

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ÉVALUATION DU PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LES COMPÉTENCES (PIC) (2018-2023)

Évaluation des politiques publiques

Rapport public thématique

Janvier 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	21
Introduction.....	23
Chapitre I « Édifier une société de compétences » : une ambition sans lendemain	27
I - L'ambition initiale : placer les compétences au cœur des politiques publiques de formation et d'emploi	28
A - Une économie française lestée par un manque structurel de compétences.....	28
B - Agir structurellement sur les compétences par une double transformation conceptuelle et méthodologique.....	32
II - L'abandon de l'investissement transformant	37
A - L'absence de cadrage formel comme prélude à l'abandon de l'ambition	38
B - Des acteurs absents ou mis dans l'impossibilité de préserver le volet transformant du PIC	40
C - Un plan immédiatement et intégralement laissé aux mains du ministère du travail	42
Chapitre II À défaut de transformer, moderniser l'accompagnement par la formation des publics éloignés de l'emploi	51
I - Un déploiement et une modernisation surtout opérés au niveau régional	52
A - Le PIC entre continuité et changement : un « Plan 500 000 » plus abouti.....	52
B - Le rôle clé du haut-commissariat aux compétences : la conception et la négociation des pactes régionaux.....	64
II - Un État financeur mais à la peine dans le processus de modernisation.....	66
A - L'État en situation de simple financeur	66
B - Une réelle capitalisation des expériences sans essaimage des bonnes pratiques.....	70
C - Un système d'information en progrès mais insuffisant sur le plan du pilotage et de l'évaluation	71

III - L'analyse budgétaire et comptable :	
un PIC moins massif qu'annoncé et essentiellement régionalisé	74
A - Les insuffisances du pilotage qualitatif des moyens du PIC	75
B - Une augmentation des dépenses régionales sous l'effet des pactes régionaux moins massive qu'attendue	78
Chapitre III Atteindre les publics cibles :	
des résultats encore incertains et fragiles.....	85
I - Une augmentation des entrées en formation à nuancer, une absence d'effets structurants sur les parcours des moins qualifiés	86
A - Une augmentation des entrées en formation à tempérer et des résultats insuffisants concernant les publics prioritaires	86
B - L'absence d'effets visibles sur l'accès à la formation des demandeurs d'emplois de longue durée ou bénéficiant du RSA	94
II - Les publics prioritaires : des freins toujours nombreux, une individualisation des parcours encore inaboutie.....	106
A - Des objectifs nationaux non déclinés au niveau régional et seulement suivis <i>a posteriori</i>	106
B - La permanence d'obstacles structurels à la construction de parcours et à l'orientation vers la formation.....	110
C - L'individualisation des parcours : une concrétisation du « sur-mesure » et du « sans couture » à poursuivre et à améliorer	115
Liste des abréviations	123
Annexes	125

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

**

Le présent rapport d'évaluation est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143 6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour des comptes de mener des enquêtes thématiques et de l'article L.111-13 du même code, selon lequel la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Dans ses évaluations, la Cour s'attache notamment à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Comme pour les contrôles et les enquêtes, les évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour en lien avec les chambres régionales des comptes – ce qui est le cas pour le présent rapport. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs. Les principales parties prenantes à la politique évaluée sont associées aux travaux d'évaluation. Des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

La présente évaluation a été conduite par une formation commune associant les troisième et cinquième chambres de la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes Hauts-de-France, Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, constituée par arrêté du Premier président n° 23-267 en date du 21 avril 2023 modifié par les arrêtés n° 23-440 du 14 septembre 2023 et n° 23-720 du 6 février 2024 et intitulée « Évaluation du Plan d'investissement dans les compétences », laquelle, délibérant le 23 octobre 2024 a adopté les présentes observations définitives.

L'évaluation a été notifiée en décembre 2022, au stade de la note de faisabilité, puis à partir de juin 2023, une fois l'évaluation décidée, à 26 parties prenantes.

Dans la conduite de leurs travaux d'évaluation, les juridictions financières ont veillé à éviter toute redondance avec les quatre rapports annuels d'évaluation (2020-2023) publiés par le comité scientifique d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences créées par le ministère du travail à l'occasion de déploiement du plan. Un résumé de ces rapports est disponible en annexe n° 11.

Les juridictions financières ont également retenu l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne en tant que pays comparables à la France en termes de poids démographique et économique pour procéder à une analyse comparative. Il ressort de cette dernière qu'aucun de ces trois pays n'a, au cours de la période observée, fait le choix d'un plan d'investissement similaire au PIC visant à augmenter de manière générale les compétences de la population active par une transformation du système de formation professionnelle. Ils se caractérisent toutefois tous les trois, selon des modalités différentes d'intervention, par la mise en œuvre de programmes ou de dispositifs classiques destinés à accroître l'insertion des demandeurs d'emploi par la formation professionnelle.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour, applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes. À cette fin, les ressources méthodologiques suivantes ont été mobilisées.

Un comité d'accompagnement réunissant des experts (praticiens et universitaires) et des parties prenantes a été constitué en mai 2023 pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'évaluation (composition en annexe n° 1).

Une approche régionale et territorialisée : le ministère du travail a fait le choix de contractualiser près de la moitié des crédits relevant de son périmètre (6,5 Md€ soit 45 %) avec les régions dans le but de mieux articuler politique de l'emploi (nationale) et politique de formation professionnelle (régionale). Tenant compte de cette particularité, le rapport aborde directement la territorialisation du PIC sans donner lieu à des cahiers territoriaux spécifiques. L'analyse régionale en Hauts-de-France, Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur a permis de disposer d'éléments territorialisés utiles pour mettre en lumière des dynamiques communes ou contrastées.

Près de cent entretiens avec les acteurs, nationaux, régionaux et locaux ont été conduits de décembre 2022 à avril 2024 notamment à l'occasion de visites de terrain en régions Hauts-de-France, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre-Val de Loire.

Le traitement et l'analyse des indicateurs et des bases de données : pour cette évaluation, les juridictions financières ont fait le choix de mobiliser une palette large d'outils quantitatifs mais aussi qualitatifs. En effet, les limites des outils statistiques sont très rapidement atteintes pour un objet aussi complexe que le PIC et elles sont incapables, à elles seules, d'évaluer la transformation des politiques publiques visée par le plan. Ont donc été utilisées, la base de données ForCE créée par la Dares qui permet de suivre les parcours individuels de formation et d'emploi de demandeurs d'emploi de longue durée ainsi que les données fournies par France Travail concernant les demandeurs d'emploi de longue durée et les bénéficiaires du RSA. Les juridictions financières se sont aussi essayées de manière inédite à un rapprochement entre l'enquête nationale sur les besoins de main d'œuvre (BMO) exprimés de manière déclarative par les entreprises et la base ForCE, ainsi qu'à une analyse des déclarations fiscales des organismes de formation des trois régions visitées. Un échantillon de marchés régionaux d'achat de formation a été étudié. Quatre sondages ont été réalisés auprès des conseillers de France Travail, des missions locales, d'organismes de formation et de chefs d'entreprises. Six focus groupes ont également été conduits pour les juridictions financières par le cabinet Vérien auprès de jeunes et de bénéficiaires du RSA dans les trois régions où les rapporteurs ont effectué des visites de terrain (voir cahier des annexes techniques : annexe n° 7).

Les observations définitives du présent rapport tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues et de l'audition conduite le 23 octobre 2024, en l'absence de délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), du DGEFP adjoint.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 23 octobre 2024 par la formation commune, présidée par Mme Démier, présidente de chambre, et composée de Mme de Coincy, présidente de section, de MM. Duboscq, Montarnal, et Suard, conseillers maîtres, de M. Gory, conseiller référendaire, vice-président de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur et de M. Gagnepain, président de section à la chambre régionale des comptes Île-de-France, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Ben Miled, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Lalande, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Baïz, Calviac et Proust, conseillers référendaires en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, M. Suard, conseiller-maître. Ont également contribué à l'évaluation, Mme Héloïse Vadon, première conseillère à la chambre régionale des comptes Île-de-France, M. Zian Roch, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Île-de-France, M. Laurent Georges, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, Mme Marie-Valentine Deborde, vérificatrice à la chambre régionale des comptes Hauts-de-France et M. Grégory Potelleret, vérificateur à la chambre régionale des comptes Île-de-France.

Il a été examiné et approuvé, le 12 novembre 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Thibault, M. Bertucci, M. Meddah et Mme Mercereau, M. Lejeune présidentes et présidents de chambre, M. Strassel, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier et Mme Renet, présidentes et présidents de chambres régionales des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

En septembre 2017, dans son rapport commandé par le Premier ministre, l'économiste Jean Pisani-Ferry considère que la France souffre de plusieurs faiblesses structurelles parmi lesquelles le manque de compétences de sa population active s'avère particulièrement handicapant. Cela réduit la capacité du pays à rompre les effets de la crise financière de 2008 et l'empêche de relever des défis économiques à venir majeurs, notamment les transitions numérique et écologique. Le pays doit selon lui rendre son économie plus compétitive afin d'en assurer la croissance future. Il préconise un Grand plan d'investissement (GPI) autour de quatre axes, dont le second ambitionne d'« *édifier une société de compétences* » fondée sur la notion de capital humain. Selon cette notion, la formation est un *continuum* à enrichir tout au long de la vie : la formation ne peut plus être approchée comme un simple outil de remise en emploi. Dans cette perspective, l'objectif est d'atteindre, à travers le rapprochement, et même l'intégration des politiques publiques de formation et d'emploi, l'amélioration du niveau de formation initiale, la réduction de l'échec scolaire et universitaire et une meilleure articulation avec les besoins à venir de l'économie, afin de réduire la probabilité d'un taux de chômage élevé et d'un taux d'emploi faible, qui pèsent sur l'économie française et réduisent ses performances par rapport à ses concurrents.

Sous l'intitulé de Plan d'investissement dans les compétences (PIC), le rapport propose que 15 Md€ soient consacrés à édifier cette « *société de compétences* » complémentaire aux autres réformes du Grand plan d'investissement. Cette réforme structurelle est avant tout interministérielle, mais elle doit aussi associer les collectivités locales, prioritairement les régions, détentrices de la compétence de droit commun de formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi.

À la réforme structurelle et de long terme, le rapport Pisani-Ferry ajoute une dimension plus immédiate et conjoncturelle, visant à traiter prioritairement la situation de deux millions de jeunes et de demandeurs d'emplois de longue durée peu ou pas diplômés qui ont davantage subi que les autres actifs les effets de la crise de 2008 et qui, ne trouvant pas d'emploi, pèsent sur les performances de l'économie française. Le rapport

insiste néanmoins sur le fait que l'accompagnement de ces personnes doit se faire selon des modalités nouvelles : des formations longues, certifiantes et qualifiantes permettant d'assurer une durabilité dans l'emploi.

Le PIC a été déployé entre 2018 et 2022 puis prorogé d'un an jusqu'à la fin 2023. Il comprend un volet national et un volet territorialisé sous forme de conventions intitulées Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric), signées avec toutes les régions, exception faite des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, auxquelles se sont substituées les directions régionales de Pôle emploi – désormais France Travail.

Le travail d'évaluation a tenu compte de deux spécificités : substituer des approches quantitatives spécifiques au suivi de l'impact sur chacun des bénéficiaires des formations du PIC qui n'avait pas été prévu dans le plan ; éviter toute redondance inutile avec les travaux du comité scientifique d'évaluation du PIC (quatre rapports annuels résumés en annexe n° 11). L'évaluation a été conduite en vue de répondre aux deux questions évaluatives suivantes :

1. Le plan d'investissement dans les compétences a-t-il transformé le système de formation ?
2. Les publics cibles du plan d'investissement dans les compétences ont-ils été atteints ?

Les deux premiers chapitres du rapport s'articulent pour répondre à la première question évaluative et le troisième chapitre est intégralement consacré à la deuxième question évaluative.

Le PIC a-t-il transformé le système de formation ?

L'évaluation par les juridictions financières montre que l'ambition de transformation structurelle a fait l'objet d'un abandon immédiat.

Un plan d'investissement vite devenu un plan de financement

Faute d'un travail interministériel de cadrage budgétaire, de définition d'objectifs et de publics précis, faute aussi d'acteurs dont l'association ou le positionnement aurait pu garantir la préservation du caractère transformant, le PIC, doté de 14,6 Md€ (dont 800 M€ destinés aux ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ont été réalisés de manière séparée) est devenu un plan de financement de la formation professionnelle porté par le seul ministère du travail.

Son volet national a, pour la moitié des crédits, surtout servi à préserver d'une baisse éventuelle de moyens des dispositifs de droit commun et à financer quelques nouveaux dispositifs et appels à projets nationaux au profit d'un public élargi par rapport à celui initialement prévu. En effet, l'entrée centrée sur la formation et les compétences des publics peu ou pas diplômés a laissé place à une approche plus sociale et globalisante visant les publics éloignés de l'emploi. L'autre moitié des crédits a été utilisée pour mettre en œuvre un volet territorial (les pactes régionaux d'investissement dans les compétences) dont la caractéristique première est d'être une réédition du « Plan 500 000 », c'est-à-dire du plan de formation qui a précédé le PIC en 2016 et 2017. Certes, le PIC constitue une version plus aboutie de son prédécesseur en donnant davantage de visibilité aux acteurs grâce à un engagement budgétaire significatif et pluriannuel. Cependant, très régionalisé, le PIC reste surtout orienté vers le traitement des demandeurs d'emplois et des décrocheurs, soit un périmètre et un public bien plus restreints que ceux initialement visés par la « *société de compétences* ».

Le PIC n'a donc pu répondre à l'ambition du rapport Pisani-Ferry de transformer le système de formation. Il n'a pas constitué un investissement porteur de transformations, temporaire et aux effets structurels durables. Il a été détourné vers un schéma plus classique de financement du retour à l'emploi par la formation de publics éloignés du marché du travail.

Une absence d'effet sur les faiblesses structurelles à l'origine du plan

Les indicateurs économiques dégradés de l'économie française de 2017, qui avaient nourri la proposition d'édification d'une « *société de compétences* », se sont améliorés grâce à une conjoncture plus favorable mais demeurent en France, à l'issue du PIC, en décalage avec ceux des voisins comparables les plus performants (Allemagne, Royaume-Uni, Italie et Espagne). Le résultat du PIC est, du point de vue de l'objectif macroéconomique initial, sans appel : 13,8 Md€ de crédits nouveaux ont été mobilisés pour un projet qui n'a pas vu le jour. Un PIC 2 a été validé pour la période 2024-2027 : malgré une dénomination identique, il demeure construit sur le modèle du premier pour financer des dispositifs de formation pour la plupart déjà existants, actant ainsi que ces crédits s'inscrivent dans le droit commun et confirmant que le PIC 2018-2023 était d'abord un plan ordinaire de financement qui répondait à un besoin de moyens accrus en ce domaine.

Un plan de modernisation de l'accompagnement des publics éloignés

L'évaluation du PIC, tel qu'il a été déployé par le ministère du travail, montre que s'il n'a pas transformé le système selon l'objectif structurel initial, le volume inédit des crédits qu'il a mobilisés a en revanche permis de moderniser les modalités d'accompagnement des publics éloignés de l'emploi, notamment en rendant possible la mise en œuvre jusque-là difficilement envisageable de modalités de suivi très individualisées, relativement coûteuses en moyens de fonctionnement.

Trois champs de modernisation

Cette modernisation, plutôt réussie, notamment du fait d'un engagement résolu du haut-commissaire aux compétences (HCC) chargé de sa conception et de sa négociation avec les exécutifs régionaux, a pris trois dimensions complémentaires :

- l'individualisation accrue par la systématisation du diagnostic des compétences détenues et par la prise en compte de besoins d'acquisition de savoirs de base ou de remise à niveau grâce à une phase préparatoire à la formation ;
- l'évolution des pratiques professionnelles : faute de temps et de moyens, la formation était souvent devenue occupationnelle, en vue d'une remise à l'emploi rapide par des formations courtes sur des métiers peu qualifiés. Avec la baisse du chômage et l'augmentation des moyens, les professionnels recourent à la formation comme un outil pouvant structurer des parcours professionnels plus construits et déboucher sur des emplois plus durables. Ils peuvent davantage organiser l'« aller-vers », construire la relation de confiance grâce à un suivi plus intense, financer des formations plus adaptées donc « sur mesure » et éviter les discontinuités donc offrir des parcours « sans couture ». Les achats de formation des régions et de France Travail ont donc évolué pour s'adapter ;
- les organismes de formation qui ont été prestataires dans le cadre du PIC ont vu leur situation améliorée du point de vue de la rentabilité. Cela a permis, selon eux, de moderniser leur modèle par la prise en compte de besoins complémentaires d'accompagnement social, désormais considérés comme inséparables de leur rôle pédagogique.

*L'investissement insuffisant de l'État pour le pilotage du PIC
et des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric)*

En conditionnant son financement, par un mécanisme d'additionnalité à celui des régions, l'État a évité le risque, réel en 2017, de voir baisser les crédits régionaux de formation professionnelle. Par ailleurs, même s'il a été inférieur à ce qui était annoncé, le volume sans précédent des financements des pactes régionaux a fait évoluer la compétence en matière de formation professionnelle, si ce n'est juridiquement du moins budgétairement : jusqu'ici régionale, elle est devenue partagée. Cela s'est traduit dans la conception des pactes par l'existence de trois axes, identiques à tous les pactes régionaux, censés garantir une bonne articulation entre la politique nationale de l'emploi et la politique régionale de formation professionnelle. Mais la réalité a, elle aussi, été en deçà de l'affichage. En effet, l'État ne s'est pas donné les moyens d'assurer un déploiement efficace du PIC. Il s'est essentiellement contenté d'une posture de financeur, se désintéressant assez largement du pilotage stratégique et de l'animation. Ainsi, pour ce qui est du volet national et une fois retirés les dispositifs de droit commun, la part restante et très minoritaire a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations pour le financement d'appels à projets nationaux centrés sur les publics très éloignés (« repérage », « 100 % inclusion », « maraude numérique »). De même, exception faite du dispositif « Prépa-compétences » qui a été amélioré à partir d'une évaluation réalisée en 2021, aucun travail d'ajustement ou d'abandon au regard de l'efficacité des dispositifs n'a été conduit, alors qu'un arbitrage devait être effectué annuellement par le Premier ministre sur la base des remontées du comité de pilotage du PIC à partir d'évaluations précises.

