engageaient à répondre systématiquement à tous les appels d'offres pour les marchés subséquents, et sur la totalité du lot, tant géographique que technique, sous peine de pénalités. Le paragraphe 5.7 du CCME précise cette obligation générale de réponse, sauf motivation recevable. La pénalité encourue dès lors que l'attributaire ne soumet pas de réponse pour plus de 30 % des marchés subséquents est forfaitaire, d'un montant de 1 000 euros. Ces pénalités n'ont jamais été appliquées par les régions où la mission s'est déplacée, alors même que de très nombreux organismes n'ont pas répondu à tous les appels d'offre, et parfois à aucun.

[88] Les entretiens de la mission avec différents organismes de formation montrent que plusieurs cas de figure se sont présentés :

- certains ont répondu à l'appel d'offre de l'accord-cadre en sachant qu'ils pourraient répondre sur la quasi-totalité du lot en s'associant avec d'autres organismes, soit dans le cadre d'un groupement, soit dans le cadre de la sous-traitance ;
- certains organismes ont répondu à l'accord-cadre en sachant qu'ils ne pourraient pas répondre à tous les marchés subséquents, en espérant rester en deçà du seuil de non-réponses déclenchant des pénalités ;
- certains organismes n'ont pas répondu à l'accord-cadre, estimant qu'ils n'étaient pas en mesure de répondre sur toute l'étendue du lot ou que le risque de se voir appliquer des pénalités était trop important.

[89] Pôle emploi avait espéré que la taille et la diversité des lots favoriseraient les regroupements d'organismes de formation, mais cela n'a pas été le cas. Le délai très court de l'appel d'offre n'a pas permis la constitution de groupements en nombre important, d'autant plus que dans certains secteurs, comme le transport et la logistique, les réticences des organismes de formation à se regrouper sont très fortes. Cela a été particulièrement préjudiciable aux petits organismes.

[90] La mission a d'ailleurs constaté, en comparant les organismes auxquels les Assedic ou Pôle emploi avaient acheté des formations en 2009, que de nombreux organismes de taille moyenne ne figuraient plus dans les fichiers des organismes ayant bénéficié des marchés subséquents. Dans deux régions au moins (Picardie et Poitou-Charentes) les marchés ont profité essentiellement à de gros organismes bien implantés y compris au niveau national. En revanche, les petits organismes ont probablement bénéficié des AIF et d'autres actions de formation préalables à l'embauche.

[91] Enfin, le choix de retenir des lots à périmètres étendus, notamment dès lors qu'ils étaient régionaux, avait pour conséquence d'accroître le risque pour les organismes de formation non retenus de perdre le marché sur la totalité de la région et pour un nombre important de formacodes. Aussi, les organismes de formation ont-ils jugé positifs les cas d'allotissement infra-régionaux qui leur permettaient d'être retenus au moins sur une partie d'un lot.

Recommandation n°3 : Assurer une communication d'ordre général (grands objectifs, calendrier…) sur le futur accord-cadre avant son lancement pour permettre aux organismes de formation qui le souhaiteraient de se regrouper ou d'organiser de la sous-traitance.

<u>Recommandation n°4 :</u> En fonction de l'analyse des besoins en formation au sein des directions régionales de Pôle emploi, assouplir les modalités d'allotissement de l'accord-cadre à plusieurs niveaux :

1) permettre aux régions de ne lancer les marchés d'accords-cadres que sur les lots où elles ont détecté des besoins importants et récurrents de formation, non couverts par les achats d'autres financeurs, et pour lesquels des achats conjoints ne se justifient pas ;

2) ouvrir la possibilité de solliciter les organismes de formation sur un ou deux niveaux de formation seulement ;

3) ouvrir la possibilité de supprimer certains formacodes d'un lot afin de s'assurer d'un meilleur taux de réponse aux marchés subséquents.

<u>Recommandation n°5 :</u> Assurer une remontée des résultats des appels d'offre à la direction générale, chargée d'exploiter les résultats en termes de concurrence pour en tirer des enseignements pour les futures consultations.

1.3.3.2. Un bordereau des prix plafonds imprécis et inefficient

[92] Pôle emploi a choisi de procéder à des achats de sessions tarifées à l'heure de formation, c'est-à-dire indépendamment du nombre de stagiaires finalement présents à la session. Cela permet de donner aux organismes de formation des garanties de paiement. Mais la pratique la plus répandue parmi les autres acheteurs est la tarification à l'heure stagiaire. La tarification à l'heure de formation a donc généré une incompréhension des organismes de formation au point que les offres jugées irrecevables au niveau de l'accord-cadre l'étaient très majoritairement en raison de défauts sur le bordereau de prix : soit celui-ci était non-conforme (prix exprimés en heure stagiaire et non en heure formation), soit celui-ci était incomplet (absence de positionnement sur les trois niveaux de formation).

[93] Ce financement à l'heure formation a nécessairement généré un surcoût pour Pôle emploi puisque les taux de remplissage des stages ne sont que très exceptionnellement de 100 %. Lors des contrôles sur pièces, la mission a pu constater que de nombreux stages ne sont remplis qu'à 60-70 %.

[94] Ce bordereau de prix est imprécis, tout comme le CCME (6.9.2 : forme des prix) sur le périmètre des heures rémunérées. En effet, dans la majorité des formations qualifiantes, une partie de la période de formation se déroule en stage en entreprise et cette part de la formation n'est en général pas financée par l'acheteur de formation qui finance les coûts pédagogiques. Aussi, Pôle emploi, afin de s'assurer qu'il ne paierait pas des heures de formation qui sont en fait des heures de stage en entreprise, aurait dû préciser dans son bordereau de prix que seules les heures de formation en centre pouvaient être tarifées.

[95] Par ailleurs, une modification du bordereau de prix a été opérée par la direction générale à l'été 2010 afin de limiter la contrainte imposée aux organismes de formation de ne constituer que des groupes de demandeurs d'emploi. Sont dorénavant distinguées les formations « intra-entreprises » et « interentreprises », c'est-à-dire respectivement avec uniquement des demandeurs d'emploi ou avec un mélange demandeurs d'emploi et autres publics (salariés notamment). Cette évolution permet de répondre à une demande forte des organismes de formation de pouvoir constituer des groupes mixtes (demandeurs d'emploi /salariés) qui fonctionnent souvent mieux et d'atteindre un nombre de stagiaires par sessions de formation leur permettant de mieux rentabiliser les infrastructures, parfois lourdes, nécessaires à certaines formations.

Recommandation n°6 :

- **mettre en œuvre dans le nouveau bordereau de prix une nouvelle unité d'œuvre : l'heure stagiaire en centre de formation, à l'exclusion des heures de stage en entreprise ou analogue ;**
- **ouvrir de façon totale la possibilité pour les organismes de formation de mixer les publics, entre demandeurs d'emploi et autres.**

1.3.3.3. La grille de sélection des offres ne permet pas de s'assurer de la qualité de la formation proposée par les candidats

[96] A l'article 4.2.2 du règlement de consultation de l'accord-cadre, figure les règles applicables au jugement des offres. Les critères d'attribution y sont détaillés (voir encadré 1)

Encadré 1 : Critères d'attribution de l'accord-cadre (tous lots sauf lot 15)

1) Montant des prix plafonds (30 %)
Ce critère sera apprécié au vu des prix plafonds reproduits dans le bordereau des prix unitaires, par application de la pondération suivante :
- Montant du prix plafond relatif à la formation « certifiante » : 12 %
- Montant du prix plafond relatif à la formation « de préparation à la qualification » : 4,5 %
- Montant du prix plafond relatif à la formation « d'adaptation » : 13,5 %

2) Qualité des profils types des formateurs (15 %) :
Ce critère sera apprécié au vu des éléments renseignés par le candidat conformément au point 1 « profil des formateurs » du cadre de proposition technique

3) Compréhension des enjeux (10 %) :
Ce critère sera apprécié au vu des éléments renseignés par le candidat conformément au point 2 « compréhension des enjeux » du cadre de proposition technique

4) Qualité des techniques pédagogiques (35 %) :
Ce critère sera apprécié au vu des éléments renseignés par le candidat conformément au point 3 « techniques pédagogiques » du cadre de proposition technique, pondérés comme suit :
- démarche de Positionnement à l'entrée en formation (évaluation des acquis et besoins individuels au regard de l'objectif de la formation) : 7 %
- individualisation des parcours de formation et modalités de soutien pédagogique : 7 %
- modalités d'accompagnement des stagiaires dans la recherche du stage en entreprise : 7 %
- méthodologie de suivi des stagiaires : 7 %
- méthodologie d'évaluation des stagiaires : 7 %

5) Réseaux d'entreprises (10 %) :
Ce critère sera apprécié au vu de l'étendue, de la cohérence sectorielle et de la variété des acteurs des réseaux d'entreprises présentés au point 4 de la proposition technique du candidat.

[97] Il est apparu à la mission que certains critères étaient difficiles à apprécier par les cotateurs, plus particulièrement ceux relatifs à la compréhension des enjeux de l'action de formation et au réseau d'entreprises, qui représentent au total 20 % de la note (cf. rapports de site). Les organismes de formation rompus à l'exercice de la réponse à l'appel d'offre ont intégré à leur dossier une littérature abondante sur la compréhension des enjeux souvent issus des données du CARIF-OREF. Ils ont également proposé une liste d'entreprises trop longue pour qu'elle soit effectivement la liste des entreprises avec lesquelles l'organisme a des liens étroits qui lui permettront de placer un demandeur d'emploi en stage ou en emploi à l'issue de la formation.

Recommandation n°7 : Préciser les attendus des critères « compréhension des enjeux » et « réseaux d'entreprises » afin qu'ils permettent d'apprécier la qualité réelle des candidats en termes de positionnement et d'insertion au sein du tissu économique local.

1.3.4. L'absence de problèmes juridiques majeurs

[98] L'un des objectifs de la procédure choisie et de son encadrement étroit par le niveau national était de limiter les risques juridiques encourus par Pôle emploi lors des achats de formation. La mission n'a pas constaté d'irrégularité dans la passation des accords-cadres dans les régions où elle s'est rendue.

[99] Concernant les contentieux, en juillet 2011, trois référés précontractuels avaient été déposés par des organismes de formation contre les accords-cadres passés en région, ce qui est très peu, et montre que l'objectif de sécurisation juridique a été atteint. Sur ces trois référés, deux ont abouti à l'annulation de la procédure sur les lots concernés au motif de l'absence de motivation de la décision de rejet.

1.4. La passation des marchés subséquents, précédée d'une analyse des besoins, a été encadrée au niveau national mais s'est opérée de façon variable selon les régions

1.4.1. Des critères de choix du titulaire différents de l'accord-cadre

[100] Les offres remises pour l'attribution des marchés subséquents sont examinées selon les critères pondérés suivants :

- montant des prix (40 %) ;
- qualité des Curriculum Vitae des formateurs (20 %) ;
- qualité des techniques pédagogiques (20 %) ;
- adéquation au besoin des locaux affectés à l'exécution du marché (10 %) ;
- adéquation au besoin des moyens matériels affectés à l'exécution du marché (10 %).

[101] Le critère « prix » est pondéré à hauteur de 40 % pour les marchés subséquents. Cette pondération apparaît excessive au regard de ce qui est pratiqué ailleurs, notamment par les conseils régionaux. En Rhône-Alpes par exemple, le groupement de commandes réunissant Pôle emploi, le Conseil régional et l'Agefiph pondère le critère prix à hauteur de 20 % seulement pour la programmation 2012-2014, afin de valoriser la qualité des offres et sélectionner les candidats les mieux-disant.

[102] L'exigence de présenter les curriculum vitae de formateurs au moment de la réponse à l'appel d'offre, alors même que les organismes n'ont ni l'assurance d'obtenir le marché ni de certitude sur la date de son exécution, paraît en outre inappropriée.

Recommandation n°8 : Réviser la pondération du critère prix afin de faire émerger des offres de meilleure qualité et favoriser la sélection des candidats les mieux-disant.

1.4.2. Une analyse des besoins à l'origine du déclenchement des marchés subséquents

[103] Dans toutes les régions visitées par la mission, c'est une analyse des besoins du territoire qui détermine le lancement d'un marché subséquent. Cette analyse se professionnalise d'année en année et la volonté affichée par les directions régionales est de proposer des formations qui correspondent le mieux aux besoins du territoire et aux métiers en tension.

[104] La mise en place d'une procédure sous forme de marché impose pour la rédaction des cahiers des charges d'avoir identifié des besoins et de spécifier les attendus des formations. Ce travail d'analyse des besoins est généralement partenarial, ce partenariat étant renforcé par les travaux qui ont été menés récemment dans toutes les régions autour des CPRDPF (Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles) et dont les DIRECCTE sont parties prenantes.

[105] Il s'agit généralement d'une analyse croisée des éléments suivants : enquête besoin de main d'œuvre[14], remontées des besoins des prescripteurs (sur la base des besoins de formation non satisfaits constatés par les conseillers en entretien), contacts avec les branches et/ou organisations professionnelles, corrélation avec l'offre de formation d'autres financeurs dont le Conseil régional. La synthèse des besoins est réalisée par la direction régionale, sur la base d'expression de besoin émanant soit des agences locales directement, soit par l'intermédiaire des directions territoriales. Cette remontée des besoins intervient soit une fois par an, soit à échéance régulière en cours d'année.

[106] Les méthodes retenues par les directions régionales se focalisent sur les besoins non satisfaits, en formation ou en emploi, et très peu sur les métiers d'avenir ou innovants pourtant probablement générateurs d'emplois à moyen terme.

[107] Cette remontée des besoins pourrait encore être améliorée en diversifiant les sources d'information (travail plus approfondi avec les branches notamment) et en étant plus prospective (métiers d'avenir).

1.4.3. Des modes de passation différents selon les régions

[108] Les régions visitées par la mission ont mis en place des modalités d'achat par marchés subséquents diversifiés :

- un marché subséquent par session de formation ;
- un mixe de marchés à bons de commande et sans bon de commande selon les besoins ou les types de formation ;
- des marchés à bons de commande.

[109] Le choix du type de marché par les régions a été davantage dicté par des contraintes techniques (systèmes d'information) ou de personnel (manque de compétences à un instant t.) que par une réflexion en opportunité sur le type de marché choisi.

[110] Le calendrier de passation des marchés est propre à chaque région et a évolué dans le temps. Certaines régions passent des marchés toute l'année, d'autres ont deux vagues fixes par semestre. Dans tous les cas, les régions cherchent également à utiliser la souplesse offerte par les marchés subséquents pour compléter leurs achats en fonction des remontées de besoin en cours d'année ou des politiques nationales à mettre en œuvre. Dans le cas où les marchés sont à bons de commande, ces derniers ne sont passés que dès lors que les besoins sont avérés, c'est-à-dire que la direction régionale sait qu'elle pourra remplir les stages.

[111] Dans une des régions visitées (Poitou-Charentes), le choix a été fait de recourir systématiquement à des marchés à bons de commande. Lors du contrôle sur place, il a été constaté que nombre de marchés subséquents attribués étaient restés sans bon de commande, car le besoin ne s'est pas concrétisé en cours d'année. Cette pratique n'est pas correcte vis-à-vis des organismes de formation, dès lors qu'ils ont du adapter ou mobiliser des locaux ou du personnel pour pouvoir répondre à ces marchés potentiels. La mission préconise de ne lancer le marché subséquent que lorsqu'un besoin est avéré et qu'un bon de commande sera émis de manière certaine.

[14] Chaque année, Pôle emploi adresse un questionnaire à près de 1,7 million établissements afin de connaître leurs besoins en recrutement par secteur d'activité et par bassin d'emploi, c'est l'enquête besoin de main d'œuvre, déclinée en région.

1.4.4. La procédure ne permet pas de garantir une concurrence suffisante entre les organismes de formation

1.4.4.1. Une mise en concurrence limitée par un nombre souvent faible de réponses aux appels d'offre

[112] Comme indiqué plus haut, certains lots des accords-cadres ont un nombre d'attributaires réduit, ce qui limite d'autant la concurrence au moment de la passation des marchés subséquents.

[113] En outre, les contrôles sur place effectués par la mission montrent que certains titulaires ne répondent jamais ou très rarement aux marchés subséquents malgré l'obligation figurant à l'accord-cadre[15], avec pour conséquence une nouvelle réduction de la concurrence. Dans certains cas, les organismes adressent un courrier pour expliciter les raisons de leur non-réponse. Ces raisons tiennent le plus souvent au fait que l'organisme avait répondu à l'accord-cadre alors même qu'il ne disposait pas de moyens de formation pour tous les formacodes ou pour toutes les localisations géographiques du périmètre retenu par la région. A ce titre, la mission souligne que lorsque l'allotissement a été infra-régional, les organismes de formation ont plus souvent répondu aux marchés subséquents, garantissant une concurrence correcte.

1.4.4.2. Des imprécisions dans la rédaction des cahiers des charges qui conduisent à un faible taux de réponse voire à un taux d'infructuosité élevé

1. Une cartographie des organismes de formation devrait permettre de limiter le taux d'infructuosité pour « lieu d'exécution non-conforme »

[114] Lorsque l'infructuosité est le résultat d'un « lieu d'exécution non-conforme », ce qui est souvent le cas, cela indique que les organismes de formation n'étaient pas en mesure de proposer les formations dans les lieux demandés par manque d'infrastructure. Ce problème tient en grande partie à la mauvaise connaissance du tissu des organismes de formation par certaines directions régionales de Pôle emploi et pourrait être résolu à l'avenir par une connaissance précise de la cartographie de l'offre de formation (cf. recommandation n°2).

2. Des compétences trop limitées en ingénierie de la formation pour garantir une rédaction correcte des dossiers de consultation

[115] La mission a noté les exemples suivants dans les dossiers de consultation :

- une méconnaissance de la palette des titres disponibles et des organismes disposants des différents agréments ;
- une inadéquation entre la certification / le diplôme demandé et le nombre d'heures de formation spécifiées.

[116] Ces imprécisions peuvent avoir pour conséquence que les organismes ne répondent pas ou répondent tout en courant le risque que leurs propositions soient jugées non-conformes. Elles pourraient déboucher sur des contentieux puisque certains organismes attributaires de l'appel d'offre sont exclus de la consultation d'un marché subséquent car ils ne dispensent pas le titre demandé mais un autre, équivalent.

Recommandation n°9 : Proposer, dans le cadre des formations « campus achats », un module permettant la montée en compétence des équipes des directions régionales sur

[15] Article 5.7 du CCME.

l'ingénierie de la formation, afin d'éviter les erreurs de rédaction des documents de marchés, en terme de contenu et de localisation géographique.

3. Des marchés subséquents aussi vastes que les accords-cadres qui limitent la remise en concurrence des titulaires

[117] Certains marchés subséquents lancés par les régions, en Poitou-Charentes notamment, ont un périmètre aussi vaste que les accords-cadres en demandant aux attributaires de répondre à un marché portant sur six à huit formations très différentes au sein d'un même lot : de l'agent de propreté au conducteur de chien, en passant par l'assistant funéraire[16]. Il paraît difficile à un organisme de pouvoir assurer l'ensemble de ces formations, sauf à s'adjoindre un ou plusieurs sous-traitants. La région concernée a jugé les offres irrégulières dès lors qu'elles ne portaient pas sur la totalité des formations, réduisant ainsi la concurrence sur ce marché. Comme pour les accords-cadres, la définition d'un périmètre trop large et trop hétérogène ne permet pas de faire émerger une offre pertinente.

1.4.4.3. Une meilleure maîtrise des délais mais une absence de négociation

[118] Les délais de réponse aux marchés subséquents sont en moyenne de 2 à 5 semaines. Les organismes de formation jugent ce délai bien plus raisonnable que celui qui leur avait été laissé pour l'accord-cadre.

[119] Pour faciliter encore la réponse, la région Bretagne a allégé le dossier de consultation prévu par le niveau national, dans la mesure où celui-ci reprenait des points déjà réglés par l'accord-cadre.

[120] Aucune des régions visitées n'a procédé à des négociations, alors même que les cotations de certaines offres étaient très proches. Notamment, le critère prix étant noté 40 points sur 100, il est souvent déterminant dans le classement définitif des candidats ayant des notations très proches. La lourdeur de la gestion des marchés pour un premier exercice et le manque d'expérience ont été mis en avant pour expliquer cette absence de négociation.

