

La formation professionnelle **des demandeurs d'emploi**

Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie MARX

Janvier 2010

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI	4
1. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME ACTUEL DE FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI DOIT EVOLUER POUR REpondre AUX ENJEUX DE LA CRISE.....	6
1.1. <i>Le contexte de crise économique conduit à un niveau élevé de chômage qui risque de perdurer.....</i>	6
1.1.1. Une crise économique d'ampleur.....	6
1.1.2. Les conséquences de la crise sur la demande d'emploi	7
1.2. <i>La crise a révélé les faiblesses du système de formation professionnelle des demandeurs d'emploi</i>	11
1.2.1. La crise n'implique pas la disparition des besoins de formation et de recrutement... 11	11
1.2.2. Le système actuel de formation professionnelle s'adapte avec retard à la situation de crise	15
1.3. <i>Des réformes structurelles sont en cours.....</i>	21
1.3.1. Des réformes de structure confrontées à une hausse du nombre de demandeurs d'emploi.....	21
1.3.2. De nouveaux cadres législatifs et conventionnels	22
1.3.3. La création du FISO et du FPSPP	22
2. SATISFAIRE LES BESOINS DE COMPETENCES DES ENTREPRISES ET DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....	23
2.1. <i>Satisfaire les besoins de recrutement des entreprises.....</i>	23
2.1.1. Pourvoir les places de formation disponibles	23
2.1.2. Consolider les partenariats avec les OPCA	25
2.1.3. Développer les formations en alternance sous contrat de travail et les formations liées à par un emploi	25
2.1.4. Des programmes contractualisés pour les emplois de demain	26
2.2. <i>Satisfaire les besoins de compétences des demandeurs d'emploi.....</i>	27
2.2.1. Permettre aux demandeurs d'emploi d'acquérir les compétences clés.....	27
2.2.2. Faciliter la mobilité professionnelle, l'évolution et les transitions professionnelles tout au long de la vie : cibler les compétences transverses.....	28
2.2.3. Favoriser les démarches de validation des acquis de l'expérience.....	29
2.3. <i>Le demandeur d'emploi acteur de sa mobilité professionnelle : soutenir des projets individuels de formation.....</i>	30
3. SECURISER LES PARCOURS DE FORMATION - RENDRE TRANSPARENT LE MARCHE DE LA FORMATION ET FLUIDIFIER L'ACCES A LA FORMATION,.....	31
3.1. <i>Consolider la mission d'orientation des demandeurs d'emploi</i>	31
3.2. <i>Favoriser l'accès aux sites Internet.....</i>	31
3.3. <i>Inscrire les projets de formation dans les parcours professionnels</i>	32
3.4. <i>Pôle emploi : acteur pivot de l'orientation des demandeurs d'emploi.....</i>	33
3.4.1. Désigner le conseiller personnel dès les premiers mois de chômage pour les demandeurs d'emploi ayant un projet de formation	33
3.4.2. Faire du conseiller personnel le référent de l'ensemble du parcours.....	34
3.4.3. Consolider la mission d'orientation de premier niveau du conseiller personnel	34
3.4.4. Professionnaliser les conseillers personnels	34
3.4.5. Intégrer la dimension de sécurisation financière	35
3.5. <i>Des prestations d'orientation spécialisées</i>	36
3.6. <i>Rendre transparent le marché de la formation et fluidifier l'accès à la formation.....</i>	37
3.6.1. Une difficulté d'accès à l'information sur les formations	37

3.6.2. Créer un extranet accessible aux professionnels sur les formations disponibles.....	38
3.6.3. A plus long terme, cet extranet pourrait évoluer vers une centrale de réservation et une articulation avec un outil de gestion de parcours	38
3.6.4. Conditions de réalisation	39
4. INSTAURER UN SYSTEME DE CONFIANCE ENTRE ACTEURS, DES COOPERATIONS RENFORCEES	40
4.1. Une coopération renforcée entre Pôle emploi et les OPCA	41
4.2. Une mise en œuvre territorialisée.....	42
4.3. Des préconisations de mise en œuvre des dispositifs particuliers	42
4.3.1. Une meilleure gestion des entrées en stage	42
4.3.2. Mise en œuvre du volet formation des CRP/CTP	43
4.3.3. Mise en œuvre de la POE	43
4.3.4. Mise en œuvre des projets individuels de formation.....	44
4.3.5. L'intervention du FPSPP.....	45
5. UN CALENDRIER ET UN SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE	45
5.1. Des actions opérationnelles dès 2010	45
5.2. Conditions de mise en œuvre	46
5.2.1. Des outils de pilotage	46
5.2.2. Une évaluation de l'impact des dispositifs en termes d'efficacité de retour à l'emploi.....	46
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	48
ANNEXE 2 : LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT.....	50
ANNEXE 3 : PARTICIPANTS AU GROUPE FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....	52

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi

Face à la situation de crise dans laquelle est entrée la France à partir de l'automne 2008, le Gouvernement et les partenaires sociaux ont entendu répondre aux besoins accrus de formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été prises comme les mesures visant le développement de l'alternance sous contrat de travail, la mise en place d'un contrat d'accompagnement et de formation en direction des jeunes, le renforcement de l'accompagnement et de l'accès à la formation des licenciés économiques, les moyens mis en place dans le cadre du Fonds Unique de Péréquation. D'autres sont prévues en application des dispositions conventionnelles (ANI des 7 janvier et 8 juillet 2009, et de la loi du 24 novembre relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie avec notamment la création du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), le financement de la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre de la Préparation Opérationnelle à l'Emploi (POE) ou encore le transfert des services d'orientation de l'AFPA vers Pôle Emploi. Ces dispositions doivent permettre d'atteindre l'objectif ambitieux fixé par les partenaires sociaux dans l'Accord National Interprofessionnel du 7 janvier 2009, à savoir la formation chaque année de 200 000 demandeurs d'emploi et de 500 000 salariés peu qualifiés en plus de ceux déjà formés aujourd'hui.

Le présent rapport, établi à la demande du secrétaire d'Etat chargé de l'emploi (cf. lettre de mission en annexe 1), vise à identifier les enjeux et les freins au développement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, à faire des préconisations pour optimiser le recours à la formation et faciliter la mise en œuvre des parcours de formation pour les bénéficiaires, à formuler des recommandations opérationnelles pour améliorer le fonctionnement général du système.

Il formule, sur la base d'un constat documenté de la situation actuelle, des propositions opérationnelles (cf. annexe 2) qui permettront de mieux utiliser les dispositifs existants pour atteindre l'objectif fixé dans l'ANI du 7 janvier 2009.

Ce rapport reprend les conclusions d'un groupe de travail (cf. composition en annexe 3) qui s'est réuni à huit reprises entre octobre et mi-décembre 2009 sous la présidence de Jean-Marie MARX. Il était composé des acteurs de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (Etat, Pôle emploi, Association des Régions de France, des OPCA, Fongecif Ile de France, FUP, Fédération de la Formation Professionnelle et AFPA ; composition du groupe détaillée en annexe). Le rapport a été rédigé par Jean-Marie MARX, avec l'appui de Bertrand Deumié (IGAS) et de Sylvie Vidal.

Il convient de souligner les difficultés rencontrées pour disposer de sources statistiques sur la formation professionnelle fiables, homogènes et récentes. Un portrait statistique récent et complet (2008) a été impossible à établir, d'où la nécessité de mentionner des données parfois partielles et datées. Nous ne pouvons que constater le décalage important qui existe entre les données sur le chômage et l'emploi et celles sur la formation professionnelle. Une recommandation traitera de ce point.

Dans un contexte de crise dont l'impact social se poursuivra au-delà de la reprise économique par un niveau élevé du chômage, les besoins de formation et de reconversion des demandeurs d'emploi sont importants. Il convient à la fois d'accompagner les ruptures de parcours professionnels dans un contexte d'augmentation des licenciements, de favoriser les reconversions professionnelles et les mobilités entre les métiers en repli et les secteurs exprimant des besoins de recrutement.

Les besoins de compétences futurs n'étant pas tous identifiés, ni qualitativement ni quantitativement, l'objectif est aussi de mettre à profit cette période de moindre activité pour développer les compétences de base des demandeurs d'emploi et les compétences transverses mobilisables dans des situations professionnelles variées. Au-delà de la réponse à des besoins de compétences rattachés directement à des emplois existants, la politique d'achat de formation et l'offre de formation doit s'adapter à cette nouvelle donne pour permettre aux demandeurs d'emploi de disposer de tous les atouts pour accéder et se maintenir dans les emplois de demain.

Les demandeurs d'emploi doivent également pouvoir être les acteurs directs de leur retour à l'emploi. Pour cela, leurs projets de formation doivent pouvoir s'intégrer dans les projets personnalisés d'accès et de retour à l'emploi, pour autant qu'ils correspondent à une réelle chance d'insertion sur le marché du travail ou de développement d'une activité. Ils doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement et d'une orientation vers la formation pertinente dans des délais compatibles avec leurs situations. Une meilleure efficacité des dispositifs d'orientation et d'accès à la formation est ainsi nécessaire.

Enfin, les acteurs de la formation étant multiples et les compétences partagées entre Etat, Régions et partenaires sociaux, l'instauration d'un système de confiance entre acteurs est une des conditions de réussite des propositions formulées.

Le rapport tente ainsi de répondre aux questions suivantes :

- Former à quoi ? => Satisfaire les besoins de compétences
- Comment ? => Sécuriser les parcours de formation. Assurer la transparence du marché de la formation et fluidifier l'accès à la formation
- Avec qui ? => Instaurer un système de confiance entre acteurs

1. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME ACTUEL DE FORMATION PROFESSIONNELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI DOIT EVOLUER POUR REpondre AUX ENJEUX DE LA CRISE

1.1. *Le contexte de crise économique conduit à un niveau élevé de chômage qui risque de perdurer*

1.1.1. Une crise économique d'ampleur

1.1.1.1. Une baisse d'activité depuis l'automne 2008

Selon le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2010¹, l'année 2009 devrait se conclure par une régression de 2,25 % en volume du produit intérieur brut et l'année 2010 par une augmentation du PIB, toujours en volume de 0,75 %. L'inversion de tendance s'est produite au second trimestre 2009 (+0,3 % de croissance contre -1,4 % au premier trimestre 2009).

Ces chiffres sont proches de ceux fournis par les autres instituts de conjoncture : le FMI prévoit² une régression de 2,4 % en 2009 suivie d'une augmentation de 0,9 % en 2010 tandis que l'assurance-chômage table sur une récession de 2,2 % en 2009 et une hausse de 1,1 % en 2010.

Au delà des effets de rattrapage des différentiels de croissance, la croissance en France devrait s'établir à des niveaux modérés dans les années à venir.

1.1.1.2. Le mouvement de suppression d'emplois se poursuivra en 2010

Le mouvement de destruction d'emplois commencé en 2008 s'est poursuivi en 2009. Selon la DARES et l'INSEE³, 145 000 emplois salariés ont été supprimés en 2008 et 372 000 emplois environ sur les trois premiers trimestres de 2009, dont près de 93 000 au cours du troisième trimestre. Le mouvement de suppression d'emplois devrait se poursuivre de manière plus modérée en 2010.

1.1.1.3. Un niveau élevé de chômage

Fin octobre 2009, 2 627 300 demandeurs d'emploi de catégorie A étaient recensés par Pôle Emploi, soit une hausse de plus de 25 % sur un an⁴. Le taux de chômage au sens du BIT s'établit à 9,5 % en France au 2^{ème} trimestre 2009 (9,1 % en France métropolitaine). Selon l'INSEE, le taux de chômage devrait continuer de croître au second semestre de 2009, mais sur un rythme plus faible qu'au premier semestre pour atteindre 10,1 % au dernier trimestre pour la France entière et 9,7 % pour la France métropolitaine.

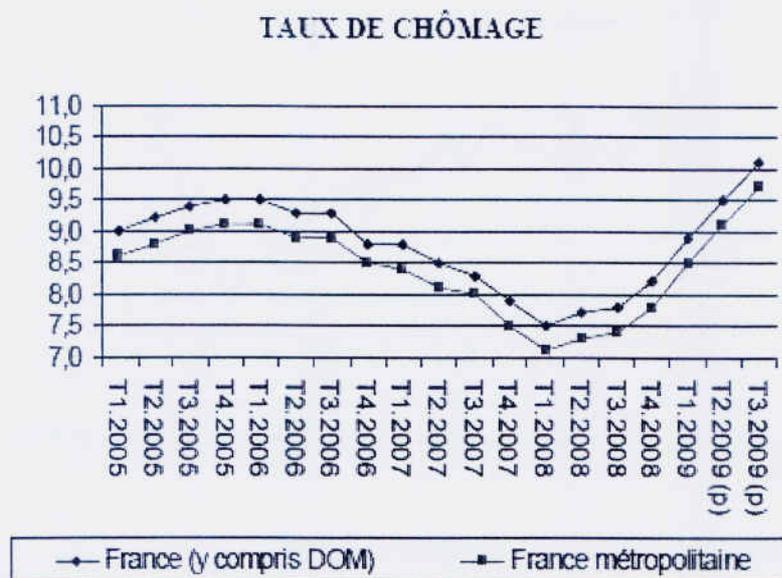
¹ Rapport Economique, Social et Financier, projet de loi de finances pour 2010, Tome 1, données au 18 septembre 2009.

² Le Monde Economie, 19 octobre 2009, "Les prévisions du FMI et la situation de l'emploi en France", données FMI au 1^{er} octobre 2009.

³ DARES, Premières Informations Premières Synthèses n°50-4, décembre 2009 ; INSEE, Note de conjoncture du 18 décembre 2009.

⁴ DARES, Premières Informations Premières Synthèses n°48-3, novembre 2009.

Graphique 1 : Taux de chômage en France, 2009



Source : INSEE

Source : INSEE, cité par Alain Gournac, au nom de la Commission des Affaires sociales du Sénat, Avis n° 103, 19 novembre 2009.

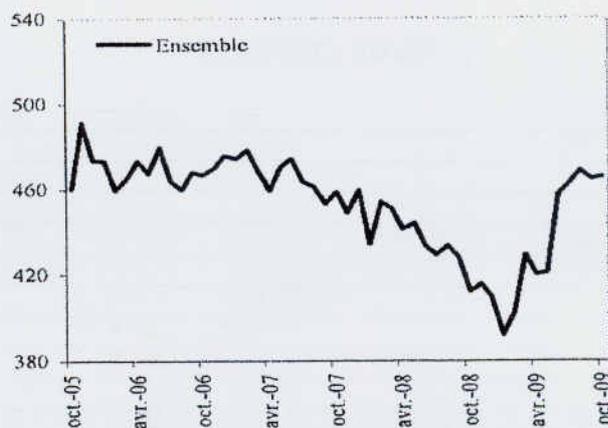
Le chômage devrait se maintenir à court terme à un niveau élevé. L'effet d'une récession ou d'une moindre croissance sur l'emploi n'est pas immédiat et peut se prolonger même si la croissance est revenue à son niveau potentiel, qui sera moindre que celui enregistré ces dernières années.

1.1.2. Les conséquences de la crise sur la demande d'emploi

1.1.2.1. Une baisse marquée des recrutements

L'examen sur moyenne période des flux d'entrée et de sortie à Pôle Emploi pour les catégories A, B et C fait apparaître une baisse sensible depuis 2008, accompagnée d'une reprise d'ampleur moindre depuis le premier trimestre 2009. Les flux de sortie ont ainsi presque retrouvé, en août 2009, le niveau d'avant crise.

Graphique 2 : Flux de sortie de Pôle Emploi des catégories A, B & C (milliers)



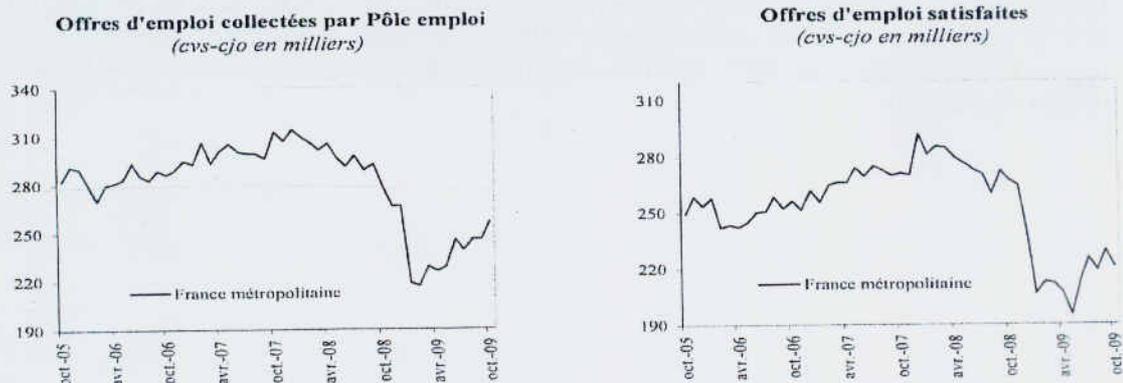
Source : DARES – Pôle Emploi, Premières Informations Premières Synthèses n° 48-3, novembre 2009

Cependant, cette situation globale recouvre des réalités différentes :

- les reprises d'emploi déclarées n'ont pas retrouvé leur niveau des années 2006-2008, soit 120 000, le niveau actuel étant proche de 100 000 ;
- les cessations d'inscription pour défaut d'actualisation et les "autres cas" (cas autres que les arrêts de recherche, les radiations administratives et les cessations d'inscription pour défaut d'actualisation) sont en hausse, forte dans le deuxième cas : 190 000 personnes pour le défaut d'actualisation et près de 60 000 dans les "autres cas" (contre respectivement environ 170 000 et 45 000 avant la crise) ;

La baisse des recrutements se lit également dans l'évolution des offres d'emploi collectées par Pôle Emploi et le nombre qui sont satisfaites. Dans les deux cas, on constate une baisse sensible de 14,6 % entre octobre 2008 et 2009 pour les offres collectées et de 15,4 % pour les offres d'emploi satisfaites. En termes d'offres cumulées, dans les neuf premiers mois de l'année 2009, 2,6 millions d'offres ont été enregistrées par Pôle Emploi contre 3,2 millions dans les dix premiers mois de l'année 2008, soit une baisse de 20 %. Un début de redressement est constaté depuis septembre 2009.

Graphique 3 : Evolution des offres collectées par Pôle Emploi et des offres satisfaites (milliers)



Source : DARES, précité

Les baisses sont plus sensibles pour les emplois durables (plus de 6 mois) que pour l'ensemble des offres d'emploi proposées / satisfaites.

En prenant pour base les déclarations uniques d'embauche (DUE), l'ACOSS constate une baisse des recrutements de 4,1 % sur un an. Si l'on se concentre sur les intentions d'embauche de plus d'un mois, la baisse en rythme annuel s'établit à 12,8 % et même à 20,9 % pour les seules embauches en CDI⁵. Un retournement est toutefois intervenu au troisième trimestre 2009, les intentions d'embauche repartant timidement à la hausse (+ 2,8 %), principalement dans les entreprises de plus de 20 salariés.

En ce qui concerne le public spécifique des cadres, l'APEC enregistre un recul du nombre d'offres d'emploi (-28 % au 3^{ème} trimestre 2009 par rapport au 3^{ème} trimestre 2008) mais à un rythme décroissant depuis le début de l'année 2009. Plus de la moitié des entreprises qui recrutent indiquent un volume d'embauches inférieur à celui de l'année 2008 et ayant pour cause principale le remplacement des départs en retraite. Le recul des embauches de cadres touche en effet tout particulièrement les jeunes diplômés : 23 % des entreprises ayant l'intention de recruter prévoient de recruter des jeunes diplômés contre 43 % fin 2008. La baisse est générale mais différenciée selon les secteurs, à l'exception du secteur banque-assurance-immobilier qui continue à embaucher⁶.

