

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi

État des lieux, faiblesses et pistes de progrès

Conseil d'orientation pour l'emploi

9 janvier 2008

Intervention Françoise Bouygard, DGEFP

État des lieux

La formation des demandeurs d'emploi : un sous-système dans un ensemble qui représente une dépense annuelle totale de 1,5 % du PIB

	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Salariés	Agents publics	Demandeurs d'emploi	Total
Entreprises	0,9	1,0	8,6	-	-	10,5
État	1,1	0,7	1,1	-	1,5	4,4
Régions	1,7	0,8	0,1	-	0,6	3,2
Collectivités publiques (en tant qu'employeurs)	-	-	-	5,5	-	5,5
Autres dont Unedic	-	-	-	-	1,3	1,3
Ménages	0,3	-	0,7	-	-	1,0
Total	4,0	2,5	10,5	5,5	3,4	25,9

(données 2005 en milliards €)

Quelles sont les voies d'accès à la formation pour les jeunes ?

- La formation professionnelle par voie scolaire (formation qualifiante)
700 000 jeunes dans le second cycle professionnel, (280 000 jeunes en « flux »)
- L'apprentissage (formation qualifiante)
270 000 contrats par an, 400 000 en « stock »
90 % sortants de scolarité
77 % niveau infra IV à l'entrée
- Les contrats de professionnalisation jeunes (formation qualifiante)
125 000 contrats par an, 150 000 en « stock »
37 % demandeurs d'emploi avant le contrat
65 % niveau IV et plus à l'entrée
- Les formations des conseils régionaux (formation qualifiante et aide à la définition de projet professionnel)
224 000 jeunes par an dont 130 000 rémunérés pendant leur formation

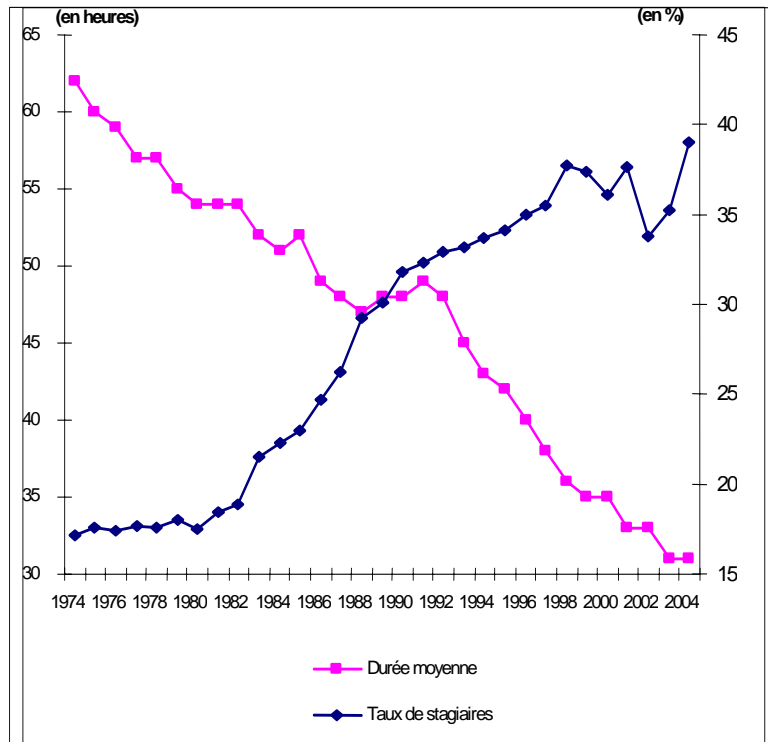
Une part importante des jeunes connaissent des difficultés d'insertion en lien avec l'insuffisance de leur qualification

- La rapidité et la qualité de l'insertion professionnelle des jeunes est fortement corrélée à leur formation initiale et à la possession d'un diplôme.
- 150 000 jeunes (soit 20 % des sortants) quittent chaque année la formation initiale scolaire avec le brevet ou sans diplôme.
- 26 % des jeunes n'ayant pas dépassé le collège sont en difficulté de lecture à 17 ans (10 % pour l'ensemble des jeunes de 17 ans) : les filières en alternance leur sont difficilement accessibles.
- 27 % des jeunes sans qualification font une formation dans les trois ans après leur sortie de l'école (12 % pour l'ensemble des jeunes).