Recommandation n°10 : Proposer, dans le cadre des formations organisées par la direction générale de Pôle emploi, comme « campus achats », un module sur la négociation des marchés.

Recommandation n°11 : Mettre en œuvre une négociation systématique entre les candidats aux marchés qui ont des écarts de notation inférieurs à 10 points.

1.4.5. L'achat de sessions à dates fixes implique une rigidité susceptible de nuire à la fluidité de l'entrée en formation des demandeurs d'emploi

[121] Contrairement à certains conseils régionaux rencontrés par la mission, les directions régionales de Pôle emploi achètent des sessions à dates fixes et non pas des parcours de formation dont le calendrier pourrait être modulable pour les demandeurs d'emploi. Ajouté au fait que le paiement par Pôle emploi se fait à la session et non pas à l'heure stagiaire, cela induit de manière générale une série de dysfonctionnements :

- reports fréquents des sessions de formation achetées pour en assurer le remplissage ;

[16] Cf. rapport de site Poitou-Charentes.

- difficulté à panacher les formations entre plusieurs acheteurs, alors même que cette contrainte a pu être levée à partir de 2011, puisqu'un nouveau bordereau de prix plafond est entré en vigueur, qui distingue deux tarifs de formation selon que celle-ci est dispensée uniquement pour des stagiaires Pôle emploi (sessions intra) ou pour des stagiaires de différentes origines dont Pôle emploi (sessions inter) (voir en annexe 2 nouveau bordereau de prix) ;
- manque de fluidité des entrées en stage par absence de souplesse sur les dates des sessions.

Recommandation n°12 : Ouvrir aux directions régionales la possibilité de passer des marchés subséquents permettant, pour les formations récurrentes, l'achat de parcours de formation sans date imposée, permettant une fluidité de l'entrée en formation des demandeurs d'emploi en fonction des disponibilités des organismes de formation sur leurs plannings existants.

1.4.6. Des contentieux en nombre limité, mais la sous-traitance génère des risques juridiques non pris en compte

1.4.6.1. Un faible nombre de contentieux sur les marchés subséquents

[122] En juillet 2011, deux contentieux avaient été relevés par la direction des affaires juridiques (DAJ) de Pôle emploi : dans un cas, la présentation des bordereaux de prix plafonds a été contestée car jugée « ambiguë », dans l'autre cas, il s'agit de 10 requêtes en indemnisation par des demandeurs d'emploi suite à l'arrêt de la formation d'agent de sûreté et de sécurité délivrée par un organisme de formation du fait de la résiliation du marché subséquent pour défaut d'agrément de cet organisme.

1.4.6.2. La gestion des sous-traitants induit des problèmes techniques et une insécurité juridique

[123] Dans les modèles de CCP des marchés subséquents, il est précisé que Pôle emploi n'a de relation directe qu'avec le titulaire du marché.

[124] Les contrôles réalisés sur place par la mission montrent que le recours à la sous-traitance est très variable selon les régions et les lots, voire selon les organismes de formation titulaires du marché. Lorsqu'un titulaire a recours à la sous-traitance, c'est alors la totalité d'une session de formation qui est sous-traitée. Lorsque cette session est l'objet unique du marché subséquent ou des bons de commande émis, cette sous-traitance peut s'apparenter à une sous-traitance totale. En effet, la sous-traitance ne peut porter que sur *« une partie du marché conclu avec le maître d'ouvrage »* (cf. article 1 de la loi de 1975 modifié par la loi MURCEF n° 2001-1168 du 11 décembre 2001). Le titulaire ne peut sous-traiter l'exécution que de *« certaines parties de son marché »* (cf. article 112, al.1, du CMP).

[125] Le problème peut se poser dans le cadre d'accords-cadres et/ou des marchés subséquents au périmètre large, qui peuvent conduire un organisme à ne pas être en mesure d'assurer la totalité d'une formation précise, ce qui amène soit à une non-réponse, soit à une sous-traitance totale. La solution pourrait être, outre le fait de mieux cibler les lots, le développement de groupements plus larges au niveau des accords-cadres pour s'assurer qu'au moins un des membres du groupement sera en mesure de couvrir le marché subséquent sur la formation en cause. Cela exige un délai plus important pour la réponse aux accords-cadres (voir supra). En outre, la meilleure connaissance qu'ont les organismes de formation des besoins de Pôle emploi à la suite de la première vague d'achats devrait contribuer à une constitution opérationnelle du groupement.

[126] La mission n'a pas expertisé cette question de la sous-traitance intégrale de façon approfondie et suggère que Pôle emploi fasse conduire une expertise à ce sujet.

Recommandation n°13 : Conduire une expertise juridique sur la sous-traitance dans le cadre de système accords-cadres et marchés subséquents.

1.5. Des éléments de souplesse ont été mis en place progressivement afin de favoriser une individualisation des parcours

[127] L'accord-cadre avait été conçu pour être universel, c'est-à-dire couvrant la totalité des besoins en formation des demandeurs d'emploi. Il est néanmoins construit sur la base d'achat de formations de groupe, standardisées et à des dates fixes, qui ne sont pas adaptées à l'un des objectifs affichés par Pôle emploi d'une meilleure prise en compte des besoins individuels des demandeurs d'emploi.

1.5.1. La mise en place des AIF (actions individuelles de formation) en 2010 offre une plus grande souplesse mais sur un périmètre réduit

1.5.1.1. Les situations de mobilisation de l'AIF

[128] Jusqu'au milieu de l'année 2010, l'achat individuel de formation intervenait dans le cadre des accords-cadres et marchés subséquents, qui permettent uniquement de recourir aux organismes de formation titulaires d'un lot et d'inscrire le demandeur d'emploi dans une formation collective. De ce fait, le principal levier d'accès à la formation individuelle utilisé par les conseillers Pôle emploi était l'action de formation préalable au recrutement (AFPR). Toutefois, ce dispositif était d'une portée limitée car conditionné à une promesse d'embauche et ne portant que sur des formations courtes.

[129] Par une délibération du 16 avril 2010, le conseil d'administration de Pôle emploi a décidé la création d'une aide individuelle à la formation, mobilisable dans un nombre déterminé de situations et qui ne peut représenter plus de 15 % du budget annuel « aide au développement des compétences ». Cette aide est versée directement à l'organisme de formation retenu.

[130] Les 5 situations de mobilisation de l'AIF fixés au niveau national sont les suivantes[17] :

- le cofinancement de formation dans le cadre du CTP/CRP ;
- l'absence de formation adéquate achetée par le Conseil régional ou Pôle emploi (notamment en cas de lots restés infructueux) correspondant aux besoins validés de formation ;
- les formations conditionnées par la réussite d'un concours dans le domaine sanitaire et social (AIF « Réussite concours ») ;
- les stages obligatoires de préparation à l'installation des artisans, créateurs d'entreprises sollicitant leur inscription au répertoire des métiers ;
- la mobilisation de son DIF par le demandeur d'emploi.

[131] Certaines régions ont en outre restreint encore ce périmètre.

1.5.1.2. Un recours à l'AIF disparate selon les régions

[132] Le recours à l'AIF à partir de 2010 a été très différent d'une région à l'autre, en fonction notamment de l'infructuosité des marchés par la procédure HAFC. En effet, les régions dans lesquelles l'infructuosité était faible n'ont pu avoir recours à l'AIF que dans des cas très limités.

[17] Quelques adaptations ont été faites dans certaines régions (voir rapport de sites en annexe)

Tableau 6 : Paiements aux organismes de formation de l'AIF en 2010 et 2011

Région	**Montants 2010**	**Montants 2011**	
		Montant en €	Pourcentage/Total national
Alsace	3 300,00	316 187,56	22,23 %
Aquitaine		123 753,92	8,70 %
Auvergne		55 374,95	3,89 %
Basse-Normandie		24 505,60	1,72 %
Bourgogne		88 923,44	6,25 %
Bretagne		910,00	0,06 %
Centre		22 827,05	1,60 %
Champagne-Ardenne		45 229,82	3,18 %
Corse		52 894,24	3,72 %
Franche-Comté		73 729,53	5,18 %
Guadeloupe		0,00	0,00 %
Guyane	19 805,00	50 763,75	3,57 %
Haute-Normandie	125,00	26 402,18	1,86 %
Ile de France	1 444,22	194 597,10	13,68 %
Languedoc-Roussillon		46 019,90	3,24 %
Limousin		3 765,10	0,26 %
Lorraine		0,00	0,00 %
Martinique		9 251,20	0,65 %
Midi-Pyrénées		6 101,85	0,43 %
Nord-Pas-de-Calais	184,50	106 403,05	7,48 %
PACA		38 275,12	2,69 %
Pays de la Loire		12 819,86	0,90 %
Picardie		15 172,54	1,07 %
Poitou-Charentes	9 642,24	104 132,60	7,32 %
Réunion		0,00	0,00 %
Rhône-Alpes		4 371,69	0,31 %
Total	**34 500,96**	**1 422 412,05**	100,00 %

Source : Direction générale de Pôle emploi (Extraction SAP)

1.5.2. Les achats par lettre de consultation mériteraient une vigilance particulière pour les sécuriser sur un plan juridique

[133] L'une des régions visitées par la mission (Poitou-Charentes) a eu largement recours à des achats, hors accord-cadre, mais sans mise en œuvre d'une réelle concurrence. En effet, pour les 180 dossiers traités par cette région en 2010, un seul organisme avait été consulté par dossier. Si, dans certains cas, notamment de formation individuelle, la spécificité de la formation ou la précision de la localisation géographique induisent qu'un seul organisme puisse répondre à la demande, ce n'est pas toujours le cas et la région aurait dû solliciter au moins trois organismes. C'est d'ailleurs la pratique mise en place en 2011.

Recommandation n°14 : Sécuriser la procédure d'achats réalisés hors accord-cadre en précisant bien la nécessité d'une mise en concurrence.

2. DES PROCEDURES DE PRESCRIPTION DE FORMATIONS ENCORE ARTISANALES

[134] Il n'existe pas actuellement de système de prescription des formations de Pôle emploi commun à toutes les régions et accessibles aux cotraitants de Pôle emploi. Par outil de prescription, on entend un outil recensant l'offre de formations des différents acheteurs, et permettant en outre de positionner un demandeur d'emploi sur une formation existante, de suivre sa situation et de gérer les listes d'attente.

2.1. Les outils mis en place pour rendre accessible l'offre de formation varient selon les régions

[135] Les problèmes de connaissance et d'accessibilité de l'offre de formation sont complexes puisqu'ils supposent :

- que Pôle emploi ait accès à l'offre de formation des autres acheteurs (Conseil régional, AGEFIPH, Etat, OPCA, etc.) ;
- que l'ensemble des prescripteurs (Pôle emploi, Cap emploi, missions locales, Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles – CIDFF) aient accès aux formations achetées pour les demandeurs d'emploi ;
- qu'un pilotage fin de ces projets soit assuré par l'un des acteurs, pour garantir notamment la mise à jour des outils.
- A ce stade, l'offre de formation de Pôle emploi est principalement accessible via :
- des outils mis en place par les CARIF-OREF ou le Conseil régional, accessibles en principe à tous les prescripteurs ;
- l'intranet de Pôle emploi, mais dont l'accessibilité aux cotraitants n'est pas assurée ;
- des fichiers Excel établis et mis à jour par les directions régionales de Pôle emploi et transmis aux cotraitants selon des périodicités variables.

[136] En général, l'offre de formation des conseils régionaux est accessible sur internet.

[137] La mission a eu connaissance de quelques initiatives susceptibles de faciliter la connaissance globale de l'offre de formation voire la prescription.

2.1.1. Une base de données commune, devant déboucher sur un outil de prescription unique pour toute l'offre régionale

[138] En Poitou-Charentes, une base de données développée par le CARIF-OREF (agence régionale de la formation tout au long de la vie – ARFTLV), l'ARES, comprend à la fois l'offre de formation du Conseil régional et l'offre de Pôle emploi. Cette base de données est accessible par internet (www.ares.arftlv.org) et possède un moteur de recherche performant. Mise à jour par les organismes de formations eux-mêmes, cette base permet de connaître les dates de formation et leur localisation exacte lorsque ces informations ont été saisies. La base ne permet pas de connaître le nombre de places encore disponibles.

[139] L'ARFTLV a par ailleurs développé un « système d'information sur les places » (SIP) pour les actions financées par le Conseil régional. Cette base de données reprend les données de la base « ARES » pour les formations du Conseil régional, mais permet en outre d'avoir une visibilité sur les sessions de formation effectivement disponibles à travers des « feux rouges » (lorsque toutes les places sont prises) et des feux verts (lorsque la session est encore ouverte à la prescription). Cette information sur la disponibilité des places est mise à jour par les organismes eux-mêmes, en temps réel. Elle permet de donner une indication fiable dans un délai rapide sur l'échéance d'entrée effective en formation, d'améliorer le taux de remplissage, en adaptant en temps réel la prescription à la disponibilité des places actualisée régulièrement.

[140] Aujourd'hui, la prescription en ligne via SIP n'est possible que pour les places relevant du Service Public Régional de la Formation (SPRF) de Poitou-Charentes, qui cible les personnes sans qualification. Dès le mois de septembre 2011, SIP devrait être rendu accessible aux conseillers en agence, en consultation, car la prescription définitive demeurera à la charge de la plateforme « formations » régionale, ce qui permettra d'améliorer la qualité de la prescription à ce stade.

[141] Enfin, d'ici la fin de l'année, et à condition que le siège de Pôle emploi donne son accord, l'offre de Pôle emploi devrait être saisie dans SIP, et la prescription en ligne devrait être possible par les conseillers de la plateforme pour l'offre de Pôle emploi et pour toute l'offre du Conseil régional (et non plus seulement le SPRF).

2.1.2. En région Rhône-Alpes, la quasi-totalité de l'offre de formation est accessible en consultation et en prescription sur un système d'information performant

[142] Au sein du Pôle Rhône-Alpes de l'Orientation (PRAO), le Centre d'Animation, de Ressources et d'Information sur la Formation (CARIF), assure une mission d'information sur l'offre de formation régionale[18]. Celle-ci se traduit par la gestion d'une base de données appelée « Rhône-Alpes Formation » (RAF). Elle présente l'ensemble de l'offre de formation initiale et continue dispensée dans la région Rhône-Alpes par les organismes de formation publics ou privés.

[143] L'offre de formation est également consultable à partir de l'outil extranet PROSPER (**P**ilotage **R**égional de l'**O**ffre et **S**uivi des **P**rescriptions **E**n **R**hône-Alpes), depuis juin 2011. Les actions de formations achetées dans le cadre du groupement de commandes par les trois financeurs (Conseil Régional, Pôle emploi, AGEFIPH) figurent dans cette base de données, mais aussi l'offre complémentaire du Conseil régional, notamment les actions d'orientation formation (AOF). Les informations sur l'offre de formation sont actualisées par le Conseil régional (fiche descriptive, dates de sessions, nombre de places ouvertes par session et par financeur). PROSPER permet la saisie en ligne de nombreuses informations : dates de l'information collective et des entretiens, modalités de sélection, pré-requis, etc.

[144] L'outil Prosper est surtout un outil de prescription en ligne, utilisé par tous les qui ont accès à l'offre disponible pour les trois mois suivants. Selon le projet du demandeur d'emploi, validé par le conseiller, un moteur de recherche permet de faire ressortir les formations correspondant à un secteur professionnel, une qualification, un territoire. Les prescripteurs connaissent les dates de session et le nombre de places disponibles pour les actions de formation ainsi sélectionnées. Les objectifs de l'action, son contenu, les modalités de sélection et le niveau à l'entrée et les pré-requis pour l'accès en formation sont également détaillés.

[145] Il apparaît indispensable de généraliser dans toutes les régions la mise en place de système d'information permettant d'accéder à l'ensemble de l'offre régionale et, pour Pôle emploi et ses cotraitants, de prescrire en ligne ces formations aux demandeurs d'emploi.

[18] Depuis 2002, à destination des professionnels de l'orientation et de la formation sur www.prao.org (avec un périmètre plus large, notamment pour les AOF, qui sont exclusivement sur prescription) ; depuis 2007, au grand public, sur www.rhonealpes-orientation.fr.

2.2. La prescription de la formation aux demandeurs d'emploi

[146] Dans tous les cas, la prescription d'une formation s'opère après la validation par le conseiller de Pôle emploi du projet de retour à l'emploi et la vérification de la pertinence du projet professionnel au regard des capacités et des désirs de la personne mais surtout au regard du marché local de l'emploi, de la liste des métiers en tension et des besoins des entreprises. La décision de prescription d'une formation se concrétise par l'inscription du demandeur d'emploi en « EFO » dans « DUO », outil de suivi des demandeurs d'emploi (dossier personnel du demandeur d'emploi à disposition des conseillers).

[147] Le choix d'affecter le demandeur d'emploi sur une formation selon son financeur (Pôle emploi, Conseil régional, Agefiph…) incombe en principe au conseiller de Pôle emploi selon des priorités fixées par la direction régionale, qui ne font pas nécessairement ressortir l'intérêt du demandeur d'emploi en termes de rémunération ou de prise en charge des frais annexes.

Recommandation n°15 : Une fois le projet validé par le conseiller, clarifier les règles d'affectation des demandeurs d'emploi aux actions de formation selon le type de financeurs. L'intérêt des demandeurs d'emploi en termes de rémunération et de frais annexes doit être prioritaire.

2.2.1. Une prescription mise en œuvre de façon purement artisanale dans deux régions, la Picardie et la Bretagne

[148] Dans deux des régions visitées par la mission (Picardie et Bretagne), après la phase de validation du projet professionnel et du besoin de formation, la prescription d'une formation à un demandeur d'emploi se fait de façon artisanale par contacts téléphoniques du conseiller Pôle emploi avec l'organisme de formation pour connaître la disponibilité des places puis par envoi à l'organisme d'une fiche retraçant les attentes et le parcours du demandeur d'emploi.

[149] L'organisme de formation qui se charge ensuite de la convocation des demandeurs d'emploi aux réunions d'information collective puis de la sélection des candidats compte tenu des pré-requis de la formation gérera donc la liste des disponibilités communiquée aux prescripteurs. C'est donc sur la base des relations entre le conseiller de Pôle emploi et le responsable de l'organisme de formation que se concrétise la prescription de formation.

2.2.2. Une prescription centralisée au sein d'une plateforme régionale et partiellement réalisée en ligne en Poitou-Charentes

[150] Après validation du projet professionnel et de formation du demandeur d'emploi, les conseillers de Pôle emploi (mais aussi des missions locales et des Cap emploi) remplissent un « bon de commande TCF », qu'ils transmettent par courrier à la plateforme « Traitement centralisé des formations » (TCF) accompagné des pièces de validation du projet de formation explicite et formalisée dans la conclusion du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), du CV du demandeur d'emploi, d'une lettre de motivation du demandeur d'emploi et le cas échéant des conclusions de la prestation éventuellement mobilisée.

[151] Ces « bons de commande TCF» sont répartis entre les conseillers de la plateforme sur la base des lots qu'ils gèrent. Ceux-ci déterminent la formation pertinente disponible et assurent les tâches administratives liées à l'inscription. Elle est réalisée par la plateforme « TCF », sur la base :

- des tableaux Excel des formations de Pôle emploi que les conseillers de la plateforme établissent et qui leur permettent de suivre l'envoi de la lettre aux intéressés les informant de l'inscription à un stage et la date et le lieu de celui-ci, leur accord ou refus éventuel, la gestion des listes d'attente[19], etc. ;

[19] Système de listes de stagiaires de couleur différentes selon les situations dans le cas du conseiller rencontré par la mission.

- la base de données « système d'information sur les places » (SIP) développée par l'ARFTLV pour les actions financées par le Conseil régional.

2.2.3. Une prescription entièrement en ligne en région Rhône-Alpes

[152] La prescription, réalisée en ligne via PROSPER, se matérialise à travers un document papier transmis aux organismes de formation. Le conseiller aura saisi dans PROSPER les informations sur la formation initiale du candidat, son statut et sa situation avant entrée en formation et argumenté sur le bien fondé de sa prescription.

Recommandation n°16 : Généraliser dans toutes les régions la mise en place d'un système d'information permettant la connaissance de l'offre de formation (tous financeurs) et la prescription en ligne par Pôle emploi et ses cotraitants.