1.1.2.2. Une augmentation des licenciés économiques et de fortes adhésions aux conventions de reclassement personnalisées (CRP) et aux contrats de transition professionnelle (CTP)

Le nombre de nouvelles inscriptions à Pôle Emploi suite à un licenciement économique, défini extensivement en incluant les fins de congés de conversion, de PAP anticipé et de CRP, a subi une hausse de 56 % entre octobre 2008 et octobre 2009 pour s'établir à 23 800 personnes, soit une valeur proche de celle d'août 2005, effaçant la diminution intervenue depuis lors. Cependant, ce flux reste marginal dans les motifs d'entrée à Pôle Emploi (4,5 % des entrées) et tend à se stabiliser légèrement (24 200 personnes en août 2009, 24 000 en septembre 2009).

Ce sont principalement les fins de contrats à durée déterminée et les fins de missions d'intérim qui ont connu une hausse dans les premières phases de la crise (août 2008 – février 2009). Cela tend à indiquer que les entreprises ont aujourd'hui moins de marges de manœuvre pour éviter les licenciements économiques. Cependant, les données sont à relativiser du fait du grand nombre (près de 200 000 personnes) et de la très forte hausse (45 % en un an) de cas "autres".

Les adhésions aux dispositifs CTP et CRP ont également connu une forte hausse, qui est toutefois en train de se stabiliser. 80 000 personnes devraient bénéficier du dispositif CRP fin 2009 contre environ 45 000 fin 2008 (ce qui correspond à environ 130 000 entrées en cours d'année 2009). On note toutefois que le rythme mensuel d'inscriptions diminue (le pic d'inscriptions ayant été atteint en juillet 2009, avec plus de 14 000 inscriptions dans le mois, contre 9 500 en septembre 2009). En ce qui concerne le dispositif CTP, le nombre cumulé de bénéficiaires a plus que doublé : 12 000 fin 2009 (4 000 fin 2008).

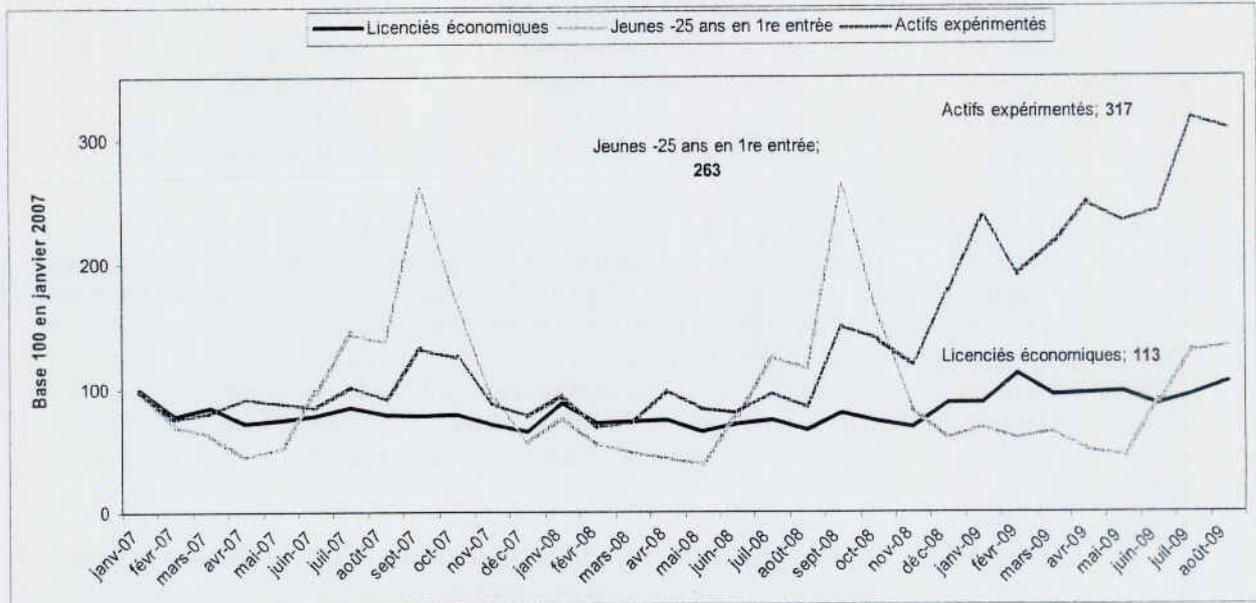
1.1.2.3. Une augmentation du chômage qui frappe plus durement les publics les plus fragiles

En termes d'entrées sur les listes de Pôle Emploi, le nombre de jeunes de moins de 25 ans effectuant leur première entrée est depuis juin 2009 plus élevé que celui des licenciés économiques, et ce en dehors des pics d'inscription constatés aux mois d'août-septembre de chaque année. Les ajustements du marché du travail à la crise économique semblent donc avoir davantage impacté les jeunes et les publics fragiles.

⁵ ACOSS Stat n°91, octobre 2009.

⁶ APEC, Note trimestrielle de conjoncture n°29, 4^{ème} trimestre 2009.

Graphique 4 : Evolution des flux d'inscription à Pôle Emploi par type de publics

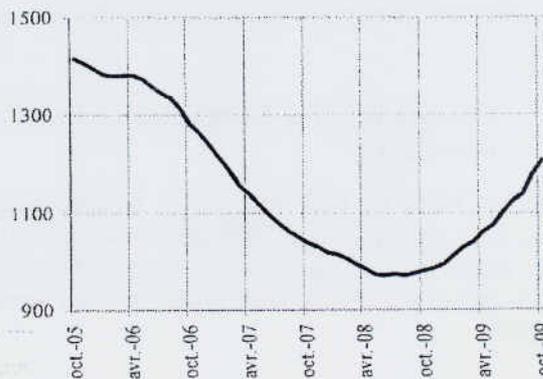


Source : Pôle Emploi, calcul de la mission. Catégories : Licenciés économiques = licenciement économique + fin de convention de conversion + licenciement économique lié à un PAP anticipé + fin de CRP ; Jeunes de moins de 25 ans en première entrée sur le marché du travail ; Actifs expérimentés = demandeurs d'emploi totalisant plus de 365 jours d'affiliation. Catégories ABC avec base 100 en janvier 2007.

En ce qui concerne le chômage de longue durée, la hausse est logiquement décalée dans le temps par rapport à la hausse des autres flux d'inscription à Pôle Emploi, le point de retournement intervenant à la mi-2008. Le nombre de chômeurs de longue durée (inscrits depuis plus d'un an) est ainsi passé de 1 067 500 à 1 306 300 entre octobre 2008 et octobre 2009, soit une hausse de 22,4 % en un an⁷. On constate également une forte hausse en proportion des flux d'inscription des actifs expérimentés totalisant plus d'un an de cotisation à la date de leur entrée au chômage : l'effet de file d'attente semble donc bien se manifester.

Graphique 5 : Chômage de longue durée

Demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an
(cvs-cjo en milliers)



Source : DARES précité

⁷ Source: DARES, précité.

Le constat d'un taux de chômage négativement corrélé à la qualification est ancien et a été vérifié notamment lors de la dernière enquête emploi de l'INSEE en 2008, comme le montre le tableau ci-dessous : près des deux tiers (64,4 %) des chômeurs ont un diplôme inférieur au niveau du Baccalauréat. Le chômage touche par ailleurs proportionnellement plus les femmes que la moyenne.

Tableau 1 : Taux de chômage selon le diplôme et le sexe (en %)

Type de diplôme	Taux de chômage	Effectif (x1000)	Taux de chômage féminin
Sans diplôme ou CEP	13,2	663	13,5
BEPC, CAP, BEP	7,8	749	9,2
Baccalauréat	7,1	363	8,1
Baccalauréat + 2 ans	5,2	200	5,0
Diplôme supérieur	5,6	240	6,0

Source : Insee, enquêtes Emploi du 1er au 4ème trimestre 2007. Champ : France métropolitaine, population des ménages, chômeurs au sens du BIT.

Enfin, le taux de chômage qui avait moins diminué dans les ZUS que sur le territoire national dans son ensemble sur la période 2003-2008 n'a pas connu dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) d'évolution sensiblement plus défavorable que celle observée sur l'ensemble du territoire⁸.

1.2. *La crise a révélé les faiblesses du système de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*

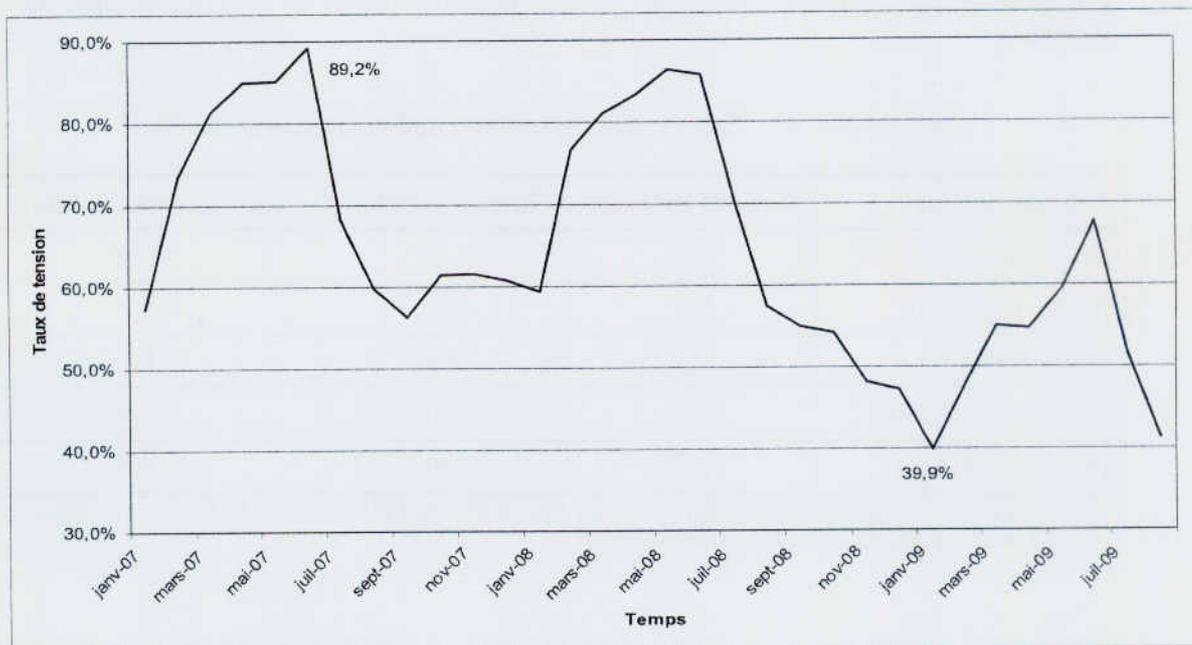
1.2.1. **La crise n'implique pas la disparition des besoins de formation et de recrutement**

1.2.1.1. La baisse des taux de tension ne supprime pas les difficultés de recrutement dans certains secteurs

Les taux de tension (correspondant au rapport, pour une période donnée, entre le nombre d'offres enregistrées à Pôle Emploi et le nombre de demandeurs enregistrés) ont diminué avec l'aggravation de la situation économique. Au-delà des pics saisonniers, le taux de tension annuel moyen est passé de 68 % en 2007 à 65 % en 2008 et à 51 % sur les 8 premiers mois de l'année 2009. La rupture de rythme est intervenue à l'automne 2008, en lien avec la baisse de la croissance économique.

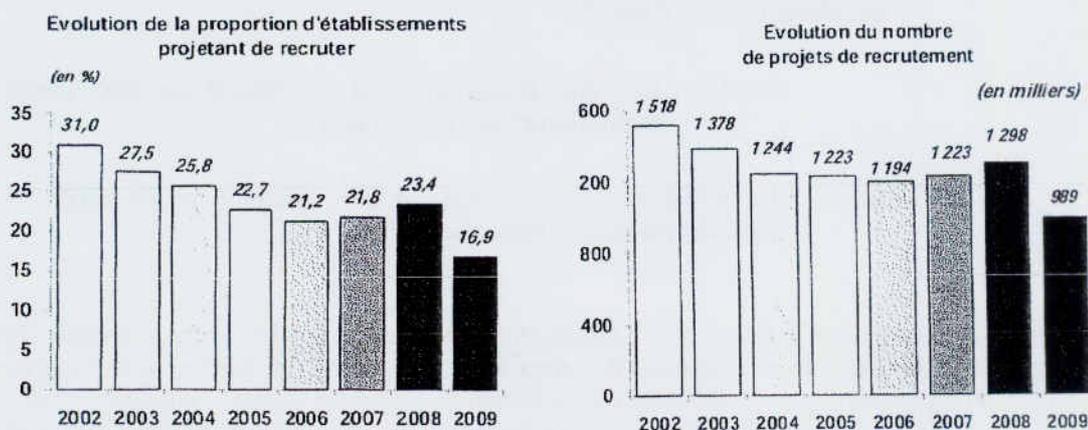
⁸ Source: Rapport 2009 de l'observatoire national des ZUS, novembre 2009.

Graphique 6 : Taux de tension



Source : Données Pôle Emploi, calcul de la mission.

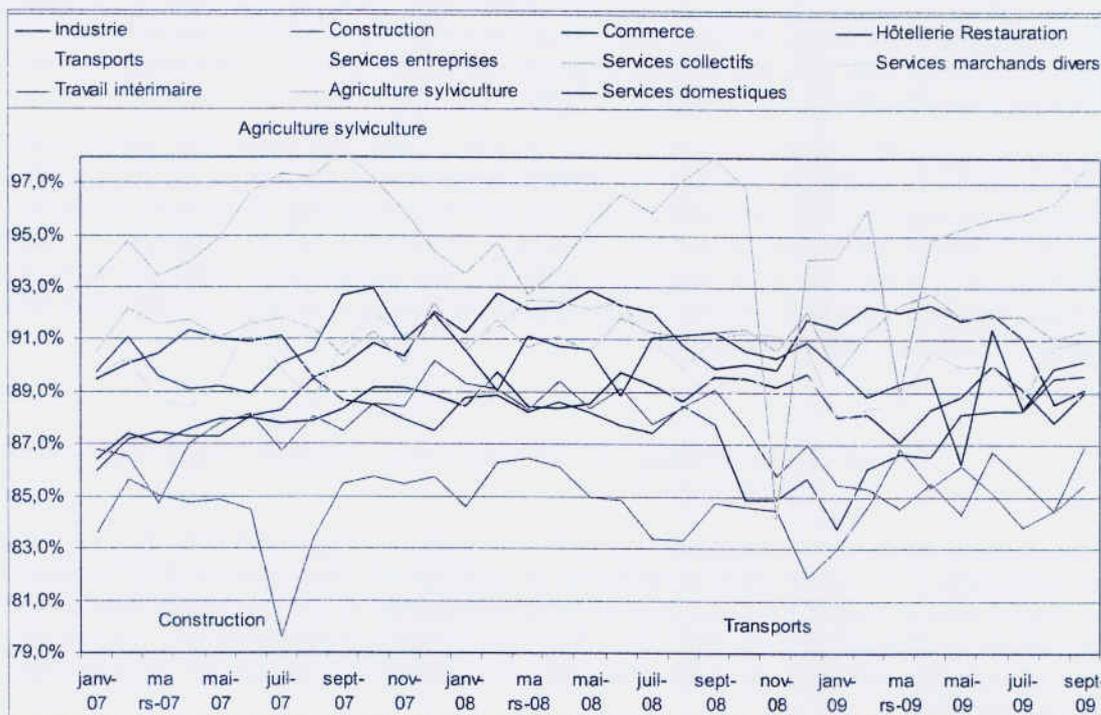
L'enquête sur les Besoins de Main d'œuvre (BMO) du CREDOC et de Pôle Emploi confirme cette tendance en notant une chute de 24 % du nombre de projets de recrutement en 2009 par rapport à 2008, soit 308 800 projets de moins. Moins de 17 % des établissements du secteur privé prévoient de recruter en 2009 ainsi que le montrent les diagrammes ci-dessous.



Source : Pôle Emploi et CREDOC, enquête BMO 2009

Ces taux de tension sont différenciés selon les secteurs, mais la dispersion ne s'est pas significativement accrue depuis deux ans. Certains secteurs connaissent toutefois des difficultés de recrutement, illustrées par le graphique ci-dessous. Cela concerne particulièrement le secteur des services à la personne et le secteur médico-social dans son ensemble. A contrario, le BTP, l'industrie et le commerce automobile sont parmi les secteurs ayant le plus reculé en termes d'intentions d'embauche.

Graphique 7 : Pourcentage d'offres satisfaites selon les secteurs



Source : Données Pôle Emploi, calculs de la mission.

1.2.1.2. La crise n'entrave pas les évolutions des métiers et des compétences, qui doivent être anticipées

Plusieurs travaux ont été menés sur le sujet des emplois dont la suppression / création est prévisible dans un horizon de moyen terme (10-15 ans). Le Gouvernement a notamment présenté en septembre 2009 une communication en Conseil des Ministres autour d'un plan de création de 600 000 emplois "verts" d'ici 2020, soit une moyenne de 50 000 emplois par an. Ces emplois, liés aux 450M€ investis suite aux mesures décidées lors du Grenelle de l'Environnement (loi du 23 juillet 2009), seraient répartis entre les secteurs du bâtiment (392 000 emplois d'ici 2013), des transports (249 000 emplois d'ici 2018), des énergies renouvelables (134 000 emplois d'ici 2020) et de la prévention des risques naturels et technologiques (22 000 emplois d'ici 2013).

Cependant, les évaluations en matière de créations d'emploi à moyen terme sont imprécises. Ainsi, les secteurs mentionnés ci-dessus ne recourent que très partiellement les familles professionnelles identifiées comme étant les plus porteuses d'emploi par le centre d'analyse stratégique⁹, celui-ci pointant, pour ne retenir que les catégories emportant la création d'environ 100 000 emplois entre 2005 et 2015, les assistants maternels et aides à domicile (211 000), les aides soignants (149 000), les informaticiens (149 000), les cadres administratifs et dirigeants (131 000) et les employés administratifs (100 000). La liste est un peu différente si l'on combine les créations d'emploi avec les départs en retraite : s'y ajoutent notamment des métiers du secteur privé (ouvrier qualifié dans les industries de process, manutentionnaires qualifiés, cadres commerciaux, représentants), du secteur des services à la personne (employés de maison, agents d'entretien) et de la fonction publique (personnel administratif de catégorie C, enseignants, infirmiers et sages-femmes).

⁹ Olivier Chardon, Marc-Antoine Estrade, "Les métiers en 2015", rapport du Centre d'Analyse Stratégique, janvier 2007.

Sur le sujet spécifique des emplois "verts", les estimations diffèrent notablement : une étude du WWF¹⁰ prévoit ainsi la création de 684 000 postes d'ici 2020 en lien avec le changement climatique, mais surtout dans le secteur des énergies renouvelables (316 000 emplois bruts créés) et l'efficacité énergétique (564 000 emplois créés) tandis qu'une étude du Commissariat général au Développement Durable se limite à 400 200 emplois "liés à l'environnement" en 2007.

Néanmoins, tous les auteurs convergent pour pointer la nécessité d'une plus grande mobilité professionnelle entre métiers et, au sein des métiers, de possibilités de s'adapter à la redéfinition des compétences requises. Les évolutions ne doivent pas être interprétées uniquement en termes de métiers nouveaux mais aussi de contenus nouveaux au sein des métiers existants. De manière générale, on constate que si la dimension technique des métiers reste réelle, les savoir-faire comportementaux deviennent de plus en plus importants au sein de métiers en comportant peu au départ, à l'instar des métiers du bâtiment.