Quelles sont les voies d'accès à la formation pour les salariés ?

- Le plan de formation à l'initiative de l'employeur, 40 % des salariés bénéficient chaque année d'une action du plan de formation, 30 heures/formation en moyenne.
- Le congé individuel de formation (CIF) à l'initiative du salarié, 43 300 formations de 880 h en moyenne, 28 500 bilans de compétences, 7 700 validations des acquis de l'expérience.
- Le droit individuel à la formation (DIF) à l'initiative du salarié avec l'accord de l'employeur sur le choix de l'action de formation, 4 % des salariés ont utilisé leurs droits en 2006, 14 % des entreprises concernées

L'accès à la formation des salariés se développe mais il reste inégalitaire et peu qualifiant

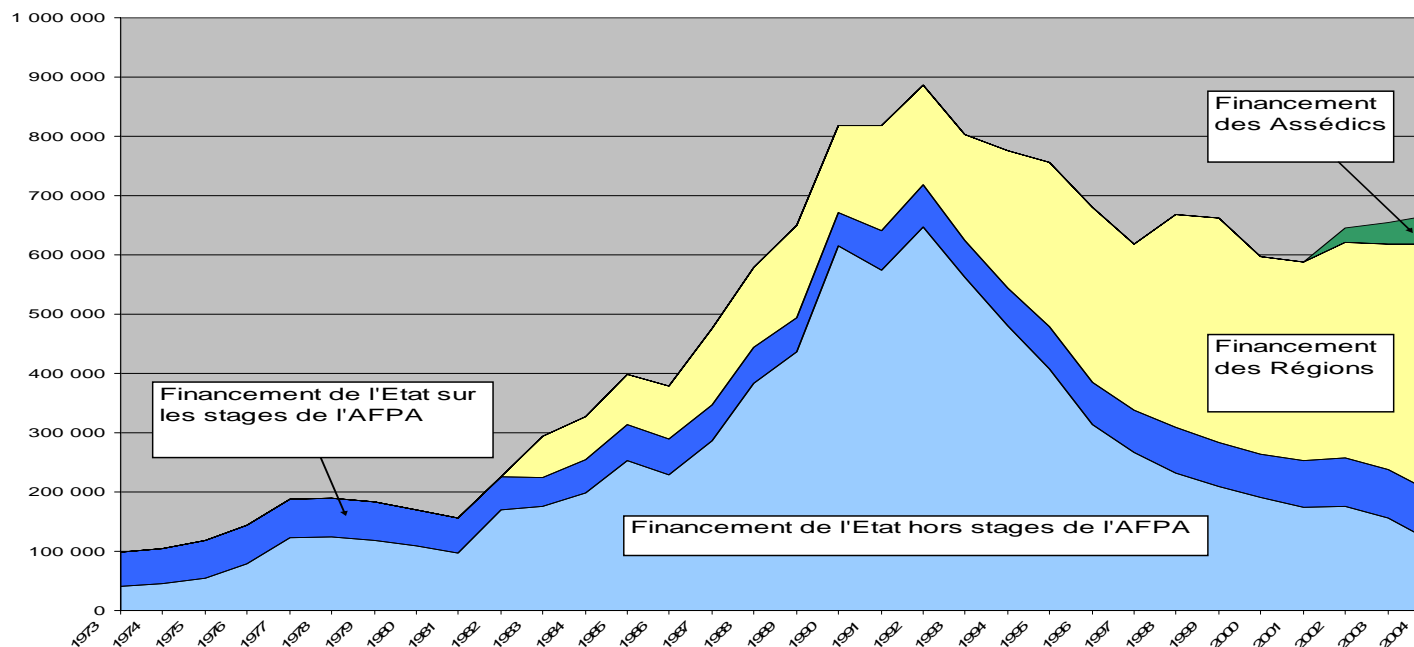


- **Inégalitaire**
Il ne permet pas de maintenir chacun dans une dynamique d'évolution personnelle : 60 % des salariés n'accèdent jamais à la formation.
- **Peu qualifiant**
Seulement 1 % des salariés font une formation en vue d'obtenir un diplôme (13 % en Suède et 9 % au Royaume Uni).

Quelles sont les voies d'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi ?

- 637 000 demandeurs d'emploi entrés en formation en 2005, dont 48 % dans le cadre du régime d'assurance chômage.
- 15% environ de taux d'accès à la formation pour les chômeurs, mais seulement 10% pour les chômeurs non qualifiés.
- 1 100 € de dépense annuelle moyenne en formation par chômeur enregistré (versus 600 €salarié)
- 4,3 mois de durée moyenne par formation
- Un poids comparable des formations professionnalisantes et des actions de mobilisation, de remise à niveau ou de perfectionnement.

3 financeurs principaux dont le poids évolue dans le temps



- Accroissement sur la période du volume des formations en lien avec l'accroissement de la population des demandeurs d'emploi.
- Transfert de la mise en œuvre, de l'État vers les conseils régionaux.
- Usage intensif du recours à la formation pendant la première moitié des années 90.

Des accès à la formation souvent aléatoires

- La possibilité de suivre une formation est évoquée dans 44% des entretiens avec le service public de l'emploi, à l'initiative du demandeur d'emploi ou du conseiller ANPE à parts égales.
- Les chômeurs non qualifiés demandent moins spontanément une formation mais les conseillers leur en proposent plus.
- 26% des demandes des chômeurs et 48% des propositions des conseillers aboutissent à une prescription de formation.
