

# Intégrer les financements pour sécuriser les transitions professionnelles



Le cas de la « Conférence des financeurs »

Laurent DUCLOS  
Département des SYNTHÈSES - DGEFP

Journées d'information et d'échange de pratiques pour les Conseils régionaux | Jeudi 24 novembre 2011



# La notion de « parcours » : une entrée récente dans le droit positif...

- « *Parcours de formation* », ANI du **5 décembre 2003** relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle;
- « *Parcours d'insertion et de qualification* », Loi n° 2005-32 du **18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale;
- « *Parcours vers l'emploi* », Convention Etat-Anpe-Unédic du **5 mai 2006** relative à la coordination des actions du service public de l'emploi, art. 1;
- « *Parcours individuels personnalisés et action de formation* », « *Contractualisation des parcours* », « *Parcours d'accès à l'emploi* », Circulaire DGEFP n° 2006/35 du **14 novembre 2006** relative à l'action de formation et aux prestations entrant dans le champ de la formation professionnelle continue.
- « *Sécurisation des parcours professionnels* », ANI du **13 octobre 2005** relatif à l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi ; ANI du **11 janvier 2008** sur la modernisation du marché du travail, ANI du **14 novembre 2008** sur la GPEC ; ANI du **7 janvier 2009** sur la formation professionnelle où figure 51 fois l'expression « sécurisation des parcours professionnels » ; *Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels* (FPSPP) créé par l'ANI du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation, et par la loi n°2009-1437 du **24 novembre 2009** relative à l'orientation et à la formation professionnelle; *Contrat de Sécurisation Professionnelle* (CSP) crée par l'ANI du 31 mai 2011, et l'article 41 de la loi n° 2011-893 du **28 juillet 2011** pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels...

# La notion de « parcours » s'est imposée... sans toujours répondre à la question des « transitions » inhérentes à tout parcours.