1.2.1.3. Les périodes de chômage sont l'occasion d'une forte mobilité professionnelle

Près de trois quarts des demandeurs d'emploi retrouvent un emploi différent de celui occupé précédemment (72,7 %) en termes de métiers et de qualification. Parmi ceux-ci, 35,7 % retrouvent un emploi dans un métier proche de celui de l'emploi précédent et 37 % un emploi dans un métier nécessitant un changement de qualification, donc une formation professionnelle¹¹. Le passage par une période de chômage est donc l'occasion d'un "brassage" en termes de qualifications professionnelles.

Tableau 2 : Mobilités des demandeurs d'emploi selon les qualifications

% ligne	Métier retrouvé						
		Ouvrier spécialisé	Employé non qualifié	Ouvrier qualifié	Employé qualifié	Technicien et agent de maîtrise	Ingénieur et cadre
Métier recherché	Ouvrier spécialisé	19	11	58	6	Ns	Ns
	Employé non qualifié	4	41	15	37	2	Ns
	Ouvrier qualifié	5	5	77	6	5	Ns
	Employé qualifié	3	<i>14</i>	<i>11</i>	63	6	4
	Technicien et agent de maîtrise	2	5	<i>14</i>	<i>21</i>	45	12
	Ingénieur et cadre	<i>1</i>	2	<i>10</i>	<i>27</i>	19	41

Source : Pôle Emploi, présentation au COE du 9 juillet 2009. En gras : mobilité ascendante ; en italique : mobilité descendante

¹⁰ Philippe Quirion, "-30% de CO2 = +684 000 emplois. L'équation gagnante pour la France", étude pour WWF présentée au Conseil d'Orientation pour l'Emploi du 15 octobre 2009.

¹¹ Source: Pôle Emploi, Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi, 9 juillet 2009.

Les demandeurs d'emploi acceptent de manière générale de ne pas retrouver un emploi dans le même secteur et dans la même catégorie que celui qu'ils occupaient auparavant : seuls 15 % refusent tout emploi inférieur à leur qualification¹². L'acceptation de la déqualification est plus fréquente pour les personnes peu qualifiées (taux de refus d'un emploi moins qualifié supérieur à 20 % pour les cadres et proche de 10 % pour les ouvriers non qualifiés). Pourtant, selon Pôle Emploi, les mobilités ascendantes sont plus fréquentes pour les non-qualifiés.

1.2.2. Le système actuel de formation professionnelle s'adapte avec retard à la situation de crise

1.2.2.1. Les demandeurs d'emploi souffrent d'un moindre accès à la formation par rapport aux salariés

Selon une étude INSEE-DARES-CEREQ basée sur l'enquête Formation Continue menée en 2006, 32 % des chômeurs adultes ont eu accès à la formation professionnelle contre 44 % des salariés sur une période d'un an. Ce moindre accès n'est pas le fait des demandeurs d'emploi car ils sont plus nombreux à évoquer un besoin de formation et les refus de formations proposées par Pôle Emploi sont rares. La Cour des Comptes estime¹³ quant à elle que "les demandeurs d'emploi bénéficient en moyenne deux fois moins de la formation professionnelle que les salariés en situation d'activité". Cette différence est liée à la définition des formations (40h au minimum pour les formations enregistrées par Pôle emploi, avec un changement de statut, quelques heures de formation dans les déclarations des demandeurs d'emploi dans le cadre de l'enquête).

Il faut néanmoins noter que les formations dont bénéficient les demandeurs d'emploi sont plus longues (104 heures en moyenne contre 56 heures pour les salariés) et conduisent plus souvent à un diplôme, une certification ou une qualification que celles suivies par les salariés (37 % contre 16 %).

Tableau 3 : Durée des formations des demandeurs d'emploi indemnisés

Durée de la formation	Part en %
Moins de 4 semaines	12,5
Entre 4 et 7 semaines	17,8
Entre 8 et 11 semaines	14,7
Entre 12 et 15 semaines	21,0
Plus de 16 semaines	34,0

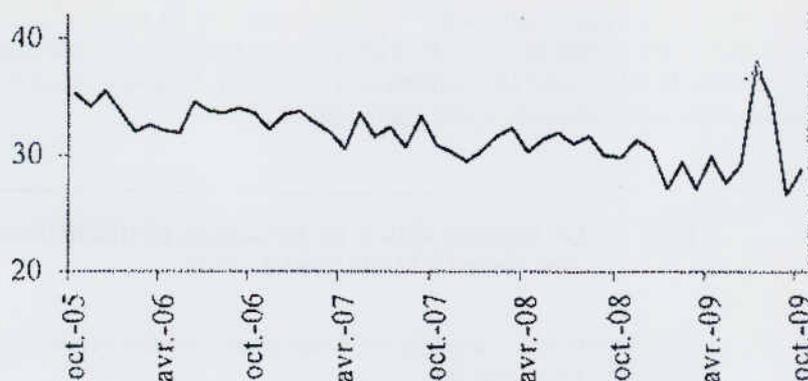
Source : Pôle Emploi, Fichier National des Assedics

Les évolutions en matière d'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi montrent une forte érosion fin 2008 – début 2009 qui ne correspond pas uniquement à des mouvements saisonniers et qui n'a pas encore été complètement corrigée. On note par ailleurs une lente érosion du nombre de sorties de Pôle Emploi pour motif d'entrée en stage depuis 2005 ; malgré un pic à l'été 2009 (voir graphique 8 ci-dessous).

¹² DARES, Premières Synthèses n° 16-1, avril 2000

¹³ Cour des Comptes, La formation professionnelle tout au long de la vie, Rapport public thématique, septembre 2008, p 37.

Graphique 8 : Sorties de Pôle Emploi pour entrée en stage (cvj – cjo, milliers)



Source : DARES, Premières Informations Premières Synthèses n° 48-3, novembre 2009

Les spécificités de l'accès à la formation en ce qui concerne les demandeurs d'emploi sont liées à l'existence de dispositifs particuliers qui ne compensent pas toujours l'inexistence du plan de formation des employeurs ainsi qu'une difficulté plus grande à concrétiser les actions de formation dont le besoin est par ailleurs reconnu (multiples étapes impliquant différents interlocuteurs). Cet effet peut se mesurer en termes de "déperdition" de formation : selon la DARES, qui se base sur des données de 2002 à 2004, la formation est évoquée dans 44 % des entretiens, prescrite pour 16 % des demandeurs d'emploi mais on ne compte que 7 % d'entrées effectives six mois après. Les constats effectués par la Cour des Comptes¹⁴ dans les régions Midi-Pyrénées (52 % des bénéficiaires de prescriptions n'entrent pas en formation) et Pays de la Loire (53 %) en 2006 confirment ce rapport d'environ une entrée effective pour deux prescriptions.

Les demandeurs d'emploi souffrent par ailleurs des différences en matière de taux d'accès à la formation selon leur qualification (la formation va aux plus qualifiés) que l'on retrouve chez les salariés. Le taux d'accès à la formation est de 23 % pour les demandeurs d'emploi ayant un niveau supérieur au baccalauréat contre 13 % pour ceux qui ont un diplôme de rang inférieur¹⁵. Par ailleurs, l'appétence pour la formation n'est pas toujours très développée chez les demandeurs d'emploi : 29 % des demandeurs d'emploi de niveau V et 32 % des plus de 45 ans estiment ne pas avoir besoin de formation (source DARES).

1.2.2.2. Une baisse des entrées en formation en données brutes malgré un redressement depuis début 2009

Selon l'enquête emploi de l'INSEE, le nombre de chômeurs ayant suivi une formation a subi une baisse marquée à l'occasion de la crise, malgré un rebond dans la période la plus récente. Les données d'entrées en formation de demandeurs d'emploi des trois premiers trimestres de l'année 2009, font apparaître un total supérieur à 450 000 entrées environ, pour environ 516 000 entrées en 2008, 594 000 en 2007, 632 000 en 2006 et 637 000 en 2005¹⁶.

¹⁴ Cour des Comptes, La formation professionnelle tout au long de la vie, Rapport public thématique, septembre 2008.

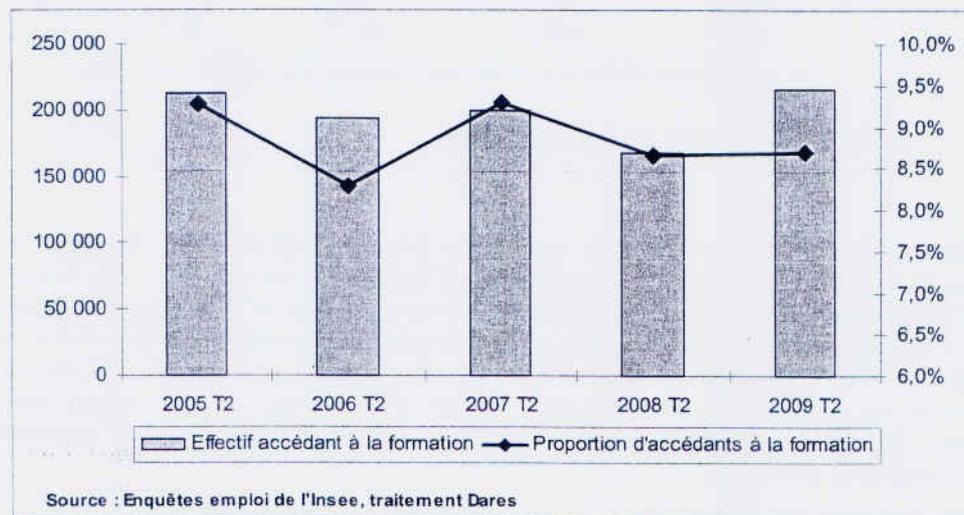
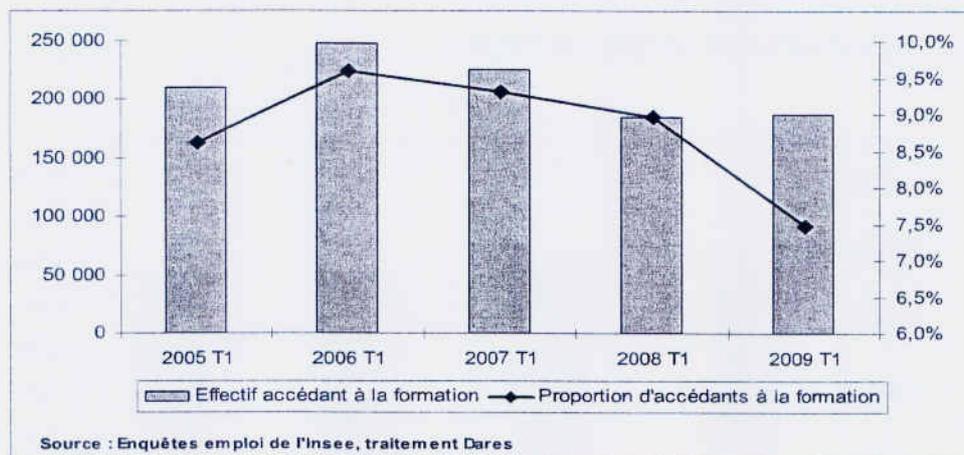
¹⁵ DARES, Premières Informations Premières Synthèses n°29-2, juillet 2006

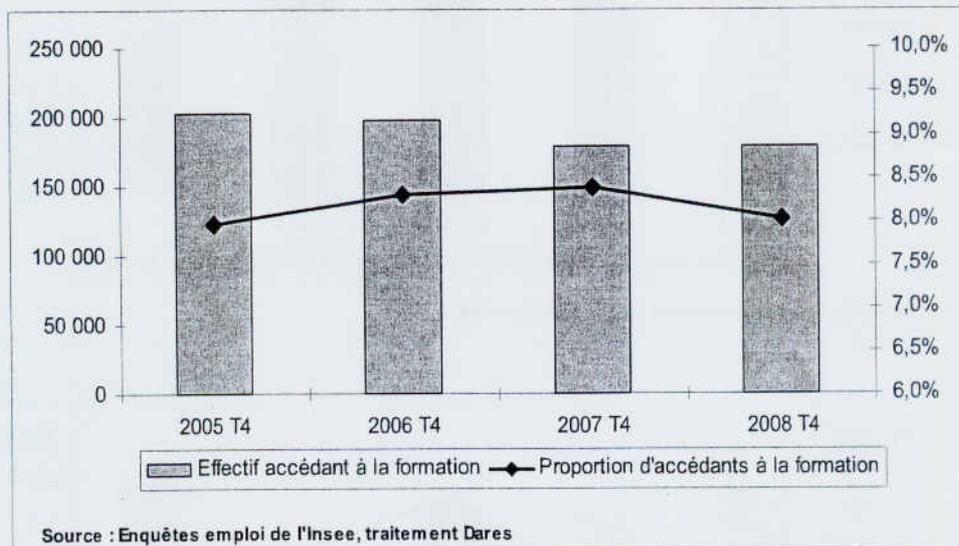
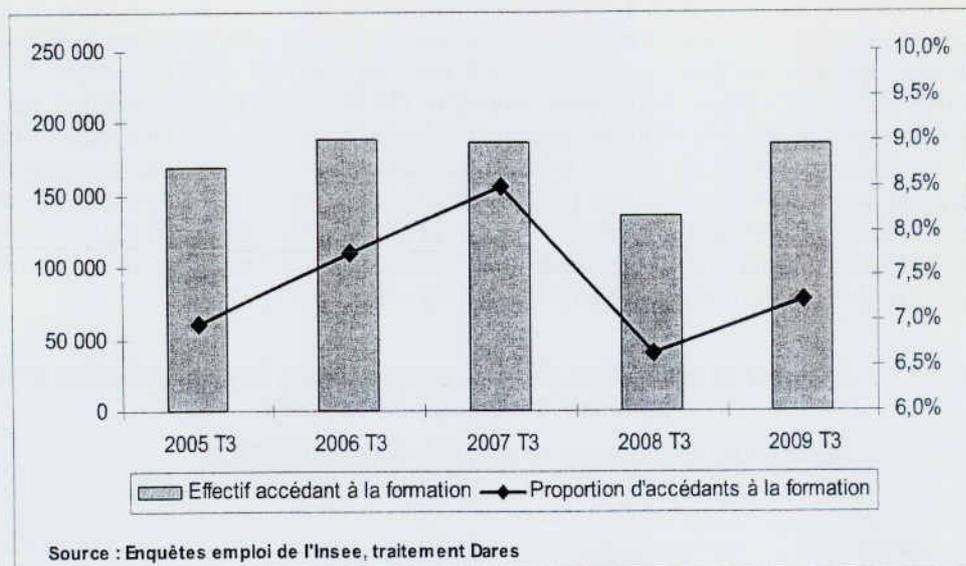
¹⁶ Pour 2008 et 2009, en l'absence de données fiables issues de la base BREST, il s'agit d'estimations basées sur un retraitement des chiffres de l'enquête emploi de l'INSEE. Pour 2005, 2006 et 2007, les chiffres sont issus de la base BREST de la DARES.

D'un point de vue méthodologique, la difficulté de recueil des données relatives aux entrées en formation est à signaler. Trois types de données existent : d'une part les données administratives d'inscription, qui sont les plus rigoureuses mais qui sont fournies avec une année de décalage, d'autre part les données issues de l'Enquête emploi de l'INSEE mais qui sont estimées sur une base trimestrielle non annualisable (doubles comptes) et enfin les données de Pôle Emploi concernant les prescriptions de formations qui ne reflètent pas les entrées effectives en formation (cf point 1221 supra), les sorties du chômage pour le motif entrée en stage, ou encore les entrées en catégorie D pour le motif entrée en stage. Ces dernières données qui reposent sur les déclarations des demandeurs d'emploi restent cependant très incomplètes. En cumul sur un an, on ne retrouve ainsi que 200 000 sorties du chômage pour un motif « entrée en stage ».

Graphique 9 : Nombre de demandeurs d'emploi ayant suivi une formation au cours du trimestre précédent, 2005-2009, par trimestre

Source : Données DARES sur la base de l'enquête emploi de l'INSEE.





Le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant du dispositif de l'aide au retour à l'emploi-formation (ARE-Formation), qui donne une indication du recours à la formation pour les demandeurs d'emploi s'établit à 191 285 en 2008 contre 184 054 en 2007 selon les données du PLF 2010. Cela représente 42 % des stagiaires de la formation professionnelle sous statut de demandeur d'emploi. La durée moyenne de formation est en hausse quasi-constante depuis 2002 (passage de 631 heures en 2002 à 781 heures en 2008). L'année 2008 marque un retournement dans la baisse continue du nombre de bénéficiaires ; en effet en 2005, plus de 226 000 personnes avaient bénéficié de cette prestation.

Au 30 septembre 2009, 174 800 demandeurs d'emploi bénéficiaient d'une formation ou d'une action de conversion (+ 36,8 % sur un an), mais les personnes en formation (bénéficiaires de l'ARE-F, de l'AFF ou de l'AFR) sont au nombre de 92 700 (en recul de 6,6 % sur un an). La progression est due à l'augmentation des dispositifs CRP (+ 164 % sur un an) et CTP (+ 645 %).

Les chiffres de Pôle Emploi relatifs à la prescription de formation confirment ces tendances.

Tableau 4 : Prescriptions de formation en volume

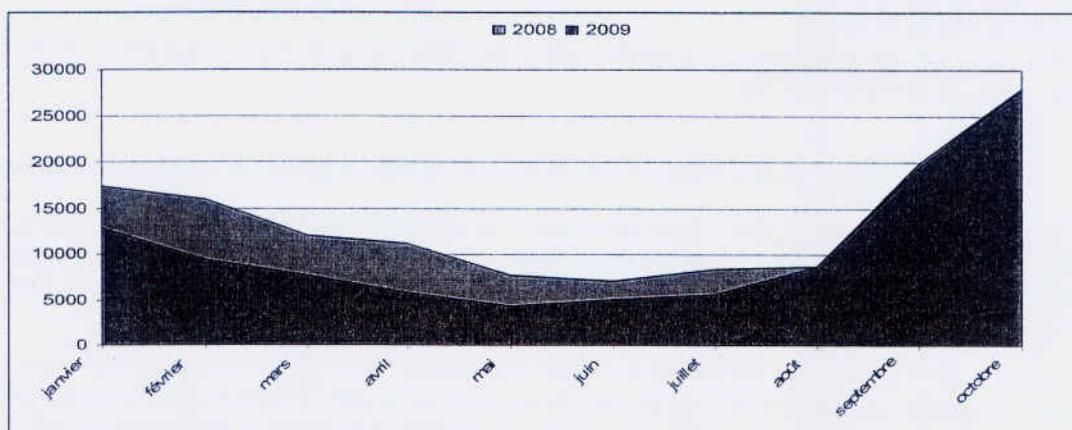
	2008	Trois premiers trimestres 2009
Nombre de prescriptions de formation	821 890	526 690
Nombre d'orientations vers le S2	214 350	147 015
Nombre d'inscriptions bénéficiant de l'ARE-Formation	191 285	113 300

Source : Pôle Emploi,

1.2.2.3. Les actions de formation liées à une embauche connaissent un recul marqué

En ce qui concerne les contrats de professionnalisation, on note une baisse sensible du flux d'entrée en début d'année 2009. Les entrées ont connu une baisse de plus de 21 % si l'on compare les dix premiers mois de 2009 aux dix premiers mois de 2008. Depuis août, les entrées mensuelles ont retrouvé un niveau proche de 2008 ; il est toutefois peu probable que l'année 2009 permette d'atteindre les entrées observées en 2008. Un phénomène semblable est observé de manière plus atténuée au sujet du contrat d'apprentissage.