- 43 % des prescriptions par le service public de l'emploi aboutissent à un accès effectif du demandeur d'emploi à la formation 6 mois après.

En résumé ...

Des outils nombreux mais mal coordonnés

- Du point de vue des individus
 - Il existe rarement de lieu d'aide à la construction d'un projet de formation ouvert à tous et non lié à une offre de formation
 - La personne qui a un projet de formation doit rechercher elle-même la complémentarité des financements
- Du point de vue des entreprises
 - Un cadre fiscal contraignant sur la définition de l'action de formation
 - Une articulation peu lisible des priorités de la branche, de la CPNE, de l'OPCA, du groupe et de l'entreprise
- Du point de vue des pouvoirs publics
 - Une difficulté d'évaluation d'un ensemble hétérogène d'actions de formation

Des responsabilités enchevêtrées

- Le conseil régional définit et met en œuvre la politique régionale en faveur des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle (loi du 13 août 2004).
- Les partenaires sociaux, au sein de l'UNEDIC, financent des formations pour des demandeurs d'emploi indemnisés (depuis la convention d'assurance-chômage du 1^{er} janvier 2001).
- Les partenaires sociaux, au sein des branches professionnelles, décident des règles de la formation des salariés et des contrats de travail en alternance (environ 200 accords de branche signés par an).
- L'État, outre les formations en cours de transfert (AFPA), finance des aides d'accompagnement de la formation (exonération de charges), des formations pour des publics « extra-territoriaux » (détenus, militaires, français de l'étranger ...) ou des politiques spécifiques (maîtrise des savoirs de base).

Une décentralisation peu transparente

- Comment la dotation générale de décentralisation et les autres ressources sont-elles utilisées par les régions au profit de la formation professionnelle et de l'apprentissage?
- Les ressources affectées aux conseils régionaux pour l'apprentissage et la formation professionnelle peuvent-elles et doivent-elles être dédiées à ces fins ou les régions doivent-elles disposer d'une totale liberté de gestion ?
- Quels seraient les critères pertinents de définition et de répartition des dotations de décentralisation entre les régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle ?
- Faut-il articuler les compensations financières et l'évolution des besoins et des réalisations ?
- Comment concevoir l'évaluation de la performance de cette dépense dans la LOLF ?