2.2.4. Le rôle des organismes de formation, des commissions d'entrée ou de régulation dans la sélection finale des candidats

[153] Les outils de prescription en ligne, pas plus que les procédures non dématérialisées, ne s'opposent à la préinscription d'un nombre de stagiaires supérieur au nombre de places disponibles. L'organisme de formation joue alors un rôle central dans la sélection finale des candidats. Dans tous les cas, c'est l'organisme de formation qui se charge ensuite de la convocation des demandeurs d'emploi aux réunions d'information collective puis de la sélection des candidats compte tenu des pré-requis de la formation (entretiens tests).

[154] Au-delà de la sélection des candidats pour ne retenir que ceux aptes à suivre la formation envisagée, peuvent se poser des problèmes de surréservation et de détermination du degré de priorité des candidatures. C'est pour cela qu'ont été parfois mises en place des commissions de sélection, d'entrée ou de régulation. La régulation s'opère parfois, comme en Bretagne, par des contacts entre les référents régionaux de formation et les organismes de formation.

[155] Dans toutes les directions territoriales de Pôle emploi rencontrées par la mission ont été mis en place des « correspondants formation » en agence ou des « référents marchés ». Ils sont le plus souvent présents aux commissions de sélection ou d'entrée ou aux commissions de régulation ou en tout état de cause sont associés à la sélection finale des candidats entrant en formation.

[156] La procédure de commission de régulation a été particulièrement formalisée en région Rhône-Alpes (voir rapport de site), où le « *Cadrage régional relatif aux modalités de mise en œuvre du programme « parcours qualifiants 2009-2011* » fixe les règles de priorité pour l'entrée en formation et les règles de répartition des stagiaires selon les financeurs.

[157] Malgré les règles mises en place dans la plupart des cas, le rôle des organismes de formation dans la sélection des candidats finalement admis à la formation reste déterminant. Certes, il leur appartient de déterminer les pré-requis pour la formation qu'ils organisent mais il faut éviter que les candidats les plus éloignés de l'emploi ou en situation de handicap ne soient systématiquement écartés au profit des candidats les plus performants. Cela passe par plusieurs types de recommandations :

Recommandation n°17 : Mettre en place des commissions de validation des candidats entrant effectivement en formation et assurer systématiquement la présence d'un référent formation de Pôle emploi à ces commissions.

Recommandation n°18 : Exiger des organismes de formation une motivation précise du refus d'un candidat ainsi que le détail des pré-requis faisant défaut au candidat.

2.3. Les difficultés des prescriptions entre régions

[158] L'accès à la formation entre les régions semble très problématique. Elle est exclue en région Rhône-Alpes où la direction régionale considère qu'il n'est pas possible de faire bénéficier d'une formation achetée par Pôle emploi Rhône-Alpes des demandeurs d'emploi inscrits dans une autre région[20]. La mission s'interroge sur cette impossibilité. En effet, même si on considère que le paiement d'heures stagiaires (contrairement à ce qui se passe dans les régions appliquant le paiement à l'heure de formation) ferait porter sur Pôle emploi Rhône-Alpes la charge du coût pédagogique des stagiaires issus d'autres régions, un mécanisme de compensation financière pourrait être mis en place, le cas échéant. Vu le nombre de stagiaires éventuellement concernés, cet aspect paraît marginal à la mission.

[159] En Picardie et en Poitou-Charentes, l'accès aux formations de Pôle emploi hors région est possible. L'accès à l'information se fait via OFAA' ou via les intranets régionaux Pôle emploi. Ce type de prescription est cependant peu fréquent et la mission n'a pas eu connaissance de statistiques sur ce point. Les entretiens qu'elle a eus en délégation territoriale de l'Oise ont montré que ces prescriptions peuvent être très utiles pour les « zones frontalières » entre deux régions mais qu'elles sont complexes à organiser et reposent sur des contacts interpersonnels.

[160] En revanche, il existe en Bretagne une habitude, issue des Assedic, de prescription de formations sur le territoire d'autres régions. Concrètement, les cas (dans les deux sens) ne sont pas négligeables en Bretagne, essentiellement en AIF, AFPR et POE, plus rarement en AFC.

[20] En revanche, il est possible de rattacher ces demandeurs d'emploi à des formations achetées par le Conseil régional.

[161] La direction régionale de Pôle emploi Bretagne a d'ailleurs transmis à la mission un extrait des instructions de la direction générale sur la répartition des compétences de chaque région en cas d'entrée en formation d'un demandeur d'emploi dans une autre région que sa région d'inscription (voir encadré ci-dessous) :

Schéma 2 : Conditions d'accès des demandeurs d'emploi aux formations de Pôle emploi hors région

« Un demandeur d'emploi peut bénéficier d'une action de formation collective qui se déroule dans une région autre que celle dont il est originaire.

Les formations « hors région »
Lorsque l'action de formation répondant aux besoins du demandeur d'emploi est accessible dans une autre région que celle où le demandeur d'emploi est domicilié :
• la Direction Régionale du lieu de déroulement de la formation prend en charge le coût de la formation,
• la Direction Régionale dont dépend le stagiaire prend en charge l'indemnisation ou la rémunération ainsi que le versement de l'AFAF.

Pôle emploi, Avril 2010, Les actions de formation conventionnées Pôle emploi (AFC)

Procédure transitoire de traitement, en attendant une évolution des systèmes d'information :
(Sont listés ci-dessous des principes généraux de traitement qui peuvent, le cas échéant, être adaptés à des organisations régionales différentes)
L'agent Pôle emploi référent de l'action de formation établit les documents administratifs : AIS, DAFAF et éventuellement RFPE et AFDEF avec les intéressés et l'organisme de formation. Il les adresse au service de traitement des directions régionales (ou régionales déléguées) dont dépendent les stagiaires pour la saisie, accompagnés du justificatif de leur entrée en stage (liste des stagiaires, AES).
Il est indispensable de noter, sur les imprimés ad' hoc, le numéro de convention attribué à la formation.
Depuis octobre 2009, l'AIS a été aménagée afin que l'organisme de formation puisse, le cas échéant, noter le numéro de la convention Pôle emploi.
Afin de rattacher les stagiaires à cette formation conventionnée par une autre région, la Direction Régionale (ou régionale déléguée) de saisie doit préalablement enregistrer sans engagement financier la convention sur son territoire via OFAA'.
Les dossiers sont conservés et classés par l'entité de saisie selon la procédure mise en place localement. »

Source : Pôle emploi Bretagne

Recommandation n°19 : Rappeler les modalités de prescription de formations entre les régions avec l'actualisation des systèmes d'information et l'évolution possible des procédures d'achats vers l'heure stagiaire. Préciser les modalités de prise en charge financière et les éventuels mécanismes de compensation financière entre les régions.

3. LE PILOTAGE DE L'EXECUTION DES MARCHES DOIT ETRE REVU POUR EN AMELIORER LA SECURISATION JURIDIQUE

[162] Sous ce chapitre la mission a examiné les éléments d'exécution financière des marchés de Pôle emploi et de suivi des stagiaires et des organismes de formation.

3.1. Des incertitudes sur les données comptables d'exécution des marchés

[163] Une des explications des écarts pour 2009 figurant au tableau ci-après, selon la direction des systèmes d'information de la direction générale, tient à ce que les données des deux premières colonnes, issues de SAP, ne contiennent que les données des nouveaux marchés HAFC passés en 2009 alors que les données de la région contiennent probablement les données des marchés ex-Assedic.

[164] La mission a interrogé les directions territoriales de Pôle emploi rencontrées.

[165] Selon la direction régionale de Pôle emploi Picardie, au 31/12/2009, la différence de comptabilisation entre le niveau national et le niveau régional correspondrait à des conventions passées par erreur au compte AFAF. Celles-ci ont été reprises en écritures AFC par le service comptable régional (écritures MC : corrections CAC), mais l'extraction nationale fournie n'aurait pas comptabilisé ces typologies d'écritures correctives. Au 31/12/2010, les chiffres concordent[21]. Pour 2011, les chiffres dépendent de la date d'arrêté prise en compte par Pôle emploi national.

[166] Selon la direction régionale de Pôle emploi Poitou-Charentes,

- Pour l'AFC : les données régionales comprennent deux comptes.
  - Le compte 65742100 « FCN Formation conventionnée » (concerne les conventions avant la fusion).
  - Le compte 65742110 « AFC Action de formation conventionnée Pôle emploi ».

[167] Or les données transmises par le national ne reprennent que le compte 65742100.

[168] De plus, les données régionales tiennent compte des paiements et régularisations effectués hors l'applicatif ALADIN (type de pièce CR-SZ-VE-VR).

[169] Pour 2011, l'extraction SAP a été faite du 01/01 au 30/06/2011.

- Pour l'AIF, les données transmises (104 133 €) concernent une extraction en date du 30/06/2011, alors que les données du rapport (229 300 €) correspondent à une extraction en date du 5/08/2011.

[170] Selon la direction régionale de Pôle emploi Bretagne, les données comptables fournies par le national ne concernent que les paiements sur les nouveaux marchés HAFC :

- Pour la première colonne (données nationales), le chiffre de 2009 est incorrect car il ne tient pas compte d'une écriture financière de correction d'interface passée par le national le 22/03/2010.
- Pour la colonne des chiffres fournis par la région pour 2010 à 2011, la direction régionale de Pôle emploi Bretagne a repris au niveau régional les chiffres communiqués au niveau national.

[171] La direction régionale de Pôle emploi Rhône-Alpes a adressé à la mission de nouveaux chiffres au 30 septembre 2011 se rapprochant des chiffres nationaux.

[172] La mission a pris note des éléments d'explication fournis par les directions régionales. Il n'en reste pas moins que ces imprécisions doivent être corrigées, notamment la non prise en compte (supposée) au niveau national d'écritures comptables rectificatives passées en régions.

Recommandation n°20 : Fiabiliser les écritures comptables pour en assurer la cohérence entre les niveaux régionaux et le niveau national.

[21] Cela ne parait pas exact. Le total AFC 2010 données régionales est de 6 023 776 € ; il est de 3 977 753 € au niveau national.

Tableau 7 : Comparaison entre les données régionales et nationales sur les AFC et les AIF

	Picardie		Poitou-Charentes		Rhône-Alpes		Bretagne	
	Données nationales	Données régionales	Données nationales	Données régionales	Données nationales	Données régionales	Données nationales	Données régionales
AFC paiement 2009	563 966	8 523 318	274 882	3 019 664	533 152	602 000	2 240 345	6 122 837
AFC avances 2010	40 687	-	18 216	-	-	-	-	-
AFC paiements 2010	3 937 067	6 023 776	2 681 689	3 150 925	8 051 889	8 071 715	6 794 081	6 794 081
AFC total 2010	3 977 754	6 023 776	2 699 905	3 150 925	8 051 889	8 071 715	6 794 081	6 794 081
AFC avances 2011	76 062	-	108 044	-	-	-	-	-
AFC Paiements 2011	2 707 361	-1 586 935	4 175 448	3 604 112	5 332 054	7 162 077 [22]	5 662 972	5 662 972
AFC total 2011	2 783 423		4 283 492	3 604 112	5 332 054	7 162 077	5 662 972	5 662 972[23]
AIF 2011	58 722	15 173	9 642	9 642	14 475	25 956 [24]	910	910[25]

Source : Mission sur la base des données transmises parla DSI au niveau national et les directions régionales.

[22] Au 30 septembre.
[23] 1er semestre.
[24] Au 30 septembre
[25] 1er semestre.

3.2. Des gains de productivité pourraient être dégagés dans le suivi administratif des stagiaires et des organismes de formation

[173] La prescription de la formation conduit à un certain nombre de tâches administratives pour lesquelles les régions ont adopté des procédures diverses. Il s'agit essentiellement du suivi et de la récupération des attestations d'inscription en stage (AIS) et d'entrée en stage (AES), du passage concomitant du stagiaire de la catégorie 1 de demandeur d'emploi à la catégorie 4, du montage du dossier de rémunération du stagiaire, du suivi des demandes de remboursement de frais annexes, du suivi du stagiaire en formation (absence, abandon, etc.), du bilan de fin de formation et du suivi des organismes de formation.

[174] Au sein de Pôle emploi, des attentes fortes en termes de gains de productivité ont été évoquées concernant le projet national de dématérialisation de l'AIS, qui serait désormais complétée en ligne par le centre de formation.

3.2.1. La mise en place de « correspondants formation » ou de « correspondants marchés » ainsi que de plateforme de suivi administratif

[175] Les directions régionales ont été invitées à mettre en place des « référents formation » en directions territoriales et des correspondants « formation » en agence. Leur mission consiste principalement à suivre sur le plan administratif le déroulement de la formation et de s'assurer de sa qualité. Ils ont également un rôle de conseil et d'appui aux conseillers sur la formation professionnelle.

[176] Les missions dévolues à ces agents sont très différentes d'une région à l'autre et nécessiteraient encore une clarification, et ce d'autant plus que leur rôle devrait évoluer à moyen terme avec le déploiement des plateformes.

[177] En région Picardie, les « correspondants formation » en agence assurent le suivi des formations. Une plateforme « formation » est en cours de mise en place, qui assurera la charge administrative liée aux entrées en formation (suivi des demandeurs d'emploi) et la mutualisation de l'activité, y compris l'activité de conseil sur les choix des catégories de formation (achat de formations financées par Pôle emploi ou par le Conseil régional). La mission n'a pas constaté à la date de son passage la mise en place de la plateforme.

[178] En région Bretagne, au sein de la direction Services clients, un département est dédié aux prestations et à la formation sous la forme d'une plateforme « Prestations – Formations ». En septembre 2011, la plateforme avait déployé des services relatifs aux prestations et il était envisagé de lui confier la prise en charge du traitement des dossiers de formation (AIS, AES, …) y compris les dossiers de rémunérations.

Schéma 3 : Objectifs de la plateforme « formation » en Bretagne

Mise en place d'une plateforme de production centralisée sur la thématique formation, couplée avec la thématique prestation

L'objectif est de recentrer les équipes professionnelles sur le diagnostic et la prescription d'actions.
Un certain nombre d'activités seront donc centralisées au sein d'une plateforme de production afin de décharger les conseillers et de leur permettre de se focaliser sur l'accompagnement des publics au retour à l'emploi.
- identification / recherche de l'organisme adéquat (pour une formation ou une prestation et de la disponibilité,
- inscription
- suivi des entrées et des incidents
- saisie des bilans
- attestation du service fait,
- suivi qualité,…
La conduite de projet sera menée dès cette fin d'année pour aboutir à une mise en œuvre progressive des services à fin 2011.

Source : Extrait dossier DDP 2011 ; Fiche Plan d'action n°7 : Stratégie Orientation et Formation

[179] En région Rhône-Alpes, le suivi des stagiaires est encore peu opérationnel. La récupération des AISF et des AES, adressées par les organismes de formation à Pôle emploi, est souvent difficile et tardive, ce qui induit une sous-estimation du nombre d'entrées effectives en formation dans la région Rhône-Alpes, et fausse la statistique du nombre de demandeurs d'emploi immédiatement disponibles pour trouver un emploi. Pour pallier ce dysfonctionnement, les référents de marché[26] sont désormais chargés de récupérer les AISF, quel que soit l'acheteur de la formation (Conseil régional, Pôle emploi, ou Agefiph). En outre, la direction régionale a en projet la mise en place de plateformes départementales assurant les missions de « back office » pour les formations à l'attention des demandeurs d'emploi (inscription, gestion des AISF et AES, etc.).

3.2.2. La plateforme « Traitement centralisé des formations « TCF » en Poitou-Charentes est la plus aboutie pour assurer le suivi des formations

[180] La création de la plateforme TCF en Poitou-Charentes[27] trouve son origine dans les constats d'un manque de temps des conseillers pour construire les parcours de formation au cours de l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou en suivi mensuel personnalisé (SMP), d'un grand nombre de dispositifs de formation et de modes de financements qu'il est difficile pour les conseillers de connaitre et de mobiliser et d'un manque de compétences de certains conseillers pour déterminer de façon optimale la rémunération des stagiaires.

[181] La plateforme a une vocation essentiellement administrative[28], mais elle a aussi un rôle de centralisation et de « validation » des prescriptions de formation des conseillers en agence. Elle vise principalement à décharger les conseillers de la problématique administrative, notamment de l'inscription en stage, du recueil des AIS et AES, du calcul de la rémunération du stagiaire, etc., pour leur permettre de se recentrer sur la validation du projet professionnel et la détermination du besoin en formation.

[26] La direction territoriale du Rhône a mis en place une fiche sur « le rôle et les missions du référent marché » qu'elle a communiquée à la mission (en annexe au rapport de site Rhône-Alpes).
[27] Pour plus de détails, cf. Rapport de site Poitou-Charentes en annexe.
[28] Si les agents de la plateforme ont effectivement une mission purement administrative lorsque le projet de formation validé par le conseiller et retranscrit dans un « bon de commande » précis, leur rôle est beaucoup plus large lorsque le projet est moins défini. La plateforme ne revient pas sur la validation du projet professionnel du conseiller en agence, mais elle a la possibilité de réorienter le demandeur d'emploi vers une

[182] La fonction de référent de marché est maintenue, au sein de la plateforme. Il est le correspondant du stagiaire et des organismes de formation sur l'ensemble des problèmes et situations pouvant se présenter. Le référent est également présent sur site aux moments-clés de la formation (lancement de la formation, évaluation à mi-parcours et en fin de formation). Il valide le service fait avant paiement par le service comptabilité.

[183] Après les premières difficultés d'adaptation au nouveau système, les progrès en termes de simplification du suivi administratif des stagiaires sont incontestables. Lors du démarrage du stage, les problèmes administratifs des stagiaires, notamment leur rémunération, sont réglés et toutes les attestations d'entrée en stage recueillies, permettant ainsi d'actualiser les données de Pôle emploi sur le chômage par le passage des intéressés de la catégorie 1 à la catégorie 4.

[184] Cette plateforme permet d'importants gains de productivité et assure un suivi efficace du demandeur d'emploi en formation. Cette formule qui vise à décharger les conseillers en agence des tâches administratives pour leur permettre de se consacrer à la construction des parcours de formation au cours de l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou en suivi mensuel personnalisé est à généraliser.

[185] Cette généralisation ne doit pas impliquer une uniformisation des modalités de gestion, qui doivent correspondre aux réalités régionales, notamment aux systèmes d'information existants.

Recommandation n°21 : Généraliser au sein du réseau les plateformes à vocation au moins administrative (gestion des AIS et des AES, rémunérations, frais annexes…).

Recommandation n°22 : Clarifier le positionnement et les compétences des référents formation ou de marchés chargés du suivi des actions de formation, des stagiaires et des organismes de formation.

3.3. Un suivi plus fin des taux de remplissage, des coûts de formation et des délais d'entrée en formation permettrait d'améliorer le pilotage des achats de formation

3.3.1. Pas d'étude systématique des taux de remplissage

[186] Il n'y pas d'outils de suivi, ni d'indicateurs systématiques sur les taux de remplissage des marchés, le coût des formations et les délais d'entrée en formation, les systèmes d'information nationaux ne le permettant pas aisément. C'est donc par des études ponctuelles que ces éléments sont appréciés.

[187] L'achat par Pôle emploi de sessions de formation avec un coût heure de formation et non heure/stagiaire aurait du rendre particulièrement utile un suivi généralisé des taux de remplissage des sessions de formation. Aucun indicateur national n'a été prévu en ce sens.

[188] Pour autant, les trois directions régionales concernées rencontrées par la mission sont attentives à ce problème et conduisent des études ponctuelles à ce sujet. Une insuffisance de taux de remplissage peut d'ailleurs induire un report ou à une annulation d'une session de formation, ce qui va à l'encontre de l'objectif de sécurisation financière des organismes de formation poursuivi par Pôle emploi national lors de l'adoption de ce mode de rémunération des stages.

[189] En Picardie, Pôle emploi établit des bilans annuels des formations et fait état en 2010 d'un taux de remplissage de 77 % en moyenne. En Bretagne, la direction régionale n'effectue aucune remontée chiffrée précise des taux de remplissage des stages, mais considère que le remplissage est correct, et il n'a pas été moins bon pendant la période des CAF, contrairement à d'autres régions.

---

autre formation plus pertinente s'inscrivant dans ce projet. Si nécessaire, le conseiller TCF peut contacter le demandeur d'emploi pour obtenir des informations complémentaires ou vérifier sa mobilité pour permettre une entrée en formation dans les meilleurs délais.