Graphique 10 : Comparaison des flux d'entrée en contrat de professionnalisation sur les dix premiers mois de l'année 2008 et 2009



Source : DARES, Tableaux de bord de la politique de l'emploi

Tableau 5 : Comparaison des flux d'entrée en contrat de professionnalisation et en contrat d'apprentissage 2007-2009

	Entrées en contrat de professionnalisation (janvier - octobre)	Evolution en %	Total annuel	Entrées en contrat d'apprentissage (janvier - octobre)	Evolution en %	Total annuel
2007	124 709	/	145 433	188 679	/	277 691
2008	136 237	+9 %	177 801	208 409	+10 %	294 817
2009	106 592	-21 %	/	191 218	-8 %	/

Source : DARES, Tableau de bord de la politique de l'emploi.

En ce qui concerne les Actions de Formations Préalables au Recrutement (AFPR) - qui ont remplacé en 2009 les Actions de Formation Préparatoires à l'Embauche (AFPE) et les Actions Préparatoires au Recrutement (APR), les données de Pôle Emploi ne sont pas encore disponibles pour l'année 2009 de manière complète. On note une baisse de 6,4 % du nombre d'entrées dans ces dispositifs entre 2007 et 2008. En 2009, devrait être encore plus forte.

Entrées dans les dispositifs AFPE et APR (aujourd'hui fusionnées dans l'AFPR)

	Entrées en AFPE (janvier – octobre)	Entrées en APR (janvier – octobre)	Total entrées	Evolution en %
2007	27 016	17 881	44 897	/
2008	23 411	18 606	42 017	-6,4 %

Source : DARES, Tableau de bord de la politique de l'emploi.

1.2.2.4. Les formations proposées aux demandeurs d'emploi ne sont pas pleinement utilisées

Les informations sur la saturation des offres de formation sont très difficiles à obtenir du fait du grand nombre d'organismes concernés. Les données présentées ici sont donc des ordres de grandeur à prendre avec précaution, elles regroupent des places vacantes, des absences et des abandons. Les taux de saturation des formations sont estimés à :

- 90 % estimés pour l'AFPA ;
- 80 % pour la région Picardie ;
- 60 à 80 % pour les achats de formation réalisés par Pôle Emploi dans le cadre des marchés 2009, mis en place tardivement dans l'année.

1.2.2.5. Des délais d'entrée en formation importants et des entrées saisonnalisées

La possibilité pour le demandeur d'emploi d'entrer en formation se heurte dans la pratique à des délais importants : dans 43 % des cas, le délai séparant la prescription de la formation par le service public de l'emploi de l'entrée effective du demandeur d'emploi en formation est supérieur à 6 mois. Le délai moyen est estimé à 129 jours.

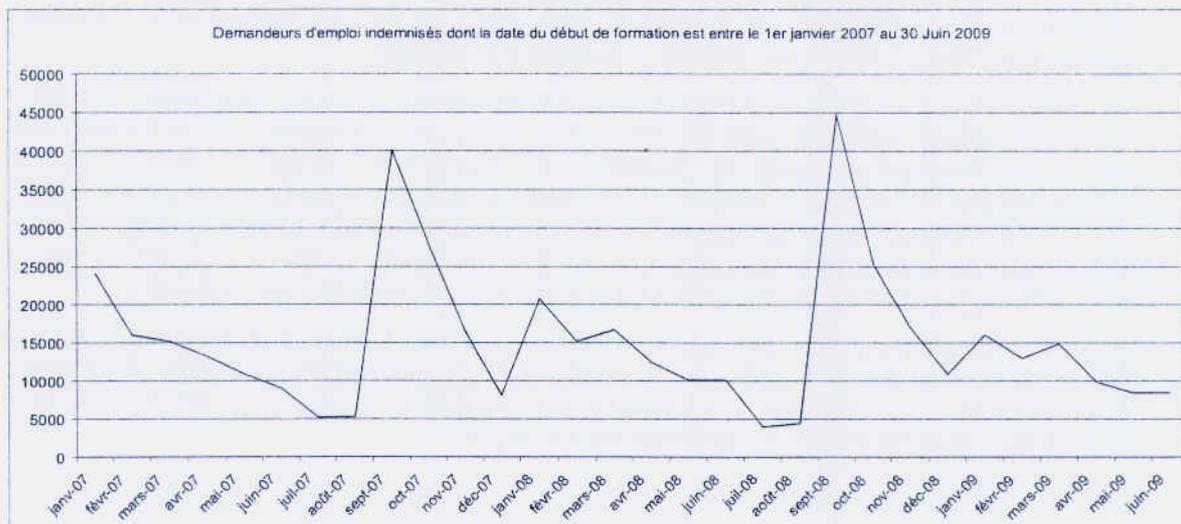
Par ailleurs, les demandes de formation de la part du demandeur d'emploi et de la part du conseiller du service public de l'emploi n'aboutissent pas toujours à l'entrée effective dans une session de formation : le taux de succès est évalué à 26 % pour une demande émanant du demandeur d'emploi et à 48 % dans le cas d'une proposition par le conseiller.

Enfin, au sein du service public de l'emploi, le délai de passage entre le niveau du conseiller de Pôle Emploi et la prestation d'orientation spécialisée (S2) a été estimé en 2008 entre 17 et 50 jours, pour un objectif de 15 jours.

Une des causes de ces délais d'attente pour entrer en formation est la forte saisonnalité des entrées : selon les données de l'AFPA pour les entrées en 2007-2008 (hors chèques bureautique, passeport internet et formation en langues), plus de la moitié des entrées sont concentrées sur les mois de septembre et octobre. Cela signifie que le demandeur d'emploi se voyant prescrire une formation dans les mois "creux" de l'année (soit de mars à juin), risque fortement de devoir attendre jusqu'en septembre pour entrer en formation. Les données de Pôle Emploi pour les demandeurs d'emploi indemnisés confirment cette tendance qui peut s'expliquer par trois facteurs :

- la prégnance des rythmes scolaires et universitaires tant pour les formateurs que les demandeurs d'emploi ;
- l'opérationnalité dans le temps des jurys pour ce qui concerne les formations diplômantes ;
- enfin, la complexité du montage financier des dossiers de formation qui amplifie ces délais.

Graphique 11 : Entrée en formation des stagiaires tout au long de l'année



Source : Pôle Emploi, basé sur le Fichier National des Assedics, pour les demandeurs d'emploi indemnisés.

1.3. Des réformes structurelles sont en cours

1.3.1. Des réformes de structure confrontées à une hausse du nombre de demandeurs d'emploi

La création de Pôle Emploi prévue par la loi du 13 février 2008 est intervenue le 1^{er} janvier 2009. Pôle emploi reprend les missions d'indemnisation et de placement des demandeurs d'emploi, mais s'est vu confier une nouvelle mission d'orientation qui ne figurait pas auparavant au cahier des charges de l'ANPE et des Assedics.

Des actions d'orientation et de prescription de formation étaient cependant déjà réalisées de fait. Pôle Emploi oriente environ 556 000 personnes vers une formation et près de 200 000 bénéficient de la prestation d'aide à la définition d'un projet de formation (niveau dit "S2")¹⁷ par l'AFPA. Le scénario de reprise de l'activité d'orientation de l'AFPA par Pôle Emploi qui prévoit le transfert des personnels d'ici à avril 2010 a été validé par la loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie (cf infra).

Enfin, face à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, il a été décidé de mobiliser fortement les opérateurs privés de placement (OPP) en faveur du placement et de l'orientation des demandeurs d'emploi. Le marché passé le 31 mars 2009 par Pôle Emploi prévoit l'accompagnement sur deux ans de 320 000 demandeurs d'emploi par le biais des OPP : 150 000 pour la prestation Accompagnement des licenciés économiques et 170 000 pour la prestation Trajectoire Emploi (personnes très éloignées de l'emploi).

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, comprenant les coûts pédagogiques au sens strict ainsi que les coûts annexes (rémunération des demandeurs d'emploi, frais de transport et d'hébergement) est principalement financée par trois acteurs : l'Etat, les Régions, les partenaires sociaux (fonds de l'assurance chômage et fonds paritaires de la formation professionnelle).

¹⁷ Source: Rapport des directeurs généraux de Pôle Emploi et de l'AFPA au secrétaire d'état chargé de l'emploi, avril 2009.

Le financement de la formation professionnelle a connu des évolutions importantes au cours de ces dernières années, notamment par le transfert aujourd'hui achevé aux Régions de la commande publique de l'Etat à l'AFPA, hors publics et dispositifs spécifiques.

Le financement des actions de formation pour les demandeurs d'emploi indemnisés (Actions de formation conventionnées, Actions de formation préalables au recrutement) par les Assedics a été repris et développé au profit de l'ensemble des demandeurs d'emploi, y compris les non-indemnisés par Pôle emploi en 2009 (60 000 formations environ ont été financées par les Assedics en 2007-2008 contre 100 000 programmées par Pôle Emploi en 2009). L'Etat a également confié à Pôle Emploi en 2009 un programme exceptionnel de formation des jeunes pour les métiers porteurs de 50 000 places sur deux ans dans le cadre des Contrats d'Accompagnement Formation.

Enfin les partenaires sociaux, notamment au travers du Fonds Unique de Péréquation, mobilisent des financements paritaires issus de la contribution des entreprises à l'effort de formation professionnelle, pour contribuer à la formation des demandeurs d'emploi. Un lien est ainsi établi entre la formation des salariés et des demandeurs d'emploi.

1.3.2. De nouveaux cadres législatifs et conventionnels

La formation professionnelle a été marquée par deux évolutions majeures au cours de l'année 2009.

D'une part, la conclusion de l'ANI du 7 janvier 2009 a permis la fixation de l'objectif de faire entrer 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires en formation chaque année et a prévu le dispositif de Préparation Opérationnelle à l'Emploi. Ces mesures sont soutenues par la transformation du Fonds Unique de Péréquation en Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels, qui se voit spécifiquement confier une mission de qualification et de requalification des demandeurs d'emploi en sus de sa mission de péréquation des fonds de la formation professionnelle. L'ANI en date du 8 juillet 2009 complète l'accord entre l'Etat et le FUP pour le maintien à titre exceptionnel en 2009 des Allocations de Fin de Formation versées aux chômeurs ayant épuisé leur droit à indemnisation du chômage du fait d'une formation longue et la mise en place d'un dispositif spécifique de formation répondant à des offres d'emploi identifiées.

D'autre part la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie met en œuvre de nombreuses dispositions de l'ANI précité, ouvre la possibilité d'une portabilité du Droit individuel à la formation (DIF) et avalise le transfert des psychologues de l'AFPA vers Pôle Emploi.

La création d'un service public de l'orientation professionnelle par la loi, auquel Pôle Emploi devra participer, va imposer aux nombreux acteurs du système de formation professionnelle de mieux connaître les tâches menées par les autres intervenants ainsi que les dispositifs concernant des publics autres que ceux dont ils ont spécifiquement la charge.

1.3.3. La création du FISO et du FPSPP

Le Fonds d'investissement social (FISO) a été créé le 10 avril et fait suite au sommet social réunissant les partenaires sociaux de février 2009. Le FISO est destiné à coordonner les efforts en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle accomplis par l'Etat et les partenaires sociaux dans la lutte contre la crise. Le fonds est géré par une cellule de pilotage composée des responsables des organisations syndicales et patronales sous la présidence du ministre de l'Economie. Cette cellule se réunit chaque mois pour définir les actions à mener en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, de l'accompagnement et de la reconversion des salariés, de l'articulation activité partielle-formation professionnelle, etc.

Le financement du FISO est partagé entre l'Etat et le FSE qui apportent 1,5 Md€ et les partenaires sociaux, abondant à due concurrence grâce aux fonds de l'assurance chômage et de la formation professionnelle.

Par ailleurs, l'ANI précité pose le principe de la transformation du Fonds Unique de Péréquation (FUP) en Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), qui aura pour tâche, outre celle de péréquation antérieurement dévolues au FUP, de mobiliser 900 M€ pour former 200 000 demandeurs d'emploi et 500 000 salariés supplémentaires. Le FUP-FPSPP est notamment visé pour le développement de la Préparation Opérationnelle à l'Emploi (POE).

2. SATISFAIRE LES BESOINS DE COMPETENCES DES ENTREPRISES ET DES DEMANDEURS D'EMPLOI

2.1. Satisfaire les besoins de recrutement des entreprises

Dans un contexte de niveau élevé du chômage et de baisse des recrutements, la priorité doit être de satisfaire les besoins de recrutements des entreprises et plus largement de l'ensemble des employeurs, y compris publics. Les besoins de recrutement existants doivent être satisfaits pour ne pas contribuer à la destruction d'emplois ou limiter leurs créations.

Des offres d'emploi pourvues rapidement créent de l'emploi : gagner cinq jours sur la satisfaction de 3 millions d'offres d'emploi est équivalent à l'occupation de 75 000 emplois à l'année. Si une offre d'emploi reste trop longtemps non-satisfaite, les entreprises s'organiseront pour y pallier (retard de chantiers dans le domaine du BTP ou refus de prise de commandes,...), l'offre d'emploi sera retirée et l'emploi non pourvu. Or, malgré la baisse des taux de tension, des places sont toujours disponibles.

2.1.1. Pourvoir les places de formation disponibles

Pour satisfaire rapidement les besoins de recrutement avec des tensions moindres, les améliorations sont en premier lieu à rechercher dans les dispositifs d'orientation des demandeurs d'emploi, d'intermédiation et de saturation des formations disponibles davantage que dans la politique d'achat de formations ou de nouvelles mesures.

Notons en effet que les achats de formations qualifiantes et pré qualifiantes sont largement orientés sur les besoins de l'économie et de main d'œuvre. Pour les demandeurs d'emploi indemnisés, ces formations représentent plus de 41 % du total des formations si l'on inclut la préparation à la qualification.

Tableau 6 : Formations par type d'objectif

Objectif du module de formation	Part en %
Certification	21,7
Préparation à la qualification	9,9
Qualification	9,9
Aide à la création d'entreprise	6,7
Aide à l'élaboration d'un projet professionnel	13,0
Perfectionnement, élargissement des compétences	3,5
Professionnalisation	24,0
Remise à niveau	7,5
Non déterminé	3,9

Source : Pôle Emploi, Fichier National des Assedics, chiffres du premier semestre 2009.

Les achats de formation (Régions et Pôle emploi) s'effectuent sur des bases territoriales (région, bassin d'emploi) et s'appuient sur les travaux des observatoires de branches, des observatoires régionaux emploi-formation, de l'enquête Besoins de Main d'Oeuvre, des indicateurs de tension et des travaux de prospective. L'offre de formation est en général opérationnelle et diversifiée dans la nature des organismes de formation retenus dans les marchés (organismes présents dans des domaines larges, organismes centrés sur des problématiques de branches, offres publique et privée). Les marchés passés ne sont par contre pas exécutés en totalité et les places de formation mises à disposition ne sont pas toutes satisfaites.

La non saturation des places de formation conventionnées est liée aux difficultés de l'orientation et de la prescription déjà évoquées mais aussi à l'insuffisante attractivité de certains métiers qui offrent pourtant des débouchés vers l'emploi. La réorientation de certains projets de formation des demandeurs d'emploi vers ces métiers offrant des débouchés réels ne peut se faire que par la mobilisation des branches professionnelles pour améliorer l'image de ces métiers.

On peut cependant noter que les politiques d'achat de formation pour les demandeurs d'emploi, éclatées entre de multiples acheteurs, sont encore marquées par la période d'avant crise tant pour ce qui concerne les volumes d'achat que le contenu des formations. Il conviendrait de prévoir structurellement des politiques glissantes d'achat mieux articulées à l'évolution de la situation économique et aux besoins des demandeurs d'emploi.

Les politiques d'achat par l'intermédiaire de marchés publics suivent une procédure lente (plus d'une année, entre la conception d'un marché, l'appel d'offre, la notification des résultats et la mise en œuvre effective). Dans son rapport public précité, la Cour des Comptes notait en 2008 qu' "au total, la mise en œuvre de la procédure des marchés publics pour l'achat de formations n'a pas toujours produit les bénéfices escomptés : censée favoriser l'adaptation de l'offre à la demande¹⁸, elle a laissé subsister d'importantes rigidités".

Pôle Emploi a lancé en 2009 un accord-cadre pour répondre à cette problématique de lenteur : une fois la première procédure de mise en concurrence réalisée, les remises en concurrence se font en 15 jours. Si les besoins n'ont pas été prévus en amont, l'accord cadre, divisé en 15 lots correspondant à des domaines très différents, permet une certaine flexibilité.

Par ailleurs, les politiques d'achat pourraient gagner en flexibilité en intégrant de manière plus systématique la possibilité de différenciation des parcours en fonction des besoins des demandeurs d'emploi : il s'agit de substituer à une logique d'achat de stages normés une logique d'achat de dispositifs.

Ces achats sont aussi structurels pour l'offre de formation, ils doivent être coordonnés entre les Régions et Pôle emploi dans le cadre de conventions particulières ou des futurs Contrats de Plan Régionaux sur la Formation Professionnelle.

Recommandation n°1 : Prévoir structurellement des politiques glissantes d'achat mieux articulées à l'évolution de la situation économique et aux besoins des demandeurs d'emploi.

Recommandation n°2 : Substituer à une logique d'achat de stages normés une logique d'achat de dispositifs intégrant la différenciation des parcours en fonction des besoins des demandeurs d'emploi.

¹⁸ Par rapport au régime de la subvention ; l'idée initiale est que l'achat par voie de marchés publics permet à l'acheteur, via un cahier des charges, de définir les besoins de formation qu'il veut voir satisfaits, à l'inverse du régime de la subvention, dans lequel c'est le prestataire subventionné qui sélectionne les projets.

2.1.2. Consolider les partenariats avec les OPCA

D'autres actions de formation en réponse aux besoins de recrutement ou de reconversion sont mises en œuvre dans le cadre de financements par des OPCA (Agefos-PME et OPCALIA dans le cadre du CTP, les OPCA dans le cadre de la CRP – axe 4 du programme d'action 2009 du Fonds Unique de Péréquation, programmes spécifiques FAF-TT...). Les actions de reconversion pourraient concerner un adhérent sur deux du Contrat de Transition Professionnelle et un bénéficiaire sur quatre de la Convention de Reclassement Personnalisée, soit un objectif de 30 000 bénéficiaires environ. On ne compte que quelques milliers de bénéficiaires fin 2009, environ 2000 au titre du CTP.

Ces partenariats nouveaux sont encore en phase de déploiement et de consolidation. La plus-value de ces actions repose sur la forte implication des acteurs sur une base territoriale et le fonctionnement en mode projet, le partage du diagnostic notamment entre les OPCA et Pôle emploi, la mobilisation des entreprises et des organismes de formation référencés dans les branches. Les procédures restent cependant complexes, des recommandations de mise en œuvre de ces partenariats sont précisées plus loin.

2.1.3. Développer les formations en alternance sous contrat de travail et les formations liées à par un emploi

Les dispositifs de formation en alternance sous contrat de travail figurent parmi les priorités : des aides incitatives supplémentaires de l'Etat ont été mises en place et le FUP-futur FPSPP pourra être mobilisé dans le cadre de la péréquation. L'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi invite en effet le FUP à prendre des dispositions pour qu'aucun jeune ne puisse se voir refuser un contrat de professionnalisation pour des raisons de financement.

Les contrats en alternance sont cependant en diminution significative malgré des mesures incitatives et des moyens supplémentaires de développement (financement de plus de 500 postes de développeurs par le FUP et l'Etat) : moins 13 % pour l'alternance sous contrat de travail (contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation).