*Les moyens insuffisants de l'État déconcentré
pour une animation efficace des pactes régionaux*

Concernant l'animation des pactes régionaux, les services déconcentrés ont été associés à leur négociation sans être en première ligne, le haut-commissaire aux compétences ayant assuré le rôle de chef de projet et le contact direct avec les exécutifs régionaux. Dans la phase de déploiement, les préfets et les directeurs régionaux de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) tout comme les directeurs départementaux de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) ont joué un rôle de pilotage plus affirmé quant à l'atteinte des objectifs et des publics cibles les plus éloignés. Ils ont également assuré un rôle actif d'animation des acteurs et de création de synergies nouvelles. Les visites de terrain ont

toutefois permis de constater que cela avait été fait au prix d'un surinvestissement personnel des agents des Dreets et Ddets dans la mesure où leurs effectifs ont été très fortement réduits au cours de cette période. Cette situation est non seulement insatisfaisante du point de vue du management mais occasionne aussi des disparités entre territoires. Pour être efficace, une politique publique doit impérativement intégrer ses propres coûts de déploiement. Ce fut le cas pour les administrations centrales, pour les opérateurs par l'attribution de frais de gestion, pour les organismes de formation par le mécanisme des marchés d'achat de formations, mais ce ne fut pas le cas, bien au contraire, pour les services déconcentrés de l'État.

Le principe prometteur d'une évaluation intégrée au plan

L'évaluation par le comité scientifique *ad hoc* de la politique de formation professionnelle pendant la période de déploiement du PIC a donné lieu à des rapports annuels de qualité et d'une grande utilité. Des améliorations possibles pour l'avenir relèvent de deux registres différents : le premier concerne la composition du comité, qui aurait gagné à accueillir en son sein des praticiens de terrain ; le second porte sur les limites des bases de données disponibles. Des améliorations des systèmes d'information ont été enregistrées, notamment grâce à une plateforme de données de pilotage de la politique de formation professionnelle, Agora, et un outil (ForCE) créé à des fins d'évaluation des parcours des personnes suivies par le service public de l'emploi. Mais les retards de déploiement de la première, et les limites du second, ont obéré les capacités de pilotage du PIC et de son évaluation en tant que plan d'ensemble.

Une capitalisation des expériences sans diffusion des bonnes pratiques

Enfin, si la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le haut-commissaire aux compétences et le comité scientifique ont assuré un important travail de capitalisation via l'évaluation des Pric ou de certains dispositifs, aucune méthode d'essaimage n'a été élaborée pour pérenniser les acquis du PIC 2018-2023.

Les publics cibles du PIC ont-ils été atteints ?

Un effet volume

Durant la période de déploiement du PIC, l'augmentation des entrées en formation ne peut s'expliquer par son seul effet et résulte essentiellement de la mise en œuvre, hors champ du plan, du compte

personnel de formation (CPF) autonome, mobilisable par les demandeurs d'emploi. Il existe même un effet de substitution entre le CPF et des formations jusque-là dispensées par France Travail. Les travaux du comité scientifique ne permettent pas d'identifier des entrées massives attribuables au PIC. Il pointe aussi des disparités régionales importantes et une forte hétérogénéité du nombre d'entrées en fonction des catégories de formation. En revanche, la mise en œuvre du PIC s'accompagne d'une forte progression des formations qualifiantes, sans qu'un effet causal ait pu être montré.

L'absence d'effets marquants sur les publics cibles

L'accès des moins diplômés à la formation ne s'est pas amélioré par rapport aux bacheliers et diplômés du supérieur, comme le montre la stabilité sur la période de la part des personnes sans emploi faiblement diplômées dans les entrées en formation. Par ailleurs, l'accès à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée s'est certes amélioré depuis la mise en œuvre du PIC, mais on ne peut déceler d'effet visible du PIC sur les parcours de ces demandeurs d'emploi. En ce qui concerne les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), on peut observer là encore une forte amélioration de leur accès à la formation, y compris qualifiante, sans que le lien avec le PIC ne puisse être démontré.

Des objectifs imprécis, un suivi disparate

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ce bilan mitigé. Les objectifs nationaux du PIC ont été définis de façon imprécise, alors même que les statistiques disponibles auprès de l'Insee ou de France Travail montrent qu'il était possible de définir des catégories de publics prioritaires du PIC de façon rigoureuse. Ils n'ont donc pas été déclinés au niveau régional et ont fait l'objet d'un suivi *a posteriori*. Ces imprécisions se sont traduites par une grande variété d'indicateurs de suivi régionaux, pas toujours cohérents, ni entre eux, ni avec les objectifs du PIC, alors que les marchés de formation publiés par les régions définissaient un public prioritaire très vaste et souvent différent d'une région à l'autre.

La formation toujours marquée par le court terme

Même s'il a conforté les possibilités d'accompagnement individualisé, le PIC n'a pas permis de lever l'ensemble des obstacles structurels à la construction de parcours et à l'orientation vers la formation. La multiplication des appels à projets et des dispositifs a induit une concurrence territoriale néfaste à la bonne mise en œuvre du PIC. L'amélioration de long terme de l'accès à la formation et la construction

de parcours cohérents se heurtent toujours à la priorité donnée au retour rapide à l'emploi. Les données apportées par les juridictions financières montrent pourtant que l'efficacité de cette priorité à court terme reste faible en termes de réponse aux besoins des employeurs : les entrées en formation ne correspondent pas aux besoins de recrutement sur les métiers en tension.

**

Conformément à la méthode retenue pour les évaluations de politiques publiques, les juridictions financières répondent par la négative aux deux questions évaluatives.

Le PIC a-t-il transformé le système de formation ?

Non. Le PIC, très semblable au plan qui le précédait (« Plan 500 000 ») a, par sa pluriannualité et son volume budgétaire inédit, permis, principalement au niveau régional, par le biais de conventions avec les régions (Pric), d'engager une modernisation des méthodes d'accompagnement et de réaliser un certain nombre d'expérimentations. Mais il s'agit d'un plan de financement de la modernisation de l'accompagnement vers l'emploi des publics éloignés, déployé grâce à son enveloppe de 13,8 Md€. Le PIC n'a en revanche pas atteint son objectif premier de réforme structurelle d'envergure touchant à l'acquisition et à l'enrichissement des compétences tout au long de la vie : la « *société de compétences* » a été laissée de côté. La relégation du PIC dans le droit commun des politiques de formation des demandeurs d'emploi et publics éloignés est confirmée par le lancement d'une seconde édition du PIC pour la période 2024-2027 qui ne repose que sur des pactes régionaux semblables aux précédents et au « Plan 500 000 ».

Les publics cibles du PIC ont-ils été atteints ?

Non. Les volumes d'entrées en formation se sont accrus, mais l'accès des moins diplômés à la formation par rapport aux bacheliers et diplômés du supérieur ne s'est pas amélioré comme le montre la stabilité sur la période de la part des personnes sans emploi faiblement diplômées dans les entrées en formation. Par ailleurs, l'accès à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée s'est améliorée depuis la mise en œuvre du PIC, mais on ne peut déceler d'effet visible du PIC sur les parcours de ces demandeurs d'emploi. En ce qui concerne les bénéficiaires du RSA une forte amélioration de leur accès à la formation est observée, y compris qualifiante, mais aucun lien avec le PIC ne peut être démontré.

Chiffres clés

« Édifier une société de compétences » : une ambition sans lendemain

- Taux d'emploi des jeunes : 28,7 % en 2017 et 34,9 % en 2022
- Taux d'emploi des non-diplômés : 52,7 % en 2017 et 54,3 % en 2022
- Taux de non-diplômés de 18 à 24 ans ne suivant aucune formation en 2010 (11,3 %) et en 2022 (7,6 %)

À défaut de transformer, moderniser l'accompagnement par la formation des publics éloignés de l'emploi

- Publics prioritaires du PIC : 2 millions de demandeurs d'emploi, jeunes et de longue durée, peu ou pas qualifiés
- Les dépenses annuelles moyennes de formation professionnelle des régions entre 2013-2017 et 2019-2022 ont augmenté de 13,3 %

Atteindre les publics cibles : des résultats encore incertains et fragiles

- Augmentation de 6 % des entrées en formation de personnes en recherche d'emploi entre 2017 et 2022 (hors CPF autonome)
- Stabilité (52 %) de la part des chômeurs faiblement diplômés dans les entrées en formation (hors CPF autonome) entre 2018 et 2023,
- Le taux d'accès à la formation des jeunes les moins diplômés a augmenté de 2,7 % entre 2017 et 2022 (+1,8 % pour l'ensemble de la population de moins de 26 ans privée d'emploi)
- De 2018 à 2023, les entrées en formation de chômeurs bénéficiaires du RSA ont augmenté de 12,8 % (+1,3 % pour les non bénéficiaires)
- Entre 2019 et 2022, augmentation de 30 % des projets de recrutement dans les métiers en tension parallèlement à une baisse de 12 % des formations associées à ce type de projets de recrutement.

Récapitulatif des recommandations

Recommandations

** de politique publique ** de gestion*

1. Dans le cadre de plans de réforme pluriannuels à caractère d'investissement, produire systématiquement les documents (étude d'impact, recueil des besoins, déclinaison budgétaire) permettant de traduire, dans les engagements annuels de l'État, les ambitions transformatrices de ces plans (*Premier ministre*). *
2. Assurer un suivi historicisé de l'enrichissement des formations existantes et des formations nouvelles relatives aux transitions écologique et numérique (*ministère du travail et de l'emploi, réseau des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (Carif) et des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref)*). *
3. Organiser la gouvernance pour assurer la coordination des actions prévues dans les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) 2024-2027 (*ministère du travail et de l'emploi*). **
4. Elaborer une méthode commune de diffusion des bonnes pratiques locales et nationales recensées entre 2018 et 2023 (*ministère du travail et de l'emploi*). *
5. Accélérer le déploiement des outils de pilotage et d'évaluation des parcours de formation des bénéficiaires du RSA :
 - en s'assurant que les fichiers des allocataires du RSA soient rattachés à Agora ;
 - en appariant les données versées au dispositif ForCE avec MiDAS.(*ministère du travail et de l'emploi, France Travail*) **

Glossaire

Agora : plateforme d'échange et de partage de données de la formation professionnelle. Elle agrège les informations relatives au suivi des parcours de formation des individus, salariés ou demandeurs d'emploi, bénéficiant ou non d'un accompagnement en conseil en évolution professionnelle. Elle rassemble tous les acteurs de la formation professionnelle.

Carif-Oref : les centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (Carif) et les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref) sont portés par l'État et les régions et associent les partenaires sociaux. Ils permettent de connaître l'offre de formation sur le territoire régional. Le réseau, créé en 2011, mutualise des expertises, des productions et des outils afin de les mettre en cohérence nationalement.

ForCE : base créée en 2020 dans le cadre du déploiement du PIC afin d'en permettre l'évaluation. Elle permet de croiser des bases : fichier historique de France Travail, base I-Milo des missions locales, base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (Brest) et base Mouvements de main-d'œuvre (MMO) qui contient les déclarations sociales nominatives (DSN). Ce croisement permet de reconstituer les trajectoires professionnelles de toutes les personnes ayant eu un contact avec le service public de l'emploi ou ayant suivi une formation.

MiDAS : depuis 2017, la base croise des données sur les salariés (déclarations sociales nominatives - DSN), les demandeurs d'emplois (France Travail) et les bénéficiaires des minimas sociaux (caisse nationale des allocations familiales) afin de reconstituer les trajectoires individuelles au cours de la vie professionnelle.

Introduction

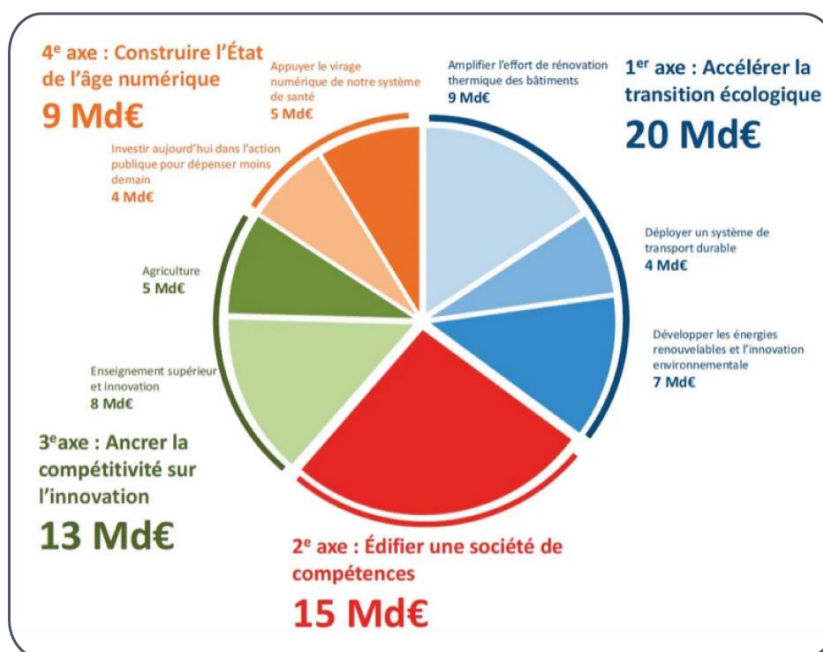
Le 28 juin 2017, le Premier ministre confiait à l'économiste Jean Pisani-Ferry une mission « *sur la préfiguration et les conditions de mise en place* » d'un Grand plan d'investissement (GPI).

Outre un programme d'économies pérennes conformes aux engagements européens et une réforme permettant de mieux faire fonctionner le marché du travail, le GPI devait, selon les termes de la lettre de mission (annexe n° 2), constituer le troisième levier de la « *stratégie économique du quinquennat (qui) repose sur la construction d'un nouveau modèle de croissance qui développera et valorisera les compétences de chaque Français, qui facilitera l'innovation et la mobilité sociale, et qui favorisera de nouveaux modes de vie plus économes en ressources* ».

Dans son rapport remis en septembre 2017, Jean Pisani-Ferry propose un grand plan d'investissement d'un montant de 57 Md€ sur cinq ans (2018-2022) afin que puissent être mises en œuvre des réformes structurelles jugées nécessaires pour permettre à la France de rattraper certains retards accumulés par rapport à ses concurrents directs et assurer, pour l'avenir, sa compétitivité économique sur la scène internationale. À cet effet, le GPI est porteur de plusieurs ruptures : il promeut, tout d'abord, une acception économique et non uniquement comptable de la notion d'investissement. Par cette approche, il intègre au GPI les dépenses à caractère social dont les effets ne sont généralement pas immédiats (comme par exemple le coût de formation d'un chômeur peu qualifié en vue de sa réinsertion dans l'emploi), et plaide ainsi pour la réintroduction du temps long dans les politiques publiques. Ensuite, et en cohérence, il assigne à l'investissement qu'il prévoit une indispensable finalité de transformation de l'action et de la gestion publiques. Enfin, il préconise que les investissements soient limités dans le temps mais insiste sur l'indispensable durabilité de leurs effets.

Le GPI est construit autour de quatre axes complémentaires dont le deuxième constitué en cinq initiatives associant trois ministères (travail, éducation nationale et enseignement supérieur) pour près de 15 Md€, constitue le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et est intitulé « *Édifier une société de compétences* ».

Schéma n° 1 : les quatre axes du Grand plan d'investissement



Source : Gouvernement, lancement officiel du grand plan d'investissement

L'édification d'une « société de compétences » repose sur l'élévation systémique du niveau de compétences de la population, via une réforme de long terme articulant les politiques publiques de formation et d'emploi. Tout en mettant en œuvre cette ambition transformatrice, le PIC doit accompagner, dans le cadre d'une contractualisation avec les régions, compétentes en matière de formation professionnelle, un public prioritaire composé de deux millions de jeunes et de demandeurs d'emploi de longue durée. Ce public peu ou pas diplômé a, plus que d'autres, subi tout au long de la dernière décennie les effets de la crise financière de 2008. Mais le PIC doit appliquer à ces publics prioritaires des modalités différentes de celles mises en œuvre jusque-là, notamment par un accompagnement individualisé et des formations longues certifiantes et qualifiantes.

La succession de plans de formation à visée conjoncturelle ou structurelle, toujours plus importants et coûteux, justifie pleinement que les juridictions financières examinent les conditions de leur conception et les modalités de leur mise en œuvre au regard des objectifs qu'ils étaient censés atteindre. Pour ce faire, la méthode de l'évaluation de politique publique a été retenue afin de mesurer les impacts quantitatifs et qualitatifs des investissements réalisés au titre du PIC. Cette évaluation a bénéficié

des apports d'un comité d'accompagnement, conformément aux normes professionnelles des juridictions financières.

