



Études

Opinion

Ouvertures

Territoires

Le regard des organismes de formation sur la commande de Pôle emploi

Pôle emploi a succédé aux Assedic pour la formation des demandeurs d'emploi, en généralisant leurs besoins à l'échelle de la région. Les organismes ont répondu par des formations plus standard. Aujourd'hui, alors que le chômage ne cesse de croître, l'heure est peut-être à une approche plus individualisée, et à un traitement plus local des besoins des demandeurs d'emploi.

territoires
formation continue
insertion organismes
apprentissage
demandeurs d'emploi
travail individus

Alexandre **Meliva**
Céreq

Proposition du Céreq

Mieux appréhender les besoins des demandeurs d'emploi, par un retour à des approches individualisées et des commandes initiées par les agences locales.

Issu de la fusion entre les Assedic et l'ANPE en 2008, Pôle emploi a pris le relais pour la formation des demandeurs d'emploi. Son intervention se situe à une échelle démultipliée, et dans un contexte changé. Dorénavant, l'institution peut financer la formation de tous les demandeurs d'emploi, allocataires ou non du régime d'assurance-chômage. Elle fait face, de surcroît, à une dégradation sans précédent du marché du travail. Selon le ministère du Travail, la formation représente en 2009 une montée en charge de l'ordre de 15% par rapport à l'activité des ex-Assedic. Pôle emploi finance aujourd'hui 15% des formations destinées aux demandeurs d'emploi, via les actions de formations conventionnées (AFC) ou les actions de formation préalables au recrutement (AFPR).

En outre, alors que les Assedic limitaient leurs achats aux organismes de leur bassin d'emploi, l'organisation pyramidale de Pôle emploi le porte à envisager son action à une échelle régionale. Dans le cas des actions conventionnées, les besoins des agences locales sont consolidés par les directions régionales, et les commandes sont lancées à l'échelle de la région auprès d'organismes présélectionnés sur leur capacité à répondre à cette échelle. Les

organismes retenus, au nombre de sept maximum par grand domaine de spécialité, sont tenus de répondre durant trois ans aux demandes de Pôle emploi qui met leurs propositions en concurrence. En Provence - Alpes - Côte d'Azur, d'après une récente enquête auprès des organismes répondant à Pôle emploi et la Région (cf. encadré page suivante), la conséquence immédiate de ces changements d'échelle est un retour à une standardisation des formations. Cette standardisation s'affranchit des spécificités locales, après une décennie dominée par une intervention diversifiée des Assedic.

Aujourd'hui, ce positionnement rencontre ses limites face au traitement du chômage. En tout état de cause, l'institution ne pourra faire longtemps l'économie d'une formule de formation assouplie, appréhendant les besoins des demandeurs d'emploi, et négociée avec les organismes par les agences locales. Soit une procédure proche de celle en vigueur au moment des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), entre 1995 et 2002. À l'époque, la formule collective consolidée par les directions départementales du travail était assortie d'une formule individualisée pour des besoins spécifiques, et achetée par les agences locales. ●●●

L'étude

L'étude prend appui sur les témoignages recueillis auprès d'une dizaine de responsables d'organismes parmi les 28 retenus dans l'accord cadre de Pôle emploi PACA en 2010. La commande de Pôle emploi d'actions conventionnées a suscité des constructions organisationnelles diverses et complexes des organismes retenus, faites de regroupements et sous-traitances.

Les organismes rencontrés relèvent ainsi de statuts juridiques et configurations institutionnelles divers : opérateurs de ministères ; associations d'insertion, chacune en groupement avec d'autres organismes, et en concurrence sur au moins trois lots tertiaires ; organismes spécialistes du transport ; organismes sous-traitants des précédents.

L'étude a privilégié l'entretien semi-directif auprès des responsables de ces organismes.

Enfin, il faut rappeler le caractère récent de la commande de formation de Pôle emploi : les premiers marchés, donc les appels d'offre, ont été lancés en janvier 2010.

