

TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation Formation professionnelle Région

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI ET DE LA SANTÉ

Délégation générale à l'emploi
et à la formation professionnelle

Sous-direction des politiques
de formation et du contrôle

Mission droit et financement de la formation

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

NOR : ETSD1120060C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle à Madame et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Depuis 1985, l'État en collaboration avec les conseils régionaux et les partenaires sociaux, confie aux CARIF-OREF les missions de centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation ainsi que de banque de données informatisées sur l'offre de formation. Sur une période plus récente, ces structures ont pris en charge également le suivi de certains dispositifs (VAE, par exemple) et assument la mise en œuvre de portails ou services téléphoniques régionaux.

Les circulaires du 3 janvier 1985 et du 18 octobre 1989 du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle sont venues préciser les attentes de l'État vis-à-vis de ces structures sur les champs précités.

Généralisés lors de la négociation des contrats de plan État-région en 1988, les observatoires régionaux emploi-formation (OREF) constituent des outils d'analyse, d'études sur la relation emploi-formation et les besoins de qualification dans les régions.

Ces deux types de structures CARIF et OREF sont généralement cofinancés par l'État et les conseils régionaux à titre principal dans le cadre des contrats de projets État-région (CPER).

Certains organismes sont également devenus des partenaires du service public de l'emploi régional (SPER) en fournissant aux services départementaux et aux équipes locales les éléments statistiques, de bilan, de prospective leur permettant d'élaborer les diagnostics locaux.

Les préconisations de la circulaire ne remettent pas en cause la gouvernance des structures, le partenariat entre l'État et les conseils régionaux en demeurant le fondement.

I. – LE RÔLE DES CARIF-OREF COMME STRUCTURE À LA DISPOSITION DES SERVICES DE L'ÉTAT EN RÉGION EST RÉAFFIRMÉ

La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie a renforcé le document de coordination régionale des politiques de formation professionnelle (contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, CPRDFP). Ce document nécessite une bonne coordination des acteurs de la formation professionnelle, son opérationnalité et son objectivité dépendant pour partie de la qualité du diagnostic partagé entre l'État, les conseils régionaux et les partenaires sociaux.

Dans le cadre de leur élaboration, l'OREF contribue ainsi à la production d'éléments d'éclairage statistique sur le champ régional de l'emploi-formation pour établir ce diagnostic.

Par ailleurs, compte tenu des compétences des CARIF-OREF en matière d'accompagnement de réseaux et de connaissance du tissu statistique et économique régional, le rôle majeur de ces acteurs est réaffirmé pour répondre aux besoins d'information, de sensibilisation et d'animation des décideurs régionaux et des organismes et réseaux en contact avec le grand public.

Cela étant, dans la pratique, une forte variété de situations est constatée, qu'il s'agisse du champ de leur activité, des modalités de gouvernance, de la nature et de la mise en œuvre des commandes passées jusqu'à l'exploitation de leurs travaux par les décideurs.

Si cette diversité peut refléter des spécificités régionales, il importe toutefois que la commande de l'État destinée aux CARIF-OREF soit clairement définie afin de garantir une pleine visibilité de leur action et ainsi de garantir l'aide à la décision attendue de leur contribution.

C'est pourquoi, dans le prolongement du rapport de l'inspection générale des affaires sociales d'avril 2010, une clarification du rôle et du fonctionnement des CARIF et des OREF est nécessaire pour la période 2011-2013. Si les financements attribués dans le cadre du contrat de projet État-région jusqu'en 2013 n'ont pas vocation à être rediscutés, le pilotage, la délimitation du champ d'action, l'évaluation et le financement de ces structures doivent faire l'objet d'une redéfinition précise.