Parmi les moyens de développement des contrats de professionnalisation, il conviendrait de faciliter leur conclusion en-dehors des périodes de rentrée scolaire notamment en facilitant l'accès à des certifications de type CQP, encore insuffisamment développées dans ce cadre. L'impact des postes de développeurs, mis en place en 2009 et financés par le FUP, sera significatif sur la campagne de recrutement du contrat de professionnalisation en 2010.

De la même manière, le rapport de Jean François Pilliard sur la promotion de l'accès des publics éloignés de l'emploi au contrat de professionnalisation propose d'impliquer davantage Pôle emploi dans la conclusion du contrat de professionnalisation pour que ce dispositif puisse bénéficier aux demandeurs d'emploi. Pour cela, des conventions cadre pour le développement de l'insertion et de la qualification ont été signées le 24 septembre 2009, instaurant ainsi un partenariat entre les branches, les OPCA et Pôle emploi (par exemple : convention entre la branche de la propriété et Pôle emploi).

Les Actions de Formation Préalables au Recrutement (AFPR) sont des stages en entreprises de 450 heures maximum (dont une partie en formation). Elles sont financées par Pôle emploi (40 000 places prévues en 2009) et connaissent également une évolution négative par rapport à 2008.

Il convient en conséquence d'attirer l'attention sur une articulation systématique entre l'existence d'une offre préalable d'emploi voire un pré-recrutement et la mise en place d'une action de formation. Il faut noter que dans le contexte de crise, le potentiel de développement de ces actions n'est pas infini. C'est à la lumière de ces éléments qu'il faut envisager la mise en œuvre de la Préparation Opérationnelle à l'Emploi (POE) définie dans l'ANI du 7 janvier 2009 et reprise dans la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie :

« Un demandeur d'emploi susceptible d'occuper un emploi correspondant à une offre d'emploi identifiée, déposée à Pôle emploi par une entreprise, bénéficie de l'offre de service de Pôle emploi, d'une action de formation ne pouvant excéder 400h en vue d'acquérir le socle de compétences professionnelles nécessaires pour occuper le poste proposé » selon l'ANI du 7 janvier 2009.

La POE, dans son esprit, pourrait ainsi se rapprocher de l'AFPR « action de formation préalable au recrutement » conditionnée par une offre d'emploi, la mise en œuvre d'un stage incluant une formation souvent réalisée en entreprise et une mise en situation de travail.

Plusieurs différences sont cependant à noter :

- L'AFPR est mise en œuvre exclusivement par Pôle emploi dans le cadre de son offre de service aux entreprises ; le stagiaire AFPR est stagiaire en entreprise avec une durée limitée à 3 mois maximum, deux mois en moyenne.
- La POE a vocation à associer plus étroitement les branches et les OPCA dans la détection préalable des besoins, le ciblage et le choix des candidats, et le financement des actions. La durée de la formation peut également être plus longue (pas de durée maximale dans la loi, limitée à 400h dans l'ANI).

Ces deux mesures doivent se caractériser par des taux de placement durable élevés (entre 80 et 90 %), ce qui les distingue des formations classiques de type stages (entre 50 et 70 %).

Malgré les différences, ces deux mesures ont vocation à être regroupées, la finalité globale restant la même. Il est cependant proposé de les maintenir toutes deux dans l'immédiat, leur fusion nécessiterait en effet un délai d'adaptation de six mois à un an avant que la nouvelle mesure unique n'atteigne sa pleine efficacité. Ce délai paraît disproportionné en temps de crise. Une évolution de ces dispositifs pourrait être envisagée fin 2010, en se donnant les moyens de préparer la transition et de faciliter l'appropriation de la nouvelle mesure par les conseillers. Ces deux mesures (AFPR et POE orientée emploi) pourraient ainsi concerner 75 000 à 100 000 bénéficiaires à terme par an.

Recommandation n°3 : Augmenter les entrées en formation, notamment dans le cadre des contrats de professionnalisation en-dehors des périodes de rentrée scolaire.

Recommandation n°4 : Mettre en place la POE (Préparation Opérationnelle à l'Emploi) ; maintenir l'AFPR (Action de Formation Préparatoire au Recrutement) sur une période transitoire.

2.1.4. Des programmes contractualisés pour les emplois de demain

Au-delà des réponses à des besoins identifiés de recrutements traités ci-dessus, la réponse aux besoins de recrutements futurs pourrait faire l'objet de programmes nationaux ciblés et contractualisés avec les Régions dans le cadre des futurs Contrats de Plans Régionaux de Développement de la Formation (CPRDF). Les formations liées aux services aux personnes et aux emplois potentiels liés à la croissance verte pourraient rentrer dans ce cadre. Le développement de ces activités repose en effet sur des interventions et politiques conjointes de l'Etat et des collectivités locales (Régions, Conseils généraux principalement).

Les partenaires sociaux pourraient s'associer à ces priorités dans le cadre des efforts de structuration de ces activités, y compris de reconnaissance des qualifications des salariés en place. Il s'agit cependant de branches ne disposant pas de ressources financières importantes dans la mesure où la taille des entreprises est souvent limitée et que la prise en charge est dispersée entre différents OPCA.

Le financement des formations longues aux métiers réglementés de la santé dans le champ sanitaire et social devrait également trouver sa place dans le cadre de ces contrats de plan.

Recommandation n°5 : Répondre à des besoins identifiés de recrutements pour les emplois de demain (croissance verte, services aux personnes, métiers réglementés de la santé dans le champ sanitaire et social) dans le cadre des futurs Contrats de Plans Régionaux de Développement de la Formation (CPRDF).

2.2. *Satisfaire les besoins de compétences des demandeurs d'emploi*

Trois autres objectifs complémentaires, reposant sur les besoins des demandeurs d'emploi, peuvent être mis en avant :

- mettre à profit la période de crise pour former les demandeurs d'emploi aux compétences de base (compétences clés) ;
- préparer la sortie de crise en formant à des compétences transverses ;
- favoriser les démarches de validation des acquis de l'expérience (VAE).

2.2.1. **Permettre aux demandeurs d'emploi d'acquérir les compétences clés**

La France compte 3 100 000 illettrés soit 9 % de la population des 18-65 ans, dont 57 % sont en emploi, 11 % chômeurs (340 000), 10 % en formation (310 000). L'illettrisme touche en moyenne davantage les chômeurs (15 %) que les salariés (8 %).

L'illettrisme concerne à la fois des savoirs généraux (savoir lire, écrire, comprendre, s'exprimer à l'oral, calculer, se repérer dans l'espace temps) mais aussi des savoirs appliqués à l'environnement professionnel (lexique professionnel, informatique, attitudes et comportements à adopter dans un environnement professionnel, gestes et postures, des aspects réglementaires comme l'hygiène et la sécurité, l'ouverture culturelle. Le référentiel des compétences clés de l'Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme (ANCLI) détaille ces compétences.

Les situations d'illettrisme se caractérisent le plus souvent par une incapacité à mobiliser dans la vie sociale ou professionnelle des savoirs antérieurement acquis. Les situations d'emploi sont en général plus formatrices que les situations de chômage, d'où l'importance de maintenir des situations d'apprentissage durant les périodes de chômage afin de faciliter l'employabilité.

Les actions concernant des salariés menées dans différentes branches professionnelles (propreté, agroalimentaire...) permettent des progressions pédagogiques réelles, une meilleure aisance dans le travail du fait de l'acquisition de compétences élargies (moins de contournement en cas de difficultés), une motivation et une efficacité plus grandes. Il est ainsi proposé de développer ce type d'actions au profit des demandeurs d'emploi.

Afin de favoriser l'acquisition des compétences clés par les demandeurs d'emploi, le ministère de l'Emploi a réformé son intervention dans ce domaine en 2009. Il a décloisonné trois dispositifs préexistants (soutien aux ateliers de pédagogie personnalisée (APP, 160 000 entrées en 2008), lutte contre l'illettrisme (IRILL, 22 000 personnes en 2008), initiation à la navigation sur Internet (NSI, 27 700 personnes en 2008), en créant un programme national unique d'accès aux compétences clés qui s'adresse aux demandeurs d'emploi.

Ce programme repose sur la construction par la personne concernée d'un projet professionnel élaboré avec le conseiller de Pôle emploi dans lequel s'inscrit la formation aux compétences clés. En fonction du projet professionnel de la personne et des étapes envisagées pour le réaliser, la formation développe tout ou partie des compétences clés : compréhension et expression écrites, aptitude à développer ses compétences, mathématiques, sciences et technologie, bureautique et Internet, communication en langue étrangère. Les actions concernent prioritairement des personnes de faible niveau de formation. Des conventions de mise en œuvre sont signées dans toutes les régions entre Pôle Emploi et les services déconcentrés du ministère de l'Emploi. Ce programme est doté en 2010 de 41 M€ et vise la formation de 30 000 demandeurs d'emploi. Le renforcement de ces actions et l'augmentation du nombre de bénéficiaires (doublement) pourraient constituer un objectif.

Pour réussir, deux conditions sont à réunir :

- un repérage des demandeurs d'emploi concernés, qui est difficile compte tenu des stratégies de contournement et des difficultés pour les personnes de reconnaître leurs difficultés. Différents dispositifs au sein de Pôle emploi pourraient être directement utilisés pour les repérer, notamment des ateliers, les plateformes de vocation (160 000 bénéficiaires par an) mais aussi les prestations d'accompagnement renforcé. Le développement de la compétence des conseillers sur ces approches s'avère nécessaire.
- la mise en œuvre de situations d'apprentissage s'appuyant sur une expérience professionnelle existante ou un projet professionnel à venir, ménageant si possible une place à l'alternance.

Recommandation n°6 : Doubler le nombre de bénéficiaires de programmes d'acquisition des compétences clés et de lutte contre l'illettrisme.

2.2.2. Faciliter la mobilité professionnelle, l'évolution et les transitions professionnelles tout au long de la vie : cibler les compétences transverses

L'ANI du 7 janvier 2009 fait référence à l'acquisition et l'actualisation d'un socle de compétences qui est de nature à favoriser les évolutions et transitions professionnelles. Ce socle de compétences se veut dans l'esprit des partenaires sociaux complémentaire de celui de l'Education Nationale. Il vise l'acquisition de compétences essentielles pour occuper un emploi.

Ce socle, qui fait actuellement l'objet d'un travail entre partenaires sociaux, doit intégrer des compétences pouvant être mises en œuvre dans des situations de travail ou métiers différents : aptitude à travailler en équipe, maîtrise des outils informatiques et bureautiques, pratique de l'anglais ou d'une langue étrangère.

On peut y ajouter des compétences telles que la capacité à rendre compte de son activité, la compétence liée à la transmission de savoirs et savoir faire, des compétences liées au respect de règles (respect des consignes, hygiène, sécurité...). Enfin pour des fonctions de direction, on peut évoquer les compétences liées au management, à l'élaboration d'une stratégie et à l'anticipation, notamment dans le cas des TPE-PME.

Privilégier l'acquisition de ces compétences transverses qui pourront être mobilisées dans différentes situations de travail, répond pour une partie des demandeurs d'emploi aux incertitudes actuelles quant aux secteurs qui recruteront à la fin de la crise.

Les partenaires sociaux ont identifié dans certaines branches des compétences transverses qui peuvent être mobilisées dans différents emplois : on peut citer les démarches de secteurs industriels comme la métallurgie, la plasturgie, les papiers-cartons et le textile (référentiels communs des CQP industriels), les CQP inter-branches (une quinzaine de branches dont le commerce et la distribution), CQP harmonisés de différentes branches de l'agroalimentaire... On peut noter que ces approches intéressent également les employeurs publics, le Centre National de Formation des Personnels Territoriaux (CNFPT) est ainsi associé à plusieurs de ces démarches.

L'AFPA a également répondu à cette ambition de faciliter la mobilité d'un emploi à un autre, en proposant de développer un socle de compétences transversales en trois niveaux :

- un socle de base professionnel indispensable dans la vie personnelle et professionnelle et qui concerne toute personne, pouvant être acquis hors contexte professionnel (il recouvre partiellement le socle de compétences clés de l'ANLCI, évoqué ci-dessus) ;
- un socle « comportement professionnel » qui repose sur des compétences pour l'employabilité communes à tous les métiers, dont la mobilisation est liée au contexte professionnel ;
- et un socle « efficacité professionnelle », qui repose sur des compétences communes à une famille de métiers.

Ces différentes démarches permettent d'apporter des réponses adaptées en fonction des projets et besoins des demandeurs d'emploi. Elles nécessitent une adaptation des politiques d'achat de formation encore ciblées quasi exclusivement sur l'accès à une qualification, une évolution de l'offre de formation permettant de la modulariser en fonction des compétences à acquérir. L'élaboration d'un référentiel de compétences transverses faciliterait cette démarche. L'acquisition de ces compétences pourrait être valorisée dans le cadre de parcours de formation, en s'appuyant sur la mise en place du passeport formation, et pourrait être intégrée dans le cadre d'une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE) notamment pour les demandeurs d'emploi disposant d'une expérience professionnelle.

En fonction d'un diagnostic initial, la durée de ces formations organisée en modules doit pouvoir être adaptée (entre 100 et 400 heures). L'articulation avec la Préparation Opérationnelle à l'Emploi est possible mais l'existence préalable d'une offre d'emploi ne doit pas être une condition exclusive de sa mise en œuvre. 50 000 demandeurs d'emploi pourraient bénéficier de ces actions dans le cadre de la POE et en redéploiement de programmes existants.

Recommandation n°7 : Privilégier l'acquisition des compétences transverses en adaptant les dispositifs de formation actuels.

2.2.3. Favoriser les démarches de validation des acquis de l'expérience

Le profil des demandeurs d'emploi qui s'inscrivent à Pôle emploi dans cette période de crise est en partie différent de celui rencontré au cours des années précédentes. Beaucoup d'entre eux disposent d'une expérience professionnelle et de droits à indemnisation liés à une période d'activité conséquente (cf. la courbe relative aux "actifs expérimentés" du Graphique n°4).

Une des premières démarches pourrait donc consister à les informer de la démarche de VAE, de leurs droits, et des possibilités de se voir reconnaître une qualification partiellement ou en totalité.

Cette démarche appuyée par les conseillers de Pôle emploi et autres opérateurs de placement pourrait mobiliser les points relais VAE. Au-delà de l'intérêt de la certification pour le demandeur d'emploi, cette démarche est aussi pédagogique et lui permet de faire le point sur ses compétences et de se projeter dans le futur.

La VAE a concerné en 2008 environ 70 000 bénéficiaires, pour l'essentiel pour l'obtention d'un diplôme de l'Education Nationale ou d'un titre, soit un nombre limité de demandeurs d'emploi. Il conviendrait de favoriser ces démarches de manière plus systématique mais cela nécessite d'adapter les organisations en terme de certification et de jurys.

Recommandation n°8 : Favoriser le développement de la VAE en informant sur cette démarche, lors du premier entretien, les demandeurs d'emploi disposant d'une expérience professionnelle.

2.3. Le demandeur d'emploi acteur de sa mobilité professionnelle : soutenir des projets individuels de formation

Beaucoup de demandeurs d'emploi sont actifs dans leur recherche d'emploi et directement porteurs de projets de retour à l'emploi et de formation. Pour concrétiser un projet de formation, ils prennent contact avec leur conseiller personnel pour en assurer le montage financier. Celui-ci ne pourra mobiliser que des formations financées par Pôle emploi dans le cadre des marchés existants ou des formations financées par la Région.

Or, ces formations achetées par l'intermédiaire de marchés publics ne correspondent pas nécessairement aux besoins spécifiques de tous les demandeurs d'emploi.

Il conviendrait en conséquence de compléter cette réponse par la possibilité pour le demandeur d'emploi de présenter un projet individuel de formation à son conseiller pouvant faire l'objet d'un financement s'il correspond à une réelle opportunité d'emploi et/ou d'insertion. Ce projet pourrait être validé par le conseiller s'il correspond à des besoins d'un domaine prédéfini et dans les limites d'une enveloppe. Dans le cas contraire, son projet individuel de formation est soumis à l'avis d'une commission ad hoc au sein de Pôle emploi.

Cette proposition rejoint la démarche de certaines Régions ayant mis en place des dispositifs de type « chèque formation » ou des formations individualisées mais aussi celle des FONGECIFs dans le cadre de la mise en œuvre du CIF-CDD (environ 9000 bénéficiaires). La portabilité du DIF augmentera le nombre potentiel de bénéficiaires (200 à 300 000 demandeurs d'emploi potentiellement concernés par le DIF portable).

La mise en œuvre d'un tel dispositif serait structurante pour l'offre de formation et pourrait être financée dans un premier temps à hauteur de 5 à 10 % des achats de formation de Pôle emploi, avec des cofinancements mobilisables, notamment au titre du DIF portable.

Recommandation n°9 : Favoriser une meilleure prise en compte de la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre de leurs projets personnels de retour à l'emploi : soutenir les projets individuels à la formation.

3. SECURISER LES PARCOURS DE FORMATION - RENDRE TRANSPARENT LE MARCHÉ DE LA FORMATION ET FLUIDIFIER L'ACCÈS A LA FORMATION,

L'orientation et la concrétisation du projet de formation du demandeur d'emploi doivent être accompagnées et s'inscrire dans un processus responsabilisant et de confiance. La réussite de l'action de formation est largement conditionnée par la prise en charge en amont et en aval du demandeur d'emploi. Les situations de rupture, d'abandon de parcours sont fréquentes, ce qui génère de l'insatisfaction de la part du demandeur d'emploi, le cas échéant de son entreprise d'accueil et de l'organisme de formation. Elles sont liées à la complexité des dispositifs d'orientation et d'accès à la formation, au grand nombre d'interlocuteurs, à des délais trop longs et à un manque de confiance entre acteurs. C'est la raison pour laquelle les propositions qui suivent visent à sécuriser l'accès à la formation des demandeurs d'emploi et leur retour à l'emploi. Elles complètent des mesures visant directement l'amélioration de l'offre de formation qui ne sont pas traitées dans le présent rapport.

3.1. *Consolider la mission d'orientation des demandeurs d'emploi*

La mission d'orientation des demandeurs d'emploi est clairement identifiée dans les missions de Pôle emploi (loi du 13 février 2008 sur le service public d'emploi). Cette nouvelle mission est en cours d'intégration dans l'offre de service de Pôle emploi (cf supra).

L'orientation vise à aider les personnes à partir de leurs capacités, compétences et aspirations en lien avec la situation du marché du travail, les opportunités d'emploi et les contraintes de mobilité géographique, à prendre des décisions quant à des choix de carrière, de mobilité professionnelle et des choix d'acquisition et de développement de compétences.

Pour les demandeurs d'emploi, l'orientation s'inscrit dans une finalité globale, l'accès au marché du travail, leur évolution professionnelle et leur maintien sur le marché du travail. Elle contribue ainsi à sécuriser leur parcours professionnel et favorise les mobilités professionnelles passant notamment par la préparation et la réalisation de projets de formation.

L'élaboration d'un projet de formation constitue le moyen privilégié pour acquérir de nouvelles compétences, mais un projet de mobilité professionnelle est aussi possible en valorisant l'expérience, les aptitudes (notamment par l'utilisation de la méthode de recrutement par simulation développée par Pôle emploi) ou en privilégiant des situations de travail qualifiantes favorisant le transfert de compétences. La formation ne saurait donc constituer la seule action préconisée à l'issue d'un processus d'orientation.

Enfin l'orientation doit contribuer à sécuriser le bénéficiaire du parcours de formation et le financeur. Il s'agit de limiter les abandons en cours de formation et de permettre l'accès à la certification et à l'emploi au plus grand nombre.

3.2. *Favoriser l'accès aux sites Internet*

Le demandeur d'emploi, dispose d'un ensemble de sites et portails Internet concernant l'emploi et la formation. L'action des intermédiaires de placement, qu'il s'agisse de Pôle emploi ou des différents réseaux de placement, ne concerne qu'une partie des services « emploi – orientation – formation » accessibles aux demandeurs d'emploi.