Dans leurs travaux, les juridictions financières ont dû tenir compte de deux défis. Le premier est de ne pas doubler les travaux du comité scientifique d'évaluation du PIC (voir le résumé en annexe n° 11), dont l'existence a été prévue par le rapport Pisani-Ferry, qui a produit quatre évaluations annuelles (*in itinere*), une dernière étant attendue pour le début de l'année 2025. Le deuxième est l'impossibilité, du point de vue statistique, d'identifier les bénéficiaires du PIC ; il est de ce fait impossible d'en mesurer directement l'impact sur ces personnes. En revanche, des mesures d'impact plus globales des effets qualitatifs (transformation structurelle, modernisation organisationnelle ou méthodologique, etc.) ou quantitatifs (évolution du nombre de formations de certains publics éloignés) sont réalisables. En prenant en compte ces éléments, la présente évaluation a été réalisée à partir des deux questions évaluatives suivantes :

1. Le PIC a-t-il transformé le système de formation ?
2. Les publics cibles du PIC ont-ils été atteints ?

Les deux premiers chapitres du rapport sont consacrés à la première question évaluative : le chapitre I rappelle les raisons et la méthode proposées par le rapport Pisani-Ferry pour édifier une « *société de compétences* » et révèle comment cette profonde transformation structurelle a fait l'objet d'un abandon immédiat. Le chapitre II s'attache à évaluer les évolutions modernisatrices de l'accompagnement des publics éloignés de l'emploi par la formation permises par le PIC, même si le plan se révèle, sur bien des aspects, un prolongement du plan de formation des demandeurs d'emploi qui le précédait (2016-2017).

Le chapitre III est consacré à la deuxième question évaluative en s'intéressant au degré d'atteinte par le PIC des publics auxquels il était destiné.

Chapitre I

« *Édifier une société de compétences* » :

une ambition sans lendemain

Le Grand plan d'investissement (GPI) repose sur le constat d'une économie française présentant des faiblesses structurelles. Parmi celles-ci, le manque de compétences de la population réduit sa compétitivité vis-à-vis de ses voisins et concurrents directs et obère sa capacité à relever les défis immédiats imposés par des mutations économiques et sociales profondes dont les transitions numérique et écologique.

À partir de ce constat, le rapport Pisani-Ferry propose une transformation structurelle s'appuyant sur une acception économique et non uniquement comptable de l'investissement et devant aboutir à l'édification d'une « *société de compétences* » censée placer les compétences au cœur des politiques publiques de formation et d'emploi (I). Il insiste sur le fait que cette transformation sera l'affaire d'une génération et qu'elle a vocation à incarner le retour du long terme et de l'efficacité dans la gestion publique.

À l'aune de cet objectif, l'évaluation du PIC montre que la dimension de transformation structurelle, qui le caractérisait initialement et qui en constituait en 2017 toute l'originalité et l'intérêt, a fait l'objet d'un abandon immédiat (II) au profit d'une intervention plus conjoncturelle.

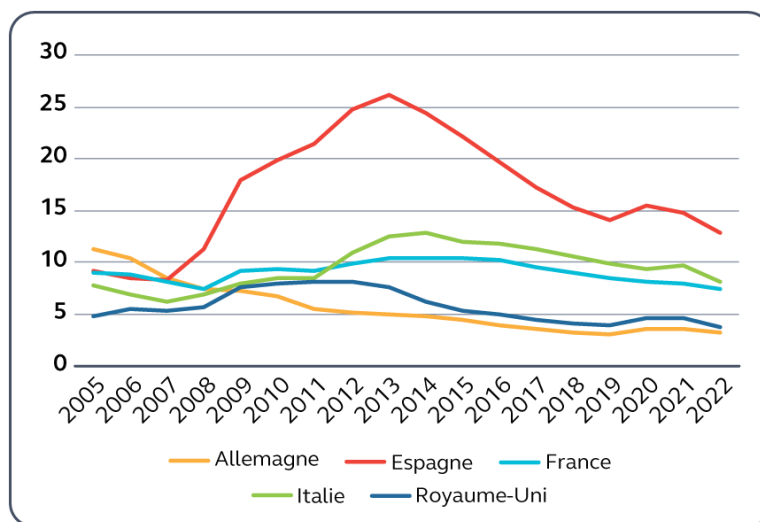
I - L'ambition initiale : placer les compétences au cœur des politiques publiques de formation et d'emploi

Conséquence d'une carence en termes de compétences, l'économie française est moins performante que ses concurrentes et peine à rompre avec les effets de la crise financière de 2008 (A). Le PIC est censé permettre, par une réforme structurelle à la fois conceptuelle et méthodologique, de remédier à cette faiblesse systémique (B).

A - Une économie française lésée par un manque structurel de compétences

Exception faite de l'Allemagne, la crise financière de 2008 a entraîné une hausse significative du taux de chômage dans plusieurs pays européens aux caractéristiques économiques et de populations comparables comme l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni et la France. Tous ont pris des mesures d'ajustement qui ont permis d'engager une décrue, dès 2011 pour le Royaume-Uni. L'inversion de tendance a été plus lente en France puisque ce n'est qu'en 2016 qu'elle a pu être observée. Elle demeure par la suite moins prononcée qu'au Royaume-Uni et en Allemagne, ce qui conforte l'analyse portée par le rapport Pisani-Ferry sur l'existence d'une composante structurelle plus importante dans le chômage français sur laquelle les mesures conjoncturelles, comme la baisse du coût du travail, ont eu un effet relativement limité.

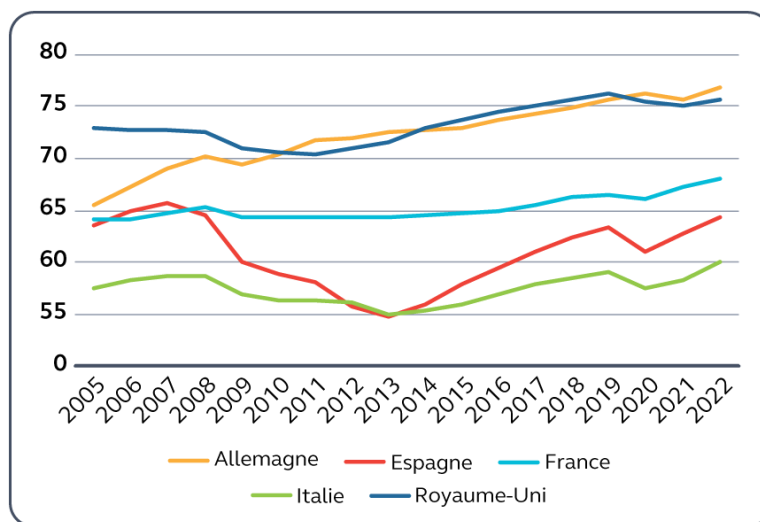
Graphique n° 1 : taux de chômage en France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie et Espagne de 2005 à 2022



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) -
Données, Main d'œuvre : statistique sur le marché du travail

Pour faire apparaître plus nettement la composante structurelle du chômage français, le rapport Pisani-Ferry se réfère au taux d'emploi qui permet, de manière plus pertinente que le taux de chômage, de rendre compte de la situation de l'emploi en incluant, notamment, les personnes qui ont renoncé à en rechercher un. En France, en 2017, le taux d'emploi est inférieur de près de dix points à celui de l'Allemagne et du Royaume- Uni. Il est aussi en quasi-stagnation sur une période de dix ans alors qu'il enregistre une progression quasi-continue depuis la crise de 2008 chez ces deux voisins. L'insertion dans l'emploi est plus difficile en France et l'indicateur stagne, échappant aux seules variations conjoncturelles de l'économie. L'économiste estime à quatre millions le déficit d'emplois par rapport à ces pays.

Graphique n° 2 : taux d'emploi en France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie de 2005 à 2022



Sources : OCDE - Données, Main d'œuvre : statistiques sur le marché du travail

La situation est plus grave encore pour les jeunes de 15 à 24 ans, comme le montre le tableau ci-dessous : le taux de chômage en 2017 est deux à trois fois plus élevés en France qu'en Allemagne et au Royaume-Uni et le taux d'emploi inférieur de près de vingt points. Ce dernier indicateur, très stable sur près de vingt ans, traduit l'extrême difficulté que rencontrent les jeunes Français dans leur insertion professionnelle. Cette difficulté apparaît également dans l'analyse du taux de jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation dits Neets (*Neither in employment, nor in education or training*) qui, en France, présente une proportion plus importante qu'ailleurs de diplômés du supérieur en attente d'entrée sur le marché du travail (10 à 15 % au cours de la dernière décennie).

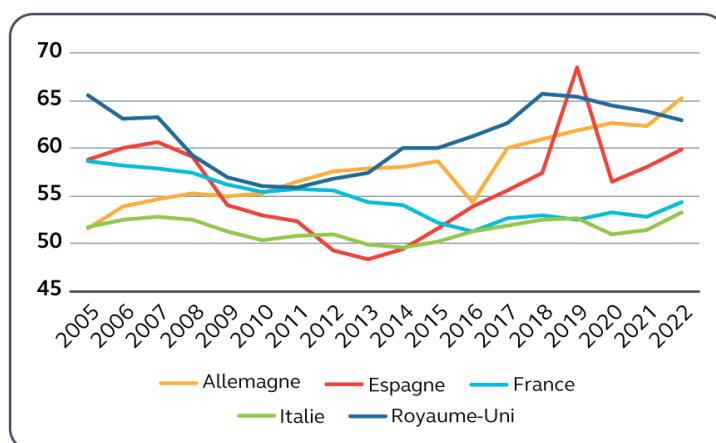
Tableau n° 1 : taux d'emploi et taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans en 2017 et 2022 – comparaisons européennes

En %	Taux d'emploi 15-24 ans		Taux de chômage 15-24 ans	
	2017	2022	2017	2022
Allemagne	46,5	50,5	6,8	5,9
Royaume-Uni	50,7	54,25	12,1	10,5
Union européenne	34,7	34,7	16,8	14,5
France	28,7	34,9	22,3	17,3
Espagne	20,5	23,0	38,6	29,8
Italie	17,1	19,8	34,7	23,7

Source : Insee Références, Emploi, chômage, revenus du travail, éditions 2018 et 2023 et OCDE Données pour Royaume-Uni 2022.

L'absence d'un niveau de formation suffisant pour une frange importante de la population constitue, selon le rapport, un facteur structurel particulièrement aggravant des faiblesses de l'économie française. Ainsi, en 2017, le taux d'emploi des non-diplômés (voir la définition en annexe n° 3) est en France de 52,7 % quand il est de 60 % en Allemagne et de 62,6 % au Royaume-Uni. Cet écart continue de se creuser dans les années qui suivent avec l'Allemagne comme le montre, jusqu'en 2022, le graphique ci-dessous.

Graphique n° 3 : taux d'emploi des non-diplômés en France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie de 2005 à 2022



Source : OCDE - Données, Panorama de l'éducation

De même, l'absence de diplôme accroît le risque d'être au chômage et d'y demeurer pour une longue durée (voir annexe n° 3), les moins diplômés subissant davantage que les autres les effets négatifs d'une conjoncture économique défavorable. Enfin, si la France a fortement progressé du point de vue du taux de sortants précoces (*Early leavers from Education and training* : non-diplômés de 18 à 24 ans qui ne suivent aucune formation), en baisse constante, passant de 11,3 % en 2010 à 7,6 % en 2022, l'acquisition des compétences de base demeure toutefois insuffisante. La France compte donc de moins en moins de non-diplômés d'une génération à l'autre mais elle les forme encore insuffisamment bien, comme l'avait montré l'évaluation des compétences des adultes (PIAAC)² publiée en 2014 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Ce manque de compétences de base handicape les jeunes dans leur processus d'insertion professionnelle et demeure plus tard un élément de fragilité dans leur parcours professionnel individuel mais aussi une faiblesse pour l'ensemble de l'économie.

B - Agir structurellement sur les compétences par une double transformation conceptuelle et méthodologique

1 - Penser la formation comme un « capital humain » à enrichir tout au long de la vie

Le rapport Pisani-Ferry soutient que les compétences sont un déterminant essentiel de la compétitivité économique mais qu'elles sont également la clef de l'emploi de demain et la meilleure garantie de l'autonomie et de la sécurité professionnelle : *« face à l'obsolescence accélérée des métiers induite par le numérique et la robotisation, savoirs génériques et compétences transférables d'un poste à l'autre ou d'un secteur à l'autre sont et vont rester les atouts essentiels des actifs dans un marché du travail en mutation. (...) C'est en mettant chacun en capacité, à tous les âges de la vie, d'acquérir, de maintenir à jour et de développer ses compétences, que nous construirons un contrat social renouvelé pour l'âge du numérique. C'est en offrant à tous les moyens de les renouveler que nous protégerons les Français face au risque de perte d'emploi et jetterons les bases d'une nouvelle sécurité professionnelle ».*

² OCDE, « Évaluation des compétences des adultes » (PIAAC), Note par pays France – premiers résultats, 2013. Les auteurs indiquent que « les compétences en littératie et en numératie des français se situent parmi les plus basses des pays participant à l'évaluation (24) ».

La formation n'est ainsi pas uniquement abordée comme un outil d'accès à l'emploi ou de positionnement relativement statique dans une grille de métiers et de rémunérations. Élargie à la notion de compétences, qui comprend non seulement les qualifications et certifications formellement reconnues mais aussi des savoirs-être et aptitudes comportementales (voir annexe n° 4), elle est abordée par la rapport comme un « capital humain » détenu par chacun, pouvant être enrichi tout au long de la vie et adapté tout à la fois aux aspirations professionnelles de l'individu, aux évolutions des métiers et des techniques et aux mutations économiques.

Le rapport plaide donc pour une approche intégrée des politiques de formation et d'emploi, qui suppose des changements à tous les niveaux – formation initiale, formation professionnelle et pour tous les acteurs – familles, actifs, employeurs. Agir sur les modalités d'acquisition des connaissances dès le plus jeune âge, réduire l'échec scolaire et l'échec universitaire, éviter l'obsolescence des compétences détenues, les adapter ou en développer de nouvelles, c'est accroître la capacité des individus à agir sur leur parcours professionnel et assurer la disponibilité des compétences nécessaires à la croissance et à la compétitivité économique des entreprises. Le rapport propose d'agir sur les conditions de la production des compétences par une transformation du système de formation. L'entrée n'est plus le statut de l'individu (élève, étudiant, salarié, demandeur d'emploi...) qui segmente l'action publique selon les périmètres ministériels, mais l'investissement social dans le capital humain dès le plus jeune âge. Il insiste sur la nécessaire articulation entre le PIC et la réforme de la formation professionnelle des salariés, qui aboutira à la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel³. Cela permet d'englober la formation de tous les actifs, qu'ils soient salariés ou demandeurs d'emploi, sur la base d'une approche par les compétences.

Cette réforme structurelle reposant sur une approche en *continuum* de la formation tout au long de la vie ne constitue pas en soi une nouveauté du point de vue conceptuel. Elle a été énoncée au niveau européen dès 2000 à l'occasion du Conseil européen de Lisbonne. Qualifiée de « stratégie de Lisbonne » (voir annexe n° 5), renforcée et mise à jour depuis, elle est devenue le fondement de la coordination des politiques économiques et de l'emploi des États membres, jusqu'à la réforme du cadre de gouvernance

³ Pour un premier bilan de la mise en œuvre de cette réforme : Cour des comptes, *La formation professionnelle des salariés*, rapport public thématique, juin 2023.

économique d'avril 2024, qui prévoit désormais des plans budgétaires et structurels de moyen terme, dans le même esprit.

Dans un rapport de 2018 consacré à la formation des demandeurs d'emploi⁴, la Cour des comptes a montré que la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, destinée à contrer la forte progression du chômage suivant la crise de 2008, s'était accompagnée d'une fragmentation accrue des acteurs et de circuits de financement complexifiés. Malgré des plans conjoncturels toujours plus importants en termes de budgets et de volumes d'entrées en formation (« Plan 30 000 » en 2013, « Plan 100 000 » en 2014, « Plan 500 000 » en 2016 reconduit en 2017), les résultats en termes de retour à l'emploi demeuraient faibles⁵. Au total, en 2017, malgré ses engagements européens, la France n'avait pas amélioré l'intégration de ses politiques publiques d'emploi et de formation, ni fondamentalement modifié son approche de la formation.

2 - Élaborer une ingénierie nouvelle de politique publique

Le changement conceptuel lié à la mise en place d'une « *société de compétences* » implique la mise en œuvre d'une nouvelle ingénierie interministérielle, propice à la conception intégrée, à l'évaluation et au pilotage de plusieurs politiques publiques historiquement confiées à des ministères jusqu'alors peu coordonnés. Ainsi, plus qu'un simple support, la dimension méthodologique du rapport Pisani-Ferry constitue en tant que telle un volet déterminant pour la réussite ou l'échec du PIC.

Si la transformation conceptuelle repose sur l'approche par le capital humain et la formation tout au long de la vie, la transformation méthodologique s'appuie principalement sur la notion d'investissement et la préservation de son caractère transformant.

Le rapport applique au Grand plan d'investissement (GPI), dans lequel s'inscrit le PIC, la conception économique et non uniquement comptable de l'investissement retenue dans le cadre des Programmes d'investissement d'avenir (PIA) mis en œuvre depuis 2010 : « *le critère de l'investissement ne doit pas être la nature de la dépense, mais son*

⁴ Cour des comptes, *La formation des demandeurs d'emploi*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2018.

⁵ Comité technique d'évaluation piloté par la Dares, *rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires »*, décembre 2017.

caractère transformant (...) ». Il critique néanmoins la disjonction qui s'est opérée entre les investissements stratégiques (recherche, filières industrielles d'avenir, infrastructures numériques), fortement portés par le Commissariat général à l'investissement qui gère les programmes d'investissements d'avenir (PIA), et les investissements de soutien à des politiques publiques comme la formation professionnelle, qui sont demeurés marginaux dans le cadre de ces programmes⁶. Il suggère de :

- réaffirmer que l'investissement économique transformant englobe des dépenses de fonctionnement : former un demandeur d'emploi non-qualifié, c'est investir dans une réinsertion utile à l'économie ;
- rompre la dichotomie entre « *impulsion réformatrice et routine gestionnaire* » en associant directement les ministères au déploiement du plan.