II. – LES MISSIONS ET LE PILOTAGE DES CARIF-OREF DOIVENT ÊTRE RÉNOVÉS POUR RÉPONDRE À CES NOUVEAUX ENJEUX

A. – NATURE DES OBJECTIFS ASSIGNÉS AUX STRUCTURES CARIF-OREF

Afin de normaliser l'activité de ces structures pour la partie financée par la DGEFP, je vous demande que les financements accordés par l'État sur la période restante du CPER s'inscrivent dans le strict respect des orientations suivantes :

1. Sur le champ des activités des CARIF

Les CARIF constituent un réseau d'opérateurs auprès des professionnels de la formation en relation avec les partenaires sociaux et les acteurs de la formation professionnelle. Ils s'adressent aux professionnels de la formation et assurent deux fonctions essentielles :

- favoriser la formation tout au long de la vie par l'accès à l'information sur la formation professionnelle, sur les droits et les voies d'accès à la formation ;
- apporter un appui aux réseaux d'informateurs locaux dans leurs missions d'information, d'orientation, d'insertion et de formation.

1.1. *L'accompagnement à la professionnalisation et à l'échange des bonnes pratiques des acteurs des réseaux de l'accueil-information-orientation et du champ emploi-formation*

Cet accompagnement doit se traduire par des actions précises, concrètes et mesurables.

À cette fin, il doit s'exprimer sur la base de la réalisation d'un certain nombre d'actions telles que : nombre d'actions collectives d'information sur l'année et public cible, information sur site dématérialisé, nombre de réunions collectives sur l'échange de bonnes pratiques, production de livrables déterminés, animation et accompagnement des conventions liant les acteurs de terrain sans travailler pour ces réseaux.

À titre d'exemples et de manière non exhaustive, cette mission peut consister à :

- former des professionnels et constituer un centre de ressources documentaires à leur destination. Il conviendra d'être très précis sur cette activité au moyen d'un programme structuré, défini avec les réseaux de l'accueil-information-orientation, mettant l'accent sur des thématiques transversales ou des outils communs à plusieurs réseaux, s'adressant à un public décroisé (mixité des professionnels). Il doit s'agir par ailleurs d'un effort interne, réservé aux professionnels des réseaux ;
- mettre à disposition des outils d'élaboration, de suivi ou d'évaluation de parcours d'orientation et de qualification (y compris VAE) ;
- apporter un appui technique à l'animation d'espaces métiers dans les territoires, appuyer des démarches qualité ;
- animer des réseaux professionnels d'échange de pratiques, au moyen des modalités de soutien passées en revue ci-dessus.

1.2. *L'information sur l'offre de formation*

Le rapport de Jean-Marie MARX sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et celui de l'inspection générale des affaires sociales ont mis en lumière deux constats :

1. L'organisation de la collecte sur l'offre de formation, telle que réalisée aujourd'hui, ne permet pas de recueillir l'intégralité des informations, notamment sur l'offre publique de formation.

2. Cette collecte ne bénéficie pas suffisamment à l'usager dans la mesure où le délai moyen constaté de 129 jours entre la prescription de la formation par le service public de l'emploi et l'entrée effective du demandeur d'emploi en formation est socialement inacceptable.

En conséquence, il appartient à l'État de s'assurer que le cadre proposé permet, sur l'ensemble du territoire, à tout usager et particulièrement à un demandeur d'emploi ou à un jeune, d'accéder à l'offre publique de formation dans les délais les plus courts possibles.

Or, la collecte de l'offre de formation par les CARIF, en ne permettant la prescription en ligne que dans de très rares cas, n'est pas aujourd'hui pleinement mise au service de l'utilisateur.

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

Dans ce cadre, le rôle des CARIF est principalement attendu sur la facilitation du processus de saisie dans la base par les organismes et le contrôle qualité des informations entrées dans la base et d'analyse de l'offre.

Par ailleurs, les partenaires État et régions conservent naturellement la possibilité de décliner régionalement cette offre recensée nationalement sur tous les supports d'informations régionaux qui comportent ces données (portails régionaux d'accès à l'offre de formation notamment).

La mise en place de la base nationale précitée s'effectuera concomitamment avec la mise en place progressive par Pôle emploi d'un dispositif de prescription et de suivi en ligne de l'offre de formation pour son réseau.

La prescription en ligne de l'offre publique de formation devra donc être effective dans les régions au plus tard au terme du 1^{er} semestre 2012. Un document de cadrage du dispositif attendu sera diffusé dans la première quinzaine de septembre à cet effet.