Rappelons quelques données, issues de Pôle Emploi :

- 17,1 % des demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi déclarent l'avoir retrouvé directement grâce à leur conseiller ;

- 150 millions de connections Internet par an pour le seul site de Pôle emploi, 15 millions d'entretiens personnels des demandeurs d'emploi avec leur conseiller par an ;
- 1 milliard de rapprochements effectués annuellement à partir du système de rapprochement de Pôle emploi entre offres et demandes d'emploi dont 10 % directement par un conseiller et dont 60 % concernent les demandeurs d'emploi.

Il faudrait, pour être complet, comptabiliser l'activité des autres sites emploi, orientation et formation. L'emploi arrive en tête des services sollicités sur les sites publics.

Lorsque l'on parle d'intermédiation, y compris dans le cadre d'un processus d'orientation et d'accès à la formation, il faut donc raisonner au sens large en intégrant les services déployés sur les sites internet. Tant l'ANI du 8 juillet 2009 que la loi sur la formation professionnelle prévoient la mise en place de portails Internet, un portail d'information et d'orientation notamment sur la GPEC pour les partenaires sociaux, un portail commun d'orientation sous l'égide du délégué à l'insertion et l'orientation entre les différents réseaux (ONISEP, CIDJ, Centre Inffo).

Le déploiement fin 2009 par Pôle emploi du nouveau ROME (V3), qui actualise les fiches métiers, sera articulé au nouveau système de rapprochement ce qui permettra aux internautes mais aussi aux conseillers, d'élargir le champ de la recherche d'emploi. Le lien est notamment fait avec des métiers proches avec ou sans besoin de formation complémentaire. La technique du scoring qui permet d'élargir le champ de recherche avec un degré de proximité dégressif par rapport à la requête initiale, constitue une avancée importante. Cette nouvelle opportunité, vu son impact quantitatif, permettra de progresser dans le sens de la mobilité professionnelle en identifiant des compétences communes à plusieurs métiers. Une articulation avec les formations pourrait être envisagée dans un second temps.

Le Centre Inffo, les CARIF, les OPCA, les FONGECIF mettent également en ligne des informations sur la formation. La coordination de ces informations (Centre Inffo joue partiellement ce rôle) en vue de faciliter l'accès à une information pertinente, est à renforcer notamment dans le cadre de la création d'un portail fédérateur.

Recommandation n°10 : Faciliter l'accès à une information pertinente en renforçant, notamment dans le cadre de la création d'un portail fédérateur, la coordination des informations sur la formation.

3.3. Inscrire les projets de formation dans les parcours professionnels

La construction d'un projet de formation s'inscrit dans le parcours professionnel du demandeur d'emploi, qu'il contribue à sécuriser. Le projet professionnel est défini par le(s) métier(s) recherché(s), les mobilités professionnelles envisageables, les compétences acquises en lien avec le poste recherché et les compétences à acquérir notamment par une formation.

Au sein de Pôle emploi, l'orientation s'inscrit dans un processus qui va de l'analyse des compétences du demandeur d'emploi à l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) défini entre le demandeur d'emploi et son conseiller personnel, au retour à l'emploi.

L'orientation s'inscrit dans ce cadre, elle permet de satisfaire à des objectifs spécifiques :

- construire un projet de formation et/ou de mobilité professionnelle en phase avec le projet professionnel (PPAE),
- informer sur les possibilités de formation y compris les conditions d'accès, l'éligibilité, la rémunération..., conseiller et proposer des formations,

- positionner les demandeurs d'emploi sur des formations en tenant compte de leurs prérequis, élaborer un parcours de formation, proposer le cas échéant une démarche de validation des acquis de l'expérience et mettre en relation avec un organisme de formation,
- prescrire une formation, présenter la candidature pour une formation donnée, réaliser et conclure le montage financier.

Cette démarche d'orientation peut être plus ou moins complexe à élaborer, elle s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'un des deux parcours des demandeurs d'emploi arrêtés dans l'offre de service de Pôle emploi : appui et accompagnement.

L'orientation peut faire l'objet d'une intervention de « généraliste », un conseiller à l'emploi (conseiller personnel), mais peut requérir une expertise complémentaire réalisée par des psychologues du travail dans le cadre de prestations spécifiques, vers lesquelles certains bénéficiaires sont orientés.

Les conseillers doivent donc acquérir une expérience dans le domaine de l'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation, notamment le repérage des compétences à acquérir et les projets de formation à engager.

3.4. Pôle emploi : acteur pivot de l'orientation des demandeurs d'emploi

La mission d'orientation confiée à Pôle emploi en fait l'acteur pivot dans le processus d'orientation et d'accès à la formation. Pour autant l'intervention de Pôle emploi n'est pas exclusive de la contribution d'autres opérateurs ou réseaux.

Pôle emploi a en charge l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits. Les demandeurs d'emploi ont un conseiller personnel en charge de l'élaboration et du suivi du PPAE. Ce conseiller est un collaborateur de Pôle emploi dans la majorité des cas. Il peut aussi être un conseiller ou consultant d'une mission locale, de l'APEC, d'un Cap emploi ou encore d'un opérateur privé de placement, à qui le suivi de certains demandeurs d'emploi a été confié (environ 15 % des demandeurs d'emploi s'inscrivant annuellement, soit 550 000).

3.4.1. Désigner le conseiller personnel dès les premiers mois de chômage pour les demandeurs d'emploi ayant un projet de formation

Au sein de Pôle emploi et en-dehors de dispositifs particuliers, le conseiller personnel ne prend réellement en charge le demandeur d'emploi dans son portefeuille actif qu'au quatrième mois de chômage, dans le cadre d'un suivi mensuel personnalisé. S'il n'apparaît pas nécessaire de désigner un conseiller personnel pour tous les demandeurs d'emploi dès le premier mois de chômage, il faut souligner que ce délai, combiné aux difficultés d'accès à la formation (plus de quatre mois en moyenne entre la proposition et l'entrée en formation) entraîne dans beaucoup de situations des ruptures de statut, notamment la perte de l'allocation formation.

De telles situations rendent délicate la réalisation d'un projet. Par ailleurs ces délais ne seront pas mis à profit pour engager un parcours, le demandeur d'emploi étant dans l'attente de son entretien avec le conseiller personnel. Il conviendrait en conséquence que dans le cas de l'initialisation d'un projet de formation avant le suivi mensuel personnalisé, le demandeur d'emploi soit directement suivi par un conseiller personnel et cela avant le quatrième mois. Cette disposition est déjà applicable pour les demandeurs d'emploi en accompagnement (environ 18 % des demandeurs d'emploi), elle serait élargie aux demandeurs d'emploi ayant un projet de formation.

Dans ce cadre, il conviendrait d'engager au plus tôt des démarches de VAE ou d'initialisation du passeport formation.

3.4.2. Faire du conseiller personnel le référent de l'ensemble du parcours

Le conseiller personnel doit être responsable de tout le parcours du demandeur d'emploi jusqu'à son retour effectif à l'emploi : il a un rôle de garant et assure la « maîtrise d'ouvrage » du parcours. Dans cet objectif, il conviendrait que le suivi personnel continue de s'exercer partiellement en cours de formation (par exemple par un rendez-vous intermédiaire en cours de formation ou vers la fin de la formation). Surtout, en cas de non insertion dans l'emploi, le demandeur d'emploi doit continuer d'être suivi par le même conseiller.

Cela pose des contraintes d'organisation. Si une telle disposition n'est pas généralisable immédiatement, elle pourrait être mise en œuvre pour les demandeurs d'emploi en accompagnement. En cas de recours à des prestations spécialisées (bilans de compétences, évaluations....) la même logique doit s'appliquer. Il conviendra d'organiser une bonne articulation entre le conseiller personnel et les prestataires spécialisés mobilisés.

D'autres dispositions complémentaires peuvent être envisagées. Des expérimentations ont été tentées, dont il conviendrait de réaliser une évaluation avant d'en rechercher la généralisation. La Cour des Comptes mentionne, dans son rapport précité, la création en région Centre d'un poste de référent des actions de formation au sein de Pôle Emploi. Celui-ci n'est pas un prescripteur de formation mais il est chargé de veiller au bon déroulement des entrées en et sorties de formation afin notamment de minimiser les "déperditions" entre prescription et entrée effective en formation. Un dispositif d'intéressement des organismes de formation à la performance (modulation de la rémunération en fonction des taux de retour à l'emploi) a été parallèlement mis en place.

3.4.3. Consolider la mission d'orientation de premier niveau du conseiller personnel

La mission d'orientation doit être assurée dans tous les sites Pôle emploi avec des services de premier niveau : accueil - information sur la formation et la validation des acquis de l'expérience, élaboration de projets de formation/mobilité ne nécessitant pas d'expertise spécifique (adaptation de compétences, formations courtes, accès à la qualification pour certains publics...), proposition et prescription de formation (PPAE).

Ces activités sont exercées par les conseillers personnels. Elles sont aussi mises en œuvre par les cotraitants (missions locales, cap emploi, APEC) et les opérateurs privés de placement. Il conviendra d'intégrer la mise en œuvre de cette mission dans le cadre des conventions de cotraitance et de recours à des prestataires.

3.4.4. Professionnaliser les conseillers personnels

Il convient de noter que ce premier niveau de service vise à prendre en charge une large majorité des demandeurs d'emploi ayant un projet de formation (environ 75 %). La montée en puissance des compétences des conseillers personnels de l'ensemble des réseaux de placement doit donc constituer une priorité : Pôle emploi travaille à un plan de développement de compétences qui devrait s'appuyer sur les expertises existantes notamment celles des services d'orientation de l'AFPA, des FONGECIF. Ce plan devrait être élargi aux partenaires de Pôle emploi qui doivent avoir les mêmes objectifs.

Certains acteurs ont saisi tout l'enjeu de sensibiliser les conseillers personnels à leurs problématiques. Une convention tripartite Pôle Emploi – Etat – ANCLI en cours de signature vise ainsi à développer les compétences des conseillers personnels en matière de repérage et de conseil sur les compétences clefs.

3.4.5. Intégrer la dimension de sécurisation financière

Le conseil aux demandeurs d'emploi devra intégrer la sécurisation financière du projet (changements dans les périodes d'indemnisation, rupture dans les statuts en cours de parcours...). Le conseiller personnel formé aux questions d'indemnisation ou le recours à des compétences spécialisées au sein de Pôle emploi devrait répondre à cette attente. Les délais liés au changement de statut du bénéficiaire de formation en cours de parcours, notamment le passage de l'ARE-Formation à un statut de stagiaire rémunéré par l'Etat ou la Région est ainsi souvent délicat, source de délais important de mise en place. Il serait nécessaire de simplifier et de sécuriser ces transitions source de complexité administrative au moment du passage de témoin.

Une autre source d'incertitude réside dans la mobilisation de l'Allocation de Fin de Formation (AFF), et surtout les changements dans les modalités d'attribution et les priorités de prise en charge. Ces changements devraient être anticipés pour permettre aux demandeurs d'emploi concernés de disposer de tous les éléments de rémunération au moment où ils s'engagent dans un parcours de formation.

De même, cette sécurisation doit prendre en compte la gestion des frais annexes à la formation, l'ensemble des aides à la formation déployées par Pôle emploi et les Régions. Les frais engendrés dans le cadre d'une formation sont souvent des freins pour l'entrée en formation si le bénéficiaires n'est pas clairement informé sur ses droits : aides au déplacement, hébergement, frais de garde d'enfant... Or ces questions sont souvent traitées en marge et en temps décalé, le demandeur d'emploi ne dispose donc pas de toutes les informations au moment où il engage une formation.

Le transfert des activités d'orientation à Pôle emploi permet d'offrir un ensemble de services cohérents et redéfinis articulant l'indemnisation, l'orientation et le placement, au profit des demandeurs d'emploi sur un même site, d'assurer une bonne coordination des actions par le conseiller personnel, et de mieux intégrer les prestations d'orientation au parcours du demandeur d'emploi.

Ces préconisations garantissent une prise en charge plus précoce, la contrainte de temps n'étant pas la même pour un demandeur d'emploi et un salarié en CDI, une cohérence d'intervention et un meilleur suivi dans la durée.

Recommandation n°11 : Renforcer la mission d'orientation confiée à Pôle emploi en lien avec d'autres opérateurs ou réseaux :

- Désigner le conseiller personnel dès les premiers mois de chômage pour les demandeurs d'emploi ayant un projet de formation
- Faire du conseiller personnel le référent de l'ensemble du parcours
- Consolider la mission d'orientation de premier niveau du conseiller personnel
- Professionnaliser les conseillers personnels
- Intégrer la dimension de sécurisation financière du projet de formation du demandeur d'emploi

3.5. *Des prestations d'orientation spécialisées*

Si le projet de formation et/ou de mobilité est complexe à définir et nécessite une expertise et un accompagnement particulier, le conseiller personnel doit pouvoir prescrire une prestation d'orientation spécialisée. Dans le cas d'une prise en charge par un FONGECIF ou, dans certains cas, par un financement régional, les demandeurs d'emploi pourront être orientés vers les conseillers en charge d'instruire ces demandes.

Pôle emploi propose des prestations d'orientation spécialisées qui seront mises en œuvre dans un premier temps par des psychologues du travail au sein de plateformes de services. Les synergies entre les équipes présentes sur ces plateformes de services, notamment entre les équipes d'orientation et les plateformes de vocation, mais aussi les équipes CRP/CTP sur les projets de reconversion des licenciés économiques, seront favorisées. Ces prestations pourront aussi être mises en œuvre directement dans des sites Pôle emploi.

Ces prestations construites en fonction des projets de formation (accès à la qualification, évolution des compétences, reconversion), des publics, de la nature des formations (formations de plus de 600 heures), intègrent le diagnostic réalisé sur les besoins de formation, la recherche d'éligibilité, l'élaboration du parcours de formation après la passation de tests de mesure des pré-requis, la préconisation de formations adaptées, l'appui à la mise en œuvre du projet de formation, y compris la présentation de la candidature.

Ces compétences internes à Pôle emploi peuvent être complétées par des prestations mises en œuvre par d'autres acteurs, notamment les FONGECIF, les opérateurs de placement, les CIBC, les cités des métiers, les MIF... On ne peut qu'inciter à un fonctionnement en réseau des prestataires de second niveau dans le cadre d'une approche territoriale, au niveau régional ou par bassin d'emploi.

L'existence d'une maison de l'emploi avec une fonction de coordination territoriale, le rôle actif des Fongecif dans certaines régions peuvent ainsi constituer des atouts pour partager des approches, mieux prendre en charge les projets et situations spécifiques des demandeurs d'emploi. Ainsi en Ile de France, Pôle emploi identifie les demandeurs d'emploi pouvant bénéficier d'un CIF – CDD et les informe, en lien avec le Fongecif, sur leurs droits au CIF-CDD, les conseillers du Fongecif prenant le relais pour la construction du projet de formation.

Les conseillers des organismes de placement doivent donc connaître les dispositifs gérés par les partenaires sociaux (CIF-CDD et DIF portable notamment), qui ont vocation à être développés. Cette ouverture du dispositif d'orientation de second niveau doit permettre de prendre en charge plus efficacement les demandeurs d'emploi et de renforcer la part de ces services de second niveau lorsque c'est nécessaire. Une charte territoriale pourrait être conclue en ce sens au niveau régional.

Le conseiller personnel reste garant de l'ensemble du parcours et doit rester informé des initiatives prises par le dispositif d'orientation de second niveau.

Recommandation n°12 : Développer des prestations d'orientation spécifiques pour les projets de formation avec un besoin d'accompagnement au sein de Pôle emploi et/ou d'autres réseaux.

3.6. *Rendre transparent le marché de la formation et fluidifier l'accès à la formation*

3.6.1. Une difficulté d'accès à l'information sur les formations

Une des difficultés relevées à la fois par les demandeurs d'emploi et les prescripteurs est l'accès à l'information sur les formations, qui génère des délais importants entre la proposition et l'entrée en formation.

Les financeurs, l'Etat, les Régions ne disposent pas en temps réel d'une information sur le nombre de places de formation « occupées » par rapport au total des places financées. Quelles sont les places disponibles, les taux de saturation...? Non seulement aucun pilotage en temps réel n'est possible, mais l'inexistence de cette information perturbe fortement le processus d'orientation et de prescription.

Dans le service de premier niveau, le conseiller personnel qui est en entretien avec un demandeur d'emploi est contraint de lui donner une information générale, ne pouvant aller jusqu'aux formations disponibles ou en cours et surtout aux places disponibles en fonction du statut du demandeur. Il se limitera donc à lui donner le nom d'un organisme de formation, les coordonnées mais ne sera pas en charge directement de la mise en relation avec l'organisme de formation.

Cela reviendrait, si l'on transposait cette démarche dans le domaine de l'hôtellerie ou du transport ferroviaire ou aérien, à se contenter de donner une information sur l'existence d'un hôtel, d'une ligne ferroviaire ou aérienne, sans pouvoir donner une information sur la disponibilité, l'horaire, le coût... L'ANPE Ile de France estime que la connaissance par le conseiller personnel de l'ensemble des possibilités de formation offertes aux demandeurs d'emploi sur l'ensemble de la région représente une expérience de trois à quatre années de métier, expérience rarement disponible du fait de mutations internes plus rapides¹⁹.

Si on se place du point de vue de la relation avec le demandeur d'emploi, cette situation ne peut que créer de l'insatisfaction. Le service doit donc aller au-delà de l'information actuelle. D'autant plus que le demandeur d'emploi repartant de son rendez-vous, devra prendre contact avec l'organisme de formation et ne pourra que constater que l'information donnée était imprécise, dépassée ou au contraire anticipée. Il ne reverra son conseiller qu'un ou deux mois plus tard et le délai d'entrée en formation aura été augmenté.

Si l'entrée dans une formation ne peut être assimilée à la réservation d'une chambre d'hôtel, d'un voyage du fait même des processus de recrutement, du développement souhaitable de dispositifs d'entrées et sorties permanentes, d'un positionnement permettant d'adapter le contenu et la durée de formation, force est de constater que la majorité des achats de formation pour les demandeurs d'emploi se font sous forme de stages et que la saisonnalité des actions de formation répond fortement au rythme de l'année scolaire. Peu de places sont ouvertes à partir de février, l'essentiel des places sont ouvertes à l'automne. Autrement dit, un demandeur d'emploi qui souhaite entrer en formation en mars ou avril, devra attendre plusieurs mois. La non transparence sur la disponibilité des places participe au maintien de ces difficultés, qui ne peuvent être constatées qu'à posteriori.

¹⁹ Cour des Comptes, La formation professionnelle tout au long de la vie, Rapport public thématique, septembre 2008, p41.

L'accès à des informations fiables et mises à jour est nécessaire pour professionnaliser les conseillers, faciliter leur travail d'intermédiation et de prescription de formation. La performance de l'ensemble du dispositif d'orientation et d'accès à la formation s'en trouverait largement améliorée. Aujourd'hui l'outil à la main des conseillers Pôle emploi est OFAA (Offre de formation ANPE-Assedic) : cet outil est sous utilisé (en moyenne une consultation par conseiller par mois). Les conseillers accèdent aussi aux sites des CARIF. Dans les deux cas, les informations sont incomplètes²⁰, l'accès n'est pas intégré (le conseiller doit quitter son application), et la mise à disposition des places de formation n'est pas prévue.