Pour éviter que les moyens du GPI se réduisent à combler des politiques publiques en manque de financement, il fixe plusieurs principes méthodologiques, dont certains constituent de réelles nouveautés.

L'interministérialité

Sans une mobilisation interministérielle organisée et rigoureuse, tout espoir de parvenir, au terme du déploiement du PIC, à une politique publique fondée sur le capital humain est irréaliste.

La pluriannualité

Au-delà des établissements et structures publiques, la politique de formation repose sur de nombreux acteurs, souvent associatifs, qui réclament une meilleure prévisibilité des financements publics, afin de pouvoir garantir la stabilité des accompagnements réalisés. Le PIC répond de manière inédite à cet impératif en étant dès l'origine construit sur cinq ans (2018-2022), portés *in fine* à six (2018-2023). Il bénéficiera d'une sanctuarisation du volume global des crédits ministériels et d'une exonération des régulations budgétaires annuelles. En contrepartie, ces crédits doivent être identifiés et non fongibles avec les autres dotations des ministères.

Une dépense non pérenne mais aux effets durables

La philosophie qui fonde le GPI et le PIC est celle d'une injection temporaire de moyens budgétaires extrêmement importants sur une période

⁶ Voir pour une analyse détaillée des PIA : Comité de surveillance des investissements d'avenir, *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder*, évaluation du premier volet du programme d'investissements d'avenir (PIA, 2009-2019), 2019.

courte afin de rendre possibles des transformations structurelles censées produire des effets durables et mesurables. C'est d'ailleurs au titre des réformes structurelles que le GPI a fait l'objet des négociations conduites avec la Commission européenne pour le rendre acceptable au regard des règles du pacte de stabilité. Par construction, le PIC a donc vocation à être un financement non pérenne.

La complémentarité permettant un investissement efficace

La notion d'investissement transformant⁷ intègre l'objectif de plus grande efficacité de la gestion publique grâce à la complémentarité entre les investissements réalisés dans le cadre du plan et les réformes de politiques publiques conduites en parallèle. C'est une complémentarité :

- entre réforme et investissement : selon le rapport, « *Réformer sans investir, c'est céder à l'illusion de la toute-puissance de la loi. Investir sans réformer, c'est croire que tout peut se résoudre par la dépense* » ;
- entre politiques publiques : le plan de transformation cible les compétences et, pour les publics prioritaires identifiés par le rapport, les freins à l'accès à la formation (manque de savoirs de base, illettrisme, risque de baisse de revenus du fait de l'entrée en formation). Il laisse à d'autres politiques publiques ou dispositifs le soin d'intervenir sur le traitement des autres difficultés sociales (logement, mobilité, santé, etc.) ;
- par l'implication des régions : le rapport prévoit d'associer étroitement les collectivités locales qui accèderont à des investissements au titre des quatre axes du GPI à hauteur de 10 Md€ au total.

L'évaluation en cours de déploiement et l'ajustement des crédits

Le rapport Pisani-Ferry part du principe qu'« *accroître les moyens d'organisations dysfonctionnelles ou de politiques publiques mal calibrées, c'est faire prospérer la culture de l'inefficacité* ». Chaque axe du GPI doit être pris en charge par un comité de pilotage interministériel placé auprès d'un ministère chef de file qui devra veiller à l'utilisation des crédits d'investissement à des fins de transformation structurelle. Pour le

⁷ Cette notion est tirée du bilan réalisé par le Comité de surveillance des investissements d'avenir, *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder*, évaluation du premier volet du programme d'investissements d'avenir (PIA, 2009-2019), 2019. Elle a été fréquemment utilisée lors des entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation et lors des visites de terrains. Elle trouve à s'appliquer dans plus en plus dans le secteur publics pour désigner dans une acception économique, les investissements qui peuvent prendre la forme de dépenses de fonctionnement ayant un objectif de transformation.

PIC, cette mission revient au ministère du travail, sur la base d'indicateurs de mesure de la performance qu'il aura fixés. Les actions les moins concluantes pourront être abandonnées au profit des dispositifs se caractérisant par de meilleurs résultats.

Le rapport suggère qu'une structure légère, le secrétariat général pour l'investissement, établisse la synthèse des bilans des comités de pilotage pour proposer au Premier ministre, auprès duquel elle serait placée, la liste annuelle des abandons de projets et réallocations de crédits.

La responsabilité du Premier ministre en matière de pilotage des investissements a ainsi vocation à être plus centrale dans le cadre du GPI qu'elle ne l'a été pour les PIA. Ce « correctif méthodologique » est pleinement porté et assumé par le Premier ministre qui, dans le discours⁸ qu'il prononce à l'occasion de la remise du rapport, affirme à deux reprises que *« cela exige un pilotage (...), une coordination, un suivi, une évaluation, qui se feront à Matignon (...), et cela suppose [aussi], une capacité de la part des services du Premier ministre à réorienter ces crédits, soit à l'intérieur d'un ministère, soit entre ministères »*.

II - L'abandon de l'investissement transformant

Conscient des risques d'échec, le rapport Pisani-Ferry alertait sur le fait que *« l'initiative n'est pas sans risque. Elle peut, si l'on n'y prend garde, rejoindre la longue liste des innovations sans lendemain qui jalonnent l'histoire de la modernisation de l'État »*. Cet appel à la vigilance a été vain puisque l'ambition de transformation structurelle du PIC a été abandonnée très rapidement. Or cette ambition était clairement affirmée par le Premier ministre lui-même annonçant des moyens budgétaires qualifiés de « massifs ».

L'absence d'un processus formel de cadrage législatif ou réglementaire suffisamment précis a fortement fragilisé le PIC (A). Les acteurs qui auraient pu veiller à préserver son ambition de transformation n'ont pas été en capacité de le faire (B). L'évaluation ne révèle pas de volonté de détourner le PIC mais seulement que l'État a été incapable de concevoir et de mettre en œuvre une réforme structurelle qu'il avait lui-même décidée et financée.

Devenu le plan d'un seul ministère (C), lui-même soumis à l'impératif de court terme d'une décrue du chômage, le PIC a été détourné

⁸ Discours du Premier ministre à l'occasion de la remise par M. Jean Pisani-Ferry du rapport portant sur le Grand plan d'investissement, Paris, 25 septembre 2017.

de son ambition première et ramené aux schémas d'action ministériels classiques mis en œuvre en matière d'emploi.

A - L'absence de cadrage formel comme prélude à l'abandon de l'ambition

1 - Une absence de rigueur lourde de conséquences pour un cadrage budgétaire de 15 Md€

La fixation du montant de 15 Md€ pour le PIC ne répond à aucune étude d'impact associant les ministères concernés par la réforme structurelle envisagée, ni à aucun recensement des coûts de transformation ou des besoins de formation auprès des parties prenantes. Ce constat est corroboré par l'incapacité des directions centrales qui ont directement participé aux réunions préparatoires au rapport Pisani-Ferry – à savoir la direction du budget et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – à fournir tout document relatif à ce calibrage. La méthode demeure inexpliquée et apparaît comme étant en complète contradiction avec les préconisations du rapport Pisani-Ferry concernant le renouveau et l'efficacité de la gestion publique.

De même, la répartition des 15 Md€ demeure trop globale, non rattachée à des besoins concrets et identifiables. Dès le projet de loi de finances pour 2018, la crainte exprimée par le rapport de voir les crédits du PIC majoritairement détournés de leur objectif pour financer des dispositifs préexistants et de droit commun se vérifie⁹. Alors que le projet initial préconisait de mobiliser des crédits du PIC uniquement pour renforcer certains dispositifs en finançant des accompagnements supplémentaires (+ 20 000 entrées annuelles en garantie jeunes ; + 4 000 bénéficiaires des écoles de la deuxième chance sur cinq ans), l'intégralité de ces dispositifs ont été mis à la charge du PIC pour plusieurs milliards sur sa période de déploiement. Le défaut de cadrage précis a ainsi considérablement fragilisé le PIC dès l'origine et a permis une éviction massive des dépenses

⁹ Dans son avis n° 150 (2018-2019) déposé le 22 novembre 2018 et relatif à la mission *Travail et emploi* du projet de loi de finances pour 2019, la commission des affaires sociales du Sénat intitule une des sous-parties de son avis « *Les crédits présentés comme relevant du plan d'investissement dans les compétences correspondent en fait au financement des dispositifs de droit commun* » et précise ensuite qu'« *une large part de ces crédits correspond en fait au financement de dispositifs déjà existants, qui auraient dû être financés même en l'absence de plan spécifique (...). Il est donc abusif de le présenter comme relevant d'un "effort sans précédent"* ».

temporaires d'investissement transformant au profit de dépenses courantes de droit commun (*cf.* Chapitre I II -C -3 -).

Enfin, cette absence de rigueur tant dans la fixation du montant global que dans la préservation du caractère transformant de la dépense est très critiquable, eu égard aux volumes budgétaires en jeu et à leur effet potentiel sur le déficit et la dette publics. En effet, les négociations conduites avec la Commission européenne n'ont pas permis, du fait de leur nature, d'exclure ces dépenses des critères de convergence (dits de Maastricht) de sorte que le PIC est considéré comme étant un ensemble de mesures nouvelles avec impact sur le solde budgétaire.

2 - Une absence de cadrage méthodologique et opérationnel

En dehors des lois de finances et de leurs annexes (dont un « jaune » consacré au GPI de 2018 à 2020), dans lesquelles il n'apparaît qu'à travers quelques développements succincts et purement budgétaires, le PIC n'a fait l'objet que d'une courte évocation dans la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Une seule circulaire du Premier ministre aux membres du Gouvernement en date du 3 janvier 2018¹⁰ reprend, en quelques pages, le cadre général du GPI et ses modalités de gouvernance tels que proposés par le rapport Pisani-Ferry et, par un tableau annexé, désigne les ministères chefs de file et porteurs de crédits des axes du plan.

Le PIC a donc été privé d'un processus interministériel de traduction concrète qui aurait dû permettre d'en préciser les objectifs, les publics cibles, les règles d'allocation des crédits et les modalités opérationnelles. À l'instar de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage, le cadrage précis du PIC aurait légitimement pu prendre, eu égard à sa complexité et à l'étendue de son impact attendu sur plusieurs politiques publiques, la forme d'une loi d'orientation et de programmation. Cette absence de cadre de référence constitue une fragilisation du PIC et facilitera également l'abandon de sa dimension transformatrice.

¹⁰ Circulaire du Premier ministre en date du 3 janvier 2018 relative à la mise en œuvre du Grand plan d'investissement – NOR : PRMX1800246C.

B - Des acteurs absents ou mis dans l'impossibilité de préserver le volet transformant du PIC

1 - Des choix de gouvernance extrêmement préjudiciables au PIC

Rédacteurs, à la demande du Président de la République, du rapport à l'origine des PIA¹¹, les anciens Premiers ministres, Michel Rocard et Alain Juppé, ont ensuite présidé le comité de surveillance de ces derniers entre 2010 et 2016. Ainsi, après en avoir été les concepteurs, ils ont été les garants de la bonne mise en œuvre des PIA 1 et 2. Rien de tel concernant le GPI dont le déploiement paraît pourtant, par certains aspects et en particulier s'agissant du PIC, plus délicat : en effet, les personnes qui ont contribué à la rédaction du rapport n'ont plus du tout été associées une fois le rapport remis au Premier ministre.

De 2010 à 2017, le pilotage des PIA a reposé sur un commissariat général à l'investissement (CGI), confié tour à tour à des personnalités¹² reconnues pour leurs qualités de direction et de gestion. Cette forte légitimité qui a accompagné les PIA a favorisé une centralisation de leur pilotage stratégique par le CGI, devenu le lieu d'impulsion et de coordination des investissements.

S'il considère, dans son évaluation des PIA¹³, que cette centralisation a été un atout, le comité de surveillance reconnaît néanmoins qu'elle « *a eu l'inconvénient d'avoir éloigné les ministères du processus décisionnel et de la gestion* ». Le rapport Pisani-Ferry, qui partage cette analyse, propose de corriger ce défaut en attribuant les crédits du GPI, non pas au CGI, mais directement aux ministères afin de les responsabiliser et de diffuser la culture de la transformation de la gestion publique par l'investissement. Le pilotage stratégique du PIC relèvera donc des ministres chefs de files et du Premier ministre pour ce qui concerne les arbitrages budgétaires annuels. Le Gouvernement rebaptise le CGI en Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)¹⁴ traduisant sa volonté de cantonner cet acteur à un rôle d'animation et de coordination des comités de pilotage ministériels.

¹¹ Commission Juppé-Rocard, *Investir pour l'avenir : priorités stratégiques et emprunt national*, rapport au président de la République, 19 novembre 2009.

¹² MM. René Ricol (2010-2012), Louis Gallois (2012-2014) et Louis Schweitzer (2014-2017).

¹³ Comité de surveillance des investissements d'avenir, *op. cit.* p. 8.

¹⁴ Décret n° 2017-1705 du 18 décembre 2017 substituant la dénomination « secrétaire général pour l'investissement » à la dénomination « commissaire général à l'investissement ».

Au stade de l'évaluation, ce rôle réduit attribué au SGPI dans le cadre du PIC apparaît comme ayant été extrêmement préjudiciable à la préservation de la dimension transformatrice du plan. En effet, le prisme d'intervention de cet acteur étant l'investissement, alors qu'il ne l'est pas naturellement pour les ministères, il eût été utile de mettre à profit la qualité d'impulsion qui lui était reconnue pour aider les ministères chefs de file à assumer leur responsabilité en matière de travail interministériel, au moins pendant la phase de conception du PIC, tout en bénéficiant d'une attribution directe des crédits et en assurant ensuite le pilotage stratégique.

2 - Un acteur empêché et cantonné à la territorialisation du PIC : le haut-commissariat aux compétences

Par un décret du 3 novembre 2017, un haut-commissaire à la transformation des compétences (HCC)¹⁵ est institué, auprès du ministre du travail. Il est chargé d'apporter son concours à la définition et à la mise en œuvre des politiques de transformation des compétences dans le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie. À cette fin, il a notamment pour mission d'assurer la conception et le déploiement du PIC.

De nature hybride, à la frontière du politique et de l'administratif, cet acteur paraît réunir les conditions nécessaires pour garantir que le PIC comprendra bien un volet transformant.

Mais le décret précité contient en réalité des éléments, constitutifs d'une faiblesse originelle, qui contraindront sans jamais être corrigés l'action du HCC jusqu'à sa suppression en décembre 2022¹⁶, au moment même où le PIC était prorogé d'un an. Le haut-commissaire, nommé sur proposition du seul ministre du travail et rattaché uniquement à ce dernier, lui rend compte, ainsi qu'au Premier ministre, de ses travaux. Cette appartenance exclusive au périmètre du ministère du travail n'est pas complètement étrangère au défaut de transversalité interministérielle qui caractérise la conception même du PIC.

Par ailleurs, le haut-commissaire n'a pas d'autorité directe sur les services administratifs ministériels, même s'il peut faire appel aux services du ministère du travail et du ministère de l'éducation nationale, à l'inspection des affaires sociales (Igas) ainsi qu'aux services déconcentrés de l'État. Il était donc très difficile, à partir d'une telle situation de dépendance, de

¹⁵ Dont la dénomination sera modifiée par le décret n°2020-266 du 17 mars 2020 instituant un haut-commissaire aux compétences.

¹⁶ Décret n° 2022-1713 du 29 décembre 2022 portant abrogation du décret n° 2020-266 du 17 mars 2020 instituant un haut-commissaire aux compétences.

pouvoir insuffler dans les administrations centrales et déconcentrées la transformation de la gestion publique imaginée par le rapport Pisani-Ferry.

Cette situation est aggravée par la modestie des moyens de fonctionnement mis à disposition des trois hauts-commissaires qui se sont succédé¹⁷ en cinq ans. Au total et compte tenu et le haut-commissaire lui-même inclus, le haut-commissariat a compté 8 ETP, auxquels il convient d'ajouter 21 ETP dont 18 pourvus pour la DGEFP (gestion administrative et financière) et quatre ETP (portés à cinq entre septembre 2021 et septembre 2023) pour la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (travaux d'évaluation).

Les auditions réalisées par les juridictions financières révèlent qu'au moment de l'installation du HCC, en novembre 2017, l'architecture du PIC, déjà arrêtée par le ministère du travail, est très éloignée de la transformation systémique prévue. La préoccupation première du ministère est de mettre à l'abri de toute baisse de crédits, grâce à la pluriannualité budgétaire dont le principe a été acté avant même la remise du rapport sur le GPI¹⁸, de nombreux dispositifs existants¹⁹. Le HCC comprendra très rapidement que ces dispositifs ne relèvent en réalité pas de son champ d'intervention et qu'ils n'ont pas vocation à être modifiés par le PIC mais uniquement à être financés par lui.

En définitive, le HCC a principalement été cantonné à un rôle d'animation de la comitologie (annexe n° 6), de conception et de négociation du versant territorialisé du PIC que sont les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (voir Chapitre II I -B -).

C - Un plan immédiatement et intégralement laissé aux mains du ministère du travail

Du fait du manque de cadrage, de l'absence d'interministérialité et de la faiblesse des acteurs qui, en théorie, auraient pu veiller au caractère transformant de l'investissement, « *l'édification de la société de compétences* » ne sera jamais mise en application.