**AAH** : Allocation aux adultes handicapés; **ACI**: Atelier et chantier d'insertion; **ADEC**: Action de développement de l'emploi et des compétences; **AER**: Allocation équivalent retraite; **AFAF**: Aide aux frais associés à la formation (PE); **AFC**: Action de formation conventionnée (PE); **AFD**: Allocation de fin de droit; **AFDEF**: Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (ex-AFF: allocation fin de formation); **AFE**: Aide forfaitaire à l'employeur (PE); **AFPA**: Association nationale pour la formation professionnelle des adultes; **AFPR**: Action de formation préalable au recrutement (PE); **AGEFIPH**: Association de la gestion du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées; **AI**: Association intermédiaire; **AIO**: Accueil, information, orientation (CR); **ANI**: Accord national interprofessionnel; **APCE**: Agence pour la création d'entreprise; **APEC**: Association pour l'emploi des cadres; **APLD**: Activité partielle de longue durée; **ARE**: Allocation d'aide au retour à l'emploi; **AREF**: Allocation d'aide au retour à l'emploi (pour les demandeurs d'emploi en formation-indemnisés); **ASNE**: Allocation spéciale du Fonds national de l'emploi; **ASS**: Allocation de solidarité spécifique; **ATD**: Allocation temporaire dégressive; **BC**: Bilan de compétences; **CAF**: Contrat d'accompagnement formation (Mesure jeunes actifs); **Cap emploi**: organisme spécialisé de placement des travailleurs handicapés; **CAPE**: Contrat d'appui au projet d'entreprise; **CBE**: Comité de bassin d'emploi; **CCP**: Certificat de compétences professionnelles; **CCREFF**: Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle; **CFP**: Contrat d'études prospectives; **CP**: Contrat de professionnalisation; **CAp**: Contrat d'autonomie; **CEU**: Chèque emploi service universel; **CI**: Contrat individuel de formation; **CIO**: Centre d'information et d'orientation; **CIVIS**: Contrat d'insertion dans la vie sociale; **COPIRE**: Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi; **CPER**: Contrat de projet État-Régions; **CPRDFP**: Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles; **CR**: Convention de revitalisation; **CRP**: convention de reclassement personnalisé; **CTP**: Contrat de transition professionnelle; **CSP**: contrat de sécurisation professionnelle; **CUI-CAE**: Contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi (ex-CAE); **CUI-CAE passerelle**: Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi passerelle; **CUI-CIE**: Contrat unique d'insertion - contrat initiative emploi (ex-CIE); **CVAE**: Congé de validation des acquis de l'expérience; **DIF**: Droit individuel à la formation; **DLA**: Dispositifs locaux d'accompagnement; **DRE**: Dispositif de recrutement; **DUDE**: Dossier unique du demandeur d'emploi; **FC**: Fonds de la chance; **EA**: Entreprises adaptées (ex-Atelier protégé-TH); **EDEC**: Engagement de développement de l'emploi et des compétences; **EI**: Entreprise d'insertion; **EPIDE**: Établissement public d'insertion de la défense; **EPOCQ**: Entreprises – pouvoirs publics: coopérer pour qualifier; **ESAT**: Etablissement ou service d'aide par le travail (TH); **ETTI**: Entreprise de travail temporaire d'insertion; **Fonds (FACT; FAF; FAJ; FDI; FDS; FGIE; FGIF; FIPHFP; FIPJ; FISO; FNE)**: Fonds national de l'emploi; **FNRT**: Fonds national de revitalisation des territoires; **FONGECIF**: Fonds pour la gestion du congé individuel de formation; **FPSPP**: Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (ex-FUP); **FSE**: Fonds social européen; etc.); **GE**: Groupement d'employeurs; **GEIQ**: Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification; **GPEC**: Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences; **IAE**: Insertion par l'activité économique; **IDE**: Maison de l'emploi; **IDPH**: Maison départementale d'insertion des handicapés; **ML**: Mission locale; **MRS**: Méthode de recrutement par simulation (PE); **NACRE**: Nouvel accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise; **OCTA**: Organisme collecteur de la taxe d'apprentissage; **OPACIF**: Organisme paritaire de gestion du congé individuel de formation; **OPCA**: Organisme paritaire collecteur agréé; **OPP**: Opérateur de placement privé; **OVR**: Offre valable de reclassement (PE); **PAIO**: Permanence accueil, information et orientation; **PE**: Pôle emploi; **PIJ**: Point d'information jeunesse; **PLIE**: Plans locaux pour l'insertion et l'emploi; **POE**: Préparation opérationnelle à l'emploi; **PPAE**: Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi; **PPE**: Prime pour l'emploi; **PSE**: Plan de sauvegarde de l'emploi; **RAC**: Régime d'assurance chômage; **RSA**: Revenu de solidarité active; **RSE**: Responsabilité sociétale des entreprises; **RQ**: Régie de quartier; **SAMETH**: Service d'appui au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés; **SIAE**: Structure d'insertion par l'activité économique; **SPE**: Service public de l'emploi; **SPEL**: Service public de l'emploi local; **SPER**: Service public de l'emploi régional; **SPO**: Service public de l'orientation; **TP**: Titres professionnels du ministère chargé de l'emploi; **VAE**: Validation des acquis de l'expérience; **ZFU**: Zone franche urbaine; etc.

## Où en est notre boîte à outils en termes de droits, d'institutions, de dispositifs, d'incitations, de fonds, etc. ?

# La difficile prise en charge institutionnelle des risques individuels

## Nuage de risques

Perte d'emploi **Précarité du statut**  
Sentiment d'insécurité **Difficile maintien de la continuité des droits** **Nécessité d'une couverture sociale** **Multiplicité des guichets**  
**Difficultés à s'informer** **Difficultés à s'orienter** **Difficulté à formaliser un projet**  
**Méconnaissance de l'offre de formation**  
**Méconnaissance du marché du travail**  
**Variabilité des critères d'entrée dans les mesures de soutien**

## Nuage d'institutions

**Département** **Pôle**  
**Opérations** **reclassement**  
**acteurs**  
**fonction**

# Une orientation normative globale mais plusieurs champs d'action

## Un nouveau point de vue

*Le « parcours professionnels »*

## Une nouvelle orientation normative

*« Sécuriser les parcours professionnels »*

### Équiper l'individu pour le marché

- *Formation tout au long de la vie (FTLV) + obligations de l'employeur au « maintien de la capacité à occuper un emploi » (Cass. soc., 23 oct. 2007, n°06-40.950).*
- *Politique active du marché du travail (PAMT)*

Exemple de l'avenant n° 3 du 18 mai 2009 à l'ANI du 11 janvier 2008 (article 14), étendu par arrêté du 7 octobre 2009.