La coexistence des systèmes actuels (OFAA, CARIF, mais aussi les sites des OPCA et FONGECIF) rencontre ainsi des limites importantes : des périmètres de collecte disparates, une absence de vision globale, des informations redondantes et parcellaires, des difficultés d'interopérabilité. Cette situation rend le système peu efficace, engendre des coûts de développement et de maintenance élevés. Le système n'est pas orienté clients, qu'ils s'agissent des bénéficiaires potentiels de formation, des prescripteurs, ou encore des organismes de formation qui doivent renseigner des dispositifs multiples. A noter cependant le système KELIOS initié en Ile de France entre le FONGECIF et le GIP CARIF Ile de France.

3.6.2. Créer un extranet accessible aux professionnels sur les formations disponibles

Il est proposé de créer un extranet opérationnel, accessible à tous les prescripteurs (y compris hors de Pôle Emploi), avec des informations sur les stages existants et les places disponibles. Toutes les tentatives ont jusqu'à présent reposé sur l'implication des différents financeurs (cas d'OFAA), mais ils ne disposent eux-mêmes que d'une information incomplète et donc non opérationnelle. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'impliquer directement les organismes de formation, qui sont par ailleurs intéressés à occuper toutes les places potentiellement financées. Ils auraient à renseigner, en temps réel ou à un rythme à définir, via un extranet, les formations accessibles aux demandeurs d'emploi avec les places disponibles. Cette contrainte serait intégrée dans les conventions entre les financeurs et les organismes de formation. La Fédération de la Formation Professionnelle et l'AFPA se sont déjà déclarées favorables à une telle initiative si elle devait être coordonnée entre les différents financeurs et si possible dans le cadre d'un protocole d'échanges de données informatiques.

Recommandation n°13 : Créer un extranet accessible aux professionnels sur les formations disponibles.

3.6.3. A plus long terme, cet extranet pourrait évoluer vers une centrale de réservation et une articulation avec un outil de gestion de parcours

Le principe d'une centrale de réservation pose un certain nombre d'interrogations, les avis sur une prescription s'imposant comme entrée en formation restent partagés.

Si le prescripteur impose à l'organisme de formation le stagiaire, l'avantage est la prise en compte des publics prioritaires mais cela nécessite de fiabiliser la prescription et notamment de partager les priorités entre acheteurs et prescripteurs, de couvrir les risques d'abandon ou encore de prévoir que l'organisme de formation puisse adapter le parcours.

²⁰ Ibid, la Cour des Comptes mentionne une "ergonomie désuète" et des "retards constatés dans la mise à jour des données ainsi [que] des lacunes surprenantes dans la nature de ces dernières", notant par ailleurs que l'assurance chômage dispose des informations sur les coûts et les résultats en matière de retour à l'emploi des diverses formations.

Si l'organisme sélectionne directement ses stagiaires sans l'intermédiaire du prescripteur ou en faisant une sélection parmi les candidats adressés, les publics les plus fragiles risquent d'être écartés.

Des solutions intermédiaires peuvent être envisagées :

- réserver la prescription comme acceptation d'entrée aux prestations d'orientation de second niveau ;
- instaurer un cadre de confiance en partageant les priorités, en responsabilisant les prescripteurs sur un pronostic de réussite de formation et en permettant à l'organisme de formation de réaliser le recrutement et d'adapter le parcours en fonction d'un positionnement. Ceci suppose de transmettre à l'organisme de formation les éléments d'orientation. C'est la procédure en œuvre à Pôle emploi pour les orientations vers les prestataires.

La préconisation est donc de garder un dispositif ouvert, le principe d'une préinscription (réservation) étant retenu.

Une des ambitions à plus long terme serait de disposer d'un outil complet de gestion de parcours pour les demandeurs d'emploi, associant des informations sur le parcours de recherche d'emploi et d'accompagnement, les actions de formation... Le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) pourrait à terme servir de socle à un tel outil. Il devrait être accessible aux organismes de formation et prestataires d'orientation. Cet outil sera d'autant plus nécessaire que la portabilité du DIF connaîtra une application importante.

Recommandation n°14 : A plus long terme, faire évoluer cet extranet vers une centrale de réservation de formations et l'articuler avec les autres sources d'information concernant le demandeur d'emploi de manière à assurer un suivi de parcours.

3.6.4. Conditions de réalisation

Cet extranet impliquerait différents acteurs : les organismes de formation, les prescripteurs et les CARIF.

Les organismes de formation fourniraient à périodicité régulière les offres de formation et mettraient à jour les disponibilités.

Les prescripteurs auraient accès aux fonctionnalités suivantes : rechercher des formations, consulter des formations et leur descriptif, vérifier la validité d'une offre, à terme valider/refuser une pré inscription, réaliser une inscription. Le système devrait disposer d'un outil de pilotage, du suivi des consultations et des inscriptions tout comme des refus d'entrées en formation.

Les CARIF seraient associés étroitement à la mise en place de l'extranet : ils auraient en charge l'animation du dispositif, la vérification de la qualité des offres de formation ainsi que la relance des organismes de formation.

On peut légitimement s'interroger sur l'accès des demandeurs d'emploi aux informations pour assurer une totale transparence du marché de la formation, l'intermédiation d'un conseiller restant de mise pour la prescription et l'entrée en formation. A minima, les demandeurs d'emploi devraient pouvoir rechercher des formations, les consulter, le cas échéant soumettre une demande de pré inscription.

L'accès à l'extranet concernerait près de 100 000 utilisateurs potentiels, gérés dans le cadre d'un système d'habilitation : les organismes de formation (au minimum deux à trois habilitations par organisme de formation concerné), les prescripteurs (conseillers de Pôle emploi, partenaires et OPP), les CARIF et financeurs.

Pour faciliter l'interopérabilité des systèmes, le langage LHEO (Langage Harmonisé d'Echange sur l'Offre de formation), référentiel de description des caractéristiques des organismes et actions de formation, devrait s'imposer comme norme pour disposer d'un système efficace.

La réalisation d'un tel outil peut se faire par paliers successifs : un premier palier consisterait à mettre à disposition des prescripteurs les offres de formation à jour, un second palier consisterait à faire évoluer le dispositif vers une centrale de réservation et enfin un dernier palier viserait des fonctionnalités de type suivi de parcours.

Le portage du projet est aussi un élément important à prendre en compte de même que la gouvernance. Plusieurs scénarii sont possibles et méritent d'être expertisés : constitution d'une structure dédiée et investie d'une mission, un GIP associant les différents partenaires, un portage par le Centre Inffo, Pôle emploi, une simple convention de partenariat, un prestataire de service.

Quelle que soit l'hypothèse retenue, ce projet important doit s'inscrire dans un calendrier pluriannuel, un premier palier pouvant être réalisé pour la mi-2011. Le budget global se situerait autour de 15 à 20 M€ de développement et de maintenance sur les trois – quatre premières années, Ce budget est à mettre en rapport avec une meilleure utilisation des places disponibles (entre 150 et 200 M€ par an) et à une meilleure efficacité de la prescription représentant l'équivalent de 150 à 200 emplois par an (soit 7,5 à 10 M€ par an).

Cet extranet est avant tout un service, qui peut être rendu accessible à partir de différents portails. Il se veut ainsi complémentaire de deux projets en cours :

- le portail national orientation-formation associant l'Etat, les partenaires sociaux et les Régions et porté par la délégation à l'orientation rend visible l'information sur la formation au grand public ;
- le portail des partenaires sociaux, « les liens vers l'emploi », prévu dans l'ANI du 6 novembre 2009, doit permettre à toute personne (demandeur d'emploi, salarié, jeune, famille, responsable d'entreprise) d'accéder sur un même site à un ensemble de données déjà existantes dans les domaines de l'orientation, de la formation et l'emploi mais dispersées sur plusieurs sites.

4. INSTAURER UN SYSTEME DE CONFIANCE ENTRE ACTEURS, DES COOPERATIONS RENFORCEES

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi mobilise des acteurs multiples, l'Etat qui a en charge les politiques de l'emploi, les Régions au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle et les partenaires sociaux qui ont en charge l'assurance chômage et la formation des salariés. Les interventions sont souvent croisées, c'est le cas des actions en faveur des licenciés économiques, pris en charge par l'assurance chômage et l'Etat dans le cadre des dispositifs d'indemnisation, d'accompagnement et de placement, bénéficiant du cofinancement de la formation des bénéficiaires par les Régions et les fonds paritaires de la formation professionnelle (fonds des OPCA, FUP). Ces interventions multiples si elles peuvent rendre moins lisibles les responsabilités de chacun, permettent cependant de mobiliser un ensemble d'acteurs sur un objectif commun.

Bien menés, ces partenariats peuvent déboucher sur une vraie dynamique et assurer la réussite d'une opération. Deux conditions doivent être réunies : d'une part un partenariat actif et opérationnel entre OPCA, branches et Pôle emploi, d'autre part une territorialisation de ces interventions et un fonctionnement en mode projet avec une identification du rôle de chaque acteur et un suivi partagé des opérations.

4.2. *Une mise en œuvre territorialisée*

La territorialisation des politiques de l'emploi est un concept déjà ancien, qui a permis sur la base de diagnostics locaux de cibler les mesures pour l'emploi (qualitativement et quantitativement). En matière de formation, les approches territoriales reposent sur des diagnostics partagés et des contrats d'objectifs de branches territorialisés. Plus récemment Pôle emploi, dans le cadre de son marché « formation » de 2009, a constitué des lots territorialisés. Les OPCA interprofessionnels ont également menés des actions impliquant la mobilisation des acteurs au sein d'un bassin d'emploi.

Cette mobilisation des acteurs doit être confortée sur une base territoriale (région, bassin d'emploi...), définie entre l'Etat et les Régions dans le cadre des futurs contrats de plan régionaux de développement de la formation (CPRDF).

L'article 57 de la loi Orientation et Formation articule explicitement le CPRDF et la convention tripartite régionale entre l'Etat, la Région et Pôle emploi. Cette articulation doit permettre non seulement de coordonner les achats de formation mais également de préciser l'intervention de Pôle Emploi auprès de l'ensemble des financeurs pour l'identification des besoins de compétences et pour la prescription des actions de formation à destination des demandeurs d'emploi.

Le CPRDF peut se décliner en conventions (ou contrats d'objectifs) territoriales d'objectifs et de moyens. Ces conventions, sur la base d'un diagnostic qui peut s'appuyer sur les outils de la GPEC territoriale, reprendraient les moyens à mettre en place pour assurer la formation des demandeurs d'emploi dans un cadre cohérent mobilisant les trois acteurs (Etat, Région et partenaires sociaux). Il s'agit dans ces contrats de prévoir prioritairement la mise en œuvre ciblée de la CRP et/ou du CTP, de la POE et des autres actions de formation des demandeurs d'emploi.

Il conviendra de structurer cette coopération territoriale : la constitution d'une cellule entre Pôle emploi, les OPCA impliqués, le FONGECIF et la Région paraît indispensable. Des fonctionnements de ce type existent aujourd'hui dans le cadre des CTP/CRP, il s'agira de les conforter et d'élargir leur mission. Leur champ territorial peut être laissé à l'appréciation des acteurs locaux (région, direction territoriale de Pôle emploi ou bassin d'emploi). Cette cellule aurait un rôle d'animation du dispositif, de partage d'information sur les orientations des différents acteurs, de pilotage opérationnel et d'instruction de toute question de fonctionnement et de financement.

Recommandation n°16 : Créer une cellule de coordination territoriale regroupant Pôle emploi, la Région, les OPCA et le FONGECIF.

4.3. *Des préconisations de mise en œuvre des dispositifs particuliers*

4.3.1. *Une meilleure gestion des entrées en stage*

L'essentiel du travail d'orientation et de conseil auprès des demandeurs d'emploi relève du conseiller personnel. Cette démarche doit à la fois garantir la qualité de l'orientation et permettre de satisfaire les attentes en besoins de recrutement et de compétences. Il convient en effet de rappeler qu'environ 3 500 000 personnes s'inscrivent tous les ans à Pôle emploi (hors récurrence) et que les conseillers personnels réalisent près de 15 millions d'entretiens PPAE par an, soit plus d'un million chaque mois. Si la cible est de former 750 000 à 800 000 demandeurs d'emploi par an, les entrées mensuelles en formation se situent entre 30 000 et 80 000 compte tenu de la saisonnalité.

Cette procédure « sur le flux » correspond à une majorité de la prescription de formation réalisée par les conseillers de Pôle emploi aujourd'hui. Elle sera facilitée par la mise à disposition des places de formation disponibles.

Ces modalités d'intervention sont au cœur du développement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Elles complètent et se différencient des interventions existantes : l'achat de stages par les Régions et Pôle emploi (financements Etat et assurance chômage), le financement d'actions de formation ciblées par l'Etat, les financements de l'alternance sous contrat de travail.

4.1. Une coopération renforcée entre Pôle emploi et les OPCA

L'implication des OPCA est clairement définie dans le cadre des ANI et de la loi. Le financement de la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre des fonds paritaires de la formation professionnelle devient possible et n'est plus réservé à des situations particulières, il s'agit d'une priorité pour les partenaires sociaux.

Le financement mobilisable dans les cadres paritaires (futur FPSPP, cofinancements des OPCA) reste à arrêter ; il convient cependant de noter que dès 2009, l'enveloppe du FUP consacrée à la formation des CRP s'élève à 60 M€ auxquels il faut ajouter les financements des OPCA, soit au total près de 100 M€, le financement des CTP (OPCA interprofessionnels). On peut compléter par les financements des CIF-CDD (208 M€ en 2008, dont 26 M€ de péréquation), le financement de l'AFF (80 M€ en 2009) et les contrats de professionnalisation (200 M€ pour les contrats de professionnalisation adultes, un milliard par an pour les jeunes, dont 30 % environ étaient demandeurs d'emploi). Le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi par les fonds paritaires est donc déjà une réalité (environ 800 M€ en 2009), les perspectives tracées par les ANI et la loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie renforcent encore cette orientation.

En effet, la mobilisation de ces financements est élargie aux demandeurs d'emploi dans le cadre de priorités définies annuellement par les partenaires sociaux et négociées avec l'Etat dans le cadre d'une convention annuelle. Au-delà des cibles existantes (péréquation : CIF-CDD et contrats de professionnalisation, CRP-CTP), des actions de formation dans le cadre de la POE ou des actions de formation répondant à d'autres besoins pourront être prises en compte pour atteindre la cible des 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires formés.

Dans ce cadre, la coopération entre Pôle emploi et les OPCA doit impérativement être renforcée et s'inscrire dans des cadres opérationnels. Les branches professionnelles au travers de leurs outils, les OPCA et les observatoires, pourront apporter leurs connaissances des besoins de formations, leur réseau d'organismes de formation référencés pour la formation des salariés, leur capacité à mobiliser les branches et les entreprises. Pôle emploi a une expertise sur le marché du travail, une connaissance des besoins de recrutement des entreprises, des besoins de formation des demandeurs d'emploi et une mission d'orientation et de placement des demandeurs d'emploi.

Cette coopération doit s'inscrire dans un cadre national, qui devra être décliné territorialement. Il est proposé de regrouper l'ensemble des actions de coopération dans un cadre unique et si possible d'harmoniser les procédures. L'expérience du CTP et de la CRP peut largement servir de base à l'établissement de ce cadre, mais celui-ci devra être élargi aux autres actions de formation des demandeurs d'emploi. Ce cadre détaillerait les modalités d'intervention et d'organisation territoriales, les modalités de financement, et le processus administratif entre Pôle emploi et les OPCA. Seraient signataires les OPCA impliqués dans les priorités définies.

Recommandation n°15 : Institutionnaliser une forme de coopération entre les OPCA et Pôle Emploi qui aille au-delà des enjeux de gestion financière.

Pour autant et dans l'attente de la constitution d'un outil extranet, d'autres procédures peuvent être renforcées pour limiter le nombre de places de formation vacantes et l'absence de réalisation complète des marchés. Des bonnes pratiques sont à mettre en avant tout comme des échecs peuvent être évités.

On notera dans les méthodes peu efficaces, le balayage des fichiers sur des critères très larges, l'envoi à un public peu ciblé de mails ou SMS, l'organisation d'informations collectives sans mobilisation de partenaires, la prescription non ciblée de formation provoquant plus de 50 % d'abandons... Il est ainsi possible de convoquer plusieurs centaines de personnes pour une information collective, d'avoir entre 5 et 10 % de personnes présentes et au final d'enregistrer à peine une dizaine d'entrées en formation. Cela pose la question de la qualification du fichier de demandeurs d'emploi et l'introduction de critères pertinents au regard de l'accès à la formation comme l'éligibilité à la VAE, au CIF-CDD, l'existence d'un DIF portable... Des alertes à destination du conseiller voire du demandeur d'emploi pourraient ainsi être instaurées.

Dans les bonnes pratiques on notera un travail en amont avec des entreprises, des branches ou OPCA, sur l'identification des besoins en formation et l'attractivité des postes, le ciblage des publics potentiels, des actions de communication, des requêtes ciblées dans le fichier combinées à une information des conseillers qui peuvent orienter sur le flux, l'organisation de sessions de découverte des métiers en amont, l'organisation d'une information collective avec la participation des professionnels. Les taux d'adhésion ne sont plus comparables.

4.3.2. Mise en œuvre du volet formation des CRP/CTP

Les préconisations de Philippe Dole²¹ sont partagées. On insistera sur la nécessité de conduire le déploiement de la CRP2 dans une logique proche de celle du CTP. La CRP ne saurait être un simple dispositif de reclassement « dopé », notamment par la réduction de la taille des portefeuilles (objectif : un conseiller pour 50 adhérents). Il conviendra de s'assurer de la mise en place effective de partenariats locaux et de leur mobilisation.

L'implication des OPCA interprofessionnels peut être relayée par des OPCA de branches impliqués dans le dispositif en fonction des problématiques locales. Des articulations sont ainsi à développer entre OPCA pour assurer une couverture territoriale. La cellule de coordination évoquée ci-dessus constituera l'outil de régulation, dans le cadre d'orientations sur le financement des actions décidées en amont entre les différents financeurs.

Il faut enfin fluidifier la relation entre Pôle emploi, les autres opérateurs de placement et les financeurs. La procédure doit être définie dans le cadre du protocole national entre Pôle emploi et les OPCA, qui pourra s'inspirer de la convention cadre avec OPCALIA et AGEFOS-PME. Cette convention prévoit notamment la conduite de projet, une fiche navette, des procédures de validation des projets.

4.3.3. Mise en œuvre de la POE

La préparation opérationnelle à l'emploi, sous réserve du résultat de la négociation entre les partenaires sociaux, pourrait constituer un dispositif de formation plus qu'une mesure, avec une articulation à l'emploi, dont les objectifs iraient de la préparation à l'emploi en amont d'un parcours qualifiant par exemple d'un contrat de professionnalisation à des actions d'adaptation à l'emploi, lorsqu'une offre a été identifiée et une mise en relation effectuée avec un employeur.

²¹ Philippe Dole, L'extension du CTP et le déploiement de la nouvelle CRP: un apprentissage collectif progressif, Rapport IGAS RM2009-095P, septembre 2009.

Sa mise en œuvre nécessite à la fois une mobilisation de Pôle emploi sur la base des offres déposées, mais aussi, comme dans le cas de la CRP et du CTP, des branches et des OPCA en amont de l'action. Des projets de recrutement doivent être ciblés et des parcours de formation proposés dans le cadre de la POE en articulant l'effort financier des partenaires sociaux et de Pôle emploi.

Ces actions pourraient se rapprocher dans leur esprit des formations conventionnées par les Assedics, qui s'appuyaient sur la mobilisation de branches autour de besoins de recrutement et le montage d'actions répondant à ces besoins, avec des taux de retour à l'emploi autour de 60-70 %. Ces actions pouvaient mobiliser des cofinancements des Régions.