[190] Les bilans demandés aux organismes de formation, en fin de formation[29] devraient permettre en comparant le nombre de candidats « retenus pour la formation » puis « entrés en stage » puis « ayant achevé la formation » d'établir des données essentielles :

- le rapport entre le nombre de places ouvertes pour la session de formation et le nombre de candidats retenus (taux de remplissage initial) ;
- le rapport entre le nombre de candidats retenus pour la session de formation et le nombre de stagiaires entrés en stage (taux de remplissage en début de formation) ;
- le rapport entre le nombre le nombre de stagiaires entrés en stage et le nombre de stagiaires ayant achevé la formation ou réussi le diplôme ou la certification (taux de réussite de la formation).

[191] En outre, comme ces tableaux permettent de détailler les motifs de refus de la formation (reprise d'emploi, maladie, autre) ainsi que les motifs de fin de stage anticipé (reprise d'emploi, maladie, disciplinaire, autre) des indicateurs plus fins pourraient être déterminés.

Recommandation n°23 : Mettre en place un suivi systématique des taux de remplissage des stages (candidats retenus/places offertes) ainsi que des taux d'abandon en début de stage (candidats entrés en stage/candidats retenus) et en cours de stage (stagiaires ayant achevé la formation/stagiaires entrés en stage).

3.3.2. Une évaluation des coûts de formation encore embryonnaire

[192] Conséquence du mode de rémunération en heures de formation, des problèmes de remplissage des stages et des éventuels abandons en cours de stage, le coût par stagiaire des formations collectives est notoirement plus élevé que celui des AIF. La direction régionale de Poitou-Charentes relève des coûts moyens de formation de l'ordre de 4 500 € par stagiaire en formation collective contre 1 800 € en formation individuelle. Mais la mission n'a pas examiné en détail le mode de détermination de ce coût.

[193] La région Bretagne (cf. rapport de site Bretagne) a transmis à la mission une étude complète sur les coûts horaires moyens par stagiaire selon le secteur professionnel et les coûts moyens par stagiaire d'une session selon les secteurs professionnels. Les données fournies à la mission font état d'écarts de prix parfois importants entre les secteurs professionnels et les départements, mais aucune analyse n'a été produite sur ce sujet.

[194] Enfin, les directions régionales ont souligné que la comparaison avec d'autres acheteurs de formation comme les conseils régionaux était rendu difficile par le mode de rémunération différent des organismes de formation, les conseils régionaux ayant tous adopté la rémunération en heure/stagiaire et non en heure de formation.

[195] Pourtant cette analyse aurait été indispensable au moment où une réflexion est menée sur la reconduite de l'accord-cadre et de ses modalités de tarification. L'adoption d'une tarification en heures de formation quel que soit le nombre de stagiaires ayant réellement suivi l'ensemble de la formation aurait dû conduire à un ratio simple : coût de la formation payé à l'organisme par rapport au nombre de stagiaires prévu initialement, sans tenir compte des abandons en début ou en cours de formation, même si le motif en est « légitime », comme la maladie ou la reprise d'emploi, ce qui expliquerait un coût élevé.

[196] Par ailleurs, des comparaisons des coûts heure/stagiaire avec les achats du Conseil régional et éventuellement entre régions, permettraient d'avoir un référentiel de coûts facilitant les négociations avec les organismes de formation.

[29] Puis à trois mois et à six mois. Le bilan en fin de formation étant une pièce nécessaire au paiement du solde, il est le plus souvent présent, ce qui n'est pas le cas du bilan à trois et six mois.

Recommandation n°24 : Dans un premier temps, établir des comparaisons au niveau régional avec les coûts pratiqués pour les autres acheteurs ; à terme opérer une remontée, au niveau national, des coûts de formation heure/ stagiaire pour amorcer la constitution d'un référentiel de coût par type de formation.

3.3.3. Les délais d'entrée en formation sont mal mesurés alors qu'un des objectifs affichés par Pôle emploi est de fluidifier l'accès à la formation

[197] La fluidité des entrées en formation est également un point qui aurait du susciter une attention particulière. En effet, plus le délai entre la prescription d'une formation par le conseiller de Pôle emploi et l'entrée réelle du stagiaire dans la formation prescrite s'accroît, plus les risques de défaillance du stagiaire augmentent. En effet, si le stagiaire n'a pas connaissance du délai d'entrée en formation ou si ce délai est anormalement long sans motif valable et connu[30], il a le sentiment que le projet validé par son conseiller n'était pas sérieux.

[198] En Poitou-Charentes, la mise en place par la plateforme TCF d'un tableau global sous Excel des entrées en formation, avec notamment le suivi des dates de prescription et d'entrée en formation aurait du permettre une analyse des délais pour les formations AFC. Mais cette exploitation n'a pas été faite.

[199] La fluidité des entrées en formation est une préoccupation, notamment en Bretagne, qui l'a inscrite dans sa convention avec l'Etat et le Conseil régional, dès 2008, (voir rapport de site) mais qui n'a pas encore fait l'objet de travaux aboutis. La définition même de cet indicateur pose problème. Le choix de retenir l'écart entre la date d'inscription à Pôle emploi et la date d'entrée en formation n'est pas satisfaisant, dans la mesure où il ne tient pas compte de la phase de validation du projet professionnel. Un délai plus approprié à suivre serait celui entre la date de prescription de la formation (validée dans le dossier du demandeur d'emploi) et la date réelle d'entrée en formation (attestation d'entrée en stage).

[200] Selon les travaux de cette direction régionale, le délai moyen d'entrée en formation financée par Pôle emploi est de 209 jours[31], en baisse de 33 jours par rapport à l'année 2008 (242 jours) et 59,6 % des demandeurs d'emploi entrent en formation dans les 6 mois suivant leur inscription, 81,7 % dans un délai de un an. Ce délai est en partie imputable au délai de passation des marchés en 2010 et surtout à une souplesse insuffisante des dispositifs (difficultés de mise en œuvre des entrées/sorties permanentes).

Recommandation n°25 : Mettre en place des requêtes périodiques et/ou ciblées sur certains types de formation permettant de calculer des délais entre la date de prescription d'une formation (EFO entrée en formation) et la date d'entrée en formation (AES) et fixer un objectif national à cet indicateur.

3.4. Le contrôle des organismes de formation devrait être systématisé afin de garantir un niveau de qualité élevée pour les formations dispensées

[201] Depuis fin 2010, une démarche d'évaluation des fournisseurs est mise en place au niveau national. Elle s'est concrétisée par la mise à disposition des régions d'outils d'évaluation. La DAJ a mis à la disposition de la mission une instruction datant d'avril 2010 sur la mise en place de la mesure de la performance achat, ainsi que l'outil Excel spécifique à l'évaluation des fournisseurs de formations conventionnées.

[30] En cas de formation débouchant sur un diplôme par exemple, les dates et donc les délais d'entrée en formation sont liés aux dates prévues pour la passation du diplôme ou de la certification.
[31] Il s'agit du délai entre l'inscription à Pôle emploi et l'entrée en formation.

[202] Indépendamment de cet outil national de suivi des fournisseurs, qui commence à être utilisé en régions (Rhône-Alpes par exemple ou Picardie, depuis fin 2010-début 2011), les directions régionales rencontrées procèdent au contrôle ponctuel et sur place de la conformité au cahier des charges des organismes de formation, lorsque des dysfonctionnements leur ont été signalés notamment par le réseau ou les stagiaires[32].

[203] En outre, les directions régionales ont mis en place en 2011 ou prévu pour 2012 des démarches plus systématiques d'évaluation des organismes de formation :

- visite de conformité depuis octobre 2010 et plan de contrôle mis en place en 2010, qui prévoit le contrôle de tous les organismes au moins une fois en Picardie ;
- pour 2012, mise en place d'un calendrier de visites des organismes de formation en Poitou-Charentes ;
- pour 2012, mise en place d'un plan de contrôle interne spécifique pour l'achat de formation, en Bretagne.

[204] Enfin dans le cadre des ouvertures de stage et des bilans de fin de formation, les référents formation dans les régions sont amenés à rencontrer les organismes de formation et les stagiaires. Des fiches d'appréciation sont recueillies assez systématiquement auprès des stagiaires mais elles ne font pas l'objet d'exploitations dans toutes les régions.

[205] D'une manière générale, il n'y a pas encore ni plan de visites sur place ou plan de contrôle formalisés, ni de fiches de compte-rendu de visites sur place, non plus qu'un service dédié à ce contrôle, contrairement à ce que la mission a pu constater auprès de certains Conseils régionaux.

[206] Il ne parait pas nécessaire de mettre en place un tel service. Cette fonction de contrôle peut être exercée par les référents formation ou les référents marchés.

[207] Une collaboration avec les services de contrôle du Conseil régional ainsi qu'avec les Services régionaux de Contrôle (SRC) de la DIRECCTE, chargés de contrôler les organismes de formation professionnelle pourrait avantageusement être recherchée.

Recommandation n°26 : Mettre en place des plans de contrôle systématique des organismes de formation et un usage des outils d'évaluation mis à la disposition des directions régionales par Pôle emploi, en collaboration avec la DIRECCTE.

Recommandation n°27 : Assurer un échange avec les services des Conseils régionaux sur les plans de contrôle des organismes de formation et les résultats de ces contrôles.

3.5. Le paiement des organismes de formation mériterait d'être davantage sécurisé

[208] A l'occasion de ses contrôles d'exécution des marchés subséquents la mission a identifié un certain nombre de problèmes communs aux directions régionales et largement liés aux défaillances des systèmes d'information.

[32] Cas par exemple en Picardie et en Poitou-Charentes qui ont abouti à des contentieux avec l'organisme de formation défaillant.

3.5.1. Le paiement direct des sous-traitants est rendu complexe par les blocages des systèmes d'information

[209] Alors que la loi du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance modifiée prévoit le paiement direct des sous-traitants (article 6[33]), la mission a constaté qu'au moins deux directions régionales ne payaient pas directement les sous-traitants.

[210] Le système d'enregistrement des marchés dans OLIMP permet bien d'enregistrer un ou plusieurs sous-traitants par marchés subséquents. Toutefois, selon les directions régionales rencontrées, le système d'information de Pôle emploi (ALADIN) ne permet pas de gérer le paiement à deux organismes différents (le titulaire et le sous-traitant ne peuvent être identifiés concomitamment dans ALADIN pour le même marché). De ce fait, le paiement direct au sous-traitant ne peut s'opérer que si la sous-traitance est totale sur le bon de commande, ce qui en principe est contraire à la réglementation (voir ci-dessus) et à ce que précise le CCP. Il sous-entend que la sous-traitance effectuée ne l'est pas à 100 % et que Pôle emploi est en mesure de payer à la fois le titulaire et son sous-traitant : *« En cas de sous-traitance, l'assiette de l'avance au versement de laquelle le Titulaire a droit est réduite du montant maximum des prestations à payer directement au sous-traitant accepté et dont les modalités de paiement ont été agréées, tel que figurant à la demande d'acceptation et d'agrément des conditions de paiement[34]. ».*

[211] Les directions régionales rencontrées ont fait des choix divers dans ce domaine.

[212] La direction régionale de Pôle emploi Poitou-Charentes assure le paiement direct des prestations aux sous-traitants déclarés et qui le demandent. Ils sont alors saisis dans ALADIN comme titulaire du bon de commande concerné. Ainsi, c'est au sous-traitant, dans un second temps de rémunérer le titulaire du marché au regard du contrat qui les lie entre eux, ce qui n'est pas sans poser problème pour des organismes de formation qui sont tantôt concurrents et tantôt sous-traitants selon les lots.

[213] La direction régionale de Picardie paye également directement les sous-traitants, alors que la Bretagne ne paye que le titulaire, qui figure seul dans les systèmes d'information.

Recommandation n°28 : S'assurer que le module marchés de SAP sera en mesure d'enregistrer et de payer à la fois le titulaire et le ou les sous-traitants le cas échéant.

3.5.2. Le paiement des avances prévu au CCAP est inégalement mis en œuvre

[214] En principe, le cahier des clauses administratives prévoit le paiement d'une avance de 5 % dès la notification du marché, avec possibilité de récupération

[215] Seules deux régions parmi celles visitées procèdent à ce paiement, Picardie et Poitou-Charentes.

[216] Toutefois, le contrôle des marchés subséquents en Picardie fait apparaître que ces avances s'apparentent plutôt à des acomptes, puisqu'elles s'opèrent sur présentation d'une facture et que le marché est en partie réalisé.

[217] En Poitou-Charentes, la situation est comparable et les avances (sur facture) sont payées au mieux un mois après le début de la formation (cf. rapport de site).

---

[33] « *Le sous-traitant direct du titulaire du marché qui a été accepté et dont les conditions de paiement ont été agréées par le maître de l'ouvrage, est payé directement par lui pour la part du marché dont il assure l'exécution….* »

[34] CCP, articles relatifs aux modalités de paiement.

[218] En région Bretagne et Rhône-Alpes, les directions régionales ne versent pas d'avances mais se sont organisées avec les organismes de formation pour payer en contrepartie des acomptes conséquents en début de réalisation du marché. Bien que cela n'ait pas fait l'objet de contentieux, ces démarches ne sont pas sécurisées. Par exemple en Bretagne, le CCAP prévoit une avance. Or, dans les dossiers contrôlés par la mission, certains organismes de formation déclarent ne pas renoncer à l'avance, et pourtant cette avance n'est jamais versée par Pôle emploi.

Recommandation n°29 : Dès que l'avance est obligatoire et prévue au CCAP et que l'organisme la demande, s'assurer de son paiement dès le début de la formation.

3.5.3. Le paiement des acomptes est diversement encadré

[219] Le CCME de l'accord-cadre au point 6.9.4 prévoit le versement d'acomptes trimestriels dans le cas où la durée de la formation est supérieure à 300 heures. Il renvoie aux conditions du CCP applicable à chacun des marchés subséquents qui stipulent que les heures effectivement réalisées seront payées au vu des états de présence produits par l'organisme de formation.

[220] En Poitou-Charentes, il est procédé au paiement d'acomptes, dès lors que 300 heures de formation ont été réalisées. Le nombre d'acomptes et leur montant sont prévus dans la convention financière saisie dans ALADIN et les paiements d'acompte ne sont pas soumis à la présentation de pièces justificatives.

[221] En Picardie, le paiement des acomptes s'opère sur présentation ou non d'une facture dès lors que 300 heures de formation ont été réalisées.

[222] En région Bretagne, il n'est pas fait référence aux modalités de paiement dans les documents du marché subséquent. Concernant les acomptes, ceux-ci sont depuis peu inscrits dans les conventions avec les organismes de formation. Le paiement est déclenché automatiquement dès lors que l'entrée en formation est effective. De ce fait, on ne trouve aucune facture d'acompte dans les dossiers, non plus que la précision des conditions effectives du versement de l'acompte en lien avec la réalisation d'une partie du marché (par exemple un nombre d'heures).

[223] En région Rhône-Alpes, un acompte de 20 % est versé, en principe dès l'entrée en formation d'un stagiaire sur la session (ce qui s'apparente presque à une avance). Cet acompte est mentionné dans la « convention » avec l'organisme de formation qui précise les caractéristiques de la commande. En pratique, l'acompte, qui parfois atteint 25 %, est versé lorsque le nombre de stagiaires est suffisant pour que le montant exécuté soit au moins égal au montant de l'acompte. La liste des stagiaires entrés en formation et le nombre d'heures réalisées sont joints à la demande d'acompte.

Recommandation n°30 : Sécuriser les CCP applicables aux marchés subséquents pour les mettre en conformité avec le CCME de l'accord-cadre. Demander une facture accompagnée des pièces justificatives pour le paiement de l'acompte (feuilles de présence et relevé des heures exécutées).

3.5.4. Un paiement des soldes mieux sécurisé

[224] D'une manière générale le paiement du solde du marché est mieux sécurisé et les pièces justificatives sont présentes au dossier[35] : factures, feuilles d'émargement, feuilles d'appréciation remplies par les stagiaires, bilans de fin de formation.

[225] Cependant la mission a relevé des incertitudes sur le paiement des heures en entreprise.

[35] Voir les rapports de site partie contrôle des marchés subséquents.

[226] Les documents produits par la direction générale ne distinguent pas clairement que seules les heures de formation en centre sont rémunérées, à l'exclusion donc des heures de stage en entreprise. Le risque est donc important pour Pôle emploi de payer des heures de formation alors même que le demandeur d'emploi était en stage en entreprise.

[227] Néanmoins, certaines régions (Bretagne et Picardie) ont précisé ce point dans leur bordereau de prix unitaire.

[228] En Picardie, la formule est la suivante : « *Il est rappelé que, conformément au bordereau de prix plafonds et à l'article 6.9.2 du CCME, les prestations objet du marché subséquent sont rémunérées, suivant les trois types de formations prévus, par un prix unitaire dont l'unité d'œuvre est l'heure de formation. Cette unité d'œuvre s'entend de l'heure de mise en présence de l'organisme de formation auprès d'un ou plusieurs bénéficiaires des prestations, constatée par un état de présence conformément à l'article 6.9.4 du CCME. Il est, par ailleurs, rappelé que ce prix unitaire est réputé complet et doit donc couvrir l'ensemble des prestations objet du marché subséquent et qu'il intègre donc l'ensemble des frais et charges exposés pour son exécution, conformément à l'article 6.9.2 du CCME* ».

[229] En Bretagne, ces imprécisions ont généré des engagements excessifs et un surcroît travail de contrôle. En effet, lors du contrôle sur pièces, il est apparu que la direction régionale, à partir de 2010, a systématiquement vérifié le temps passé en centre par les stagiaires et de nombreuses factures ont fait l'objet d'une réfaction pour déduire du montant initialement engagé les heures passées par le stagiaire seul en entreprise. Le nouveau bordereau de prix unitaire de 2011 précise : « *Le coût total de la formation correspond au prix unitaire de l'heure de formation multiplié par le nombre total d'heures de formation mentionné au paragraphe 2 du cadre de réponse (hors période de stage, le cas échéant*) ».

[230] La situation est beaucoup plus claire en région Rhône–Alpes, compte tenu du mode de rémunération en heures stagiaires. La facture du solde s'accompagne d'un relevé individuel des heures de formation effectivement réalisées en centre par chacun des stagiaires. .

Recommandation n°31 : Préciser clairement dans le bordereau de prix que la rémunération concerne exclusivement les heures de formation en centre de formation à l'exclusion des heures de stage en entreprise et demander lors du paiement du solde un tableau récapitulatif des heures en centre de formation.

3.5.5. Un contrôle interne sur les paiements difficile à mettre en place

[231] Dans les régions rencontrées par la mission, les factures de formation (acomptes mais aussi solde) sont gérées et saisies dans ALADIN par le service des achats de formation. La mise en paiement est réalisée par un agent qui appartient à la direction achats de formation, qui s'assure de la présence de toutes les pièces nécessaires au paiement et le cas échéant valide le paiement.

[232] La direction des affaires financières, qui reçoit un récapitulatif des paiements à opérer, peut dans certains cas (Bretagne) effectuer un contrôle automatisé et aléatoire. Néanmoins, elle ne dispose d'aucune pièce justificative au moment où elle réalise le paiement.

[233] Enfin, en Picardie, le service chargé du contrôle interne intervient sur des points de contrôle pré-formatés pour tous les achats. En 2011, il a travaillé sur le contrôle des paiements et sur la procédure de lancement de marché.

[234] Il n'y a donc pas de séparation claire entre le service ordonnateur (en charge de la formation) et le service payeur qui sont concentrés au sein du service des achats de prestations et de formations, la direction administrative et financière n'intervenant que rarement et de façon marginale.

Recommandation n°32 : Sans attendre la refonte du système d'information comptable en matière de formation, mettre en œuvre des contrôles ciblés sur les actions de formations conventionnées les plus coûteuses.

3.5.6. L'absence de suivi des délais de paiement

[235] Le système d'information ALADIN n'est pas à proprement parler un système comptable et ne permet pas d'opérer un suivi des délais de paiement et la relance des organismes de formation qui seraient défaillants dans la production de leurs factures.

[236] Certaines directions régionales (Picardie et Bretagne à partir de 2011) ont mis en place des tableaux Excel de suivi de la réalisation des marchés subséquents. Le remplissage de ces tableaux s'avère une opération longue et fastidieuse et leur complétude et leur fiabilité ne sont pas assurées. En outre, ils ne permettent pas la mise en place d'alerte en cas de non respect des délais.