▶ **Vers des droits portables et / ou transférables ?**

### Équiper le marché pour l'individu

- *Service public de l'emploi « élargi »...*  
... au sens des missions, incluant précisément « l'aide à la sécurisation des parcours » (art. L. 5311-1 c. trav.);  
... au sens institutionnel, incluant notamment les collectivités territoriales et les OPCA (art. L. 5311-2 à L. 5311-4 c. trav.).

Exemple des pratiques développés par les agences « CTP-Transitio » ou les Groupements d'activités du réseau Amétis auprès des entreprises en termes de « sécurisation du recrutement »

▶ **Vers une territorialisation de la fonction RH ?**

Accroître la capacité d'un réseau d'institutions au bénéfice des parcours :  
Comment (ré-)équiper ce réseau en termes d'organisation des partenariats, de coordination des interventions, d'intégration des financements

# Le problème : suivre la personne dans « son » parcours



- La notion de « *parcours* » s'est progressivement imposée... mais sans répondre à la question des « *transitions* » inhérentes à tout parcours.
- Alors que le « *droit à l'initiative du salarié* » (cf. DIF/CIF, VAE, etc.) est formellement reconnu, le demandeur d'emploi est plus souvent prisonnier d'un « *parcours prescrit* » (à vocation d'insertion, de professionnalisation, de formation, de placement).
- La notion de parcours, aujourd'hui, est à titre essentiel un attribut des dispositifs de la politique de l'emploi plutôt qu'un attribut de la personne.
- La logique autonome du parcours bute, de ce fait, sur le périmètre institutionnel des financeurs, la logique des financements dédiés ; elle bute sur des garanties définies en « *tuyaux d'orgue* ».

✚ Que peut la *conférence des financeurs* dans ces conditions ?

✚ Qu'est-ce d'ailleurs qu'une *conférence des financeurs*, par différence avec d'autres modes d'intégration des financements, d'autres logiques ou instruments de co-financement ?

# Conférences des financeurs : éléments de débat

- « Dans le cadre d'importants licenciements économiques (...) nous avons assisté à des exemples très intéressants d'organisation sous forme de conférence des financeurs. Ainsi, l'opération **ARRMEL** (« Appui, Reconversion, Reclassement dans la Métropole Lilloise »), qui devait inclure un grand nombre de salariés dans un plan de reconversion, a été un succès. Dans ce cas, le **mode d'organisation est neutre en termes de compétences**, et ne gêne de fait aucun acteur. Cette opération, ponctuelle et ciblée, pourrait être élargie. »

DGEFP in Carle (Jean-Claude), prés., « Formation professionnelle : le droit de savoir », Rapport d'information du Sénat, juillet 2007(II) : 151.

- « La phase de concertation préalable à l'écriture du **PRDF** (a débouché dans certaines régions sur la mise en place d'une) conférence des financeurs (...). L'objectif (...) **ne consiste pas à mutualiser les fonds (...) mais (à) parvenir à une vision globale (quant à leur) utilisation** (...) afin de déceler les chaînons manquants, d'améliorer la cohérence des interventions (et) de les rationaliser. (...) Ce souci de bonne gestion (...) se double d'une **volonté politique partagée** (...) : « sécuriser les parcours professionnels » en proposant une réponse adaptée à la (situation de la personne, plutôt qu'à son statut présent). L'identification des doublons comme des lacunes devrait permettre de mieux orienter les fonds disponibles en respectant la place et le rôle de chaque organisme. »

Association des Régions de France, « PRDF : entre ardente obligation et mission impossible », juin 2007 : 120-121.