4.3.4. Mise en œuvre des projets individuels de formation

Le projet individuel de formation est présenté par le demandeur d'emploi à son conseiller ou construit avec lui. Il doit répondre à un certain nombre de critères de faisabilité, d'articulation avec le marché du travail, d'absence d'actions répondant aux mêmes objectifs déjà financées dans le cadre de marchés existants de Pôle emploi, des Régions...

Le projet individuel de formation s'inscrit en complémentarité de l'accès au CIF-CDD. Le demandeur d'emploi éligible au CIF-CDD, et en fonction des priorités arrêtés par les partenaires sociaux, est orienté vers le FONGECIF, qui examinera son projet et se prononcera sur le financement. Notons qu'en 2008, les FONGECIF ont financé 9189 CIF-CDD. En Ile de France, environ 10 000 sortants de CDD sont éligibles chaque mois au CIF-CDD, pour une capacité de financement annuelle de l'ordre de 2000 projets.

Les projets individuels de formation présentés par les demandeurs d'emploi (hors CIF-CDD) seraient validés par les conseillers personnels des demandeurs d'emploi (dans le cadre d'orientations prédéfinies et en dessous d'un plafond de financement, par exemple de 1500 à 2000 €) ou par une commission élargie en cas de dépassement pour sécuriser les conditions d'attribution de l'aide. Le fonctionnement des commissions d'attribution des CIF-CDD des FONGECIF avec notamment les systèmes de cotation des projets, constitue une référence intéressante, même si les niveaux de financement ne sont pas comparables (7 000 € en moyenne hors rémunération et frais annexes). Les règles d'attribution d'un financement au titre d'un projet individualisé devraient faire l'objet d'une information précise. En cas de refus de financement ou dans le cadre d'une situation de rupture de financement d'un parcours, il conviendra de prévoir des voies de recours directement auprès de Pôle emploi ou dans le cadre de la commission décrite ci-dessus.

Les financements mobilisables seraient ceux de Pôle emploi (enveloppe à définir), du DIF portable ou d'autres financements paritaires décidés par les OPCA et des Régions (notamment les chèques formation, des formations individualisées). Les conseillers de Pôle emploi doivent connaître les financements mobilisables. Les modalités de mobilisation de ces crédits devront être définies en amont. L'expérience des montages CRP/CTP peut servir de référence.

La portabilité du DIF concernera un nombre de plus en plus important de demandeurs d'emploi. Entre 5 et 10 % des demandeurs d'emploi s'inscrivant à Pôle emploi pourraient avoir des droits au DIF (environ 200 à 300 000 demandeurs d'emploi par an), pour un financement moyen compris entre 500 et 1000 €. Ce financement doit être intégré dans l'examen du besoin de financement global.

Le financement de l'action peut se faire dans le cadre d'un cofinancement (ex : Pôle emploi et DIF) ou au contraire d'un financement unique par l'un des partenaires. Notons que les OPCA et les FONGECIFs peuvent financer directement des actions de formation sur la base des orientations arrêtées par leur gouvernance, les Régions et Pôle emploi doivent agir dans le cadre de marchés avec une offre de formation pré-référencée. Une solution de type cofinancement peut cependant être mise en œuvre, mais elle repose sur un financement en totalité de l'action par l'OPCA. Dans le cas contraire, une aide financière peut être accordée au demandeur d'emploi pour une formation, celle-ci étant versée dans le cadre d'une subrogation directement à l'organisme de formation.

4.3.5. L'intervention du FPSPP

La création du FPSPP doté d'environ 900 M€ en 2010, a vocation à contribuer à la formation des demandeurs d'emploi. La négociation entre les partenaires sociaux d'une part, puis la négociation avec l'Etat de la convention annuelle d'autre part, doivent permettre d'arrêter des orientations et un programme d'actions pour 2010.

Les priorités pour les demandeurs d'emploi ne sont pas connues à ce jour. On notera ici l'importance du calendrier de mise en œuvre de ces actions. Au-delà de l'accord Etat-FPSPP, il faut tenir compte des délais incompressibles d'un appel à projets, des délais de réponses et d'instruction (deux à trois mois au minimum), puis enfin des délais de mise en place des actions opérationnelles. Il conviendrait ainsi idéalement de finaliser l'accord en fin d'année n-1 pour pouvoir lancer les actions au plus tard au second trimestre de l'année suivante, faute de quoi, l'accord ne couvrirait dans les faits que les trois ou quatre derniers mois de l'année.

5. UN CALENDRIER ET UN SUIVI DE LA MISE EN OEUVRE

5.1. Des actions opérationnelles dès 2010

Si la crise économique aura des conséquences durables sur le marché du travail, certaines mesures ou préconisations doivent trouver une application rapide.

L'ambition pour 2010 doit être forte, il est donc proposé de ne pas faire évoluer les dispositifs existants pour ne pas les déstabiliser. On peut mettre en avant les actions réalisables dès 2010 :

- La mise en œuvre des nouvelles actions de formation et leur financement est possible dès le premier semestre (POE, compétences clés, compétences transverses et projets individuels de formation) avec une montée en charge tout au long de l'année. Les formations dans le cadre des CRP et des CTP doivent poursuivre leur montée en puissance. Ces différents projets doivent être intégrés dans la future convention Etat - FPSPP.
- Sur les actions d'orientation, Pôle emploi doit s'organiser avec les autres organismes de placement et les cotraitants pour prendre en charge les demandeurs d'emploi dès les premiers mois et assurer un suivi dans la durée. Le plan de développement des compétences pourra être mis en œuvre progressivement.
- Un cahier des charges pour l'extranet peut être réalisé au cours du premier semestre afin de développer une première version pour la mi-2011, les conventions financières avec les organismes de formation doivent intégrer dès 2010 la mise à disposition dès la réalisation de l'extranet des places disponibles.
- Le cadre conventionnel entre Pôle emploi et les OPCA doit être conclu au cours du premier trimestre 2010. Les cellules de coordination devront être opérationnelles rapidement.

5.2. Conditions de mise en œuvre

5.2.1. Des outils de pilotage

Le pilotage de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi doit constituer un objectif pour Pôle emploi et ses partenaires. Un suivi de la mise en œuvre de certaines mesures spécifiques (par exemple : AFPR) existe, mais aucun suivi global de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi n'est effectué et consolidé tant au niveau national que régional. Le seul outil fiable de suivi de l'entrée des demandeurs d'emploi en formation est constitué par la base BREST de la DARES, mais celui-ci est basé sur la consolidation de données régionales, données parfois fournies avec un décalage de un à deux ans (les données 2008 ne sont ainsi toujours pas connues). L'outil de suivi conjoncturel (trimestriel) constitué par l'Enquête Emploi de l'INSEE est disponible plus rapidement mais ses données ne sont pas annualisables.

Pôle emploi suit avec précision les entrées en prestations, les suivis par les cotraitants et opérateurs de placement. Aucun suivi précis et exhaustif des entrées en formation n'existe alors que les financements en jeu sont nettement supérieurs.

Les informations disponibles sont la prescription de formation par Pôle emploi, les sorties de Pôle emploi (sorties du chômage) pour le motif « entrée en stage » (les données disponibles restent cependant incomplètes et reposent sur les déclarations des demandeurs d'emploi), les entrées en catégorie D (pour le motif formation) et enfin des données sur les bénéficiaires de l'AREF (qui sont partielles puisqu'elles ne comptabilisent que les demandeurs d'emploi indemnisés et non les stagiaires rémunérés par l'Etat ou les Régions). Les données des régions ne sont consolidées qu'à posteriori.

Il est donc proposé de disposer 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, des données par mesures. La fiabilisation des catégories de demandeurs d'emploi (notamment la catégorie D « entrée en formation ») constitue également un bon levier d'action qui évite que des demandeurs d'emploi en formation et donc non disponibles, continuent d'être convoqués dans le cadre de leur suivi mensuel. Il serait enfin opportun de disposer d'informations sur les types de formations suivies.

Sans tableau de bord et sans intégration de quelques indicateurs et objectifs dans le pilotage des actions de Pôle emploi, le suivi des objectifs sera difficile. Ces éléments doivent de plus pouvoir être suivis territorialement.

Recommandation n°17 : Mettre en place un outil commun de pilotage des formations suivies par les demandeurs d'emploi.

5.2.2. Une évaluation de l'impact des dispositifs en termes d'efficacité de retour à l'emploi

Pôle emploi a confié la réalisation d'un programme d'évaluation qui porte sur les processus d'orientation vers la formation et l'articulation entre les différents acteurs, à un cabinet indépendant.

L'impact de la formation sur le parcours des demandeurs d'emploi (taux de retour à l'emploi, rapidité de retour à l'emploi, nature de l'emploi retrouvé, pérennité dans l'emploi...) a fait l'objet de peu de travaux d'évaluation contrairement aux prestations pour les demandeurs d'emploi ou l'intervention des partenaires ou opérateurs privés de placement.

Des données existent cependant sur les taux de retour à l'emploi suite à des formations mais elles restent très partielles. Il est ainsi proposé que la DARES, en lien avec Pôle emploi, conduise des travaux d'évaluation sur ces aspects.

Recommandation n°18 : Evaluer l'impact des dispositifs de formation.

En conclusion

La négociation entre les partenaires sociaux des orientations pour le FPSPP et la future convention entre l'Etat et le FPSPP constitueront le cadre de coopération entre l'Etat et les partenaires sociaux sur la formation des demandeurs d'emploi. De même les futurs contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle constitueront le cadre de référence avec les Régions.

La formation des demandeurs constitue un objectif important durant la période de transition qui s'ouvre, elle devra marquer des inflexions par rapport à la période précédente quasi exclusivement centrée sur l'accès rapide à l'emploi. La construction de parcours cohérents finalisés sur l'emploi, permettant aux demandeurs d'emploi de renforcer leurs compétences, d'évoluer et d'envisager des mobilités professionnelles, contribuera à sécuriser leurs parcours.

Pour autant cette problématique ne doit pas faire oublier la situation des salariés au sein de leur entreprise, notamment ceux touchés par les difficultés de certaines entreprises ou branches, les restructurations toujours à l'œuvre. Les propositions déclinées ci-dessus peuvent aussi être retenues pour les salariés en vue d'anticiper des mutations économiques. L'ANI du 7 janvier prévoit en effet la formation supplémentaire de 500 000 salariés dans le même objectif de sécurisation des parcours que pour les demandeurs d'emploi.

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGE DE L'EMPLOI
139/AG

Paris, le 7 SEP. 2009

Monsieur le Directeur,

Dans un contexte de crise, les besoins de formation et de reconversion des demandeurs d'emploi sont importants. Afin d'accompagner les ruptures de parcours professionnels dans un contexte de hausse des licenciements, les pouvoirs publics doivent massivement investir dans les outils favorisant les mobilités, les reconversions professionnelles et les passerelles entre les métiers en repli et les secteurs exprimant des besoins de recrutement immédiats ou qui connaîtront des forts besoins de main d'œuvre dans les années qui viennent.

Des actions ont d'ores et déjà été engagées dans plusieurs directions : reconduction pour l'année 2009 de l'allocation de fin de formation, mise en place d'un contrat d'accompagnement et de formation pour 50 000 jeunes, soutien au contrat de professionnalisation, mobilisation de certains OPCA ou du Fonds unique de péréquation pour financer la formation des salariés licenciés pour motif économique (CTP, CRP)

Des actions plus structurelles sont également à l'agenda de Pôle emploi et plus généralement du service public de l'emploi : nouvelles aides et mesures en matière de formation suite à la fusion entre l'ANPE et les Assedic, transfert des services d'orientation de l'AFPA à Pôle emploi en avril 2010, mobilisation autour du contrat de professionnalisation, projet stratégique et réformes en cours au sein l'AFPA.

Enfin, la réforme de la formation professionnelle doit se traduire par un effort supplémentaire vis-à-vis de la population des demandeurs d'emploi. L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 vise ainsi à former 200 000 demandeurs d'emploi de plus chaque année au travers de la participation des fonds de la formation professionnelle continue au financement de la formation des demandeurs d'emploi. Un nouveau dispositif associant les OPCA et Pôle emploi dit de « préparation opérationnelle à l'emploi » devra être mis en place. En outre, la portabilité du DIF en cas de rupture du contrat de travail offre de nouvelles perspectives pour la formation et la reconversion des chômeurs.

Ces actions ou réformes doivent trouver des applications concrètes, opérationnelles et une mise en œuvre rapide avec la préoccupation de simplifier et fluidifier le parcours d'accompagnement et de formation de la personne à toutes les étapes du parcours.

C'est sur la base de ces éléments que le Fonds d'investissement social (FISO) a décidé le 25 juin dernier de la création d'un groupe de travail sur la problématique de la formation des demandeurs d'emploi.

Monsieur Jean-Marie MARX
Directeur
OPCA-AGEFAFORIA
AGEFAFORIA
24 rue Fortuny
75850 PARIS CEDEX 17

À
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
139 rue de Bercy - Télédéc 143 - 75572 Paris Cedex 12

Je vous remercie d'avoir accepté de présider ce groupe de travail qui réunira OPCA, Pôle emploi, l'Association des régions de France, administrations, mais aussi Fédération de la formation professionnelle et AFPA.

Cette mission aura pour but d'identifier plus précisément les enjeux et les freins au développement de la formation des demandeurs d'emploi et de dessiner les options qui doivent être privilégiés dans la période pour optimiser l'utilisation de la formation, de la VAE et des bilans de compétence pour les demandeurs d'emploi et faciliter ainsi les parcours de formation pour les bénéficiaires (entreprises ou individus).

Vous analyserez les conditions pratiques permettant l'accès à la formation des demandeurs d'emploi : identification des compétences déjà acquises, connaissance des offres de formation disponibles, liens opérationnels avec les organismes de formation, recours aux aides à la mobilité et mobilisation le cas échéant de prestations associées (rémunération, hébergement), moyens organisationnels nécessaires pour que le référent de Pôle Emploi concourt concrètement à la construction des parcours de formation.

Vous accorderez à ce titre une attention particulière aux conditions qui doivent garantir le succès de la mise en œuvre d'outils en faveur des reconversions comme le CTP/CRP, la préparation opérationnelle à l'emploi ou la portabilité du droit individuel à la formation.

Vous serez assisté dans votre mission par un inspecteur de l'IGAS. Vous remettrez un rapport pour début décembre et un rapport d'étape en octobre. Vous rendrez compte régulièrement au FISO de l'état d'avancement de vos travaux.

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



Laurent Wauquiez

ANNEXE 2 : LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

I. SATISFAIRE LES BESOINS DE RECRUTEMENT DES ENTREPRISES

1. Prévoir structurellement des politiques glissantes d'achat mieux articulées à l'évolution de la situation économique et aux besoins des demandeurs d'emploi.
2. Substituer à une logique d'achat de stages normés une logique d'achat de dispositifs intégrant la différenciation des parcours en fonction des besoins des demandeurs d'emploi.
3. Augmenter les entrées en formation, notamment dans le cadre des contrats de professionnalisation en-dehors des périodes de rentrée scolaire.
4. Mettre en place la POE (Préparation Opérationnelle à l'Emploi) ; maintenir l'AFPR (Action de Formation Préparatoire au Recrutement) sur une période transitoire.
5. Répondre à des besoins identifiés de recrutements pour les emplois de demain (croissance verte, services aux personnes, métiers réglementés de la santé dans le champ sanitaire et social) dans le cadre des futurs Contrats de Plans Régionaux de Développement de la Formation (CPRDF).

II. SATISFAIRE LES BESOINS DE COMPETENCES DES DEMANDEURS D'EMPLOI

6. Doubler le nombre de bénéficiaires de programmes d'acquisition des compétences clés et de lutte contre l'illettrisme.
7. Privilégier l'acquisition des compétences transverses en adaptant les dispositifs de formation actuels.
8. Favoriser le développement de la VAE en informant sur cette démarche, lors du premier entretien, les demandeurs d'emploi disposant d'une expérience professionnelle.
9. Favoriser une meilleure prise en compte de la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre de leurs projets personnels de retour à l'emploi : soutenir les projets individuels à la formation.

III. SECURISER LES PARCOURS DE FORMATION - RENDRE TRANSPARENT LE MARCHE DE LA FORMATION ET FLUIDIFIER L'ACCES A LA FORMATION

10. Faciliter l'accès à une information pertinente en renforçant, notamment dans le cadre de la création d'un portail fédérateur, la coordination des informations sur la formation.
11. Renforcer la mission d'orientation confiée à Pôle emploi en lien avec d'autres opérateurs ou réseaux :
 - Désigner le conseiller personnel dès les premiers mois de chômage pour les demandeurs d'emploi ayant un projet de formation.
 - Faire du conseiller personnel le référent de l'ensemble du parcours.

- Consolider la mission d'orientation de premier niveau du conseiller personnel.
 - Professionnaliser les conseillers personnels.
 - Intégrer la dimension de sécurisation financière du projet de formation du demandeur d'emploi
12. Développer des prestations d'orientation spécifiques pour les projets de formation avec un besoin d'accompagnement au sein de Pôle emploi et/ou d'autres réseaux.
 13. Créer un extranet accessible aux professionnels sur les formations disponibles.
 14. A plus long terme, faire évoluer cet extranet vers une centrale de réservation de formations et l'articuler avec les autres sources d'information concernant le demandeur d'emploi de manière à assurer un suivi de parcours.

IV. INSTAURER UN SYSTEME DE CONFIANCE ENTRE ACTEURS, DES COOPERATIONS RENFORCEES

15. Institutionnaliser une forme de coopération entre les OPCA et Pôle Emploi qui aille au-delà des enjeux de gestion financière.
16. Créer une cellule de coordination territoriale regroupant Pôle emploi, la Région, les OPCA et le FONGECIF.

V. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE

17. Mettre en place un outil commun de pilotage des formations suivies par les demandeurs d'emploi.
18. Evaluer l'impact des dispositifs de formation.

ANNEXE 3 : PARTICIPANTS AU GROUPE FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Prénom	Nom	Structure
Bernard	ABEILLE	FUP
François	AVENTUR	POLE EMPLOI
Régis	BACCI	FORCO
Valérie	BARBERET	ARF-REGIONS
Catherine	BEAUVOIS	POLE EMPLOI
Philippe	CAÏLA	AFPA
Christel	COLIN	DARES
Pierre	COURBEBAISSÉ	FFP
Cédric	CREPÉL	POLE EMPLOI
Pascale	D'ARTOIS	FORCO
Jean-François	DELAHAYE	OPCABAT - AREF - BTP
Vincent	DESTIVAL	AFPA
Bertrand	DEUMIE	IGAS
Thierry	DEZ	UNIFORMATION
Isabelle	EYNAUD-CHEVALIER	DGEFP
Mireille	FRIC	AFT-IFTIM
Philippe	GAUMET	AFT- IPTL
Patrice	GRANIER	ARF (Conseil Régional de Picardie)
Vincent	GRAULET	OPCALIA
Nathalie	HANET	POLE EMPLOI
Yves	HINNEKINT	OPCALIA
Stéphanie.	LAGALLE- BARANES	OPCAIM
Lydie	LALERE	UNIFORMATION
Frédéric	LEPRETRE	ARF (Conseil Régional de Picardie)
Denis	LULLIER	FAF TT
Jean-Marie	MARX	Président
David	MAZURELLE	FONGECIF IDF
Marie	MOREL	DGEFP
Brigitte	MORFIN	POLE EMPLOI
Marc	PICQUETTE	POLE EMPLOI
Joël	RUIZ	AGEFOS PME
Olivier	RUTTIENS	OPCABAT
Jacques	SOLOVIEFF	FAF TT
Marie-Christine	SOROKO	FFP
Valérie	SORT	AGEFOS PME
Sylvie	VIDAL	(AGEFAFORIA)