[237] Les délais de paiement sont globalement bien respectés en Bretagne et en Rhône-Alpes.

[238] En revanche, Pôle emploi Picardie a rencontré d'importantes difficultés en 2010, générant des délais de paiement particulièrement longs. Toutefois, selon la direction régionale de Picardie, la situation s'est améliorée en 2011 puisqu'en moyenne, les paiements sont réalisés dans les 30 jours[36]. La direction régionale regrette que les systèmes d'information n'aient pas évolué à la même vitesse que la réglementation, ce qui l'a amenée à abandonner les achats par bons de commande, non gérés par les systèmes d'information.

[239] En région Poitou-Charentes, le paiement des acomptes et des soldes s'effectue en moyenne un mois et demi après l'envoi de la facture, avec quelques exceptions de délais particulièrement longs ou de non paiement de soldes sans que la mission ait pu en connaître la raison.

Recommandation n°33 : Améliorer les délais de paiement des organismes et mettre en place un suivi des échéances.

3.6. Un suivi des reclassements des demandeurs d'emploi en formation à professionnaliser et à généraliser

[240] Le CCP des marchés subséquents prévoit l'obligation pour les organismes de formation de transmettre un certain nombre de livrables, parmi lesquels un bilan collectif en fin de formation, un suivi des bénéficiaires de la formation à trois mois puis à six mois (retour à l'emploi, nature de l'emploi retrouvé).

[241] Généralement, les directions régionales de Pôle emploi n'exploitent pas ces documents. En effet, les documents à trois et six mois sont rarement envoyés par les organismes et la mission a pu constater dans ses entretiens que les organismes interprètent différemment la méthode de remplissage de ces tableaux : certains pensent qu'à trois mois et six mois, il ne convient de réinterroger que les stagiaires qui n'ont pas indiqué précédemment une reprise d'emploi, d'autres (et c'est la version la plus fiable) réinterrogent tous les stagiaires considérant que leur situation vis-à-vis de l'emploi a pu changer sur la période.

Recommandation n°34 : Simplifier et clarifier l'enquête conduite par les organismes de formation ; en assurer la remontée systématique par des relances et mettre en œuvre son exploitation.

[242] Le taux de reclassement est néanmoins suivi à travers la réalisation d'études ad hoc[37] à partir des fichiers des demandeurs d'emploi ayant suivi une formation. Il s'agit d'examiner la situation de ces demandeurs d'emploi au regard de la recherche d'emploi. Des enquêtes par téléphone sont également mises en place, par exemple en Poitou-Charentes.

[36] La mission n'a contrôlé que des marchés de 2010 où les délais sont très longs et où certains marchés anciens ne sont pas soldés sans que la raison en soit apparente (cf. rapport de site).
[37] Pour plus de précision se rapporter aux rapports de site en annexe

[243] En Picardie, le suivi des personnes sorties de formation exige une exploitation des dossiers individuels des demandeurs d'emploi[38]. Pour les AIF, il n'existe pas de suivi des demandeurs d'emploi pour l'instant. Une enquête a été conduite en 2010 sur les taux de reclassement des stagiaires pour quelques formations types en distinguant : « retour à l'emploi », « cessation d'inscription et retour emploi », ainsi que « sans solution ». Selon cette étude, « *les résultats les plus concluants apparaissent sur des formations courtes et techniques type habilitation, Caces, permis…pouvant amener un accès direct à l'emploi en levant le blocage de la législation ou des aspects réglementaires : fimo, adr, fco, habilitation électrique…* ».

[244] En Poitou-Charentes, la direction régionale réalise à échéances régulières des enquêtes spécifiques. Elle a transmis à la mission plusieurs études et évaluations réalisées en 2010 et 2011 permettant de mieux connaître les caractéristiques des demandeurs d'emploi entrés en formation et leur devenir à l'issue de la formation. Pour les formations conventionnées, les taux de réponse ont été satisfaisants (de l'ordre de 60 %) et montrent un taux de retour à l'emploi tous type de contrat de l'ordre de 75 % et un taux de retour à l'emploi pérenne (CDI, CDD de plus de 6 mois, création d'entreprise) de l'ordre de 33 à 36 %. Une enquête a comparé les bénéficiaires d'actions de formation de Pôle emploi et une population témoin (sans formation). Elle a mis en évidence un taux de reclassement à 6 mois de 31,5 % pour les bénéficiaires de l'AIF et de 25,8 % pour les bénéficiaires d'une formation conventionnée, contre 17 % pour la population « témoin ».

[245] En Rhône-Alpes, une étude annuelle porte sur le taux de retour à l'emploi à 3, 6, 9 et 12 mois après la date de fin de formation. En 2010, l'étude a porté sur l'ensemble des 2 717 stagiaires qui ont terminé une formation en 2009. Les sources de l'étude sont internes à la direction, avec l'exploitation les informations recueillies par les systèmes d'information de gestion. Elle montre un taux de reclassement de plus de 46 % à 3 mois, plus de 62 % à 6 mois, plus de 70 % à 9 mois et plus de 73 % à 12 mois tous type d'emploi.

[246] En Bretagne, une requête sur les bases de données de Pôle emploi Bretagne permet une étude semestrielle[39] sur les taux de reclassement des demandeurs d'emploi, qu'ils aient suivi une formation financée par Pôle emploi ou par un autre financeur. Les résultats de ces enquêtes (taux de sortie et taux de sortie en activité réduite pour quelques grands secteurs ou métiers) figurent au rapport de site Bretagne. Ils se situent de près de 100 % pour des métiers du sanitaire à moins de 50 % pour des métiers de secrétariat et bureautique et ne montrent pas de différence notable entre les formations financées par Pôle emploi et les autres.

Recommandation n°35 : Mettre en œuvre à intervalle régulier des enquêtes sur le devenir des stagiaires en fin de formation, quel que soit le financeur des actions de formation.

[247] la mission souligne également l'absence d'indicateurs nationaux sur ces différents aspects. Le tableau de bord national ne reprend qu'un indicateur financier de taux de consommation des crédits ainsi que le nombre d'entrée en stages.

Recommandation n°36 : La mission propose donc de définir au niveau national en lien avec des directions régionales, quelques indicateurs plus qualitatifs :

- indicateur de fluidité : délai entre la prescription de la formation et l'entrée effective en formation ;

- taux de remplissage par comparaison entre le nombre de places achetées et le nombre de places utilisées ;

- mise en place d'études comparables dans toutes les régions sur les taux de retour à l'emploi, en distinguant les formations achetées par Pôle emploi et les autres et ceci à des intervalles réguliers et sur certains types de formation.

[38] Pôle emploi Bretagne nous a cependant dit assurer ce suivi par requête non individuelle mais sur la base du numéro de conventionnement du marché subséquent qui permet de regrouper des demandeurs d'emploi ayant suivi une même formation.

[39] Repères et analyses, Pôle emploi Direction régionale Bretagne.

4. DES SYSTEMES D'INFORMATION PEU PERFORMANTS ET A VISEE QUASI EXCLUSIVEMENT COMPTABLE

4.1. Les systèmes d'information mis en place avant la fusion sont mal adaptés à la nouvelle procédure d'achats de formation

4.1.1. Les systèmes d'information pour les marchés de formations conventionnées sont multiples et les applicatifs ne sont pas encore totalement intégrés

[248] Les accords-cadres ne sont actuellement référencés dans aucun système d'information.

[249] Les marchés subséquents et les marchés d'exception font l'objet d'une saisie dans l'applicatif OLIMP, qui est généralement alimenté par les services gestionnaires des marchés de formation en directions régionales. Pour les marchés de formation, la gestion de l'avance est intégrée à OLIMP.

[250] Une fois le paiement de l'avance réalisé, la partie gestion administrative est assurée dans l'applicatif ALADIN ainsi que les paiements qui sont transférés dans SAP, l'applicatif comptable.

[251] ALADIN est l'applicatif de gestion des dossiers des demandeurs d'emploi, aujourd'hui appelé AUDE. On ne peut pas inscrire un demandeur d'emploi sur une formation si on ne peut pas rapprocher une session d'un marché saisi dans OLIMP.

[252] Ces outils sont alimentés par OFAA, base de données nationale des formations. Elle est renseignée le plus souvent par les CARIF-OREF et contient toute l'offre de formation, qu'elle soit achetée par Pôle emploi ou par les Conseils régionaux.

[253] Par ailleurs, SAP constitue le socle des applications financières de Pôle emploi depuis 2009. c'est un applicatif modulaire qui est voué à évoluer au fur et à mesure des besoins de Pôle emploi, notamment pour gérer les marchés et remplacer OLIMP à terme.

4.1.2. Des difficultés d'utilisation en région

[254] Certains problèmes évoqués par les opérationnels lors des visites en région résultent d'une inadaptation des systèmes d'information à l'achat de formation sous forme d'accord-cadre et de marchés subséquents. Une méconnaissance des fonctionnalités des outils mis à disposition est également à souligner. En effet, si Pôle emploi a travaillé à sécuriser juridiquement un processus d'achat complexe, il n'a pas encore déployé les systèmes d'information indispensables pour garantir l'efficience du dispositif.

[255] Parmi les dysfonctionnements relevés par la mission :

- l'incapacité du système à gérer à la fois les accords-cadres et les marchés subséquents, ce qui implique de ne saisir que les marchés subséquents dans OLIMP ;
- la faiblesse des remontées et du traitement des données régionales par le niveau national : il est apparu à la mission que le niveau national pilotait uniquement le nombre de places achetées par les régions et le volume financier correspondant ;
- les données chiffrées fournies à la mission par Pôle emploi national (issues de SAP) et en région sont impossibles à rapprocher, probablement pour des questions de périmètres et/ ou de prise en compte d'écritures rectificatives qui n'ont pas été clarifiées suite aux demandes de la mission (voir point 3 ci-dessus) ;
- l'absence d'outils de pilotage des achats de formation :
    - cela génère une multiplication des tableaux Excel élaborés par les agents des directions métier qui ne permettent donc qu'un pilotage manuel parfois imprécis ;

    - les outils ne permettent pas d'analyse de coûts des formations achetées ;
- de multiples difficultés en région, toutes différentes, qui montrent bien l'absence d'information et de partage de bonnes pratiques :
    - certaines régions ont cessé de pratiquer des marchés à bons de commande car elles n'arrivaient pas à payer les organismes de formation dans un délai raisonnable ;
    - certaines régions sont en capacité de payer les sous-traitants directement, d'autres non ;
- les systèmes d'information de Pôle emploi ne permettent pas un suivi de l'exécution des marchés ;
- il n'existe aucune procédure de requête simple permettant de suivre les demandeurs d'emploi en fin de formation pour vérifier leur situation au regard de l'emploi et toute étude en ce domaine nécessite le recours à plusieurs systèmes d'information.

4.2. Les projets en cours visent notamment à faciliter la prescription

4.2.1. Evolution du processus pour les achats de formations conventionnées

[256] Aujourd'hui, Pôle emploi refond son applicatif relatif aux prestations et ce projet de refonte s'est élargi à la gestion des formations. SAP étant un système d'information modulaire, la DSI envisage à moyen terme d'investir dans le module « marché » de SAP qui viendrait remplacer l'outil OLIMP pour la gestion financière des marchés. Cette évolution est rendue nécessaire par le niveau de sophistication de la gestion des marchés. Le système actuel, complexe et inadapté, génère des anomalies. En revanche, la gestion opérationnelle resterait dans les modules de gestion (ALADIN).

4.2.2. La mise en place de « 2OF », outil d'orientation vers la formation

[257] L'enjeu de ce projet est de mettre en place un catalogue national de formations des demandeurs d'emploi qui remplacerait OFAA' et qui permettrait notamment de gérer de manière optimale le positionnement des demandeurs d'emploi sur les formations achetées par Pôle emploi, mais également de suivre leurs parcours.

[258] L'objectif à court terme est de permettre cette gestion des formations achetées par Pôle emploi. Ce n'est qu'à moyen terme, et au regard des expérimentations, qu'il est prévu d'étendre cet outil à la gestion de la prescription des formations achetées par les Conseils régionaux, et de l'ouvrir à la prescription par les co-traitants.

[259] 2OF devait être expérimenté à l'automne 2011 dans trois régions pilotes.

4.2.2.1. La gestion des réservations de places dans 2OF

[260] Le nouveau catalogue des achats, remplaçant OFAA', serait dans un premier temps ouvert à la prescription uniquement aux agents de Pôle emploi.

[261] Parmi les nouveautés par rapport à OFAA', il comprendrait, uniquement pour les formations achetées par Pôle emploi :

- un système de réservation de places, ainsi qu'un agenda des sessions de formation ;
- un système de gestion des inscriptions prenant en compte en temps réel la disponibilité des places ;

- un moteur de recherche beaucoup plus évolué et des interrogations possibles par formacodes, ou sur des libellés.

4.2.2.2. Un accès rapide pour le conseiller via AUDE

[262] En parallèle, l'écran de prescription de la formation dans AUDE serait amené à évoluer pour permettre un accès rapide à la recherche d'une formation dans 2OF. Cette fonctionnalité, présente dans AUDE 2010, doit s'enrichir des informations de réservation de places dès la mise en œuvre de 2OF. L'interface utilisateur pour le prescripteur rapproche la prescription de placement de celle de formation.

[263] La mission souligne la complexité à court terme pour le conseiller Pôle emploi, qui verra AUDE alimenté directement via 2OF pour les formations achetées par Pôle emploi (inscription du demandeur, suivi de son dossier, …), alors qu'il devra intervenir sur le dossier du demandeur d'emploi, dans AUDE, dès lors qu'il prescrira une formation achetée par le Conseil régional.

4.3. La mise en place du système de prescription 2OF doit tenir compte des outils déjà développés en régions

4.3.1. Des outils de partenariat pour l'information ou la prescription de formation ont souvent été mis en place par les CARIF OREF ou le Conseil régional

[264] Le souhait des prescripteurs de formation est d'avoir accès à une information centralisée sur la totalité de l'offre de la commande publique de formation et de bénéficier d'un outil de prescription leur permettant aisément de positionner des demandeurs d'emploi sur des formations existantes, à des dates rapprochées et pour lesquelles des places sont disponibles.

[265] Aujourd'hui, les nombreux intervenants sur la formation professionnelle en région (acheteurs, organismes de formation, prescripteurs, etc.) possèdent chacun un ou plusieurs applicatifs répondant à des besoins divers (gestion, paiement, suivi des marchés notamment) et prenant en compte leurs propres contraintes métier. Néanmoins, ils ont tous besoin d'intégrer dans leurs applicatifs, à un moment donné du processus, la description de l'offre de formation.

[266] En général, c'est la base de données du CARIF OREF qui joue le rôle d'entrepôt régional des données sur l'offre, puisque c'est lui qui collationne toute l'offre de formation continue conventionnée sur fonds publics (Pôle emploi, Conseil régional, Agefiph, …) mais également sur fonds privés (OPCA).

[267] En outre, certaines régions disposent d'ores et déjà d'un service de bonne qualité, permettant de distinguer les niveaux de remplissage des stages, voire de gérer les inscriptions : des exemples d'outils de prescription ont été développés en partie 2.

[268] Les régions qui ont mis en place ce type d'outils nécessitant une mise à jour régulière ont en général, transféré aux offreurs de formation la responsabilité et la charge d'actualiser les indicateurs de remplissage (recrutement ouvert / fermé / suspendu, date d'entrée, etc.).

Recommandation n°37 :

1) **Ne pas remettre en cause les outils partenariaux développés dans certaines régions, comme en Aquitaine, Rhône-Alpes ou Poitou-Charentes et garantir que le nouvel outil 2OF pourra être facilement et rapidement interfacé avec les outils de prescription partenariaux existants en régions.**
2) **Assurer rapidement l'accessibilité de 2OF aux cotraitants de Pôle emploi.**

4.3.2. Une concertation à améliorer entre Pôle emploi, l'ARF et la DGEFP

[269] Les interlocuteurs de la mission en région, mais aussi à l'association des régions de France (ARF), ont souligné que Pôle emploi ne les avait pas associés aux réflexions relatives au projet 2OF. Le principal risque souligné est que le projet de Pôle emploi, s'il ne s'appuie pas sur les outils des CARIF-OREF, vienne se heurter aux dispositifs efficients existants dans certaines régions (en Aquitaine, en Rhône-Alpes par exemple).

[270] Par ailleurs, la circulaire DGEFP 25 juillet 2011[40] est venue étendre les missions des CARIF-OREF sur ces questions en prévoyant que *: « […] l'information sur l'offre de formation sera dorénavant recueillie selon les principes suivants :*

- *collecte des données sous un format unique homogène répondant à la norme LHEO et permettant notamment de connaître la disponibilité et les lieux des sessions relatifs aux formations achetées, y compris les places de formation en alternance ;*
- *modalités de collecte rénovées : saisie systématique des données par l'organisme lui-même, sans lesquelles ces actions ne peuvent être répertoriées donc prescrites et mises à jour en temps quasi-réel ;*
- *prescription en ligne par tous acheteurs publics intégrant les modalités financières de la prescription (Pôle-emploi, missions locales, etc.) ;*
- *maintenance de la base confiée à un opérateur national selon un mode de gouvernance associant les utilisateurs et les bénéficiaires ».*

[271] Cette même circulaire évoque également le fait que cette base nationale des CARIF-OREF sera mise en œuvre parallèlement au nouveau dispositif de prescription et de suivi en ligne de l'offre de formation pour son réseau.

[272] Il apparaît donc à la mission que les trois acteurs les plus concernés (Régions, Pôle emploi et DGEFP) et qui ont travaillé en parallèle sur ces sujets doivent se concerter pour ne pas compromettre le fonctionnement efficient d'un outil indispensable à une prescription performante de la formation, au service des demandeurs d'emploi.

Recommandation n°38 : Diligenter un audit des processus relatif au développement actuel de 2OF, afin de s'assurer de sa compatibilité avec les outils partagés existant en région.

5. UNE LARGE COLLABORATION AVEC LES CONSEILS REGIONAUX SUR L'IDENTIFICATION DES BESOINS, MAIS DES ACHATS CONJOINTS TRES LIMITES EN DEHORS DES GROUPEMENTS DE COMMANDES

5.1. La nécessaire collaboration entre Pôle emploi et les Régions

[273] La place prééminente des conseils régionaux dans l'achat de formation à destination des demandeurs d'emploi rend indispensable une collaboration étroite entre Pôle emploi et les Régions.

[274] A cet égard, la mission relève l'existence d'une lettre cosignée par le président de l'ARF et le directeur général de Pôle emploi en date du 12 octobre 2010 (en annexe 3) qui appelle les Conseils régionaux et les directions régionales de Pôle emploi à articuler leurs interventions, notamment :

- *« [leurs] analyses sur les besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises au niveau de chaque territoire ;*

[40] Circulaire DGEFP n°2011-20 du 25 juillet 2011 relative à la mise en œuvre du pilotage des Centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et des observatoires régionaux sur l'emploi formation (CARIF-OREF).

- *la construction concertée de [leurs] programmations annuelles d'achat (…) ».*

[275] L'instruction de la direction générale de Pôle emploi du 28 juillet 2010 relative aux modalités d'achat et de mobilisation des actions de formation professionnelle au bénéfice des demandeurs d'emploi[41] fixe notamment les axes suivants de partenariat avec les régions :

- mettre en commun des analyses des besoins en compétences du territoire ;
- partager des objectifs de politique d'achat tant en termes de contenu que de modalités de mobilisation, « voire des groupements d'achat » ;
- déterminer des modalités de travail en commun dans le cadre de l'avis obligatoire au CPRDFP ;
- déterminer des modalités de prescription des actions de formation financées par la région, connaissance des pré-requis par les conseillers et éléments d'accélération des processus de validation du financement et d'inscription définitive en formation.

5.2. Le mode de coordination le plus répandu est l'échange d'informations visant à garantir la complémentarité des achats, généralement formalisé dans une convention de coordination

5.2.1. Des conventions de coopération fixent le principe d'une complémentarité des achats

[276] Dans les trois régions visitées par la mission où les accords-cadres sont mis en œuvre, la collaboration entre Pôle emploi et le Conseil régional s'appuie sur une convention qui pose le principe d'une complémentarité des achats entre les deux partenaires.