Les CARIF devront, en outre, participer à la mise en œuvre des dispositions transitoires entre l'ancien et le nouveau dispositif afin de s'assurer d'une qualité optimale en continu de la base de données.

1.3. Accompagner, le cas échéant, les réseaux lors de la mise en place du service public de l'orientation

Les CARIF ont vocation à accompagner la professionnalisation des acteurs des structures des réseaux régionaux d'orientation dans le cadre de la mise en œuvre du service public de l'orientation.

Cependant, ces structures n'ont pas vocation à être labellisées ni à agréer les structures sollicitant ce label.

2. Sur le champ des activités des observatoires régionaux emploi et formation (OREF)

Les OREF contribuent à l'observation, l'analyse et la prospective sur les évolutions de l'emploi, des compétences, des qualifications, de la formation et de la relation emploi-formation, ainsi que sur les évolutions des besoins et attentes des publics et ce, en prenant en compte les mutations économiques, démographiques et sociales. Ils doivent ainsi constituer pour les décideurs régionaux État et conseil régional, un appui et une aide indispensables à l'élaboration des politiques régionales de formation professionnelle.

2.1. Mission d'appui au CCREFP dans le cadre du suivi du CPRDFP

Par son appui technique et méthodologique et par son rôle en matière d'anticipation des mutations économiques, l'OREF apporte une plus value déterminante, à la fois comme lieu de rencontres et d'échanges entre tous les acteurs visés par la loi et comme lieu de synthèse et de capitalisation des études.

L'OREF peut également faire prospérer les outils statistiques de suivi des CPRDFP.

L'OREF sera systématiquement associé ou destinataire des études et travaux statistiques et prospectifs auxquels la DIRECCTE et les autres services statistiques de l'État sont parties prenantes.

2.2. Mission d'analyse sur le champ emploi-formation

L'analyse territoriale des enjeux du champ emploi-formation fait partie du cœur de métier de l'OREF.

L'OREF, en coordination avec les services régionaux de l'État et du conseil régional chargés du développement économique, participe à la mise en place d'une cartographie du lien emploi-formation (analyse territoriale des qualifications et des besoins de formation) afin d'éclairer les acteurs sur les évolutions prospectives de moyen terme et les besoins de formation prévisibles.

2.3. Fourniture d'un corpus commun à des utilisateurs multiples

L'OREF sera positionné comme assembleur des données régionales (diagnostic de base mis en circulation entre les acteurs).

Dans la mesure du possible, vous chercherez à mettre en synergie les acteurs régionaux qui produisent de l'information sur ce thème : les services d'études de statistiques et d'évaluation de la DIRECCTE, Pôle emploi, les services de la région et les observatoires de branches notamment lorsqu'il existe une déclinaison régionale de ces entités.

À titre d'exemples et de manière non exhaustive, cette mission peut consister :

- à fournir des outils d'agrégation de données fournies par les différentes entités chargées de l'observation sur le champ emploi-formation (SESE, DARES, INSEE, branches professionnelles, etc.) ;

- à définir une plate-forme régionale commune d'indicateurs économiques sur le champ emploi-formation ;
- à offrir un appui méthodologique à des structures locales en charge de politiques publiques (outils, données statistiques, etc) ;
- à réaliser des diagnostics plus approfondis, sur des territoires en crise ou fragiles ;
- à créer des outils de GPEC territoriale (analyse prévisionnelle des effectifs par secteurs, besoins de renouvellement, nouvelles qualifications).

3. Les missions n'ayant pas vocation à relever des CARIF-OREF

En revanche, les activités suivantes, aujourd'hui réalisées par certains CARIF-OREF, n'ont pas vocation à se poursuivre, ces fonctions étant normalement assurées par d'autres opérateurs percevant des financements à cet effet :

- l'animation des projets d'aide de création d'entreprises, le conseil juridique ou toute autre prestation orientée vers le grand public, qui ne correspondent pas au cœur de cible de ces structures ;
- la mission de représentation de l'État et de coordination des acteurs dévolue dans les autres régions au préfet et au secrétaire général aux affaires régionales ;
- l'observation de l'égalité hommes-femmes ;
- l'émission d'avis techniques sur des sujets relevant de l'instruction d'autorités compétentes (ouverture d'une section d'apprentissage ou label « orientation pour tous », par exemple) ;
- le portage du centre régional de ressources et d'animation accompagnant le déploiement de l'emploi associatif ;
- l'organisation de séminaires pour le compte de tiers ;
- les travaux exclusivement administratifs, par exemple secrétariats divers (le CARIF restant bien évidemment un expert disponible dans les travaux du CCREFP) ;
- la réponse à l'appel à projets « Centre régional de ressources et d'animation » (C2RA).