- « (Il faut) mettre les **acteurs opérationnels de terrain** en capacité de trouver facilement des solutions de financement pour **(construire) des parcours (en fonction de la situation des individus)**. Cela suppose (...) de généraliser les démarches de coordination des doctrines d'emploi des fonds dans le cadre de conférences des financeurs (qui laisseraient) aux responsables opérationnels les marges de manœuvre nécessaires pour **accommoder les règles et les critères** afin de pouvoir tricoter le bon parcours, c'est-à-dire celui qui donnera à la personne les meilleures chances d'intégration professionnelle. »

Marimbert (Jean), prés., « Le rapprochement des services de l'emploi », Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Paris, DF, janv. 2004 :

# Les conférences *in situ* : deux prototypes

<b>MODALITÉS</b> / <b>OBJET</b>	<b>LE « PARCOURS » DE FORMATION</b>	<b>LA « TRANSITION » PROFESSIONNELLE</b>
<b>ACTEURS CONCERNÉS</b>	Financeurs de la formation professionnelle	Financeurs, prescripteurs et opérateurs
<b>CHAMPS D'INTERVENTION</b>	Formation des demandeurs d'emploi et des actifs (Cf. Annexe 4 Cir. DGEFP n° 2010-24 du 22.10.10 /IAE)	Accompagnement des mutations économiques ; formation des demandeurs d'emploi et des actifs ; insertion ; etc. (Cf. Annexe 5 <i>ibid.</i> / Réf. CTP)
<b>NATURE DE LA CONFÉRENCE</b>	<b>Concertation stratégique sur un thème d'intérêt commun</b>	<b>Résolution de problèmes relatifs à des cas individuels</b>
<b>SUPPORT FORMEL</b>	<b>Convention cadre ou « contrat dirigé » (type CPRDF)</b>	<b>Procédure <i>sui generis</i></b>

# Circulaire CPRDF n° 2010-24 du 22 octobre 2010 : une timide référence aux conférences des financeurs

- **Annexe 4 (le diagnostic territorial partagé)** : « solliciter les structures d'IAE pour établir les besoins de formation des publics en insertion et s'assurer que ces informations soient mises à disposition du CCREFP. Les salariés en insertion, du fait de leur double statut (salarié et demandeur d'emploi) ne sont pas toujours clairement identifiés dans les programmations des conseils régionaux et des OPCA. C'est pourquoi le volet « adultes » du CPRDFP doit aborder la formation des salariés en IAE afin de clarifier la répartition des responsabilités entre financeurs, **si nécessaire au moyen d'une conférence de financeurs** ».
- **Annexe 5 (formation des demandeurs d'emploi)** : « l'objectif est d'organiser une coordination et une répartition des actions financées entre la région, l'Etat et pôle emploi, selon les publics et/ou les types d'actions permettant d'aboutir à une carte et un calendrier de formations partagé. Cette coordination devra permettre de s'accorder sur des modalités de prise en charge des projets individuels de formation non couverts par les marchés existants et sur la sécurisation financière de ces projets, **par exemple en mettant en place des conférences de financeurs ad hoc** ».
- **Annexe 8 (formation à destination des publics particulièrement fragilisés)** : « **dans le cadre de conférences de financeurs**, le conseil régional peut apporter son soutien financier dans des cas particuliers (formations longues courant au-delà de la durée du **CTP** ou de la **CRP**, par exemple) ».

# Quelques initiatives régionales autour de l'exercice CPRDF

**CPRDF Haute-normandie | Instance Régionale de Gouvernance de la formation continue** à double configuration « *politique* » (connaissance partagée des moyens; priorités stratégiques, coordination et optimisation des commandes) et « *technique* », dédiée à « *l'examen des projets non couverts par les dispositifs existants pris chacun isolément et nécessitant la proposition d'une solution « formation » particulière* »).