¹⁷ Mme Estelle Sauvat (nov.2017-juil.2018), M. Jean-Marie Marx (juil.2018-déc.2020) et Mme Carine Seiler (déc.2020-déc.2022).

¹⁸ Circulaire du ministre de l'action et des comptes publics du 11 septembre 2017 relative au Projet de loi de finances pour 2018 : élaboration des projets annuels de performance – intégration du Grand plan d'investissement.

¹⁹ Garantie jeunes, Écoles de la deuxième chance, Établissement public pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE), etc.

Présent dès l'origine, c'est-à-dire dès les travaux préparatoires du rapport Pisani-Ferry, le ministère du travail devient dans les faits, à l'issue de la remise dudit rapport, seul pilote du PIC et va disposer, en tant que ministère chef de file, de 13,6 Md€ de crédits nouveaux pour concevoir ce dernier et le mettre en œuvre sans contrainte particulière. L'urgence de la réduction du chômage et l'atteinte d'un objectif de plein emploi vont le conduire à privilégier ses schémas d'action de court terme visant davantage la remise à l'emploi et la satisfaction des besoins en main d'œuvre des secteurs en tension de recrutement que la montée en compétence et l'anticipation des besoins en métiers d'avenir. Ce processus va aboutir à la dénaturation complète du PIC et acter l'abandon définitif du « PIC transformant » initialement conçu.

1 - Le resserrement très révélateur du comité de pilotage

La circulaire²⁰ du Premier ministre relative à la mise en œuvre du GPI a précisé la composition des comités de pilotage qui, présidés par le ministre chef de file désigné, doivent associer systématiquement les autres ministres directement concernés afin d'assurer l'interministérialité nécessaire à la mise en œuvre des initiatives composant les axes du GPI, dont le PIC. En fonction de l'ordre du jour, des représentants d'autres ministères ou institutions publiques peuvent être invités.

Dans deux notes des 11 décembre 2017 et du 12 mars 2018, le HCC propose de retenir pour le comité de pilotage du PIC, outre le ministère du travail chef de file, le SGPI et des personnalités qualifiées, les trois ministères « directement concernés » suivants : le ministère chargé des comptes publics, le ministère de l'économie et le ministère de l'éducation nationale. En tant que de besoin, les ministères chargés de la cohésion des territoires, de l'outre-mer, du numérique, de la transition écologique et de l'intérieur auraient pu être associés.

Mais le comité de pilotage installé le 20 mars 2018 est plus resserré. Il ne comprend que deux personnalités qualifiées au lieu de quatre. Le ministère de l'éducation nationale n'y est seulement qu'associé en tant que de besoin, c'est-à-dire quasiment jamais pour l'ensemble de la durée du PIC, ce qui, de fait, a rendu marginale toute interministérialité en matière d'emploi et de formation dans le cadre du PIC.

²⁰ Circulaire du Premier ministre en date du 3 janvier 2018 relative à la mise en œuvre du Grand plan d'investissement.

2 - Une dilution des publics prioritairement ciblés par le PIC

L'ouverture des formations du PIC à tous les publics éloignés de l'emploi et pas uniquement aux publics prioritaires peu ou pas diplômés contribue à retirer à ce dernier son caractère original : le PIC ne devait pas être un plan pour l'emploi mais plutôt un plan structurel d'investissement dans les compétences. Le traitement de l'ensemble des autres difficultés sociales ou freins périphériques devait être renvoyé aux dispositifs existant par ailleurs. Le rapport initial a priorisé, parmi les demandeurs d'emploi de longue durée et les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (Neets) de 2017, les deux millions qui sont peu ou pas diplômés afin qu'ils bénéficient d'actions réellement transformantes (formations longues, qualifiantes et certifiantes pour des effets durables, actions préparatoires à l'entrée en formation, etc.). Pour ces publics prioritaires, le bénéfice du PIC aurait donc dû être sélectif et fondé sur la question du niveau et du besoin de formation.

Le ministère du travail adopte un prisme radicalement différent : il en fait un plan à destination de tous les publics éloignés, voire les plus éloignés de l'emploi (voir la définition en annexe n° 7). Non seulement, dans cette approche, le PIC devient un plan pour l'emploi plutôt que de formation mais, au-delà, la cible des deux millions de peu ou pas diplômés n'a plus de raison d'être puisque ces derniers sont noyés dans la masse de tous les demandeurs d'emploi qu'ils soient jeunes ou non, diplômés ou pas, nécessitant une formation ou non comme par exemple un demandeur d'emploi de longue durée qui y demeure principalement pour une raison de santé. L'édification d'une « *société de compétences* » n'est plus d'actualité puisque la préoccupation est exclusivement celle du traitement de court terme du chômage.

Dès lors, la transformation du système de formation professionnelle prend également un sens différent de celui visé initialement. Il ne s'agit pas de la réforme structurelle fondée sur le capital humain et la formation tout au long de la vie mais d'une modernisation de l'accompagnement vers l'emploi des personnes qui en sont privées. Si des ressemblances existent du point de vue des modalités d'accompagnement, le plan conçu par le ministère du travail s'écarte fondamentalement de l'édification d'une « *société de compétences* » proposée par le rapport initial.

3 - Un PIC moins transformant, orienté vers les dispositifs nationaux de droit commun

Les choix budgétaires opérés ont contribué à minorer à l'extrême l'ambition initialement transformatrice du plan. L'attribution de la moitié des crédits aux régions a resserré les financements sur la formation des

demandeurs d'emploi et le volet national a presque uniquement financé des dispositifs de droit commun.

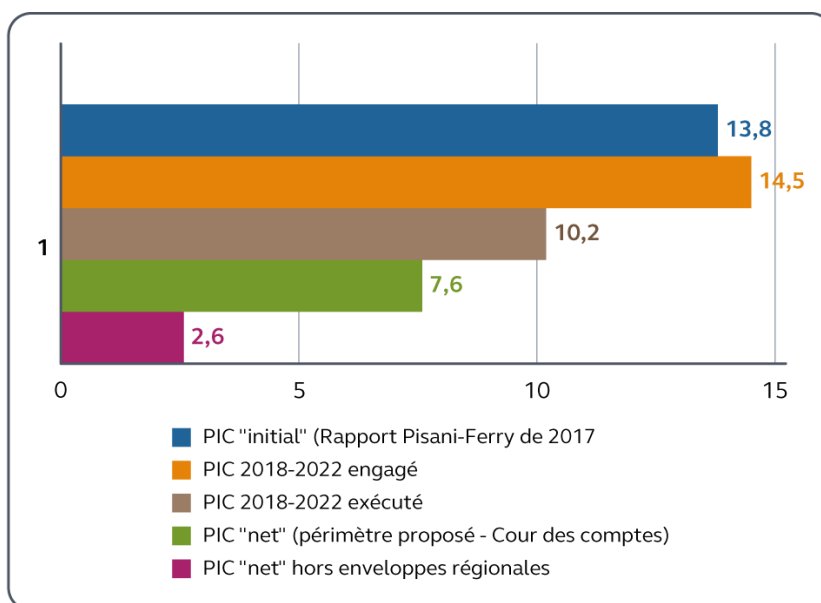
En vue de la territorialisation de l'ensemble des investissements du GPI, 10 Md€ devaient être accessibles aux collectivités territoriales selon le rapport Pisani-Ferry. Les régions détenant la compétence de droit commun à l'égard des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, il était cohérent, comme dans le cadre du « Plan 500 000 » (2016-20217), qu'elles puissent bénéficier d'une partie des crédits du PIC pour accompagner les deux millions de personnes prioritaires. Mais l'octroi de la moitié des crédits du PIC a fait de ce dernier un plan prioritairement régionalisé (crédits de l'État auxquels il convient d'ajouter les dépenses propres des régions) et principalement tourné vers la formation des demandeurs d'emploi dans un objectif de court terme de retour à l'emploi.

Quant au volet national du PIC, et sans apprécier à ce stade le caractère réellement transformant des dispositifs nouveaux associés, l'investissement d'ambition transformatrice se trouve très largement évincé au profit du financement des dispositifs de droit commun²¹. Ainsi, quatre dispositifs, ne relevant pas de la formation professionnelle *stricto sensu* mais plutôt de l'accompagnement vers l'emploi ont été intégralement basculés vers les lignes budgétaires du PIC sans aucune évolution qualitative ou pédagogique de leurs contenus :

- la Garantie jeunes, remplacée courant 2022 par le Contrat d'engagement jeune (CEJ) ;
- le Parcours accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) ;
- les Écoles de la deuxième chance (E2C) ;
- l'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide).

²¹ Le PIC a même financé (à hauteur de 47,3 M€ d'autorisations d'engagement et environ 20 M€ de crédits de paiement entre 2018 et 2022) une compétition internationale entre jeunes de différentes nationalités visant à valoriser et promouvoir les métiers, les *Worldskills-Lyon 2024*, ayant un lien tenu avec l'investissement transformant et le retour à l'emploi par la formation, et bénéficiant déjà par ailleurs d'un fort soutien public.

**Graphique n° 4 : dépenses totales du PIC 2018-2022
selon le périmètre considéré, en Md€**



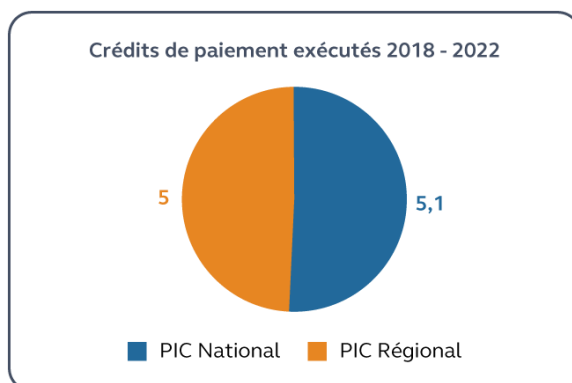
Note de lecture : le PIC « net » correspond au PIC exécuté sur la période 2018-2022, dont ont été soustraits les crédits réalisés au titre des dispositifs d'accompagnement préexistants au PIC (Garantie jeune et Pacea pour l'essentiel, ainsi que le renforcement des moyens en faveur de l'Épide et des écoles de la 2^e chance)

Source : juridictions financières, d'après données de la DGEFP

L'ampleur des crédits engagés, renforcés par les moyens issus du plan de relance, permet d'afficher un effort à la hauteur des ambitions de 2017. Mais la réalité de l'exécution et la redéfinition du périmètre proposée par les juridictions financières (cf. supra graphique n° 5) font apparaître un effort budgétaire réellement consenti plus modeste correspondant à 7,6 Md€ effectivement consommés. En mettant de côté les crédits versés au titre des pactes régionaux (5 Md€ versés aux régions et à France Travail), seuls 2,6 Md€ peuvent potentiellement financer des dispositifs nouveaux.

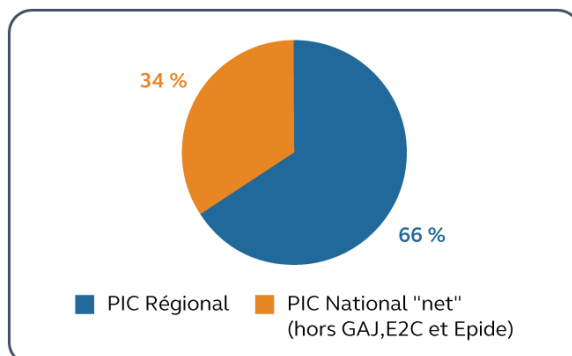
Ainsi, la Garantie jeunes, par sa spécificité en termes d'exécution des crédits (près de 100 %) et son importance relative (22,6% des crédits de paiement - CP - exécutés sur 2018-2022) déforme la vision budgétaire d'ensemble. Ce même périmètre, tel que redéfini par les juridictions financières, ne remet pas en cause l'importance des montants investis par l'État, qui restent inédits, mais il met davantage en lumière l'importance du volet régional du plan (cf. graphiques suivants).

Graphique n° 5 : répartition des moyens régionaux et nationaux au sein du périmètre total du PIC, 2018-2022 (en Md€)



Note de lecture : Sur un total de crédits exécutés de plus de 10 Md€, le « PIC régional » comprend les crédits versés par l'État au titre des Pric sur 2018-2022 (Régions et France Travail en régions non-signataires), et représente 50 % des montants. Le PIC national correspond aux crédits pilotés par l'État et ses opérateurs.
Source : juridictions financières, d'après données de la DGEFP

Graphique n° 6 : répartition des moyens régionaux et nationaux au sein du périmètre redéfini du PIC (« Pic net »), 2018-2022, en Md€



Note de lecture : le « PIC national net » comprend les crédits exécutés directement pilotés par l'État et ses opérateurs, sur 2018-2022, retranchés des moyens versés au titre des dispositifs d'accompagnement antérieurs au PIC, et « non-transformant » (GAJ, Pacea, E2C, Épide)
Source : juridictions financières, d'après données de la DGEFP

Hors dispositifs nationaux de droit commun, les moyens en faveur de la formation professionnelle relèvent aux deux tiers de l'échelon régional.

4 - Un cloisonnement ministériel source de doublons budgétaires inutiles

Le PIC avait prévu l'octroi de crédits du PIA 3²² aux ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Mais ces derniers auraient également eu vocation à bénéficier des crédits du PIC pour la mise en œuvre des objectifs qui auraient découlé de la mise en œuvre de la « *société de compétences* » si celle-ci avait été conçue comme prévu de manière interministérielle. Faute d'un tel processus, ces deux ministères ont poursuivi et financé sur leurs crédits propres des objectifs également financés dans le cadre du PIC, occasionnant ainsi des doublons budgétaires.

De même, des enjeux en termes de compétences découlent des profondes mutations du monde agricole. Ils auraient justifié que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation soit partie prenante du PIC en sus d'avoir bénéficié de l'initiative « *stimuler la transformation des filières agricoles et agroalimentaires* » du GPI.

²² Promouvoir les expérimentations en faveur de la formation des maîtres et des professeurs (initiative 13 : 300 M€ - ministère de l'éducation nationale) ; Améliorer l'insertion professionnelle des jeunes (initiative 14 : 100 M€ - ministère de l'éducation nationale) ; Transformer le premier cycle universitaire (initiative 15 : 400 M€ - ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

C'est par un manque structurel de compétences de sa population active que le rapport Pisani-Ferry explique en grande partie la difficulté qu'éprouve l'économie française à mettre un terme, comparativement à certains pays concurrents, aux effets de la crise financière de 2008. Il propose dès lors d'édifier une « société de compétences », pour rendre à l'économie française sa compétitivité et relever les défis à venir, notamment les transitions écologique et numérique. Il préconise d'investir dans le capital humain et la formation tout au long de la vie, par un investissement transformant, pluriannuel, interministériel et intégrant une évaluation *in itinere*. À ce volet s'ajoute l'accompagnement de publics prioritaires peu ou pas diplômés ayant subi les effets de la crise de 2008.

La présente évaluation montre que la dimension de transformation structurelle et globale n'a jamais été prise en compte ni fait l'objet de cadrage budgétaire, d'objectifs précis et opérationnels ou de définition des publics cibles. Les acteurs qui auraient pu y veiller n'étaient pas suffisamment au centre du dispositif. Ainsi fragilisé, le PIC est devenu le plan du seul ministère du travail, dont l'action a privilégié des impératifs de baisse rapide du chômage, éloignés des préoccupations de transformation structurelle prônée par le rapport Pisani-Ferry.

Le PIC, qui devait s'attaquer au chômage structurel, s'est transformé en un plan classique de retour à l'emploi par la formation professionnelle des publics éloignés. La réforme structurelle attendue n'a pas eu lieu et les indicateurs économiques demeurent, à l'issue du PIC, plus dégradés en France qu'ils ne le sont chez ses concurrents directs.

Les 13,8 Md€ du PIC ont permis de moderniser profondément l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi, ils n'ont pu être utilisés pour édifier une « société de compétences » visant l'ensemble de la population. En conséquence, les juridictions financières formulent la recommandation suivante :

1. Dans le cadre de plans de réforme pluriannuels à caractère d'investissement, produire systématiquement les documents (étude d'impact, recueil des besoins, déclinaison budgétaire) permettant de traduire, dans les engagements annuels de l'État, les ambitions transformatrices de ces plans (Premier ministre).

Chapitre II

À défaut de transformer, moderniser l'accompagnement par la formation des publics éloignés de l'emploi

Exception faite des travaux du haut-commissaire aux compétences (HCC) qui, jusqu'en 2018, reprennent la notion de « *société de compétences* », les documents internes et les communications publiques du ministère du travail n'y font que peu ou pas référence. Le PIC est définitivement orienté vers les demandeurs d'emploi et les publics éloignés. Ces derniers relevant de la compétence des régions, le plan est principalement déployé au niveau régional à travers les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) et la modernisation des modalités d'accompagnement, qui doit beaucoup au travail de conception et de négociation conduits par le HCC auprès des régions (I).

Pour ce qui est du déploiement du PIC mais surtout des Pric, le ministère du travail a éprouvé les plus grandes difficultés à contribuer au processus de modernisation à l'œuvre. Il s'est largement contenté d'un rôle de financeur malgré la légitimité renouvelée que lui procurait l'importance de sa contribution budgétaire (II).

Enfin, l'analyse budgétaire et comptable confirme que le PIC a surtout été un plan régionalisé et qu'il a mobilisé un volume de crédits sans précédent, bien qu'inférieur à ce qui était affiché (III).

I - Un déploiement et une modernisation surtout opérés au niveau régional

En 2016, le « Plan 500 000 » avait été déployé dans des conditions dégradées d'urgence et d'impréparation mais ni les objectifs ni les conditions d'éligibilité n'avaient été remis en cause par les régions. Disposant des crédits importants et pluriannuels du PIC, le ministère du travail fait le choix de poursuivre, sous forme de pactes régionaux, la mise en œuvre du « Plan 500 000 » (A).