Le développement des outils d'information sur les certifications doit s'effectuer en étroite coordination avec la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), qui reste la seule entité chargée de la labellisation en ce domaine.

Lorsque le CARIF-OREF est chargé du programme régional d'animation des missions locales, celui-ci devra strictement répondre aux dispositions de la convention prévue par la circulaire DGEFP n° 2008-15 du 29 septembre 2008.

En conclusion, les CARIF-OREF n'ont pas vocation à se substituer aux organismes chargés du suivi des dispositifs mais à proposer des actions de soutien et d'accompagnement des professionnels en lien direct avec ces publics afin de faciliter leur activité et les rendre ainsi plus efficaces.

Je vous demande donc de veiller à ne plus financer ces missions sur les fonds d'État et, le cas échéant, à établir des avenants aux protocoles déjà signés.

B. – LA COMMANDE DE L'ÉTAT S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE CONTRACTUALISATION ENTRE L'ÉTAT ET LES CARIF-OREF

1. Dialogue budgétaire

Je vous demande de dégager une feuille de route précise autour des actions susmentionnées et d'inscrire le financement par l'État des CARIF et des OREF dans le cadre d'un véritable dialogue budgétaire entre la DIRECCTE et la structure concernée.

Pour que ces missions soient réalisées selon des modalités satisfaisant les différents commanditaires et permettant à l'organisme de produire des prestations de qualité, un protocole de travail doit ainsi être systématiquement défini avec ces structures.

2. La conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens

La DIRECCTE établira avec les CARIF-OREF une convention d'objectifs et de moyens comportant les dispositions suivantes :

- la définition de l'ensemble des missions précises confiées par l'État au CARIF-OREF en fonction de la politique menée à l'échelon régional ;
- l'engagement d'un programme d'activités s'inscrivant dans le cadre de politiques nationales.

Ces modalités se déclineront notamment :

2.1. Sur le champ d'activités des CARIF

- par la mise en œuvre du nouveau dispositif d'information sur l'offre de formation ;
- par la valorisation des processus d'appui à la professionnalisation des acteurs de l'Accueil-information-orientation (AIO), notamment par une promotion des démarches qualité ;
- par la définition des missions qui sont exercées par la structure dans des dispositifs à visée nationale : la certification locale du dispositif d'information sur la formation, la mise en œuvre des dispositions de la loi sur l'orientation à travers l'animation du futur réseau labellisé d'organismes d'accueil de premier niveau et la nécessaire coordination nationale des services dématérialisés (sites Internet et services téléphoniques), la mise en œuvre de la VAE ;

- par le rôle attendu des CARIF dans la mise en œuvre régionale du service public de l'orientation ;
- par le rappel de l'obligation d'alimenter le portail national d'informations sur l'orientation et sur l'offre de formation professionnelle actuellement géré par Centre INFFO.

2.2. Sur le champ d'activités des OREF

- par la définition précise du champ d'intervention des Oref au niveau régional pour la commande de l'État en matière de prospective.

Il s'agira de mettre en œuvre des outils d'analyse performants à destination des décideurs locaux, notamment par la mise en cohérence des diagnostics territoriaux par le biais de zonages et d'une méthodologie partagés.