Retour à des formations standardisées

Au contraire des Assedic, dont les achats de formations privilégiaient le bassin d'emploi, les commandes de formation de Pôle emploi sont généralisées le plus possible à la région. Les directions régionales consolident les besoins enregistrés par les agences locales, dont elles ont connaissance notamment à partir de leur prospection des offres d'emploi. Ces besoins sont ensuite traduits en achats plus uniformes sur le territoire régional autour de quinze grands domaines professionnels, qui organisent le marché par lots.

Ce processus de standardisation n'est pas simple. Les organismes soulignent les difficultés rencontrées par Pôle emploi pour généraliser au territoire régional les besoins transmis par les agences locales, sans trahir leurs vœux initiaux : *« Ils ont beaucoup de mal à la direction régionale de Pôle emploi à élargir la demande sur l'ensemble du territoire. L'agence locale, même si elle est entrée dans le détail, c'est-à-dire le nombre d'heures qu'elle souhaitait pour faire telle ou telle formation, la même formation devant être appelée sur mettons quinze territoires, si chaque territoire avait une demande spécifique, elle n'a pas pu être identifiée comme spécifique. Au final il n'y a eu qu'une demande, et une demande standard. »*

Pôle emploi a résolu cette échelle de commande par un recours plus important que les autres acheteurs (les ex-ASSEDIC mais aussi la Région) aux formations certifiantes. *« Autant dans le cadre des ASSEDIC on a eu parfois des demandes très précises sur des morceaux de diplôme, là pas du tout. Là, c'est qualifier des gens, donc la plupart des gens c'est titre, diplôme, CQP. »* Ce recours aux formations certifiantes

est un moyen commode pour Pôle emploi de consolider les demandes des agences et de rationaliser l'offre sur le territoire régional. *« Pôle emploi s'est conformé aux exigences des certifications qui sont lancées de façon à pouvoir trouver un dénominateur commun à toutes ces demandes émanant des territoires, ça permet de lisser la demande. »*

En outre, la commande certifiante présente l'avantage pour Pôle emploi de couper court à toute négociation sur la qualité. *« Le fait de procéder ainsi, ça fait pas de discussion, et il n'y a pas de problème ni sur les heures, ni sur les pré requis, ni sur les contenus. »* Dans le cas des formations achetées par les ASSEDIC, avant d'adapter les procédures d'appel d'offre, toutes les caractéristiques des formations (durée, certification, niveau, etc.) étaient âprement négociées, dans un rapport proche du gré à gré. Les organismes devaient mettre en oeuvre des ingénieries spécifiques pour adapter les référentiels.

Conditions de capacité et regroupements des organismes

Pour répondre aux besoins de formation de Pôle emploi et atteindre une capacité de couverture régionale, les organismes sont tenus de se regrouper. Les regroupements se font sur la base de proximités culturelles et organisationnelles (secteurs institutionnels, réseaux d'appartenance, etc.). Outre l'exigence de couvrir le territoire régional, ces collaborations peuvent obéir à d'autres motivations, comme la couverture complète des niveaux de certification (avec les universités), ou celle des spécialités d'un domaine, ou encore l'accès à des équipements qui doivent recevoir l'agrément préfectoral. Dans ces cas là, les collaborations sont moins formalisées. Elles peuvent prendre la forme de sous-traitance ou de partenariats. Ceux-ci peuvent être ponctuels, le temps d'une formation, et noués avec d'autres structures que des organismes de formation. C'est le cas dans les domaines du transport et de la manutention où, afin de disposer de quais de déchargement agréés, une association liée à la branche professionnelle s'est assuré le concours d'entreprises déjà présentes sur les sites demandés par Pôle emploi.

Cependant, selon la taille des organismes, leur implantation initiale, et la variété des spécialités qu'ils dispensent, leur regroupement ne revêt pas les mêmes enjeux.