**CPRDF Lorraine | Comité des financeurs** « *comprenant, outre les signataires du CPRDF, tous les financeurs de la formation tout au long de la vie en Lorraine sera réuni de manière régulière selon un ordre du jour et un périmètre établis par le Comité de Pilotage* ».

**Projet**

**PACA | Approche centrée sur la technique du fonds**, dans la continuité des fonds d'Intervention Régionale pour l'Investissement Social (IRIS) développés à partir de 2009, avec le projet de créer un Fonds Régional de Continuité Professionnelle à gouvernance quadripartite fonctionnant par appels à projets, assortie d'une volonté de passer d'une logique de statut à une approche en termes de parcours pour faire converger les interventions des différents financeurs...

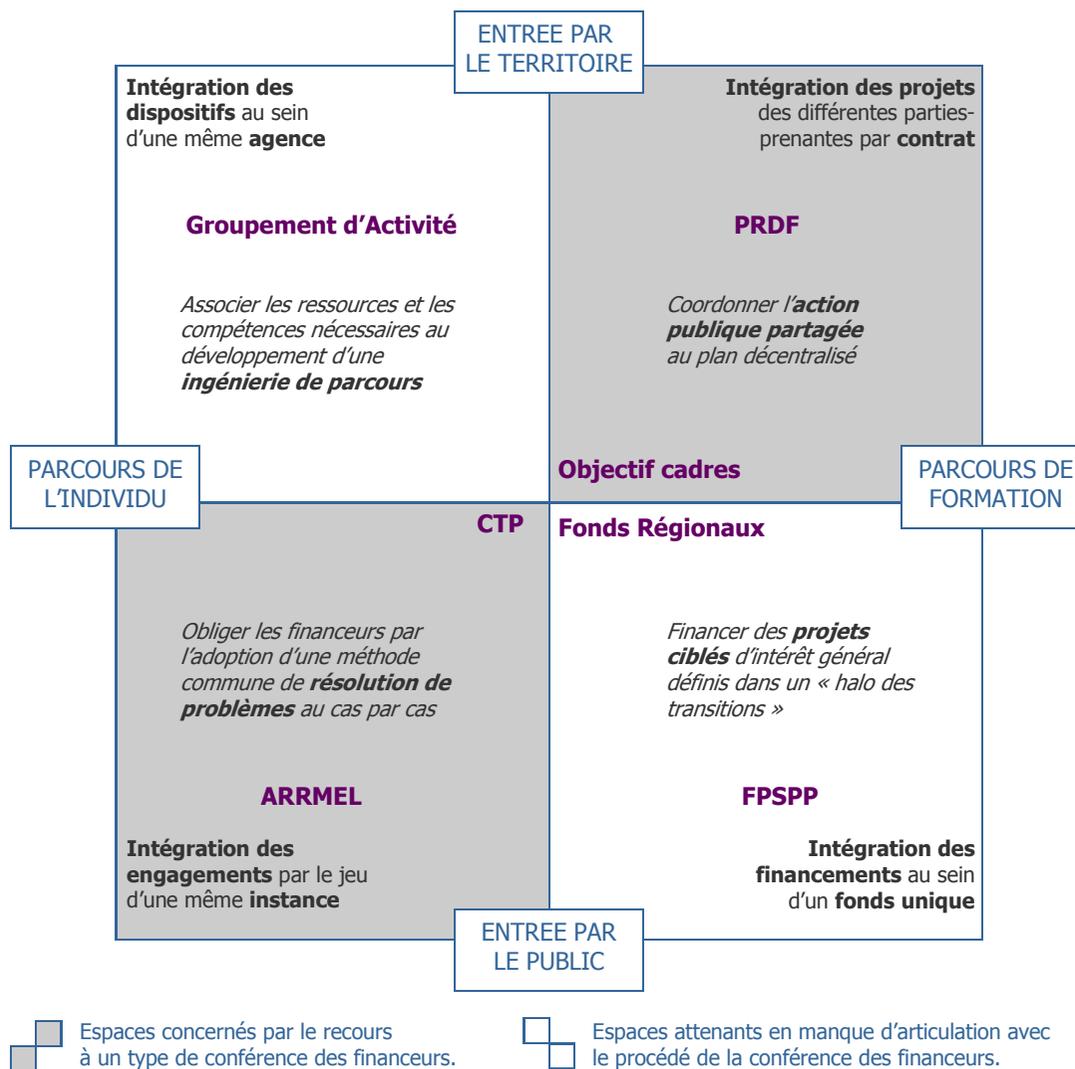
- ▶ **La conférence des financeurs comme auxiliaire du PRDF**
  - Pourquoi recourir au procédé de la conférence des financeurs dans un cadre d'action publique *a priori* partagé (art. L.214-13 C. Educ.) ?
  - Différencier la logique de projet commun (« conférence stratégique ») d'une simple logique de projection (« jacobinisme régional »).
  