Plus particulièrement, vous définirez, en accord avec le rectorat et le conseil régional, la définition des travaux qui contribueront efficacement à l'élaboration du diagnostic, clef de voute de la décision d'engagement des partenaires dans la contractualisation du CPRDFP et de son suivi ;

- par la détermination d'une répartition précise des travaux d'observation emploi-formation et d'analyse des mutations économiques entre les différents services statistiques de l'État en région et la mise en place de programmes de travail structurés ; à cette fin, une articulation régulière avec les représentants et les organisations syndicales des principales branches professionnelles présentes au plan infrarégional doit être systématiquement recherchée afin d'accroître la pertinence de la politique régionale de formation ;
- par le renforcement de la définition convergente du zonage régional entre les acteurs dans la réalisation de diagnostics ;
- par la mise en place d'un outil de planification pour les services auxquels la réalisation des diagnostics est confiée, pour ce qui relève de la sphère de l'État (services SESE des DIRECCTE, Pôle emploi, INSEE, observatoire des branches...) ;
- par la mise en cohérence des différents diagnostics territoriaux réalisés au moyen d'une méthodologie appropriée (choix des indicateurs, méthode de travail pour ventiler les données par territoire, par exemple) ;
- par la définition des projets nationaux auxquels les organismes précités peuvent être associés et le cadre dans lequel ils ont vocation à participer ; en relation avec le groupe de travail mis en place par le CNFPTLV.

2.3. La convention détermine les modalités d'évaluation de l'activité de l'organisme

La convention d'objectifs et de moyens comportera les modalités de suivi et d'analyse des objectifs explicités *supra* au point 1. Le conseil régional peut naturellement être associé à l'élaboration de cette convention et ainsi participer à la définition de la commande et des attentes, sous réserve de définir précisément les champs d'intervention partagée ou propre à chacun des commanditaires.

La mise en place d'une comptabilité analytique détaillée, conformément aux recommandations du Parlement sur la justification de la dépense publique dans le cadre des lois de finances, devra être systématiquement mise en place dans toutes les structures pour l'exercice 2013. L'année 2012 permettra d'examiner les conditions de la mise en œuvre d'une telle comptabilité par les organismes.

Cette convention définira, par ailleurs, des indicateurs de gestion fiables issus d'une concertation nationale et locale pour chacune des actions constituant les activités principales de l'organisme.

Elle contiendra des indicateurs mesurant l'aspect qualitatif de l'activité de l'organisme mais aussi des indicateurs d'efficience et d'efficacité de la structure.

À titre illustratif, ces indicateurs pourraient s'appuyer sur les éléments développés dans le rapport précité de l'IGAS :

- le nombre des professionnels accompagnés et des structures aidées ;
- le développement qualitatif de l'activité sur le thème « professionnalisation des réseaux emploi-formation » pourra également s'apprécier à travers le ratio effort financier de l'État pour le CARIF-OREF/demandeurs d'emploi de la région et le ratio effort financier de l'État pour le CARIF-OREF / actifs dans la région ;
- l'évaluation de la gestion de la structure pourra être éclairée par exemple par des indicateurs explicitant le montant de la valeur ajoutée et celui de l'excédent brut d'exploitation / nombre de personnes présentes dans la structure.

La DGEFP constituera un groupe de travail avec les CARIF afin de proposer aux DIRECCTE une trame de convention et des indicateurs de gestion.

Une commission de suivi de la convention d'objectifs et de moyens associant les représentants du CARIF-OREF et de la DIRECCTE sera réunie deux fois par an afin de vérifier la réalisation des programmes d'activités assignés à l'organisme.

Compte tenu de la diversité des situations et des actuels cadres juridiques de ces structures, une adaptation au cas par cas du document sera attendue.

Le financement de ces structures doit être déterminé par le niveau et la nature des prestations définies tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Vous voudrez bien assurer la diffusion de cette circulaire au sein de vos services et me tenir informé des difficultés que vous rencontreriez dans son application sous le timbre de la DGEFP-Mission droit et financement de la formation. Je vous invite également à communiquer à la DGEFP le nom d'une personne ressource au sein de la DIRECCTE.

Afin de coordonner l'exercice, des réunions de travail seront organisées au cours des prochaines semaines afin de préparer une trame partagée de convention d'objectifs et de moyens pour 2012 et de proposer une batterie d'indicateurs disponibles.

Fait le 25 juillet 2011.

*Le délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle,*
B. MARTINOT