Les grands organismes généralistes, ceux membres d'un réseau, présents sur la totalité du territoire, se répartissent les sites essentiellement sur une base géographique en fonction des capacités techniques des partenaires (plateaux et équipements). Selon une association

ASSEDIC • Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

CQP • Certificat de qualification professionnelle

SIFE • Stage d'insertion et de formation à l'emploi

d'insertion membre d'un réseau national, « si les organismes pouvaient répondre séparément ils le feraient. »

Les très petits organismes, isolés, ou disposant de quelques spécialités phares comme les ateliers pédagogiques personnalisés, peuvent considérer le regroupement comme une opportunité de visibilité et d'évolution à une échelle qui leur était inaccessible. Au-delà de la dimension géographique, ils veillent à offrir une variété de spécialités afin d'être en mesure de fournir la palette complète demandée au sein d'un lot de marché. Ils engagent un travail de recension et répartition des spécialités de chaque membre, que chacun assure sur sa zone géographique d'influence. *« Il fallait être en mesure d'indiquer, dans l'accord-cadre, notre réseau d'entreprise et l'impact régional, départemental ou local... On est parti du principe que chacun devait partager en fonction de ses compétences historiques : chaque membre est resté sur son domaine de spécialité. On fait appel aux compétences des uns et des autres dans leur domaine de spécialité. Et ensuite le partage des lieux... dès qu'on a les villes, on interpelle tel ou tel partenaire en fonction de ses sites. C'est plus pour ça que le groupement était nécessaire, parce que nous, on n'avait pas la capacité nécessaire à répondre sur l'intégralité de la zone PACA. Donc c'est pour ça qu'on s'est regroupé. »*

Des réalisations incertaines

L'intervention de Pôle emploi tend à se confondre avec celle des régions. Mais elle s'en distingue nettement par le registre d'action attendu des organismes. Très peu informés des besoins, ils évoluent dans un contexte incertain, tout en devant répondre en quasi juste-à-temps aux appels d'offre. Les organismes ont peu d'éléments d'information, au-delà de la prestation demandée : *« La remontée des besoins nous ne la connaissons pas. Le problème c'est de connaître réellement les moyens demandés par chacune des zones, chacune des villes, afin de déployer le plus intelligemment possible nos ressources humaines et nos ressources matérielles. Mais le problème c'est que ça se fait pas du tout intelligemment, puisque ça se fait au fil de l'eau avec Pôle emploi. »*

Cette faible visibilité, les organismes la contournent par des contacts informels avec Pôle emploi : *« J'en ai pris connaissance en fait parce que j'ai interpellé la personne de la Direction régionale compétente sur le lot du Graphiste, afin de connaître les besoins, et déployer les moyens nécessaires et suffisants pour assurer le nombre de prestations adéquates » ; « On a des informations de par le relationnel qu'on a créé avec les Pôle emploi, qu'on connaît pour la plupart depuis un moment, on sait en discutant de manière informelle, ils nous le disent comme ça, de manière informelle. Mais sinon tout le besoin qu'il peut y avoir derrière, c'est vrai qu'on ne le connaît pas. »*

Les actions de formation préalables au recrutement (AFPR)

À côté des actions conventionnées et objets de marchés avec les organismes, Pôle emploi finance un ensemble d'actions confiées à des employeurs potentiels, et menées en collaboration avec eux. Les actions de formation préalables au recrutement (AFPR) préparent à une prise de poste. Le demandeur d'emploi est formé afin de lui permettre d'acquérir les qualifications et compétences professionnelles nécessaires pour accéder à un emploi vacant.

Actions conventionnées et AFPR concernent environ le même volume de demandeurs d'emploi, autour de 40 000 entrées chacune en 2010. Les AFPR enregistrent des taux de reclassement élevés, de l'ordre de 70 %, nettement supérieurs à ceux des actions conventionnées, inférieurs à 50 %. Ce score s'explique en grande partie par le caractère dédié des AFPR à un emploi spécifique. Elles nécessitent cependant une coopération et un travail attentif de toutes les parties, et ne sont pas à l'abri de biais de sélection en fonction des distances à l'emploi des bénéficiaires. En d'autres termes, il est possible que les demandeurs d'emploi qui participent aux AFPR soient les plus à même de retrouver rapidement un emploi.