- ▶ **La conférence des financeurs dans un cadre d'accompagnement des mutations économiques (ARRMEL; CTP)**
  - Peut-on connaître *a priori* les besoins liés à un cas déterminé de transition professionnelle ?
  - Privilégier l'entrée par le « parcours », c'est déterminer une procédure de prise de décision au cas le cas (*cf.* également le cas « Objectif cadres » /Cr. DGEFP n°2002-12 du 19 mars 2002).

## ► Nouveaux usages pour la conférence des financeurs ?

- En amont du soumissionnement aux appels à projets du FPSPP (Cf. art. L. 6332-18 à 6332-22-2 C. Trav.; AP des 13 et 31 août 2010 / art. 3.1, axe 2 et 4; Annexe 8 Cir. DGEFP n° 2010-24 du 22.10.10) ;
- Comme préfiguration à une mutualisation au « second degré » à travers les fonds de sécurisation des parcours ;
- Comme instance au sein de dispositif de type « agence de transition » (CTP ; Groupements d'Activité / Accord cadre national du 21.05.10). Cas particulier des missions locales dont les financeurs n'appartiennent pas tous au CA : l'IGF propose qu'une CF devienne l'auxiliaire des Conventions Pluri-annuelles d'Objectifs pour traiter des divergences stratégiques et/ou intervienne en cas d'alerte sur la situation financière des ML [cf. Rapport IGF 2010-M-019-02].

# Les conférences de financeurs et les autres formes d'intégration des financements : un problème d'articulation ?

SOURCE : Ducloux (L.), 2011, « La conférence des financeurs »  
Notes du Département des Synthèses, n°4, mars.



# Un droit procédural de la conférence des financeurs ?



Faire des « transitions » l'instance commandant la combinaison des « solutions de financement » qui sont aujourd'hui attachées à des statuts contingents de la personne = la conférence des financeurs est un moyen de franchir la barrière des institutions.

- ▶ L'exigence de « neutralité en termes de compétences » implique de découpler :
  - le **niveau stratégique ①**, régional, où les acteurs s'engagent par convention à adopter pour leur compte propre et à travers ses interventions le « point de vue des parcours » ;
  - du **niveau opérationnel ②** où c'est une **procédure qui engage** ces mêmes acteurs à régler une série de cas individuels (*cf.* le modèle de la « bassine à friture » de Philippe Dole à propos du dispositif ARRMEL).
- ▶ Réguler la production de décisions situées pour ce nouvel objet juridique que constitue la « transition professionnelle » suppose d'introduire des régularités d'enchaînements pour cette prise de décision décentralisée : « *au plan décentralisé, la conférence des financeurs doit permettre de rendre lisible – en fait de révéler – l'action de chacun et de décider ainsi de la part que chacun doit prendre au financement, comme du titre auquel il intervient, en application par exemple d'un principe de subsidiarité. Par le jeu de la conférence, on devrait pouvoir s'assurer que chaque acteur couvre bien son champ d'intervention. Et s'il reste alors des « trous » dans le parcours de la personne, les parties-prenantes, dans le plein exercice de leurs responsabilités, seraient en droit de s'engager à prendre telle ou telle disposition dérogatoire* » (V. Sort, Agefos-PME).