[277] Ces conventions insistent toutes sur l'importance de la cohérence des politiques d'achats au niveau régional. Par exemple en Bretagne, cette convention qui est ancienne (décembre 2008) souligne l'importance de *« la territorialisation, l'additionnalité et la non-substitution de leurs interventions dans une volonté de complémentarité et dans une démarche de concertation personnelle* ».

[278] Le principe de complémentarité se traduit parfois dans une répartition, au moins de principe, des achats de formation entre formations qualifiantes d'un côté, prises en charge par le Conseil régional, et formation d'adaptation d'un autre, visant un retour rapide à l'emploi, prises en charge par Pôle emploi.

[41] Instruction PE_CSP_2010_132 du 28 juillet 2010 relative aux modalités d'achat et de mobilisation des actions de formation professionnelle au bénéfice des demandeurs d'emploi.

[279] Ainsi en Poitou-Charentes, un protocole d'accord sur la formation des demandeurs d'emploi a été signé le 22 novembre 2010 entre le Conseil régional et Pôle emploi, afin précisément de favoriser la cohérence et la complémentarité de leurs interventions en matière de formation. Il précise que Pôle emploi « *concentre ses moyens (…) en visant le retour rapide à l'emploi durable* » des demandeurs d'emploi, tandis que le Conseil régional poursuit un double objectif : « *faciliter l'élévation de leur niveau de qualification professionnelle* » et « *accompagner leur insertion durable dans l'emploi* ». Le périmètre des actions de formation financées par Pôle emploi se situe, en principe, hors du Programme régional de formation. Cependant, sur décision conjointe des deux parties « *si les besoins en qualification dépassent l'enveloppe financière allouée par la région au PRF, ou bien si le délai d'attente pour entrer sur les formations du PRF est supérieur à 3 mois, et si l'offre le justifie, alors Pôle emploi prend le relais du financement régional.* » Le protocole oriente donc l'offre de Pôle emploi sur les formations d'adaptation, et celle du Conseil régional sur les formations qualifiantes, et lorsque l'un des partenaires empiète sur le périmètre de l'autre, un processus de concertation est mis en œuvre.

[280] Ces conventions prévoient parfois des « *coordinations renforcées* », comme en Picardie. La convention, très récente, puisque qu'elle a été signée en mai 2011, prévoit une coordination renforcée sur des thèmes comme l'identification des besoins en formation, la complémentarité des achats de formation pour le financement des actions d'adaptation, pré qualifiantes et qualifiantes régionales ou la complémentarité de l'accompagnement des projets individuels, dispositif « Programme Particulier » de la Région et AIF de Pôle emploi.

5.2.2. La mise en place de processus plus ou moins formalisés d'identification en commun des besoins et d'une répartition des achats

[281] L'essentiel de la collaboration entre Pôle emploi et les Conseils régionaux porte aujourd'hui sur l'identification des besoins, qui débouche parfois sur une répartition des achats. La mise en place d'un processus de diagnostic partagé est en effet nécessaire pour permettre ensuite un échange sur la politique d'achat de chacun des partenaires, et la recherche, autant que faire se peut, d'une complémentarité effective des achats. La procédure d'identification en commun des besoins est plus ou moins formalisée selon les régions.

[282] Cette collaboration est parfois très formalisée (réunions de pilotage, comités départementaux, etc.) mais peut aussi passer par de simples réunions d'échanges à échéance régulière (cf. rapports de sites).

5.2.3. Des instruments d'articulation encore trop récents pour être évalués, mais qui devraient être davantage tournés vers le suivi des stagiaires et des organismes de formation

[283] Au total, les instruments d'articulation mis en place, s'ils sont potentiellement porteurs d'amélioration, sont encore trop récents pour être évalués. Le lancement de la procédure HAFC, et le souci de mettre en place et d'asseoir aux yeux des autres partenaires institutionnels, comme des organismes de formation, une stratégie d'achat de formation propre à Pôle emploi a conduit, surtout au début, à un certain cloisonnement des stratégies et à des redondances ou une concurrence dans l'achat de formation, soulignés par les organismes de formation rencontrés par la mission.

[284] En Poitou-Charentes, l'articulation telle qu'elle est prévue dans le protocole devrait permettre d'éviter par exemple que les calendriers des formations achetées par l'un et l'autre se confondent ou que les achats conjugués du Conseil régional et de Pôle emploi ne dépassent les besoins sur certaines actions de formation, comme celles visant à l'obtention du DEAVS en 2010.

[285] En Picardie, la récente convention signée entre Pôle emploi et le Conseil régional devrait permettre de renforcer la coordination qui aujourd'hui n'est pas encore réellement opérationnelle. Là aussi, des chevauchements de formation sont fréquents. Le Conseil régional a un calendrier de passation des marchés décalé par rapport à celui de Pôle emploi, ce qui génère des difficultés de coordination des programmations.

[286] La collaboration entre partenaires doit porter également sur le suivi des demandeurs d'emploi entrés en formation, avec un travail en commun sur les pré-requis et la sélection des stagiaires inscrits sur les sessions de formation, un partage d'informations sur les abandons et sur l'appréciation portée par les stagiaires sur les formations, un partage d'informations sur le taux de reclassement des stagiaires, en fin de formation, puis trois mois et six mois après. Les évaluations fournisseurs, contrôles ou visites sur place devraient également donner lieu à échanges d'informations, voire à une stratégie partagée. Sur tous ces éléments relatifs au suivi des stagiaires et des organismes de formation, la concertation est encore très en retrait et mériterait d'être développée rapidement.

Recommandation n°39 : Conforter et généraliser dans toutes les régions la mise en place de processus formalisés de diagnostic et d'identification des besoins, ainsi que d'échanges sur la stratégie d'achat des différents partenaires.

Recommandation n°40 : Etendre les compétences des instances de coordination mises en place au suivi des stagiaires entrés en formation et au contrôle/évaluation des organismes de formation.

[287] A ce titre, l'instruction du 28 juillet 2010 de Pôle emploi fixe comme axe de partenariat avec les Conseils régionaux la détermination des modalités de prescription des actions de formation financées par la région, la connaissance des pré-requis par les conseillers et tous éléments d'accélération des processus de validation du financement et d'inscription définitive en formation. Elle précise que ce point est essentiel et doit systématiquement être introduit dans les conventions de partenariat à venir, ou faire l'objet d'avenant aux conventions en cours ; « *en effet, Pôle emploi doit être en capacité d'évaluer son action sur le champ de l'orientation et de la formation professionnelle, ce qui implique de garder la connaissance du devenir du demandeur d'emploi entré sur une formation financée par une région* ».

5.2.4. La mise en place de bases de données communes sur l'offre de formation régionale, débouchant parfois sur la mise en place d'outils de prescription

[288] L'une des conditions du développement de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi est l'accessibilité de l'offre de formation, non seulement aux demandeurs d'emploi eux-mêmes, mais aussi aux prescripteurs. Ceux-ci doivent disposer de l'offre régionale, mais aussi des disponibilités effectives, mises à jour en temps réel, en fonction des prescriptions réalisées. De ce point de vue, le niveau de développement des outils est très inégal.

[289] La mission a examiné en partie 2 les outils mis en place pour la connaissance de l'offre de formation et pour sa prescription éventuelle.

5.3. Une programmation des achats perturbée par des mesures nationales exceptionnelles et tardives

[290] Dans toutes les régions où la mission s'est déplacée, les directions régionales ont souligné les difficultés que présentait la mise en œuvre des plans nationaux exceptionnels de développement de la formation lancés dans des délais très brefs, en cours d'année, sur la programmation des achats, sur deux points :

- leur caractère d'urgence : il faut pouvoir, en cinq à six semaines passer d'une expression de besoin à la mise en place de sessions de formation. C'est le cas pour les régions en ce moment, pour atteindre l'objectif fixé par le plan gouvernemental de mobilisation pour l'emploi annoncé en mars 2011 d'augmenter de 30 % le nombre de demandeurs d'emploi qui bénéficieront d'une formation en 2011, pour les porter à 130 000, le gouvernement finançant 15 000 entrées en formation de plus ;

- les difficultés qu'ils génèrent avec les Conseils régionaux : ces plans exceptionnels remettent en cause les programmations d'achats réalisées en commun[42], lorsque c'est le cas, et constituent un frein à une bonne coopération entre les partenaires.

[291] Si ces plans exceptionnels peuvent difficilement être anticipés, la pratique de la réservation de crédits et du déblocage en fin d'année de crédits supplémentaires est également perturbatrice. Elle conduit à des achats de formation de manière précipitée, sans toujours que soit rapprochés de manière pertinente l'identification des besoins, l'offre de formation disponible et les caractéristiques des demandeurs d'emploi de la région.

Recommandation n°41 : Mettre un terme, autant que faire se peut, à la pratique de réservation de crédits et des déblocages tardifs de crédits de formation, qui viennent perturber la programmation des achats et conduisent à des achats précipités peu pertinents au regard des besoins et de l'offre de formation régionaux.

5.4. Les achats réalisés en commun sont très limités dans les régions mettant en œuvre les accords-cadres et la position de Pôle emploi demeure réservée

[292] Dès lors que les lots des accords-cadres passés par Pôle emploi couvrent l'ensemble des secteurs professionnels, les directions régionales ne peuvent recourir qu'aux prestataires retenus dans le cadre de cette procédure pour répondre à un besoin de formation, sans avoir la possibilité de passer de marchés spécifiques, seuls ou conjointement avec d'autres partenaires, sauf dans le cas de lot infructueux (instruction du 28 juillet 2010 précitée).

[293] La mission a néanmoins observé que les achats conjoints étaient très rarement pratiqués, soit parce que les besoins non couverts par les accords-cadres l'étaient par le programme régional de formation du Conseil régional, soit que des achats réalisés en interne étaient jugés plus simples et plus rapides. De plus, la crainte de « perdre la main » et de se voir imposer des choix par le Conseil régional a régulièrement été exprimée.

[294] Quelques exemples existent en Bretagne sur des actions expérimentales notamment, mais qui n'ont pas vocation à se développer dans l'immédiat.

[295] Une autre formule d'achat en commun mobilisable par les directions régionales de Pôle emploi est la convention de partenariat avec le Conseil régional comportant un volet financier. La direction régionale de Picardie en particulier a utilisé cet instrument pour l'achat de formations dans le secteur sanitaire et social. Un projet de convention financière est en cours de validation sur ce point, dans laquelle Pôle emploi s'engage à financer 113 places en 2011. Il s'agit d'un « partenariat financier », et non pas d'une subvention ou d'un achat de places en commun proprement dit.

[42] Les Conseils régionaux ont aussi insisté sur ce point.

[296] La direction générale de Pôle emploi, dans la même instruction du 28 juillet 2010, attire d'ailleurs l'attention des directions régionales sur les risques de tels montages : « *Chaque fois que ces partenariats comportent un volet financier, des précautions doivent être prises pour ne pas risquer de voir le contrat requalifié en marché public ou de se voir reproché d'avoir délibérément contourné les procédures légales d'achat. (…) Dans le cadre de vos relations partenariales avec le Conseil Régional, des subventions aux régions peuvent être envisagées (…). La participation de Pôle emploi ne doit pas correspondre à l'achat de places au coût complet mais rester une participation à cette activité d'intérêt général. Cette situation n'interdit évidemment pas, par ailleurs, de déterminer dans la convention de partenariat avec le Conseil régional les modalités opérationnelles pratiques de coopération relatives à l'identification des publics demandeurs d'emploi bénéficiaires des formations dispensées par les organismes subventionnés ainsi que les conditions de suivi et d'évaluation des formations délivrées, afin que Pôle emploi puisse actualiser les dossiers de ces demandeurs et ainsi garder une vision complète de l'efficacité de l'aide allouée sur le retour en emploi du demandeur d'emploi bénéficiaire.* »

[297] Par ailleurs, afin de ne pas limiter « *la capacité de Pôle emploi à définir sa propre politique d'achat de formations* », la direction générale demande aux directions régionales de limiter le montant de ces conventions dans une fourchette allant de 10 à 20 % de leur budget « aides au développement des compétences »[43].

[298] Pour sa part, la mission considère que le rôle premier de Pôle emploi est le placement des demandeurs d'emploi et que l'achat de formations n'est qu'un outil au service de cette mission. De ce fait il convient d'encourager les formules d'achats conjoints, même sur des périmètres limités pour renforcer les liens de partenariat, assurer une complémentarité des achats et mutualiser certaines tâches administratives.

5.5. L'exemple des groupements de commandes avec le Conseil régional : la région Rhône Alpes

[299] En Rhône-Alpes, la première convention constitutive du groupement de commandes remonte au 30 juin 2008. Elle associait alors l'Agefiph, les Assedic des Alpes et des Vallées du Rhône et de la Loire ainsi que le Conseil régional de la région Rhône-Alpes et couvrait la période 2009-2011. Une nouvelle convention a été signée en 2011 pour la période 2012-2014, Pôle emploi se substituant aux Assedic. L'objet du groupement vise l'achat de places de formation dans le cadre de la programmation des formations destinées aux demandeurs d'emploi. Il s'agissait pour les partenaires d'identifier ensemble les besoins, de mutualiser les tâches de passation des marchés, et d'élaborer une politique cohérente d'accès à la formation des demandeurs d'emploi par un engagement commun, tout en préservant la liberté dans le choix et le volume des actions de formation financées.

5.5.1. La mise en commun de la quasi-totalité des étapes de la procédure est de nature à générer des gains d'efficience

5.5.1.1. En amont, les partenaires établissent en commun un diagnostic et identifient les besoins régionaux de formation

[300] L'évaluation des besoins d'achat de formation est réalisée d'abord au moment de la constitution des lots, de la définition des actions de formation à acheter, et de la rédaction du dossier de consultation des entreprises (DCE). Cette évaluation est renouvelée chaque année (marchés conclus pour 12 mois renouvelables deux fois).

[43] Fixé à 15 % au 8 mars 2011.

[301] L'estimation des besoins est réalisée dans le cadre des 27 zones territoriales emploi-formation (ZTEF) de la région, couvertes par un « contrat territorial emploi formation » (CTEF), animé par le Conseil régional, et créées précisément afin d'élaborer des diagnostics partagés dans le domaine de l'emploi et de la formation, de faire émerger des orientations communes et renforcer les liens entre les acteurs locaux. Ces instances associent les partenaires sociaux au niveau local, Pôle emploi (délégations territoriales et agences locales), des élus, la DIRECCTE, un représentant du ministère de l'éducation nationale, le Conseil régional, les missions locales, les Cap emploi, le conseil général. Les branches professionnelles sont également entendues dans ce cadre.

[302] Le faible nombre de lots infructueux témoigne bien de la pertinence du périmètre des lots choisis et de la définition des actions de formation. Pour la programmation principale 2009-2011, il y a eu environ une vingtaine de lots sans suite sur plus de 300 lots.

[303] Chaque année, sur la base de cette évaluation, les membres du groupement annoncent leurs prévisions d'achats, qui se concrétiseront par l'émission en cours d'année de bons de commandes. Une réunion annuelle conjointe de l'Agefiph, Pôle emploi et du Conseil régional est organisée dans chaque département en présence des organismes de formations titulaires puis des réseaux prescripteurs pour lancer le marché annuel, et également en année de renouvellement.

5.5.1.2. Le groupement de commandes permet une mutualisation des charges pour la passation des marchés

[304] La convention constitutive du groupement prévoit que le Conseil régional est coordonnateur de l'appel d'offre. A ce titre, il assure toute la partie technique de l'appel d'offre : rédaction du DCE, publicité, réception et ouverture des plis, dépouillement, négociation, élaboration du rapport d'analyse des offres, relance de la consultation pour les lots déclarés sans suite ou infructueux, en accord avec les membres, etc.

[305] Pour l'ensemble de ces missions, les membres du groupement apportent leur appui au coordonnateur. Pôle emploi participe à la rédaction du DCE et au dépouillement des offres, en mobilisant les référents formation, en proportion de son positionnement sur les achats de formation.

5.5.1.3. Le DCE est largement commun aux partenaires, avec quelques nuances répondant à leurs attentes propres

[306] Le CCTP est commun à tous les partenaires, mais certaines dispositions précisent les attentes propres à chacun. C'est le cas pour les publics prioritaires ciblés par chacun des membres du groupement. De même le CCTP détaille les procédures de mise en œuvre des formations communes à tous, mais aussi spécifiques à chacun : informations à transmettre par l'organisme de formation en début de stage, informations à donner aux stagiaires, modalités de transmission de l'AIS, modalités de suivi et de contrôle en cours de formations. L'annexe 1 du CCTP, qui détaille les actions par lots, précise à titre indicatif pour chaque action de formation l'effectif prévisionnel pris en charge par le Conseil régional, Pôle emploi et l'Agefiph.

[307] Le CCAP est élaboré sur la base d'un modèle commun. Ainsi, il s'agit dans tous les cas de « *marchés fractionnés à bons de commande sans montant minimum ni maximum. Les bons de commande seront attribués au fur et à mesure de la mobilisation des publics* ». On peut noter certaines différences, s'agissant par exemple des versements d'avances et acomptes, des pièces exigées pour le paiement du solde, des modalités de paiement en cas de sous-traitance ou de suivi du taux de reclassement. A ce titre, Pôle emploi a repris, pour les obligations de suivi des stagiaires en fin de formation puis à 3 mois et à 6 mois, les modèles figurant dans l'accord-cadre national.

[308] Le règlement de la consultation est commun au groupement. Contrairement à l'accord-cadre de Pôle emploi, le choix a été fait de pondérer faiblement le critère prix à hauteur de 20 %, au profit du critère « valeur pédagogique de l'offre » (45 %). Ce choix du groupement vise à valoriser nettement les critères qualitatifs, ce qui apparaît légitime, même s'il se serait intéressant de mesurer l'impact de cette faible pondération sur le prix des offres. Par ailleurs, le délai de réponse à l'appel d'offre laissé au candidat est de l'ordre de deux mois et demi, à rapprocher du délai d'un mois laissé aux organismes dans les régions ayant passé des accords-cadres selon le calendrier national de Pôle emploi.

5.5.1.4. Le groupement a constitué une forte incitation à mettre en place un outil commun d'information et de prescription des formations

[309] En Rhône-Alpes, l'offre de formation qualifiante est consultable à partir de l'outil extranet PROSPER (Pilotage Régional de l'Offre et Suivi des Prescriptions En Rhône-Alpes), utilisé également pour la prescription en ligne. Le Conseil régional a également pour projet de mettre en place des requêtes pouvant constituer des outils de suivi, à la fois sur les délais d'entrée en formation et sur les taux de reclassement.

5.5.2. Les nombreux avantages du groupement de commandes devraient conduire à développer cette forme de partenariat

5.5.2.1. L'analyse des pratiques en Rhône-Alpes permet de mettre en évidence les nombreux avantages du groupement de commandes

- simplification des tâches administratives liées à la passation de l'appel d'offre, grâce à la mutualisation réalisée avec le Conseil régional, coordonnateur du groupement ; en outre, Pôle emploi a bénéficié de l'expérience, du savoir faire et de la « taille critique » des services du Conseil régional chargés de passer les marchés ;
- incitation à l'utilisation du même dispositif d'information et de prescription de l'offre de formation régionale (système d'information « PROSPER ») ;
- sur un plan plus stratégique, meilleures articulation et cohérence dans la définition et la mise en œuvre de la politique de formation : allotissement commun, diagnostic partagé et identification des besoins en commun; clarification du « qui finance quoi » ; coordination des cahiers des charges ;
- vis-à-vis des organismes de formation, plus grande clarté et lisibilité de la stratégie des pouvoirs publics dans ce domaine ;
- pour Pôle emploi, plus grande réactivité pour répondre aux plans gouvernementaux, par l'émission de bons de commandes complémentaires y compris sur les lots sur lesquels Pôle emploi n'était pas initialement positionné.

5.5.2.2. Les difficultés relevées par Pôle emploi

[310] Pour autant, le fonctionnement du groupement a généré corrélativement un certain nombre de « frictions », en particulier sur les modalités de prescription des formations financées soit par le Conseil régional, soit par Pôle emploi. Pôle emploi craint en effet que les formations du Conseil régional soient davantage mobilisées que les siennes, ou tout au moins plus tôt dans le cours de l'année.