En outre, les conditions de réponse aux appels d'offre obéissent à des temporalités très courtes. Les organismes disposent d'une quinzaine de jours pour définir leur projet sur tous les sites demandés ; aussi les 48 premières heures se révèlent décisives pour connaître les capacités de tous les partenaires : *« Dès qu'il lance l'appel d'offre, Pôle emploi nous envoie par e-mail le dossier. Et à partir de là on construit dans les 48 heures quasiment la réponse. On réunit tout le collectif concerné. Si on n'a pas la réponse lors de la séance, on appelle les acteurs concernés, on téléphone tout de suite pour savoir qui est en capacité de faire telle action dans les huit mois qui vont venir, si on pourra trouver un sous-traitant aux endroits où on n'a pas forcément toutes les possibilités. On fait l'hypothèse qu'on va y arriver... »*

Des réponses qui sont par conséquent marquées par le risque. De fait, passés les émois de la réponse, divers écueils attendent la réalisation des formations, qui n'impactent pas les organismes avec la même force. Pour la plupart d'entre eux, ce passage à une échelle d'activité quasi industrielle, que ce soit par les regroupements, ou les généralisations et standardisations des besoins locaux, est source d'inconfort. Ils identifient trois écueils majeurs que pose la généralisation au territoire régional des besoins de formation. Cependant, selon leur catégorie institutionnelle et leur logique économique, ils ne mettent pas l'accent sur les mêmes difficultés.

Les généralisations peuvent tout d'abord s'avérer coûteuses, notamment dans les domaines industriels et techniques. En effet, la généralisation suppose de disposer de plateaux techniques sur tous les sites demandés par Pôle emploi, y compris dans des villes de petite taille. Dans les domaines industriels et techniques, ces exigences vont particulièrement affecter les organismes généralistes publics et ceux spécialistes du transport, dont les implantations privilégient les économies d'échelle : *« Par exemple, sur Brignoles on a eu une commande il y a quelques mois sur "Modernisation*

Les ateliers pédagogiques personnalisés (APP) sont des lieux de formation dont l'activité pédagogique est organisée autour d'un centre de ressources pédagogiques conçu et animé par des professionnels de la formation individualisée. Ils mettent en oeuvre une démarche fondée sur l'auto formation.

des ascenseurs". On ne sait pas si le besoin était évalué ! Peut-être qu'il y avait 2 ou 3 personnes qui souhaitaient faire cette formation... Et du coup l'appel d'offre a été infructueux parce qu'aucun opérateur n'a pu répondre sur ce lieu. Il a été relancé en supprimant ce lieu, pour d'autres lieux où les besoins étaient plus importants, et où il y avait des plateaux techniques en capacité de réaliser» ; « On ne peut pas décentraliser à outrance non plus, on peut pas démultiplier nos centres en autant de villes demandeuses, parce que pour nous ça nous demande une gestion énorme derrière. »

Ensuite, les généralisations des besoins engendrent un risque d'omission de demandes spécifiques, qu'elles émanent des individus ou des entreprises. Les organismes associatifs, œuvrant dans le champ de l'insertion, ou les organismes spécialisés, habitués à une commande destinée à résoudre des problématiques locales sont les plus sensibles à cette question : « Le problème, à mon sens, de ce type d'achat, c'est qu'on est sur de la masse, et qu'on ne voit que les grosses forêts. On peut passer à côté d'un besoin qui est épisodique, pourtant nécessaire et que l'acheteur de masse ne traite pas : on peut avoir au niveau micro sur un territoire un besoin spécifique, qui a une temporalité relative, et passer à côté. » Ces organismes disent préférer des formules de formation adaptées aux besoins des employeurs, comme les actions de formations préalables au recrutement (AFPR), l'autre formule de formation de Pôle emploi, inspirée des anciens stages d'accès à l'entreprise (SAE) (cf. encadré page précédente).

Enfin, ces mêmes organismes soulignent aussi le risque d'obsolescence rapide des besoins locaux, dû à la généralisation à la région des besoins des agences. La dimension régionale génère des temporalités de réponse incompatibles avec l'immédiateté et la forte volatilité des besoins locaux : « Mais dès qu'on est sur de la masse comme ça, à partir du moment où on contraint au regroupement, on perd la souplesse qu'on pouvait avoir avant. » Elle suscite aussi des incompréhensions entre les niveaux locaux et régionaux de l'agence : « La vraie difficulté qu'on a, c'est la difficulté de communication qu'il y a à l'intérieur de Pôle emploi. C'est-à-dire que souvent on se retrouve face à des agences qui sont pas au courant, qui disent ne pas avoir eu les mêmes

Le garant des marchés

Dans chaque agence locale, un correspondant des organismes, appelé « garant des marchés », intervient pour la mise en oeuvre des actions. Cet agent de Pôle emploi a notamment la charge du recrutement des stagiaires et de leur convocation aux journées préalables d'information collective.