Une évaluation difficile

L'évaluation, et donc le pilotage, du système de formation professionnelle demandent de distinguer deux types de situations :

- Les actions d'adaptation visant, pour les salariés, à accroître leur capacité à occuper leur poste de travail et, pour les chômeurs, à construire les conditions de réussite de leur recherche d'emploi (mobilisation, projet, mise à niveau ...).
- Les actions de mobilité visant à construire une qualification permettant la réalisation d'un projet identifié en relation avec une prospective sur les métiers et le marché de l'emploi.

Cette segmentation selon la nature de l'action de formation est plus pertinente qu'une segmentation fondée sur la situation de la personne à un moment donné, salarié ou demandeur d'emploi.

Pistes pour l'action

Des repères pour construire une organisation nouvelle du
système de formation professionnelle

Des principes directeurs pour guider l'action

Les compétences des actifs sont un élément essentiel de la compétitivité de l'économie et des territoires et de la qualité de l'insertion et des trajectoires professionnelles des individus. Leur développement nécessite de :

- Décloisonner systématiquement les dispositifs et les financements en se centrant sur le projet professionnel de l'individu pour gérer la complexité liée à la multiplicité des acteurs légitimes de l'emploi et de la formation professionnelle.
- Articuler le projet de l'individu et les besoins du marché de l'emploi pour concentrer l'intervention de la collectivité sur les actions visant à préparer les personnes aux métiers et aux fonctions qui existent ou qui se créeront.
- Confier à l'initiative des entreprises les actions visant à permettre à chacun d'exécuter dans de bonnes conditions les activités de son poste de travail tout en soutenant l'engagement de l'entreprise pour qu'aucun salarié ne soit durablement écarté de la formation.
- Développer et coordonner les outils d'aide à la construction du projet professionnel.

Les questions à traiter

- Comment construire un service de conseil en évolution professionnelle permettant à chacun, salarié ou demandeur d'emploi, de construire un projet professionnel réaliste ?
- Comment articuler la validation d'une formation nécessaire à la mise en œuvre de ce projet avec la mobilisation des moyens financiers ?
- Comment mieux responsabiliser l'individu dans le pilotage de son projet professionnel par des incitations (rémunération, frais annexes...) et aussi par des contraintes (remboursement en cas d'abandon ...) ?
- Comment maintenir tout au long de la vie et pour toutes les personnes une dynamique d'apprentissage ?
- Comment intervenir pour favoriser l'émergence d'une offre de formation pertinente quantitativement et qualitativement ?

Piste 1: créer un fonds régional de sécurisation des parcours ?

- Le fonds régional de sécurisation des parcours professionnels est piloté par un conseil tripartite (conseil régional, État, partenaires sociaux).
- Il sécurise les mobilités professionnelles et/ou géographiques en abondant le « compte formation » des personnes, notamment dans le cadre du projet personnel d'accompagnement dans l'emploi (PPAE).
- Il fixe et rend publiques les priorités d'affectation des crédits sur la base d'un diagnostic partagé emploi/formation. La décision de validation du projet individuel, et donc d'abondement du compte, relève du service public de l'emploi. L'action peut prendre la forme d'un stage, d'un contrat de professionnalisation.
- Un salarié, notamment de faible niveau de qualification, peut également rechercher auprès du fonds régional un abondement de son compte pour réaliser un projet de formation qui ne relève pas de la codécision avec son employeur (logique du CIF).

Quelles sont les ressources du fonds régional de sécurisation des parcours ?