[311] Des analyses conduites en interne par la direction générale de Pôle emploi sur les groupements de commandes mis en place en Rhône-Alpes et en Bourgogne soulignent également certaines difficultés, notamment :

- une articulation des procédures internes et des habitudes de travail perçue comme complexe par les équipes de Pôle emploi ;
- un achat de prestations hors groupement de commandes susceptible d'accroître le risque de chevauchement des offres de formation.

[312] Sur le premier point, il n'est pas ressorti des entretiens que la mission a conduits en Rhône-Alpes que le groupement de commandes avait généré une complexité supplémentaire. Au contraire, la connaissance des services du Conseil régional tant de l'offre de formation que des procédures de passation des marchés, et les moyens humains et matériels qu'ils étaient en capacité de mobiliser, ont permis d'alléger considérablement la tâche de Pôle emploi et lui ont permis de se concentrer sur l'identification des besoins et des actions à mobiliser. En outre, les offres ont été négociées, ce que les directions régionales n'ont pas été en mesure de faire dans les autres régions.

[313] Sur le second point, seuls deux marchés hors groupements ont été passés en 2010 et en 2011 pour des besoins très spécifiques, sans risque de chevauchement possible.

[314] Par ailleurs, le groupement de commandes, malgré l'asymétrie entre le nombre de places achetées par les trois partenaires, n'a pas pour autant conduit à donner un leadership de fait au Conseil régional sur la politique globale d'accès à la formation des demandeurs d'emploi, ni une capacité à « forcer la main » des deux autres partenaires pour déterminer annuellement les actions mobilisées et leur volume. Les différents partenaires restent libres de fixer leurs priorités, et d'ajuster leur volume d'achat en cours d'année, et les entretiens ont confirmé ce sentiment, tant auprès de l'Agefiph que de Pôle emploi.

5.5.2.3. Cette forme de partenariat devrait être développée

[315] Aussi, dès lors que la volonté commune de coordination de l'offre de formation est présente, cette solution apparaît pertinente à la fois par la cohérence globale qu'elle apporte et par les mutualisations et le développement d'outils techniques communs qu'elle permet.

[316] Elle peut être appliquée à l'ensemble de l'offre de formation régionale, comme en Rhône-Alpes ou en Bourgogne, ou simplement sur une partie de l'offre de formation (les besoins récurrents de formation par exemple, ou dans les secteurs où les besoins sont les plus importants). Elle n'est pas incompatible avec la procédure des accords-cadres, comme le rappelait la note de la direction générale de Pôle emploi du 28 juillet 2010 précitée : « *Pour l'avenir, on rappellera qu'un accord-cadre peut être lancé par différents acheteurs qui pourront ensuite émettre, de façon concertée ou en toute autonomie, les marchés subséquents répondant à leurs besoins propres* ».

[317] Elle devrait permettre de développer des outils de suivi commun des entrées en formation et du taux de reclassement des demandeurs d'emploi, et conduire à la mise en place d'une stratégie commune d'évaluation/contrôle des organismes de formation, ce qui n'est pas encore le cas en Rhône-Alpes.

Recommandation n°42 : Développer les partenariats régionaux sous les formes de groupement de commandes, soit pour couvrir la totalité des besoins régionaux, comme en Rhône-Alpes, soit sur une partie de l'offre, non couverte par les accords-cadres.

Monique MOUSSEAU **Virginie CAYRE** **Jacques-Bertrand de REBOUL**

Liste des recommandations

N°	Recommandation	Autorité responsable	Échéance
1	Fixer pour le prochain accord-cadre un calendrier moins contraignant (8 semaines minimum) et se situant dans une période de pleine activité pour les organismes de formation.	DG Pôle emploi	Prochain appel d'offre
2	Se doter, pour les régions qui n'en disposent pas encore, d'une cartographie des organismes de formation leur permettant d'adapter l'allotissement géographique à chaque domaine de formation en s'appuyant sur les travaux des CRIF OREF.	DR Pôle emploi	Fin 2011
3	Assurer une communication d'ordre général (grands objectifs, calendrier, …) sur le futur accord-cadre avant son lancement pour permettre aux organismes de formation qui le souhaiteraient de se regrouper ou d'organiser de la sous-traitance.	DR Pôle emploi	1er trimestre 2012
4	En fonction de l'analyse des besoins en formation au sein des directions régionales de Pôle emploi, assouplir les modalités d'allotissement de l'accord-cadre à plusieurs niveaux : - permettre aux régions de ne lancer les marchés d'accords-cadres que sur les lots où elles ont détecté des besoins importants et récurrents de formation, non couverts par les achats d'autres financeurs, et pour lesquels des achats conjoints ne se justifient pas ; - ouvrir la possibilité de solliciter les organismes de formation sur un ou deux niveaux de formation seulement ; - ouvrir la possibilité de supprimer certains formacodes d'un lot afin de s'assurer d'un meilleur taux de réponse aux marchés subséquents.	DG Pôle emploi	2012
5	Assurer une remontée des résultats des appels d'offre à la direction générale, chargée d'exploiter les résultats en termes de concurrence pour en tirer des enseignements pour les futures consultations.	DR Pôle emploi	2ème semestre 2012
6	- Mettre en œuvre dans le nouveau bordereau de prix une nouvelle unité d'œuvre : l'heure stagiaire en centre de formation, à l'exclusion des heures de stage en entreprise ou analogue; - ouvrir de façon totale la possibilité pour les organismes de formation de mixer les publics, entre demandeurs d'emploi et autres.	DG Pôle emploi	Prochain appel d'offre
7	Préciser les attendus des critères « compréhension des enjeux » et « réseaux d'entreprises » afin qu'ils permettent d'apprécier la qualité réelle des candidats en termes de positionnement et d'insertion au sein du tissu économique local.	DG Pôle emploi	Prochain appel d'offre

8	Réviser la pondération du critère prix afin de faire émerger des offres de meilleure qualité et favoriser la sélection des candidats les mieux-disant.	DG Pôle emploi	Prochain appel d'offre
9	Proposer, dans le cadre des formations « campus achats », un module permettant la montée en compétence des équipes des directions régionales sur l'ingénierie de la formation, afin d'éviter les erreurs de rédaction des documents de marchés, en terme de contenu et de localisation géographique.	DG Pôle emploi	2012 -2013
10	Proposer, dans le cadre des formations organisées par la direction générale de Pôle emploi, comme « campus achats », un module sur la négociation des marchés.	DG Pôle emploi	2012 -2013
11	Mettre en œuvre une négociation systématique entre les candidats aux marchés qui ont des écarts de notation inférieurs à 10 points.	DR Pôle emploi	a/c 2012
12	Ouvrir aux directions régionales la possibilité de passer des marchés subséquents permettant, pour les formations récurrentes, l'achat de parcours de formation sans date imposée, permettant une fluidité de l'entrée en formation des demandeurs d'emploi en fonction des disponibilités des organismes de formation sur leurs plannings existants.	DG Pôle emploi	Prochain appel d'offre
13	Conduire une expertise juridique sur la sous-traitance dans le cadre de système accords-cadres et marchés subséquents.	DG Pôle emploi	2012
14	Sécuriser la procédure d'achats réalisés hors accord-cadre en précisant bien la nécessité d'une mise en concurrence.	DG Pôle emploi	2012
15	Une fois le projet validé par le conseiller, clarifier les règles d'affectation des demandeurs d'emploi aux actions de formation selon le type de financeurs. L'intérêt des demandeurs d'emploi en termes de rémunération et de frais annexes doit être prioritaire.	DR Pôle emploi	a/c 2012
16	Généraliser dans toutes les régions la mise en place d'un système d'information permettant la connaissance de l'offre de formation (tous financeurs) et la prescription en ligne par Pôle emploi et ses cotraitants.	DR Pôle emploi avec les partenaires régionaux	a/c 2012
17	Mettre en place des commissions de validation des candidats entrant effectivement en formation et assurer systématiquement la présence d'un référent formation de Pôle emploi à ces commissions.	DR Pôle emploi	a/c 2012
18	Exiger des organismes de formation une motivation précise du refus d'un candidat ainsi que le détail des pré-requis faisant défaut au candidat.	DR Pôle emploi	a/c 2012

19	Rappeler les modalités de prescription de formations entre les régions avec l'actualisation des systèmes d'information et l'évolution possible des procédures d'achats vers l'heure stagiaire. Préciser les modalités de prise en charge financière et les éventuels mécanismes de compensation financière entre les régions.	DG Pôle emploi	2011
20	Fiabiliser les écritures comptables pour en assurer la cohérence entre les niveaux régionaux et le niveau national.	DG Pôle emploi	2011
21	Généraliser au sein du réseau les plateformes à vocation au moins administrative (gestion des AIS et des AES, rémunérations, frais annexes, …).	DG + DR Pôle emploi	2012
22	Clarifier le positionnement et les compétences des référents formation ou de marchés chargés du suivi des actions de formation, des stagiaires et des organismes de formation.	DG + DR Pôle emploi	2011
23	Mettre en place un suivi systématique des taux de remplissage des stages (candidats retenus/places offertes) ainsi que des taux d'abandon en début de stage (candidats entrés en stage/candidats retenus) et en cours de stage (stagiaires ayant achevé la formation/stagiaires entrés en stage).	DR Pôle emploi	2011
24	Dans un premier temps, établir des comparaisons au niveau régional avec les coûts pratiqués pour les autres acheteurs ; à terme opérer une remontée, au niveau national, des coûts de formation heure/ stagiaire pour amorcer la constitution d'un référentiel de coût par type de formation.	DG + DR Pôle emploi	2011
25	Mettre en place des requêtes périodiques et/ou ciblées sur certains types de formation permettant de calculer des délais entre la date de prescription d'une formation (EFO entrée en formation) et la date d'entrée en formation (AES) et fixer un objectif national à cet indicateur.	DR Pôle emploi	2011
26	Mettre en place des plans de contrôle systématique des organismes de formation et un usage des outils d'évaluation mis à la disposition des directions régionales par Pôle emploi, en collaboration avec la DIRECCTE.	DR Pôle emploi	2012
27	Assurer un échange avec les services des Conseils régionaux sur les plans de contrôle des organismes de formation et les résultats de ces contrôles.	DR Pôle emploi	2012
28	S'assurer que le module marchés de SAP sera en mesure d'enregistrer et de payer à la fois le titulaire et le ou les sous-traitants le cas échéant.	DG Pôle emploi	Fin 2012
29	Dès que l'avance est obligatoire et prévue au CCAP et que l'organisme la demande, s'assurer de son paiement dès le début de la formation.	DR Pôle emploi	2011

30	Sécuriser les CCP applicables aux marchés subséquents pour les mettre en conformité avec le CCME de l'accord-cadre. Demander une facture accompagnée des pièces justificatives pour le paiement de l'acompte (feuilles de présence et relevé des heures exécutées).	DR Pôle emploi	2011
31	Préciser clairement dans le bordereau de prix que la rémunération concerne exclusivement les heures de formation en centre de formation à l'exclusion des heures de stage en entreprise et demander lors du paiement du solde un tableau récapitulatif des heures en centre de formation.	DG Pôle emploi	Prochain appel d'offre
32	Sans attendre la refonte du système d'information comptable en matière de formation, mettre en œuvre des contrôles ciblés sur les actions de formations conventionnées les plus coûteuses.	DR Pôle emploi	2012
33	Améliorer les délais de paiement des organismes et mettre en place un suivi des échéances.	DR Pôle emploi	2011
34	Simplifier et clarifier l'enquête conduite par les organismes de formation ; en assurer la remontée systématique par des relances et mettre en œuvre son exploitation.	DG Pôle emploi	Prochain appel d'offre
35	Mettre en œuvre à intervalle régulier des enquêtes sur le devenir des stagiaires en fin de formation, quel que soit le financeur des actions de formation.	DR Pôle emploi	2012
36	La mission propose donc de définir au niveau national en lien avec des directions régionales, quelques indicateurs plus qualitatifs : - indicateur de fluidité : délai entre la prescription de la formation et l'entrée effective en formation ; - taux de remplissage par comparaison entre le nombre de places achetées et le nombre de places utilisées ; - mise en place d'études comparables dans toutes les régions sur les taux de retour à l'emploi, en distinguant les formations achetées par Pôle emploi et les autres et ceci à des intervalles réguliers et sur certains types de formation.	DG Pôle emploi	2012
37	1) Ne pas remettre en cause les outils partenariaux développés dans certaines régions, comme en Aquitaine, Rhône-Alpes ou Poitou-Charentes et garantir que le nouvel outil 2OF pourra être facilement et rapidement interfacé avec les outils de prescription partenariaux existants en régions. 2) Assurer rapidement l'accessibilité de 2OF aux cotraitants de Pôle emploi.	DG Pôle emploi	2011/2012
38	Diligenter un audit des processus relatif au développement actuel de 2OF, afin de s'assurer de sa compatibilité avec les outils partagés existant en région.	DGEFP	2011
39	Conforter et généraliser dans toutes les régions la mise en place de processus formalisés de diagnostic et d'identification des besoins, ainsi que d'échanges sur la stratégie d'achat des différents partenaires.	DR Pôle emploi	2012

40	Etendre les compétences des instances de coordination mises en place au suivi des stagiaires entrés en formation et au contrôle/évaluation des organismes de formation.	DR Pôle emploi	2012
41	Mettre un terme, autant que faire se peut, à la pratique de réservation de crédits et des déblocages tardifs de crédits de formation, qui viennent perturber la programmation des achats et conduisent à des achats précipités peu pertinents au regard des besoins et de l'offre de formation régionaux.	DG Pôle emploi	2012
42	Développer les partenariats régionaux sous les formes de groupement de commandes, soit pour couvrir la totalité des besoins régionaux, comme en Rhône-Alpes, soit sur une partie de l'offre, non couverte par les accords-cadres.	DG + DR Pôle emploi	2012

Note de cadrage

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

06 JUIL. 2011

Le Chef de l'IGAS

Le chef de l'Inspection générale des affaires sociales

à

Virginie CAYRE
Inspectrice

Jacques-Bertrand de REBOUL
Inspecteur

OBJET : **Mission de contrôle-évaluation relative aux achats de formations de Pôle emploi – PRESENTATION DE LA MISSION**

CODE MISSION : **M. 2011-086**

Je vous prie de bien vouloir effectuer la mission citée en objet.

La mission relative aux achats de formation de Pôle emploi est une mission du programme annuel de travail de l'IGAS. L'objet de la mission consiste à :

- évaluer les évolutions apportées aux modes de passation des marchés de formation par Pôle Emploi afin de gagner en souplesse ;
- contrôler, par sondage, la régularité des marchés de formation conclus par Pôle Emploi.

Le principe de la mission a été arrêté par la direction de l'IGAS, en accord avec Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi.

Avant de se déplacer en région, la mission rencontre les responsables de la direction de l'orientation et de la formation, de la direction du réseau, de la direction des achats et marché et de la direction des affaires juridiques au siège de Pôle emploi.

1. CONTEXTE DE LA MISSION

Les difficultés d'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ont été soulignées par plusieurs rapports récents, en particulier le rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx[1] :

- moindre accès à la formation par rapport aux salariés (32% contre 44% en 2006), avec une forte érosion fin 2008-début 2009, et une lente érosion du nombre de sorties de Pôle emploi pour motif d'entrée en stage depuis 2005 ;
- difficulté plus grande à concrétiser les actions de formation dont le besoin est reconnu (*taux de déperdition* – une entrée effective pour deux prescriptions) ;
- un taux de succès de l'entrée effective en formation faible, de 26% pour une demande émanant du demandeur d'emploi, de 48% dans le cas d'une proposition par le conseiller ;

[1] *La formation professionnelle tout au long de la vie*, Cour des comptes, septembre 2008 ; *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx, janvier 2010 ; *Pour une dynamique territoriale de l'emploi*, Rose-Marie Van Lerberghe, 2010.

39 - 43 Quai André Citroën - 75739 PARIS CEDEX 15 - Tél. : 01 40 56 60 00 - Fax : 01 40 56 67 84

- les formations proposées aux demandeurs d'emploi ne sont pas pleinement utilisées (*taux de saturation* – de l'ordre de 60 à 80% pour les achats de formation réalisés par Pôle emploi dans le cadre de ses marchés 2009) ;
- des délais d'entrée en formation importants (délai moyen de 129 jours, délai supérieur à 6 mois dans 45% des cas) ;
- une très forte saisonnalité des entrées en formation (plus de la moitié entre septembre et octobre).

La baisse tendancielle du nombre de prescriptions de formation s'expliquerait par « *une complexification certaine des conditions de la prescription, de la visibilité de l'offre de formation disponible et des financements mobilisables, mais également d'une mobilisation insuffisante de Pôle emploi sur l'accès à la formation professionnelle* »[2].

Le conseil d'administration de Pôle emploi du 30 avril 2009 a décidé d'initier une nouvelle procédure d'achat de formations conventionnées.

La nouvelle procédure est déléguée aux directions régionales de Pôle emploi et vise à les doter « *d'un processus autonome et flexible* »[3] pour l'achat de ces formations. La procédure régionale d'achat de formation est structurée en deux temps : un accord cadre (d'une durée de deux ans renouvelable une fois) ; des marchés subséquents, avec remise en concurrence des organismes présélectionnés.

L'opérateur a conduit en 2010 une évaluation des modalités de mise en œuvre du processus d'orientation et d'accès à la formation des demandeurs d'emploi[4]. S'agissant de la thématique des achats de formation, les principaux constats sont les suivants :

- les contraintes de la procédure de marché public pour l'achat de formations entraînent une certaine rigidité de l'offre de formation ;
- la procédure de marché public favorise les organismes les plus importants ;
- la procédure HAFC a remis en question les modes de coopération établis avec les Conseils régionaux, car elle ne permet pas les achats en « cofinancement » ;
- la procédure rend les dispositifs individuels de formation complexes à mobiliser pour Pôle emploi[5].

2. OBJECTIFS DE LA MISSION

En s'appuyant sur les diagnostics et préconisations réalisées dans le cadre d'évaluations internes ou de rapports portant sur la formation des demandeurs d'emplois, la mission aura pour objectifs :

- **d'analyser l'organisation de la fonction achat de formation de Pôle emploi, au siège et en région :**

---

[2] *Evaluation portant sur le processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation*, Pôle emploi, novembre 2010.
[3] *Kit d'appropriation du Dossier de Consultation des Entreprises*, Projet régional d'achat d'actions de formations conventionnées (HAFC), 12 juin 2009.
[4] *Orientation professionnelle et accès à la formation*, Repères et analyses, n°25, juin 2011.
[5] Un dispositif d'aide individuel a depuis été mis en place – A voir.

- Politique d'achat de formation, cartographie des achats (volume, montant, catégories, modalités d'achat, programmation…)
- Processus d'identification, de recensement et d'expression de besoins, en fonction des attentes des demandeurs d'emploi et des entreprises ;
- Outils de pilotage et systèmes d'information mis en place, relations entre siège et DR, entre DR et agences ;
- Organisation de la fonction :
  - acteurs et responsabilités
  - ressources humaines et moyens techniques mobilisés
  - relations entre acheteurs et prescripteurs

- **d'examiner la régularité et la pertinence de la procédure d'achat de formation**
  - Pertinence et impact de la procédure d'accords cadres/marchés subséquents en fonction des besoins de formation à couvrir (récurrents, exceptionnels, et en fonction du nombre de places à assurer) ;
  - Evaluation des dispositifs mis en place pour répondre aux besoins individuels de formation, concernant des besoins spécifiques ou concernant un nombre limité de demandeurs d'emploi (AIF notamment) ;
  - Contrôle de régularité des marchés passés (deux marchés par direction régionale, passés en 2010) : allotissement, seuils, mise en concurrence, dossier de consultation, sélection des candidats, suivi de l'exécution…
- **d'apprécier les moyens mis en place pour mesurer la performance et la qualité des achats de formation**
  - Ecarts entre formations prescrites et formations réalisées (en termes de délai, d'écarts quantitatifs et qualitatifs)
  - Devenir des DE entrés en formation
  - Satisfaction des intéressés
  - Délais des procédures
  - Analyse des coûts (par DR et au niveau national)
  - Indicateurs de performance
- **d'étudier les modalités d'articulation avec les autres acheteurs de formation, notamment les Conseils régionaux**
  - recenser les différentes formes d'articulation (informelles, conventionnelles, groupements de commandes…) ;
  - faire un benchmark sur les bonnes pratiques ou les expériences d'autres acheteurs de formation (Conseils régionaux, cf. notamment les SPRF via les SIEG) et leur impact sur l'articulation avec Pôle emploi.