« Le garant connaît les critères des pré-requis de l'action. » « Le garant est le maître d'œuvre, de la mise en oeuvre, de l'effectivité des entrées en formation. Il va concevoir tous les positionnements des stagiaires, et nous les transmettre. »

Véritable pivot de la réalisation des formations, il l'est aussi de la rémunération des organismes puisqu'il doit réunir un minimum de huit stagiaires pour permettre leur rémunération. Une position qui suscite des craintes et critiques de la part des organismes : « Le garant on a des fois du mal à l'avoir, on l'a pas toujours, on l'a tard » ; « Le plus difficile est d'arriver à trouver qui va être notre garant, sur quelle action et sur quel site... c'est d'arriver à joindre au début le garant, de le savoir à l'avance. »

informations, [...], qui nous répondent que ça les intéresse pas, qu'ils ont autre chose à faire... »

Un assouplissement nécessaire face au chômage croissant

La commande de Pôle emploi a permis d'amortir la hausse brutale du chômage en 2009 ; du côté des organismes, elle a atténué la baisse des commandes des employeurs. Aujourd'hui, la recrudescence du chômage et la confusion de son aire territoriale d'intervention avec celle des régions, appellent un rééquilibrage de ses actions. Dans un avis récent, le Conseil économique social et environnemental (CESE) s'est prononcé en faveur de formations plus respectueuses des besoins locaux, notamment de ceux des demandeurs d'emploi. Un retour à des approches individualisées et à des commandes émises par les agences locales serait en outre plus cohérent avec les principes d'activation des dépenses qui font reposer sur les individus la responsabilité de leur réinsertion, des principes toujours en vigueur malgré la raréfaction des emplois.

Les SIFE individuels, mis en oeuvre à la fin des années 90 dans une conjoncture très dégradée, correspondaient à ce modèle plus proche des besoins des demandeurs d'emploi. Initiés par les agences locales de l'ANPE, ils constituaient de véritables assouplissements des versions collectives commandées par les directions départementales du Travail, avec des résultats positifs sur l'insertion. ■

Pour en savoir plus

« La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2009 : baisse de 5 % des entrées », J. Aude, DARES Analyses, n°57, 2011.

Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandation, avis du Conseil économique social et environnemental présenté par M. D. Jamme, rapporteur, juin 2011.

« Enquête "Sortants de formation" : plus de 60 % des bénéficiaires de formations financées par Pôle emploi sont en emploi six mois après la sortie de formation », A. Bonnet et S. Gaumont, *Repères et analyses statistiques*, n°19, Pôle emploi, 2010.

La formation des demandeurs d'emploi pour le compte de l'Assedic Alpes-Provence : une économie marchande ?, A. Meliva, Net.doc n°51, juin 2009.

Qualité des formations et emploi des formateurs. Le cas des stages proposés aux demandeurs d'emploi, A. Meliva, Relief n°19, 2007.

réagir sur
www.cereq.fr

Bref n° 296-1 ● février 2012

Bulletin de recherche
emploi-formation du Céreq

Directeur de la publication

N.

Secrétariat de rédaction et mise en page

Elsa Personnaz

Centre d'études
et de recherches
sur les qualifications

10, place de la Joliette,
BP 21321,
13567 Marseille cedex 02
T 04 91 13 28 28

www.cereq.fr

Commission paritaire
n° 1063 ADEP.

Reproduction autorisée à condition
expresse de mentionner la source.
Dépôt légal avril 2012.

Imprimé au Céreq
Publication gratuite
ISSN 2116-6110

ministère
du Travail
de l'Emploi
et de la Santé

ministère
national
de l'éducation
supérieure
vie associative

ministère
de la Santé