- L'État apporte les financements permettant notamment de sécuriser la mobilité interrégionale.
- Le conseil régional mobilise son budget formation professionnelle.
- Les entreprises versent un pourcentage de la masse salariale qui s'impute sur leur contribution obligatoire à la formation.

Piste 2 : rendre le DIF transférable ?

- Dans l'entreprise, le DIF fonctionne comme dans le système actuel : 20 heures par an, accord de l'employeur sur le choix de la formation.
- Lorsque le salarié quitte l'entreprise, ou avec une certaine périodicité si le DIF n'est pas mobilisé, l'employeur solde son DIF sur une base forfaitaire auprès d'un organisme national qui gère les comptes individuels.
- Dans une nouvelle entreprise, le salarié peut abonder les droits résultant de sa nouvelle activité par ceux acquis antérieurement. La mise en œuvre se fait selon les règles du DIF dans la nouvelle entreprise.
- Pendant sa période de chômage, il mobilise les acquis de son DIF, versés sur son compte, pour financer sa reconversion et son compte est abondé par le fonds régional de sécurisation des parcours.
- L'organisme national reverse les sommes correspondantes à celui qui supporte la charge du projet de formation, nouvel employeur ou service public de l'emploi.

Et ceux qui n'ont pas de DIF ?

- Les jeunes, les travailleurs indépendants et plus généralement les personnes qui n'ont pas pu se constituer un capital DIF, peuvent ouvrir au sein de l'organisme national un compte susceptible d'être abondé par les pouvoirs publics à travers le fonds régional.
- Ce compte peut être abondé par l'épargne individuelle, soutenue éventuellement par une incitation fiscale.
- Il peut être également abondé, en particulier pour les jeunes, par une dotation publique en lien avec la situation de la personne au regard de son parcours en formation initiale (logique de la formation différée).

Piste 3 : supprimer l'obligation de dépenses pour le plan de formation de l'entreprise (le « 0,9 % ») ?

- L'obligation de financement relative au plan de formation crée des contraintes par les exigences du contrôle administratif sans apporter de plus values manifestes sur l'égalité d'accès aux formations d'adaptation.
- Au sein de l'entreprise, les formations d'adaptation seront mises en œuvre à travers deux outils : le plan de formation à l'initiative de l'employeur et le DIF par codécision de l'employeur et du salarié.
- L'engagement de l'employeur dans la formation de ses salariés sera soutenu par l'enrichissement du dialogue social dans l'entreprise et par la contrainte de la transférabilité du DIF.

L'articulation du plan de formation et du DIF

- La valorisation du DIF, au cas où il n'est pas utilisé dans l'entreprise, est calibrée pour inciter à son usage régulier dans l'entreprise.
- La suppression de l'obligation fiscale permet d'élargir la définition des actions finançables dans le plan et dans le DIF à l'ensemble des outils de la production des compétences, au-delà de la notion stricte de stage de formation. Cet assouplissement favorise notamment les TPE.
- L'ensemble « plan + DIF dans l'entreprise » n'a pas vocation à se traduire par un accroissement des coûts.
- En revanche, cela doit permettre un accès plus équilibré à la formation pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

Au delà de la définition des politiques, l'accès effectif à la formation

- Pour permettre un accès effectif à la formation, il faut une mise en relation efficace entre le prescripteur de formation et l'organisme de formation
- L'accueil de premier niveau optimise, par une coordination régionale, les dispositifs et structures existantes. Il s'appuie sur l'ensemble des prestations disponibles, au-delà du bilan de compétences et de la VAE. Il est ouvert aux demandeurs d'emploi mais aussi aux salariés.
- La mise en relation avec l'organisme de formation est faite par le prescripteur. Elle s'appuie sur l'agrément de l'offre de formation susceptible de bénéficier des crédits issus du fonds régional. Dans le cas des contrats en alternance, cette mise en relation concerne non seulement l'organisme de formation mais aussi l'entreprise d'accueil.

En conclusion ...

Un système centré sur la sécurisation des trajectoires