Il s'agira notamment pour la mission, à travers l'analyse des processus d'achat de formation, de recenser et évaluer les moyens mis en œuvre par Pôle emploi et les difficultés rencontrées pour :

- identifier les besoins de formation pertinents, en cohérence avec les stratégies et les achats des autres acteurs ;
- acheter (et offrir) des formations souples, individualisées ;
- permettre des achats rapides, au moins pour certaines formations spécifiques ;

- se doter d'une offre de formation mobilisable toute l'année, en continue ;
- favoriser la coordination avec d'autres acteurs (Conseil régional, OPCA), en amont (identification des besoins), et en aval (groupement de commandes par exemple) ;
- limiter le taux de déperdition entre prescription et réalisation ;
- augmenter le taux de saturation des offres ;
- évaluer l'impact de la procédure d'achat de formation de Pôle emploi sur le marché de la formation (évictions de petits organismes, regroupements…).

Le Chef de l'Inspection générale
des affaires sociales
Par délégation

L'inspectrice générale
Pascale ROMENTEAU

Liste des personnes rencontrées

AU NIVEAU NATIONAL

PÔLE EMPLOI

Marc PICQUETTE, direction de la formation et de l'orientation :

Thomas AUDIGE, direction du réseau :

Nathalie PELTIER, direction des affaires juridiques :

Jean-Rodolphe HENAULT, direction des achats et marché :

Fabienne ROUX, responsable AMOA PM & OLIMP de la Direction Placement (DGA SI)

Pascal DEVIEILLETOILE (en visio), responsable du département « gestion des dossiers et des paiements » de la Direction Gestion de la demande et des droits (DGA SI)

Gérald VIAN, responsable du département « Finance » de la Direction Fonctions d'Appui (DGA SI)

Lydia AID, de la DGA Administration Finances, département Coordination MOA DGA AF

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROESSIONNELLE

Sous-direction du service public de l'emploi :

Perrine BARRE

Marie-Agnès PARIAT-POMMERAYE

Rachel BECUWE-JACQUINET

Sous-direction des politiques de formation et de contrôle

Marie MOREL, sous-directrice

SERVICE DES ACHATS DE L'ETAT (SAE) : Jacques BARRAILLER, directeur

AUTRES

Nicolas GRIVEL, ancien directeur de la formation professionnelle au Conseil régional d'Ile de France

Hafida ELBAZ, directrice de la formation professionnelle au Conseil régional Nord-Pas-de-Calais :

Bruno CLEMENT-ZIZA, mission Synthèse DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais :

Anne WINTREBERT, Association des régions de France, Conseillère à l'emploi, la Formation professionnelle et l'Économie sociale et solidaire

Laurent LACOUR, directeur de la formation professionnelle de la région PACA.

BRETAGNE

Pôle emploi

Nadine CRINIER, directrice régionale

Catherine ROUSSEL, responsable des achats et des affaires juridiques

Annick AUBIN, directrice des supports aux opérations

Philippe PAULHIAC, directeur adjoint des supports aux opérations

Fabienne VELY, directrice administrative et financière

Philippe LE GALL : conseiller Pôle emploi rennes ouest, équipe service à la personne

Chrystelle THEBAULT : Responsable d'équipe Rennes Gayeulles, équipe transport

Jean-Noël LE GALL : chargé de mission partenariat, direction territoriale 35

Conseil régional Bretagne

Julie BAUCHER

Pierre VILLENEUVE

Gilles RICONO, directeur général des services

Ronan SCOUARNEC

AFT-IFTIM

Marc VERGER, directeur régional AFT-IFTIM

Mission locale du bassin d'emploi de Rennes

Philippe JOURDAN, directeur

Christian GIBOIRE, conseiller référent formation

DIRECCTE

Elisabeth MAILLOT-BOUVIER, directrice

PICARDIE

Pôle emploi

Claude SEGOND, directeur régional adjoint

Bénédicte BRUGIERE-KADA, directrice administrative et financière

Carole BIGOT, service des partenariats

Conseil régional

Frédéric LEPRETRE, directeur de la formation et de l'apprentissage

DIRECCTE

Joël HERMANT, directeur

Brigitte DURAND, chargée de mission

AFPA Picardie

Annette KERIMEL DE KERNEVO

Patrick LECUL

Salah MOUJAHID

Max GOUDMAND

CFA BTP de la Somme

Momar SECK, directeur

POITOU-CHARENTES

Pôle emploi

Dominique MORIN, directeur régional

Michel LE QUERE, directeur régional adjoint

David ZIN-KA-IEU, acheteur prestations-formations

Daniel DOUX, responsable du service orientation et formation

Isabelle ROULLIER-MORIN, directrice adjointe CSP

Nathalie DEMAZEAU, acheteuse prestations-formations

Dominique GELPE, conseiller technique orientation auprès de la directrice adjointe

Isabelle GUIMBAUD, acheteuse prestations-formations

François ROMAGNE, responsable plateforme TCF

Jacques ROBINEAU, directeur territorial de la Vienne

Frédéric TOURNEUR, responsable agence Pôle emploi Poitiers-Gare

Aline BOUSTER, référente formation de l'agence Poitiers-Gare

Philippe JEANMICHEL, directeur des affaires financières

Stéphane BERGER, responsable de l'appui au pilotage

Henri ALEXANDRE, directeur CSP

Conseil régional

Marc FISCHER, directeur de l'éducation

Hervé BAROT, chef du service « formation professionnelle continue »

Anne DUROUSSEAU-DUGONTIER, Direction de la formation, chef du service administration gestion

AGEVIF-Formation

Anne MOREL, conseillère en formation continue à la DAFPIC (rectorat)

Philippe FAUGERAS, adjoint du DAFPIC

Philippe DONATIEN, directeur du GIP

Mosaïque Formation

Francis DUMASDELAGE, directeur général du groupe AFC, président de la fédération de la formation professionnelle

Valérie MOUSNIER, directrice ESA – Mosaïque formations

ARFTLV

Nicole GOURMEL, directrice générale

Martine PHAMQUOC, directrice adjointe, responsable du site de Poitiers

DIRECCTE

Elisabeth FRANCO-MILLET, directrice par interim

Thierry MICHAUD, secrétaire général

Hachmi HAMDAOUI, directeur de l'Unité territoriale de la Charente

Bernard GUEGUEN, DUT de la Charente-Maritime

Dominique THEFIOUX, DUT des Deux-Sèvres

Jean-Luc LANCELEVEE, DUT de la Vienne

RHONE-ALPES

Pôle emploi

Patrick LESCURE, directeur régional

Philippe LACOUR, directeur support aux opérations

Serge VINDITELLI, chef du service achats de prestation et de formation

José JUAREZ, chef du service achats

Dominique SEYCHAL, chef de service comptable

Nicolas MARC, service comptable

Jacques POTELET, direction territoriale du Rhône

Françoise LONGEFAYE, chargé de mission formation

Chantal VOIRON, directrice de l'agence de Villeurbanne Pascal

Eric TISSOT, conseiller de Pôle emploi, agence de Villeurbanne Pascal

Jean-Marie LUZINIER, Président de l'Instance Paritaire Régionale

Charles SASSO, Vice-président de l'Instance Paritaire Régionale

DIRECCTE

Alexandre MOULIN, directeur du pôle 3E.

Annick TATON, Directrice du travail, pôle 3E, Chef du département Mutations de l'Emploi et Compétences.

Conseil régional

Hélène BERNARD, DGA, pôle lycée, intérim du directeur général adjoint de la formation de l'économie et de l'emploi

Guillaume PARADAS, Direction de la Formation Continue, directeur adjoint

Thierry BRUN, responsable contrôle audit

AGEFIPH Rhône-Alpes

André MILLAT-CARUS, délégué régional AGEFIPH Rhône Alpes

Laurence ELSA-GARNIER, chargée d'étude

PRAO

Xavier HAZEBROUCK, responsable du CARIF.

Sigles utilisés

AES	attestation d'entrée en stage
AFC	achat de formations conventionnées
AFPA	association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPR	action de formation préalable au recrutement
AGEFIPH	association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AIF	aide individuelle à la formation
AIS	attestation d'inscription en stage
ANPE	agence nationale pour l'emploi
AOF	actions d'orientation formation
ARFTLV	agence régionale de la formation tout au long de la vie
CAF	contrat d'accompagnement formation
CARIF-OREF	centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation – observatoire régional emploi formation
CCAP	cahier des clauses administratives particulières
CCME	cahier des caractéristiques et des modalités d'exécution
CIDFF	centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles
CPRDFP	contrat de plan régional des formations professionnelles
CRP	convention de reclassement personnalisé
CTEF	contrat territorial emploi formation (Rhône-Alpes)
CTP	contrat de transition professionnelle
DAJ	direction des affaires juridiques
DAM	direction des achats et des marchés (Pôle emploi)
DARES	direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DCE	dossiers de consultation des entreprises
DEAVS	diplôme d'état d'auxiliaire de vie sociale
DGEFP	délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIF	droit individuel à la formation
DIRECCTE	direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DOF	direction de l'orientation et de la formation
EFO	entrée en formation
HAFC	achat de formations conventionnées
OFAA'	offre de formation de Pôle emploi
2OF	outils d'orientation vers la formation
OPCA	organisme paritaire collecteur agréé
PLF	projet de loi de finances
POE	préparation opérationnelle à l'emploi
PROSPER	pilotage régional de l'offre et suivi des prescriptions en Rhône-Alpes
SIP	système d'information sur les places (Poitou-Charentes)
SPRF	service public régional de la formation (Poitou-Charentes)
TCF	traitement centralisé des formations
ZTEF	zones territoriales emploi-formation (Rhône-Alpes)

Annexe 1 : Allotissement des accords-cadres dans huit régions - Nombre d'attributaires par lot

Régions	**Picardie**				**Poitou-Charente**	**Bretagne**							
Niveau de passation des marchés	DR	Aisne	Oise	Somme	DR	N°	Côtes d'Armor	N°	Finistère	N°	Ille et Vilaine	N°	Morbihan
1 Transport - Logistique	7				3	1	4	2	4	3	4	5	4
2 Fonction Production	3				0	5	2	6	4	7	3	8	3
3 Agriculture	1				0	9	2	10	2	11	2	12	2
4 Transformation	2				0	13	4	14	3	15	4	16	4
5 Bâtiment - Travaux Publics	4				2	17	2	18	3	19	4	20	2
6 Production Mécanique	4				2	21	2	22	2	23	4	24	2
7 Electricité - Electronique	2				0	25	2	26	3	27	2	28	3
8 Echange et gestion (lot 1)	2				3	29	2	30	3	31	4	32	3
8 Echange et gestion (lot 2)	6				4	33	3	34	4	35	4	36	4
10 Information - communication	4				3	37	4	38	4	39	4	40	4
11 Services aux personnes (Poste 1 : santé, action sociale, tourisme)		4	3	4	4	41	4	42	4	43	4	44	3
12 Services aux personnes (Poste 2 : Hôtellerie - restauration)	5				3	45	2	46	4	47	3	48	4
13 Services à la collectivité	6				2	49	4	50	3	51	4	52	3
14 Arts Appliqués	0				0	53	0	54	0	55	0	56	0
15 Formation Générale	2				2	57	2	58	3	59	1	60	0
Total par lot géographique	48	4	3	4	28		39		46		47		41
Total Région	**59**				**28**	**173**							

Régions	**Alsace**						**Auvergne**	
Niveau de passation des marchés	N°	Bas-Rhin	N°	Haut-Rhin	N°	Région	N°	Région
1 Transport - Logistique	1	4	15	5			1	7
2 Fonction Production	2	1	16	1			2	2
3 Agriculture	3	1	17	1			3	infruct.
4 Transformation	4	1	18	1			4	2
5 Bâtiment - Travaux Publics	5	3	19	2			5	5
6 Production Mécanique	6	3	20	3			6	2
7 Electricité - Electronique	7	2	21	2			7	3
8 Echange et gestion (lot 1)	8	2	22	infruct.			8	6
8 Echange et gestion (lot 2)	9	5	23	3			9	4
10 Information - communication	10	5	24	4			10	6
11 Services aux personnes (Poste 1 : santé, action sociale, tourisme)	11	5	25	4			11	3
12 Services aux personnes (Poste 2 : Hôtellerie - restauration)	12	2	26	1			12	3
13 Services à la collectivité	13	4	27	1			13	3
14 Arts Appliqués					29	Infruct.	14	0
15 Formation Générale	14	3	28	3			15	4
Total par lot géographique		41		31				50
Total Région	72						**50**	

Régions	**Champagne-Ardenne**													
Niveau de passation des marchés	N°	Ardennes	N°	Aube	N°	Haute-Marne	N°	Marne	N°	Aube+ Haute Marne	N°	Ardennes + Marne	N°	Région
1 Transport - Logistique	1	3	2	4	3	4	4	6						
2 Fonction Production													5	2
3 Agriculture													6	2
4 Transformation									8	infruct.	7	infruct.		
5 Bâtiment - Travaux Publics	9	3	10	3	11	infruct.	12	4						
6 Production Mécanique	13	2					15	3	14	2				
7 Electricité - Electronique	16	infruct.					18	infruct.	17	infruct.				
8 Echange et gestion (lot 1)	19	infruct.	20	infruct.	21	infruct.	22	2						
8 Echange et gestion (lot 2)									23	2	24	4		
10 Information - communication													25	2
11 Services aux personnes (Poste 1 : santé, action sociale, tourisme)			26	infruct.	27	2					28	2		
12 Services aux personnes (Poste 2 : Hôtellerie - restauration)													29	3
13 Services à la collectivité													30	4
14 Arts Appliqués													31	INFRUCT.
15 Formation Générale													32	4
Total par lot géographique		8		7		6		15		4		6		17
Total Région	63													

Régions	**Ile de France**									
Niveau de passation des marchés	N°	DRD Paris	N°	DRD Ouest francilien	N°	DRD Est Francilien	N°	DRD Sud est francilien	N°	DR
1 Transport - Logistique	1	5	2	5	3	5	4	5		
2 Fonction Production									5	7
3 Agriculture									6	7
4 Transformation									7	7
5 Bâtiment - Travaux Publics	8	5	9	5	10	5	11	5		
6 Production Mécanique									12	7
7 Electricité - Electronique									13	7
8 Echange et gestion (lot 1)									14	7
8 Echange et gestion (lot 2)									15	7
10 Information - communication									16	7
11 Services aux personnes (Poste 1 : santé, action sociale, tourisme)									17	7
12 Services aux personnes (Poste 2 : Hôtellerie - restauration)	18	5	19	5	20	5	21	5		
13 Services à la collectivité									22	7
14 Arts Appliqués									23	7
15 Formation Générale									24	7
Total par lot géographique		15		15		15		15		84
Total Région		**144**								

Régions	**Midi-Pyrénées**											
Niveau de passation des marchés	N°	DT Nord	N°	DT Sud	N°	DT est	N°	DT ouest	N°	DT Toulouse	N°	DR
1 Transport - Logistique	1	5	2	2	3	5	4	2	5	5		
2 Fonction Production	6	2	7	2	8	4	9	3	10	4		
3 Agriculture	11	infruct.	12	infruct.	13	2	14	infruct.	15	infruct.		
4 Transformation	16	2	17	infruct.	18	3	19	3	20	5		
5 Bâtiment - Travaux Publics	21	3	22	4	23	5	24	4	25	5		
6 Production Mécanique	26	4	27	3	28	5	29	4	30	5		
7 Electricité - Electronique	31	2	32	2	33	2	34	3	35	5		
8 Echange et gestion (lot 1)											36	4
8 Echange et gestion (lot 2)											37	7
10 Information - communication	38	5	39	4	40	5	41	4	42	4		
11 Services aux personnes (Poste 1 : santé, action sociale, tourisme)	43	5	44	5	45	5	46	5	47	5		
12 Services aux personnes (Poste 2 : Hôtellerie - restauration)	48	2	49	2	50	2	51	4	52	3		
13 Services à la collectivité	53	5	54	5	55	5	56	5	57	5		
14 Arts Appliqués											58	2
15 Formation Générale											59	7
Total par lot géographique		35		29		43		37		46		20
Total Région	**210**											

Source : Mission

Annexe 2 : Bordereau des prix unitaires – Formation adaptation - 2010

Il est rappelé que, conformément au bordereau de prix plafonds et à l'article 6.9.2 du CCME, les prestations objet du marché subséquent sont rémunérées, par un prix unitaire dont l'unité d'œuvre est l'heure de formation.

Le coût total de la formation correspond au prix unitaire de l'heure de formation multiplié par le nombre total

INTITULE DE LA FORMATION		
PRIX UNITAIRES, EN HEURE DE FORMATION (EN CHIFFRES ET EN LETTRES)		
Nombre de bénéficiaires	**Session Pôle emploi**	**Session inter-entreprises**
	Formation Adaptation	**Formation Adaptation**
1		
De 1 à n		
De n + 1 à n'		
De n' + 1 à n''		
De n'' + 1 à n'''		
De n''' + 1 à n''''		

d'heures de formation mentionné au paragraphe 2 du cadre de réponse.

Le prix total de la formation proposée est acquis au titulaire, y compris en cas d'abandon pendant la formation d'un ou plusieurs bénéficiaires.

POUR LE TITULAIRE

A : ……, le ……

Signature
(faire précéder des noms, prénoms et qualité du représentant du Titulaire)

Annexe 3 : Courrier conjoint Pôle emploi – Association des régions de France

pôle emploi

ARF

Paris,
Le 12 octobre 2010

Mesdames, Messieurs les Présidents de Région

Mesdames, Messieurs les Directeurs Régionaux de Pôle emploi

L'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi constitue un enjeu majeur pour notre société marquée par des mutations économiques qui impactent fortement les trajectoires professionnelles. Que ce soit pour certains entrants sur le marché du travail ou pour les actifs en rupture de parcours, une intervention des acteurs en charge de l'insertion professionnelle et de la formation professionnelle se révèle indispensable pour les accompagner dans leurs transitions professionnelles souhaitées ou contraintes.

Afin de répondre aux besoins des territoires et des entreprises, les Conseils Régionaux consacrent des budgets importants à la formation professionnelle des demandeurs d'emplois et des jeunes.

Pôle emploi, de son coté, accompagne les demandeurs d'emploi en mobilité professionnelle et prescrit des actions de formations quel que soit le financeur. Il développe sur chaque territoire une politique d'achats de formations et mobilise son réseau pour construire des parcours professionnels visant l'insertion durable dans l'emploi des demandeurs d'emplois.

Afin de rechercher une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des fonds publics, la mobilisation de tous, - Etat, partenaires sociaux, Missions locales, Pôle Emploi...- est nécessaire, de même que l'articulation cohérente des différentes politiques d'intervention. Enrichir nos diagnostics en termes de besoins de développement de compétences, contribuer à l'articulation et à la recherche de complémentarités entre les achats de formations effectués par les Conseils Régionaux et les directions régionales de Pôle emploi, constituent une nécessité dans la perspective de la préparation des prochains CPRDF.
Cela passe, comme c'est déjà fréquemment le cas :

- par un partage systématique de nos analyses sur les besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises au niveau de chaque territoire ;

- par la construction concertée de nos programmations annuelles d'achat afin d'éviter redondances ou lacunes dommageables.

Au niveau national, un accord-cadre entre l'Association des Régions de France et Pôle emploi déclinera ces engagements partagés et visera à élargir nos champs de coopération à deux grands domaines : l'orientation professionnelle et le développement économique. Il pourra notamment conduire à des projets de GPEC Territoriale auxquels Pôle Emploi pourra être associé dès la phase de conception.

Par ailleurs, des travaux sont entamés sur deux champs entre l'ARF et Pôle emploi dans le domaine de la formation :

- le suivi des demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une formation financée par un Conseil Régional ou par Pôle emploi, permettant ainsi de mieux évaluer les impacts en termes de reclassement et d'ajuster ainsi nos stratégies d'achat ;

- L'amélioration des process de positionnement des demandeurs d'emploi sur les places de formation disponibles par les conseillers en charge de leur suivi (Pôle emploi, Mission Locale, Cap Emploi, ...) ;

Nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Christian Charpy

Le Président de l'ARF