Par ailleurs, le HCC a joué un rôle extrêmement important dans la conception et la négociation des Pric, ce qui a en grande partie rendu possible la modernisation des modalités d'accompagnement par la formation. Empêché d'intervenir sur le volet national et transformant, le HCC s'est fortement mobilisé à travers le contenu des pactes régionaux (notamment la fixation de trois axes identiques à tous), la facilitation des négociations avec les régions et une forte présence sur terrain (B).

A - Le PIC entre continuité et changement : un « Plan 500 000 » plus abouti

En réaction aux conséquences sur l'emploi de la crise économique de 2008, l'État a engagé entre 2013 et 2017 plusieurs plans d'action destinés à augmenter le nombre de formations ouvertes aux demandeurs d'emploi les moins qualifiés : après un « Plan 30 000 » en 2013, un « Plan 100 000 » en 2014 puis un « Plan 40 000 pour les PME » en 2015, le « Plan 500 000 formations supplémentaires », communément appelé « Plan 500 000 », est déployé en 2016 et reconduit en 2017. Ce dernier marque toutefois une rupture importante avec les plans qui l'ont précédé.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale clarifie et conforte la compétence des régions en matière de formation professionnelle et organise un quadripartisme entre État, régions et partenaires sociaux²³ afin de permettre la définition d'une stratégie nationale et une meilleure coordination régionale des politiques d'emploi (nationale) et de formation

²³ Au sein d'un conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Cnefop) et de comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop).

professionnelle (régionale). Comme l'a rappelé la Cour en 2018²⁴, cette loi n'est pas parvenue immédiatement à remédier à la segmentation et à la complexité du système. Mais elle a permis, conformément aux débats parlementaires, d'aborder la formation professionnelle comme un investissement permettant d'améliorer l'employabilité tant des salariés que des demandeurs d'emploi, point retenu dans le « Plan 500 000 ».

En reprenant à son compte les principaux objectifs et nombre des outils déjà mobilisés par le « Plan 500 000 », le PIC s'est résolument inscrit dans une logique de continuité par rapport à ce dernier. Dans le même temps, l'importance inédite des moyens mobilisés (environ 6,45 Md€ de fonds propres des régions et environ le même montant de crédits additionnels de l'État²⁵ soit près de 12,5 Md€ d'autorisations d'engagement) et la visibilité donnée par leur pluriannualité, ont permis au PIC d'apporter des changements plus aboutis que le précédent.

1 - Une continuité attestée par de nombreuses similitudes

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique la rupture que représente le « Plan 500 000 » par rapport aux plans précédents et illustre les similitudes très fortes qui existent avec le PIC tant du point de vue des objectifs que des publics cibles et des modalités de mise en œuvre (contractualisation et soutien additionnel de l'État).

²⁴ Cour des comptes, *La formation des demandeurs d'emploi*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2018.

²⁵ Constatant que certaines régions avaient entamé une baisse de leur effort budgétaire en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi postérieurement aux élections régionales de 2015, l'État souhaitait retenir une année de référence qui évite au maximum tout effet d'aubaine qui aurait mis à sa charge, par le mécanisme d'additionnalité des Pric, une partie de cette baisse. Il convenait aussi de ne retenir que les dépenses propres des régions en retirant les contributions de l'État au titre du « Plan 500 000 ». Les négociations ont donc été complexes. L'année 2017 a été retenue et un montant socle de contribution annuelle régionale a été fixé. Le risque d'effet d'aubaine a ainsi été contenu. Seules Auvergne-Rhône-Alpes et Paca ont refusé de signer un pacte.

Tableau n° 2 : comparaison des plans de formation professionnelle de 2013 à 2023

	Plans 30 000, 40 000 et 100 000 (2013-2015)	Plan 500 000 (2016-2017)	Plan d'investissement dans les compétences (2018-2023)
<i>Objectifs</i>	- Formations courtes d'adéquation au poste pour les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés pour répondre aux besoins des entreprises principalement sur les métiers en tension.	- Répondre aux besoins en compétences des entreprises et des branches professionnelles ; - Transformer et renouveler l'offre de formation afin de l'adapter au métier de demain, lié au numérique ou à la transition écologique ; - Développer la lisibilité de l'offre de formation et porter une exigence de qualité renforcée dans les formations dispensées.	- Répondre aux besoins de recrutement des entreprises, notamment pour des métiers en tension ; - Contribuer à la transformation des compétences, notamment liés à la transition écologique et à la transformation numérique ; - Modernisation des contenus et des modes de mise en œuvre de la formation et de l'accompagnement y compris pas des innovations et expérimentations.
<i>Publics bénéficiaires</i>	- Demandeurs d'emploi peu ou pas diplômés.	- Demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et de longue durée.	- Publics éloignés de l'emploi dont 2 millions de demandeurs d'emploi jeunes et de longue durée peu ou pas qualifiés.
<i>Acteurs</i>	- Action volontaire des parties prenantes.	- Convention État-Région-comité paritaire interprofessionnel régional (Coparef) ; - Mise en œuvre par la région ou, si la région n'est pas signataire, par France Travail.	- Convention État-région : pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) - Mise en œuvre par la région ou, si la région n'est pas signataire, par France Travail ; - HCC chargé du déploiement du PIC.
<i>Mécanisme et conditions</i>	- Augmentation du nombre de places offertes par France Travail.	- Mécanisme additionnel : ▪ maintien de l'effort régional propre au niveau du réalisé 2015 ; ▪ engagement à réaliser un nombre cible de formations supplémentaires ; - Délégation possible des formations à France Travail.	- Mécanisme additionnel global : ▪ maintien de l'effort régional propre au niveau de 2017 ; ▪ engagement sur 3 axes nationaux - Possibilité pour la région de déléguer à France Travail la réalisation des formations
<i>Financement</i>	- Augmentation de la dotation financière de France Travail par l'État.	- Annualité de l'engagement de l'État : 1 Md€ en 2016 + 500 M€ en 2017. - Compensation par l'État au profit de chaque région sur la base d'un coût moyen national.	- Pluriannualité de l'engagement de l'État : 6,5 Md€ pour la période 2018-2023.
<i>Évaluation</i>	- Évaluation <i>ex post</i> par France Travail.	- Évaluation <i>ex post</i> prévue par France Travail et la Dares.	- Évaluation <i>in itinere</i> et <i>finale</i> par un comité scientifique prévu par le PIC.

Source : juridictions financières

2 - Un changement marqué par des évolutions majeures

a) Un effort budgétaire pluriannuelisé, source de stabilité dans l'accompagnement des publics

Indépendamment des considérations relatives au montant global du PIC et au suivi de son exécution (voir Chapitre I II -A -1 -, Chapitre I II -C -3 - et Chapitre II III -), le choix de pérenniser dans le cadre du plan l'effort budgétaire consenti aux régions à l'occasion du « Plan 500 000 » (1,5 Md€ sur un an et demi contre plus 6 Md€ entre 2018 et 2022), tout en le rendant pluriannuel, c'est-à-dire en donnant de la visibilité aux acteurs, a été l'apport majeur des Pric, de l'avis de l'ensemble des acteurs auditionnés par les juridictions financières.

Le « Plan 500 000 » avait été fortement critiqué pour sa mise en œuvre précipitée qui n'avait permis d'introduire que de manière marginale les modernisations qu'il prévoyait et qui avait principalement abouti à la saturation des marchés d'achat de formation régionaux existants et à une très forte délégation des formations par les régions à France Travail²⁶.

L'individualisation de l'accompagnement est coûteuse, notamment en moyens humains, et doit souvent, pour être efficace, avoir une intensité suffisante et s'inscrire dans la durée. C'est de ce constat que sont nés, bien antérieurement au PIC, les concepts d'accompagnement « sur-mesure » (adaptation à la situation de chacun à partir d'un diagnostic) ou « sans-couture » (éviter les ruptures entre différents acteurs et avoir un référent stable pour tisser un lien de confiance ; éviter les délais excessifs entre une demande de formation et sa réalisation). Avant le PIC, ces concepts avaient du mal à être appliqués sur le terrain, faute de moyens suffisants (portefeuilles de demandeurs d'emploi trop fournis ; catalogue de formations disponibles insuffisamment riche dans un périmètre géographique accessible, etc.). Les moyens accrus ont permis d'individualiser davantage les actions (voir Chapitre III II -C -).

b) Moderniser par des actions innovantes et expérimentales

Par manque de temps et de moyens, la formation a souvent été considérée, surtout en période de chômage, comme occupationnelle ou

²⁶ Comité technique d'évaluation piloté par la Dares, rapport d'évaluation du plan 500 000 formations supplémentaires, décembre 2017.

bien comme devant être courte et adaptative à des métiers nécessitant une faible qualification et en tension, en vue d'une remise en emploi rapide.

Des obstacles demeurent, qui n'ont pas été levés par le PIC (voir Chapitre III II -B -), mais la formation est, à l'issue du plan, davantage considérée par les professionnels comme un outil au service d'un parcours organisé en étapes permettant d'accroître l'employabilité et ayant un objectif de durabilité de l'emploi. Cela s'accompagne d'un double mouvement :

La modernisation des modalités d'accompagnement

Le diagnostic des compétences détenues constitue la première brique à partir de laquelle il est possible de construire un parcours individualisé. Les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) ont permis la réalisation en la matière d'actions locales très nombreuses comme l'illustrent l'encadré suivant.

Exemples d'actions locales innovantes de modernisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

FRELLO : refaire du français un atout pour tous les demandeurs d'emploi

Projet porté par la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets) et France Travail (Vaucluse)

Diagnostiquer l'illettrisme est un enjeu essentiel pour l'insertion professionnelle. Or, ce diagnostic est parfois difficile à réaliser par le conseiller lors de l'inscription auprès de France Travail d'autant plus que beaucoup de demandeurs d'emploi cherchent à masquer ce handicap.

Le Pric a permis de réaliser une expérimentation au sein de quatre agences de France Travail du département du Vaucluse (1^{er} décembre 2021 au 31 décembre 2023 – environ 500 000 €). Les conseillers de l'opérateur ont été formés à la détection des situations d'illettrisme et ont participé à la conception du test de détection que les demandeurs d'emploi réalisent en 20 minutes (en présence et avec l'aide des conseillers) et qui permet de constater leur illettrisme ou de déterminer leur niveau de maîtrise des savoirs de base en langue française.

Cette expérimentation a permis de corriger une insuffisance et de moderniser/adapter l'accompagnement sur la base de diagnostics (illettrisme, français longue étrangère – FLE ou remise à niveau) de 200 demandeurs d'emploi de longue durée et l'action a été élargie à une mission locale.

Au-delà de l'objectif essentiel de permettre de poser le bon diagnostic, les conseillers ont relevé que l'action avait créé du lien social entre demandeurs d'emploi parfois isolés ; que le présentisme avait atteint un record de 90 % ; qu'un dialogue a pu s'instaurer à l'issue de la formation pour envisager la suite du parcours avec le demandeur d'emploi (formation complémentaire ou recherche d'emploi).

Projet ACOPAD : actions quartiers Nord de Marseille Association Le Cana (Pric Paca)

Le projet de repérage et de remobilisation porté par l'association Le Cana, installé sur une friche réhabilitée un centre de formation au cœur des quartiers nord de Marseille (240 bénéficiaires) se démarque :

avec un projet d'aller-vers des publics très éloignés de l'emploi et marqués par leur isolement et des freins prégnants de mobilité. Ce projet a permis une captation de publics qui ne seraient pas allés dans les institutions traditionnelles, et la création d'un véritable lieu de vie qui dépasse l'accueil de la formation de remobilisation.

avec un parcours de remobilisation de trois à six mois, renouvelant les approches pédagogiques autour de la notion d'engagement, d'inscription (*versus* prescription), et introduisant une pédagogie nouvelle fondée sur le plaisir d'apprendre et le collectif.

avec la mobilisation d'un réseau d'employeurs.

Le projet affiche des résultats très significatifs avec une capacité de remplissage très forte, l'absence de rupture et d'abandon et des taux de sortie positive élevés pour ce type de population (49 %), d'après les données de la Dreets

L'incubateur CUB'S (Pric Paca)

Projet expérimental (axe 3 du Pric financé par la Ddets du Vaucluse et France Travail) permettant à des personnes éloignées (*Cubers*) de construire un projet professionnel autour d'une activité de multi-service afin de retrouver un emploi ou de créer une entreprise ou les deux (avoir une sécurité minimale d'emploi tout en créant son entreprise : concept de *slashing* ou ploy-activité).

À trois semaines de formation technique à un métier, au marketing et à la construction du projet individuel viennent s'ajouter deux mois de *coaching* : les participants sont accompagnés et associés à des rencontres de professionnels du secteur visé et sont mis en situation professionnelle afin de développer des réflexes et un réseau de prescripteurs d'activité pour la nouvelle entreprise. Ils sont aidés pour les démarches administratives.

L'expérimentation a également abouti à la création d'une nouvelle formation qualifiante enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) portant sur « l'entretien du cadre de vie ».

Le dispositif visait 100 participants entre le 1er octobre 2022 et le 31 décembre 2023. Selon la Ddets, parmi les 63 bénéficiaires au 30 juin 2023, 47 (soit 74,6 %) sont en sortie positive : 38 personnes ont créé leur micro-entreprise dont 11 occupent en parallèle un emploi salarié et 17 personnes ont accédé à un emploi salarié dont les 11 micro-entrepreneurs. 10 personnes ont intégré le cursus de formation en vue de l'obtention du titre professionnel.

Un point crucial est soulevé par les accompagnateurs (associations, conseillers de missions locales ou de France Travail) : l'approfondissement des diagnostics fait ressortir de manière massive un décalage entre la perception par les demandeurs d'emploi eux-mêmes des compétences qu'ils détiennent et le niveau de compétences attendu par les recruteurs. Ils attribuent notamment cela à la méconnaissance profonde des métiers et du monde du travail c'est-à-dire de l'entreprise.

Dans le cadre des Pric, les actions de formations sur le lieu de travail ou de découverte de l'entreprise se sont multipliées. Elles nécessitent un lien organisé avec des entreprises volontaires qui acceptent de recevoir des personnes pour les aider sans nécessairement avoir un besoin de recrutement immédiat. Une alternative, à laquelle il est fait recours dans plusieurs Pric, est l'entreprise éphémère.

Les entreprises éphémères pour l'emploi

Le projet de formation place le collectif au service de la recherche d'emploi afin de pallier certains enjeux liés au chômage : perte de réseau professionnel, désocialisation ou encore perte de confiance en soi.

Au sein d'une entreprise éphémère pour l'emploi (EEE), au moins 50 demandeurs d'emploi s'organisent pour fonctionner comme une entreprise pendant un mois. L'objectif de l'entreprise est de recueillir des offres « cachées » (non connues du service public de l'emploi ou des plateformes) auprès d'entreprises qui recrutent et de préparer les participants aux entretiens. Cinq services sont mis en place :

- prospection terrain et rencontre avec les entreprises pour identifier les opportunités de recrutement ;
- centre d'appel chargé de la prospection téléphonique ;

- service web pour recevoir et recenser les offres issues de la prospection et assurer aussi une veille en ligne (salons et forums) ;
- RH pour travailler les *curriculum-vitae* (CV) et préparer aux entretiens de recrutement ;
- communication pour proposer aux entreprises de venir présenter les offres sur lesquelles les membres de l'EEE pourront candidater.

L'objectif est d'encourager les entreprises à recruter différemment. Les bénéficiaires, s'ils ne sont pas recrutés auront à l'issue de l'expérience acquis des compétences de prospection, de recueil des besoins d'une entreprise et d'adaptation de leur candidature et de préparation à un entretien de recrutement. Le tout de manière pratique et non uniquement théorique.

Selon l'organisme de formation : à six mois de la formation, 65 % des bénéficiaires se trouvent dans une situation pérenne d'emploi (CDI ou CDD) ou dans une nouvelle formation

Allant au-delà des publics prioritaires identifiés par le rapport Pisani-Ferry, les Pric ont été ainsi l'occasion de corriger certains freins périphériques anciens que la DGEFP pointe dans un rapport publié en juin 2023²⁷ : revalorisation de la rémunération des apprenants (la première depuis 30 ans)²⁸ ; stabilité de cette rémunération en cas de changement de statut dans le parcours de formation ; maintien du RSA pendant la formation ; aides à la mobilité.

L'organisation et les pratiques des acteurs de la formation

La crise sanitaire a renforcé la mutation numérique de la formation pour en faciliter l'accès, en levant les freins liés à la mobilité, à l'enclavement géographique, à la conciliation avec une activité professionnelle partielle ou encore à une situation familiale incompatible en termes d'horaires (monoparentalité par exemple).

Dans sa réponse au questionnaire adressé par les juridictions financières, la haut-commissaire aux compétences indiquait : « *il faudra*

²⁷ DGEFP, L'offre de formation dans les Pric, rapport de capitalisation, juin 2023.

²⁸ Le décret du 29 avril 2021 a, dans le cadre du plan « 1 jeune, 1 solution » établi suivant l'âge et réparti en trois catégories la rémunération des stagiaires :

- 200 € par mois pour tous les stagiaires de la formation professionnelle âgés de 16 à 18 ans (contre 130 € jusque-là) ;
- 500 € par mois pour tous les stagiaires de la formation âgés de 18 à 25 ans révolus (contre un peu plus de 300 € auparavant) ;
- 685 € par mois pour tous les stagiaires de la formation de plus de 26 ans (contre une rémunération de 401 € ou 652 € selon les cas, jusqu'à cette date).

aussi transformer en profondeur notre façon d'acquérir et de transmettre les compétences pour sortir des apprentissages trop académiques qui rebutent et découragent. La crise a ainsi aussi révélé les faiblesses de l'offre de formation et de sa très faible digitalisation ».

Cette volonté d'innovation s'est traduite à travers les Pric et les appels à projet nationaux notamment par la numérisation partielle ou totale de certaines formations. France Travail et de nombreux organismes de formation ont également développé leur offre de formation ouverte et à distance (FOAD).

La réponse aux besoins en compétences des entreprises d'un territoire a aussi reçu une attention plus marquée de la part des collectivités locales, en lien avec France Travail et les organismes de formation. Les actions de formation en situation de travail ont été développées même si elles demeurent encore insuffisantes au regard de leur effet positif sur l'acquisition de compétences et la durabilité dans l'emploi.

Région Hauts-de-France
Adapter les compétences aux besoins des « *giga factories* »

La région a identifié un besoin de formation des techniciens supérieurs en maintenance pour deux « *giga factories* ». La région fait le lien avec les organismes de formation (groupement d'établissements publics locaux d'enseignement - GRETA et Association de formation professionnelle de l'industrie - AFPI) et les entreprises. En amont du parcours de formation, l'entreprise précise les particularités de ses besoins et les modules à ajouter ou adapter. Durant l'action, le délégué général de la « *giga factory* » s'implique dans toutes les sessions d'information collective conduites en direction des demandeurs d'emploi pour les motiver et expliciter les conditions de travail et d'embauche. L'entreprise participe aussi au recrutement des stagiaires de la formation. À l'issue de la formation, l'entreprise s'engage à recruter les personnes formées

Source : extrait du rapport de capitalisation de l'offre de formation dans les Pric, juin 2023, DGEFP-département stratégie

En revanche, les PIC et les Pric n'ont pas réussi, en raison de leur caractère essentiellement court-termiste, à investir le champ des métiers d'avenir des transitions numériques et écologiques, objectif déjà présent dans le « Plan 500 000 » et repris, postérieurement au PIC, dans le cadre du PIA 4 - France 2030. Les catalogues de formations ont évidemment intégré ces aspects mais de manière très limitée et souvent pour tenir compte de demandes très immédiates de secteurs d'activités ou d'entreprises directement confrontés à un besoin complémentaire. Cette

prise en compte s'est, qui plus est, faite par l'ajout de modules complémentaires à des formations existantes et pas par le développement de formations spécialisées référencées au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Il n'a pas été possible de déterminer le nombre de formations nouvelles ou le nombre exact de modules additionnels, notamment du fait de l'absence d'historicisation de l'évolution du contenu pédagogique des catalogues de formation.

Les juridictions financières recommandent qu'une telle historicisation puisse être assurée *via* les centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation et des observatoires régionaux emploi-formation (Carif-Oref) et centralisée nationalement par le réseau des Carif-Oref (RCO). Dans la réponse apportée lors de la contradiction, la DGEFP a fait état des travaux préalables d'identification des formations portant sur la transition écologique dans le cadre de l'observatoire national des emplois et de l'économie verte (Onemev). Ces éléments encore partiels et non intégrés dans le PIC ne remettent pas en cause le constat des retards actuels.

3 - Les organismes de formation bénéficiaires des Pric : une profitabilité accrue favorable à leur modernisation

a) Les premiers signes d'une modernisation des missions et de l'organisation permise par le PIC

Un débat ancien existe autour du rôle des organismes de formation pour savoir s'il convient de leur confier, au-delà de la responsabilité pédagogique, des missions de repérage, d'« aller-vers » ou d'accompagnement social. Le débat demeure et les pratiques en matière d'achat, notamment par les régions, restent disparates. Certaines souhaitent confier de telles missions aux organismes de formation alors que d'autres s'y refusent considérant que là n'est pas leur rôle. L'adaptation au contexte territorial et au besoin identifié est sans doute nécessaire. Toutefois, dans le cadre des auditions, et en particulier celle de la fédération d'organismes de formation « Les acteurs de la compétence », il est apparu que la profitabilité améliorée permise par les moyens du PIC a favorisé, au sein de nombreux organismes de formation, l'intégration de personnels chargés de l'orientation et de l'accompagnement social comme élément ordinaire de leur organisation, voire comme élément essentiel de l'exercice de leurs missions. Il semblerait qu'il s'agisse là d'un impératif économique du secteur, devenu plus concurrentiel, et devant s'adapter à l'approche plus individualisée des stagiaires. Le PIC a favorisé cette modernisation dont il conviendra de vérifier si elle se confirme dans les années qui viennent.

L'accompagnement social durant la formation

Groupe AFEC – délégation Île-de-France

Le groupe AFEC, organisme de formation continue et en alternance, porte une attention particulière à la mise en place d'un accompagnement renforcé durant la formation. Cet accompagnement a pour objectif de favoriser les meilleures conditions d'apprentissage, d'éviter le décrochage durant la formation, et de préparer et suivre la suite de parcours post formation.

Il s'appuie également sur un référent social par site de formation. Celui-ci met en place des temps de régulation tout au long du parcours afin : d'identifier les difficultés mobiliser les acteurs (logement, santé, besoins de première nécessité, problème de garde d'enfant...) ; de s'assurer du suivi des plans d'action mis en place ; d'adapter si nécessaire le parcours de formation ; de favoriser la collaboration et l'échange au sein du groupe et permettre de dépasser ses difficultés ; de travailler sur le plan d'action post formation et mettre en place des rencontres employeurs (*job dating*, envoi des annonces, suivi et entretiens post-formation, organisation de rencontres employeur jusqu'à un an après la formation).

Cet accompagnement individualisé est une condition du succès du parcours de retour à l'emploi. Il est financé par le Pric Île-de-France²⁹.

b) Une profitabilité accrue des organismes bénéficiaires dans les trois régions observées

La formation professionnelle étant un secteur économique composé pour l'essentiel d'opérateurs privés, de tailles et statuts très divers, les juridictions financières ont souhaité s'intéresser aux effets économiques du PIC sur ce marché. En effet, l'effort budgétaire peut avoir pour résultat d'augmenter le chiffre d'affaire des organismes de formation, mais les nouvelles exigences liées aux Pric peuvent aussi être source de dépenses supplémentaires pour ces acteurs, aux dépens de leur santé financière. Une partie des crédits des Pric a d'ailleurs financé l'accompagnement des organismes titulaires de marchés publics régionaux.

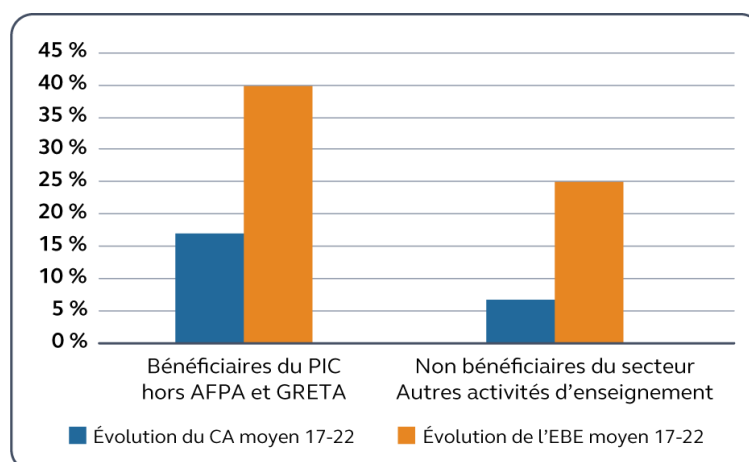
En s'appuyant sur les comptes de résultat des organismes de formation, les juridictions financières ont évalué l'effet du PIC sur les résultats financiers des organismes bénéficiaires des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), Île-de-France (IdF) et Hauts-de-France (HdF) entre 2019 et 2022.

²⁹Source : groupe AFEC via les acteurs de la compétence

En 2020, les petites et moyennes entreprises (PME)³⁰ y représentent près de 88 % des bénéficiaires du PIC pour 57 % des montants. Les entreprises de taille intermédiaire (ETI), par contraste, représentent 11 % des bénéficiaires et 37 % des montants, tandis que les grandes entreprises (GE) représentent seulement 2 % des bénéficiaires et 5 % des montants. Ces pourcentages sont relativement stables entre 2019 et 2022. Quelques différences sont observées entre régions (voir Cahier des annexes techniques : annexe n° 5).

Les bénéficiaires du PIC ont connu une croissance de leur chiffre d'affaires (CA) moyen et de leur excédent brut d'exploitation (EBE) moyen plus importante que le reste du secteur de la formation professionnelle³¹ entre 2019 et 2022. En particulier, le CA moyen des organismes de formation bénéficiaires a augmenté de 17 % entre 2017 et 2022, soit 2,5 fois plus que le reste du secteur. Cette hausse de l'activité s'est accompagnée d'une hausse de la rentabilité (EBE) de 40 %, soit près du double de l'évolution constatée dans le reste du secteur.

Graphique n° 7 : évolution de l'EBE et du CA des bénéficiaires du Pic et du reste du secteur de la formation professionnelle entre 2017 et 2022



Sources : bénéfices industriels et commerciaux et impôt sur les sociétés BIC IS (DGFIP), données des bénéficiaires du PIC des régions IdF, HdF et Paca. Traitement : juridictions financières.

³⁰ Au sens de la loi de modernisation de l'économie (LME).

³¹ Le secteur de la formation professionnelle est ici défini par le groupe « 85.5 : Autres activités d'enseignement » de la NAF de l'Insee.

Un modèle économétrique appelé « différence de différences » (voir Cahier des annexes techniques : annexe n° 5) compare des organismes bénéficiaires du PIC à des organismes similaires mais non bénéficiaires. Il en ressort que le PIC a eu un effet significativement positif sur l'EBE des bénéficiaires d'environ + 81 000 € en moyenne la première année du premier versement du PIC et de + 112 000 € en moyenne deux ans après le premier versement.

En définitive, le PIC a bien renforcé la rentabilité des bénéficiaires dans les régions considérées.

B - Le rôle clé du haut-commissariat aux compétences : la conception et la négociation des pactes régionaux

La fonction de haut-commissaire, originale dans le domaine de la formation professionnelle, a permis à l'État de disposer d'une capacité de dialogue avec les régions quand son action jusqu'alors, via la DGEFP, était centrée sur la gestion et le suivi administratif et financier des dispositifs : *« acteur dégagé de la gestion du quotidien (qui reste la réalité de nos administrations), positionné dans une logique de soutien à l'initiative et à l'innovation et « d'apporteur de solutions » (...) La création du Haut-commissariat était donc capitale afin de ne pas faire peser sur le cabinet de la Ministre une charge d'intervention trop importante, et se démarquer du mode de fonctionnement ministériel classique à travers un positionnement en mode projet »*³².

Prenant acte de sa mise à l'écart du processus de conception du volet national du PIC (voir Chapitre I II -B -2 -2), le HCC a concentré ses efforts sur la conception des Pric (validation par la ministre du travail des objectifs et des conditions de négociation avec les régions) comme en témoigne l'ensemble des documents internes transmis aux juridictions financières. Y apparaît cette volonté d'assurer l'atteinte des publics peu ou pas diplômés et d'introduire des évolutions déjà présentes dans le « Plan 500 000 » mais non mises en œuvre.

Les apports du HCC vont, d'entrée de jeu, être visibles dans la négociation avec les régions des conventions d'amorçage en 2017 puis des conventions relatives aux pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric).

Le HCC s'est, dès son installation, employé à mener à bien ce travail de négociation qui s'inscrivait dans un climat de fortes attentes territoriales

³² Note de 2022 de présentation des missions du haut-commissaire aux compétences.

du fait de la mobilisation possible de crédits conséquents. Aller vite dans la conclusion des Pric, permettait d'accélérer leur déploiement et de légitimer la nouvelle fonction de HCC.

Le HCC a régulièrement réuni un comité national tripartite de suivi du PIC (État, régions, partenaires sociaux) qui a permis de partager résultats et expériences et de stimuler la créativité des régions.

Au-delà du management des acteurs du PIC et des Pric, le HCC a imprimé son action dans trois directions majeures, même si elles n'ont pas toutes été concrétisées, censées garantir une articulation entre la compétence de l'État en matière d'emploi et la compétence régionale en matière de formation professionnelle.

En premier lieu, dans le cadre de la négociation, le HCC a été très attentif à ce que cette articulation des compétences soit respectée à travers trois axes :

- axe n° 1 : proposer des parcours qualifiants vers l'emploi, renouvelés dans leurs contenus, au regard des besoins de l'économie en temps réel et de façon prospective ;
- axe n° 2 : garantir l'accès des publics fragiles aux parcours qualifiants par la consolidation des compétences clés ;
- axe transverse : s'engager dans la modernisation des contenus et des modes de mise en œuvre de la formation et d'accompagnement pendant les formations.

En deuxième lieu, il a promu des actions pour répondre plus rapidement aux besoins en compétences des entreprises (modules additionnels et achats plus agiles, « *aller-vers* », parcours « *sans couture* » et aller-retours emploi-formation plus fluides, actions de formation en situation de travail) en les impliquant ainsi que les branches professionnelles.

En troisième lieu, il a promu une fonction de capitalisation des expérimentations et des innovations réussies :

- création d'une plateforme collaborative du PIC, regroupant l'écosystème des acteurs des pactes régionaux portée par la DGEFP et les Carif-Oref ;
- mise en place de cadres d'échanges réguliers sur les réalisations et les bonnes pratiques ;
- travail systématique de capitalisation avec la publication de huit guides thématiques.

Empêché d'intervenir sur la dimension nationale du PIC, le HCC a malgré tout été un acteur essentiel à la territorialisation de ce dernier. Il a

su, par une importante présence sur le terrain, assurer un lien continu avec les régions qui ont officiellement exprimé leur regret face à sa suppression.

II - Un État financeur mais à la peine dans le processus de modernisation

Par le volet national du PIC mais surtout à travers les Pric, l'État, du fait de l'importance du soutien budgétaire qu'il consentait, aurait pu légitimement agir de manière active en faveur de la modernisation de l'accompagnement des publics éloignés et de la bonne articulation entre politique nationale de l'emploi et politique régionale de formation professionnelle. Cela n'a pas été le cas, puisqu'au cours des six années de déploiement du PIC, l'État a fait le choix de n'être qu'un financeur peu impliqué (A). La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et le haut-commissariat aux compétences (HCC) ont recensé de bonnes pratiques qui n'ont jamais fait l'objet d'un « essaimage » national (B). L'amélioration réelle de systèmes d'information est affaiblie par des années de retard et un historique insuffisant (C).

A - L'État en situation de simple financeur

1 - Un intérêt limité de l'État pour le pilotage stratégique

Dans leur réponse au relevé d'observations provisoires, les anciens hauts commissaires aux compétences disent partager le constat des juridictions financières selon lequel le PIC aurait gagné à un positionnement interministériel au niveau national et une présence plus forte de l'État en régions. Ils rappellent aussi que la suppression, en 2018, du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation (Cnefop), qui associait les différents ministères concernés, les partenaires sociaux et les régions à la définition d'une stratégie nationale coordonnée, a desservi le PIC.

De même, dans sa réponse, la secrétaire générale du Gouvernement considère qu'un pilotage stratégique systématiquement interministériel mais veillant à l'association des ministères pour éviter leur déresponsabilisation constitue une approche essentielle pour garantir une vision transversale et cohérente ainsi qu'une mise en œuvre efficace des plans d'investissements structurants. Elle rappelle d'ailleurs que la pratique d'un ministère chef de file qui a été appliquée au PIC a été abandonnée et que c'est à nouveau au SGPI que le PIA 4 et France 2030 ont été confiés.

Hors dispositifs de droit commun, la dimension nationale du PIC a principalement concerné des actions relativement modestes en volume budgétaire et en nombre de bénéficiaires en plus des trois appels à projets nationaux que sont « repérage », « 100 % inclusion » et « maraude numérique ». Ces trois appels à projet ont été confiés par mandats de gestion à la Caisse des dépôts et consignations. En dehors d'éléments de suivi budgétaire et de nombre d'entrées dans les dispositifs, cette dernière n'a pas été en capacité de fournir des bilans qualitatifs de la mise en œuvre de ces dispositifs. Il est dès lors légitime de se demander comment ont été construites les différentes vagues de ces appels à projets et sur quels critères certains lauréats ont été reconduits quand d'autres ne l'ont pas été.

De même, il était prévu qu'annuellement, le comité de pilotage du PIC remonte au Premier ministre un bilan des actions pour séparer, sur la base de leur évaluation précise, celles qui seraient reconduites parce qu'efficaces de celles qui seraient ajustées ou abandonnées. À la connaissance des juridictions financières, aucun arbitrage de cette nature n'a eu lieu au cours des six années de déploiement du PIC. Seul le bilan réalisé à mi-parcours par la Dares concernant le dispositif « Prépa-compétences »³³ a donné lieu à un réajustement.

Par ailleurs, le comité scientifique d'évaluation du PIC, qui a produit des travaux de grande qualité (annexe n° 11), n'était pas constitué au moment de la conception du PIC. Installé le 4 juillet 2018, il devait compter parmi ses membres des praticiens ce qui n'a jamais été le cas. Le lien entre constats statistiques, interprétations académiques et traduction opérationnelle s'en est trouvé affaibli. Surtout, le nouveau PIC (2024-2027) n'a pas prévu de comité d'évaluation. Même si l'inadaptation actuelle des systèmes d'information ne permet pas de mesurer l'impact direct du PIC, l'existence du comité scientifique avait l'avantage de concrétiser l'intérêt pour l'évaluation de cette politique publique en vue de son amélioration.

Enfin, les analyses du PIC et des Pric ont été faites sur le nombre d'entrées en formation des peu ou pas diplômés mais aucun indicateur n'a été construit pour suivre l'évolution des niveaux ou de l'acquisition de compétences.

Ces exemples montrent que l'État s'est largement désintéressé du pilotage du PIC mais aussi de celui des Pric. Eu égard aux volumes budgétaires et à la nature conventionnelle des pactes, il paraissait pourtant

³³ Dares, étude de l'impact du programme Prépa-compétences sur l'accès à la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PIC, rapport d'étude n° 007, août 2021.

tout à fait légitime à veiller à la bonne articulation des politiques conduites et à l'atteinte des résultats.

2 - Un rôle essentiel mais non assumé par l'État : l'animation locale

L'État n'a pas saisi l'opportunité du PIC pour affirmer la place de ses services territoriaux ni dans la négociation des Pric ni dans leur déploiement.

D'abord la négociation des contrats d'amorçage puis des Pric avec les régions a été largement l'affaire du HCC. Durant toute cette période et jusqu'en 2022, le HCC a été l'interlocuteur privilégié des régions, assignant de fait les services régionaux de l'État à un rôle de suivi et de guichet. Cette relégation est aussi due au pilotage des services régionaux de l'emploi par le ministère lui-même.

À l'inverse, en effet, des pratiques observées en longue période dans ce domaine, les remontées et partages d'informations concernant directement les PIC et les Pric sont restés rares. Ainsi, dans les réunions régulières associant autour du ministre du travail les préfets de région et les services régionaux chargés de l'emploi, le PIC ou les Pric n'ont que rarement été évoqués en tant que tels, comme en ont témoigné les responsables de services régionaux de l'État rencontrés par les juridictions financières.

Le HCC, dont le rôle n'était pas d'assurer l'animation locale des Pric, a de son côté multiplié les initiatives territoriales et les déplacements sur le terrain à la rencontre des partenaires territoriaux des Pric. Il a travaillé en lien direct avec les Dreets et les commissaires à la pauvreté.

Pour autant, le PIC n'a pas permis à l'État de réaffirmer sa place dans la formation professionnelle à travers un management territorial dont il aurait été le régulateur eu égard aux moyens financiers qu'il mobilisait. La faiblesse des effectifs engagés dans les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales (Sgar) autour de la formation professionnelle et *a fortiori* dans les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets), ne permettait pas à l'État localement d'exercer cette responsabilité à l'égal d'ailleurs, au niveau national, du HCC. Comme le notait la Cour dans un rapport de 2024³⁴ sur les Dreets et les Ddets, ces services en 2019 « *accusaient des moyens*

³⁴ Cour des comptes, *La création des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets)*, observations définitives, avril 2024.

d'action en recul » alors même qu'ils allaient devoir mettre en œuvre, en plein déploiement des Pric, une réforme profonde de leur organisation, la seconde en 10 ans, sans oublier l'épidémie de covid-19.

Cette logique de guichet unique s'est traduite par la création de deux niveaux de gouvernance, l'une, stratégique, pilotée par le préfet et le président de région, l'autre, opérationnelle, assurant le suivi technique des dispositifs des Pric. En sus des partenaires participant au conseil régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop), l'instance opérationnelle a pu être élargie à des responsables départementaux ou des entreprises.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, la DGEFP indique qu'une amélioration de la gouvernance a été mise en œuvre dans le cadre des nouveaux Pric (2024-2027) par l'ajout d'un comité de pilotage national et de comités techniques déconcentrés hebdomadaires. Cependant, rien n'indique, en l'état, que cette nouvelle organisation suffise à répondre aux difficultés d'animation locale des Pric constatées depuis 2018. En effet, comme l'indique le haut-commissaire dans une note de 2022, *« les comités régionaux de pilotage des Pactes se tiennent à échéances plus ou moins régulières, selon les moyens en ETP dont disposent les Dreets (les pactes financent des postes supplémentaires aux régions, mais cela n'a, le plus souvent, pas été possible pour les Dreets) et la qualité du travail partenarial en régions (et/ou de la plus ou moins forte volonté des régions d'associer l'État au pilotage d'une politique qui relève de leur compétence). »*

Certes, de nombreuses initiatives locales de coordination entre les services de l'État, y compris des ministères de l'éducation nationale ou de l'agriculture, la région et la direction régionale de France Travail se sont développées à la faveur d'un contexte favorable. Le Pric Provence-Alpes-Côte d'Azur est un exemple de réussite de ce point de vue : même la région, non signataire, est associée aux échanges. Or, cette coordination entre acteurs locaux en vue de la structuration de la gouvernance locale du pacte régional repose anormalement sur la bonne volonté et le surinvestissement de quelques personnes. La bonne déclinaison territoriale d'un plan comme le PIC ne peut se limiter à son simple financement ou au nombre de comités de pilotage ou de suivi. Son efficacité découle aussi d'une bonne affectation des moyens des Pric, notamment dans les services déconcentrés.

B - Une réelle capitalisation des expériences sans essaimage des bonnes pratiques

Au niveau national, l'État s'est employé à recenser les apports du PIC. Le HCC a produit un document de lecture transversale des Pric et huit guides thématiques de capitalisation.

Les travaux du conseil scientifique, en raison de leurs dimensions nationale comme territoriale, apportent une contribution riche au recensement des apports du PIC et des Pric. Le conseil scientifique a publié quatre rapports annuels portant sur une évaluation nationale du PIC. Il pilote également la publication de près d'une cinquantaine de travaux d'évaluation (notamment de dispositifs nationaux ou régionaux) ou de recherche financés par la Dares dans le cadre du PIC.

S'agissant de l'essaimage des bonnes pratiques, la DGEFP a créé, à l'occasion du déploiement du PIC en 2018, le LAB DGEFP. Mais de 2020 à 2022, la plupart des sessions de ce LAB n'y ont pas abouti puisqu'à partir de 2023 et *a fortiori* de 2024, son activité s'est orientée vers des préoccupations purement internes aux services ministériels : intelligence artificielle, transition écologique ou encore insertion par l'activité économique.

Le département « Stratégie » de la DGEFP a publié en juin 2023 un « rapport de capitalisation » consacré à l'offre de formation dans les pactes régionaux d'investissement dans les compétences. Ce rapport préconisait une animation technique au niveau national rassemblant les acteurs clés de la formation professionnelle (administration centrale, administration territoriale de l'État, France Travail, régions) afin de relancer la diffusion défailante des actions réussies.

La volonté de capitaliser les bonnes pratiques pendant la phase de déploiement du PIC n'est pas discutable, à la fois à travers les remontées de retours d'expérience et l'appropriation des conclusions des évaluations réalisées. Mais elle n'a pas débouché sur l'essaimage escompté. Les instances mises en place étant en voie de disparition (le conseil scientifique) ou de réorientation de leurs activités (le LAB), et alors même que de nouveaux Pric ont été signés, les juridictions financières recommandent de fixer, dans la durée, les conditions dans lesquelles va s'opérer la capitalisation et la diffusion des expériences et des initiatives réussies développées sur le terrain à l'occasion du PIC.

C - Un système d'information en progrès mais insuffisant sur le plan du pilotage et de l'évaluation

Compte tenu de la complexité du PIC et de l'importance des moyens qui ont été mis en œuvre, un système d'information adapté peut permettre d'en suivre les résultats et d'évaluer l'efficacité des outils mis en place. Or, la base *ForCE* développée dans le cadre du PIC n'a pas tenu toutes ses promesses et la plateforme *Agora* accumulait un tel retard de déploiement qu'elle n'a pas pu être utilisée et que les données régionales ne pouvaient pas être consolidées.

1 - *ForCE* : une base de données créée pour l'évaluation du PIC qui remplit imparfaitement ce rôle

La base de données *ForCE* de la Dares regroupe l'ensemble des demandeurs d'emploi, des jeunes inscrits auprès d'une mission locale et des stagiaires de la formation professionnelle en recherche d'emploi. Elle permet de reconstituer les trajectoires d'emploi et de formation des personnes en recherche d'emploi. *ForCE* met en commun quatre bases de données :

- le fichier historique des demandeurs d'emploi de France Travail ;
- les informations sur les jeunes au contact d'une mission locale, *I-Milo* ;
- la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (*Brest*) ;
- les contrats de travail des salariés issus de la déclaration sociale nominative (DSN) dans la base des mouvements de main d'œuvre.

Il n'est pas possible de repérer dans *ForCE* les formations et les dispositifs d'accompagnement financés par le PIC. Cette base de données ne permet donc pas d'évaluer l'effet de l'ensemble du PIC sur le retour à l'emploi. Toutefois, il est possible d'observer les trajectoires professionnelles de toute personne ayant eu un contact avec le service public de l'emploi ou ayant suivi une formation sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle.

Par ailleurs, le retour à l'emploi n'est observable que par l'intermédiaire des DSN du secteur privé et, depuis 2022, des DSN d'une grande partie du secteur public. Les données disponibles ne permettent pas d'identifier un retour à l'emploi pour les salariés de particuliers employeurs, les auto-entrepreneurs et pour certains salariés agricoles.

ForCE contient, enfin, peu d'informations sur les minimas sociaux. Le dispositif *MiDAS* a été mis en place par la Dares pour appairer les données sur les contrats salariés (DSN), les données sur les demandeurs

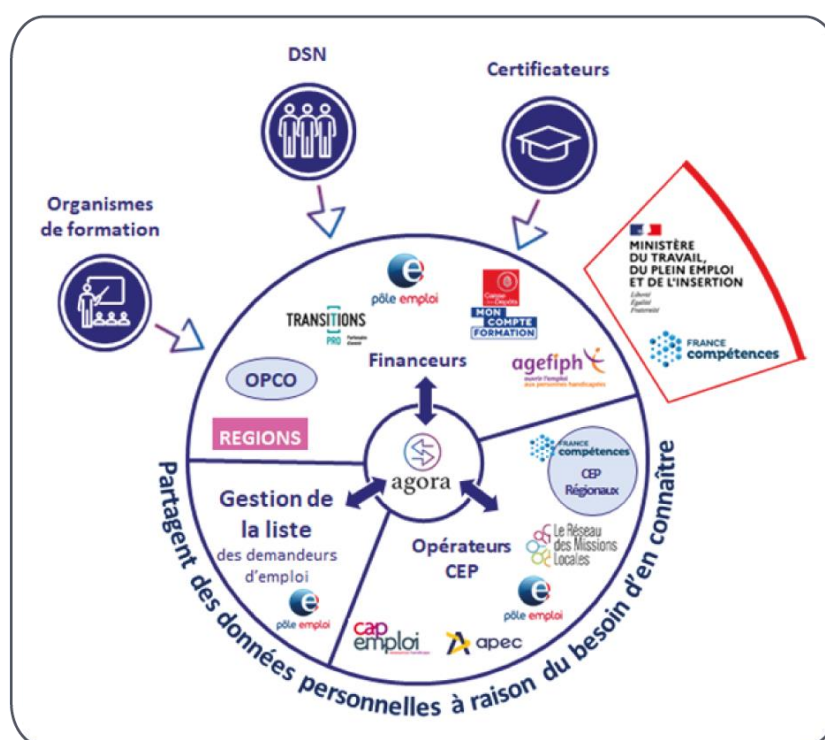
d'emploi (France Travail) et des informations sur les bénéficiaires des minima sociaux (Cnaf).

2 - *Agora*, une source prometteuse pour le pilotage

À la suite d'une étude d'opportunité réalisée en 2015 sous l'égide du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Cnefop), le projet *Agora* été lancé en 2016 sous maîtrise d'œuvre de la DGEFP par la Caisse des dépôts et consignations. L'objectif de la plateforme est d'être un espace de partage et de circulation d'informations relatives au suivi des parcours de formation de chaque individu, qu'il soit salarié ou demandeur d'emploi, en intégrant ceux bénéficiant d'un accompagnement en conseil en évolution professionnelle (CEP).

La loi du 8 août 2016 a consacré d'une part, une obligation d'information des organismes de formation auprès de leur financeur sur les entrées et sorties de formation de leurs stagiaires ainsi que d'autre part, une obligation de partage de données entre les financeurs, les opérateurs du conseil en évolution professionnelle et le compte personnel de formation (CPF). Ces obligations, portent sur le début, les interruptions et l'achèvement de la formation, sur les données relatives à l'emploi et au parcours de formation professionnelle des stagiaires ainsi que sur les coûts de formation. *Agora* comporte donc des données à la maille individuelle relatives aux personnes formées, aux organismes de formation, aux financeurs mais également relatives aux données sur les actions de formation et les suivis post-formation. Les régions, les organismes de formation, les opérateurs de compétences (Opco), la Caisse des dépôts, France Travail, Cap emploi, les opérateurs du conseil en évolution professionnelle sont les principaux contributeurs d'*Agora* (cf. graphique n° 9).

Schéma n° 2 : les principaux contributeurs d'Agora



Source : Caisse des dépôts et consignations

Il est prévu qu'Agora puisse se substituer à la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (*Brest*) et être l'unique source d'information statistique sur la formation professionnelle. *Agora* constitue un outil d'aide à la décision à disposition du ministère chargé du travail aussi bien pour son pilotage stratégique que pour son pilotage opérationnel. À terme, *Agora* doit devenir un système d'information unifié permettant à l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle d'avoir une vision globale et de suivre précisément les parcours des publics au regard de leurs différentes caractéristiques. Il reste cependant regrettable qu'en dépit des moyens dégagés pour développer *Agora*, le PIC n'en ait pas bénéficié pleinement au moment où le besoin en pilotage était le plus prégnant, lors de la montée en charge des nouveaux dispositifs et de la mobilisation des budgets les plus élevés.

3 - La diversité des systèmes d'information régionaux, un obstacle au bon pilotage du PIC

Compte tenu de la construction du PIC, aux dimensions nationale et territoriale, ses promoteurs ne sont pas donné les moyens, de construire un système d'information unifié permettant d'en assurer un pilotage efficace.

Chaque région dispose, en effet, de son propre système d'information, développé bien antérieurement à la mise en œuvre du PIC et consécutif à la décentralisation de la compétence de formation des demandeurs d'emploi. En outre, ces systèmes d'information n'ont pas été conçus dans l'objectif d'instaurer un dialogue avec les Dcrets. Ces dernières disposent, par ailleurs, de leurs propres outils qui consistent souvent en de simples tableurs.

La diversité des systèmes d'information, tels qu'ils ont pu être observés en Hauts-de-France, Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur, conduit à ce que les statistiques suivies par les uns et les autres ne sont pas toujours les mêmes. Certes, les comités de pilotage des Pric instaurés dans les régions font état de statistiques partagées entre les services de l'État et les conseils régionaux mais celles-ci sont très agrégées, et rendent difficile à mettre en œuvre le suivi fin des publics. La DGEFP explique que le choix a été fait de ne pas imposer aux régions une solution unique mais de rendre interopératoires les systèmes d'information, ce qui semble être le cas à un niveau agrégé.

III - L'analyse budgétaire et comptable : un PIC moins massif qu'annoncé et essentiellement régionalisé

Le quatrième rapport annuel d'évaluation publié par le comité scientifique a mis en lumière les faits saillants de l'exécution du budget du PIC, sur la période 2018-2022. Il a souligné en particulier les difficultés de consommation des crédits de paiement ouverts, les disparités régionales, ou encore l'augmentation effective des moyens de l'État et des régions. La Cour partage ces constats, qu'elle a d'ailleurs déjà eu l'occasion de

développer, pour certains d'entre eux, dans le cadre des notes d'analyses de l'exécution budgétaire de la mission *Travail et emploi*³⁵.

Aussi, les juridictions financières proposent un autre angle d'analyse du budget du PIC, en s'interrogeant sur sa contribution à la dimension transformatrice du système de formation professionnelle. Trois constats principaux peuvent être faits :

- la sous-consommation des crédits du PIC et leur dispersion au sein de très nombreuses lignes budgétaires ont complexifié la gestion et ont conduit à privilégier une approche quantitative du pilotage budgétaire, aux dépens d'une approche qualitative ;
- identifier la réalité des moyens budgétaires mis au service d'une ambition de transformation du système de formation implique de réexaminer le périmètre officiel du PIC au profit d'une notion nouvelle : le PIC « net », dont l'essentiel des moyens se situe à l'échelon régional ;
- l'augmentation des dépenses des régions, issue de l'analyse des comptes administratifs, ne reflète que partiellement l'effort budgétaire de l'État dans le cadre de l'enveloppe régionale du PIC par rapport à la période antérieure au PIC.

A - Les insuffisances du pilotage qualitatif des moyens du PIC

Pas plus que le financement du plan³⁶, l'exécution n'est pilotée. Les juridictions financières ont constaté la difficulté des administrations à produire des chiffres stabilisés, à l'échelle régionale au sein des Dreets, comme au niveau national de la DGEFP.

³⁵ Pour les exercices 2021 et 2022, la Cour insistait sur l'écart entre l'importance des autorisations d'engagement ouvertes et la réalité de la consommation des crédits, tandis que le mécanisme du fonds de concours de France compétences contribuait à accentuer les difficultés budgétaires de cet établissement : jusqu'en 2022, France compétences a réalisé la quasi-totalité de ses versements au fonds de concours au titre de la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PIC, alors que les crédits budgétaires de l'État, abondés par le fonds de concours, étaient sous-exécutés, en raison des difficultés rencontrées par les opérateurs nationaux et régionaux à atteindre les objectifs.

³⁶ La Cour a critiqué les modalités de financement dérogatoires, complexes et trop éparpillées qui ont été mises en œuvre : Cour des comptes, *La conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences (2018-2020)*, référé, 2 avril 2021.

La présentation de l'exécution 2018-2022 (tableau n° 5 et annexes n° 9 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) illustre la grande complexité d u pilotage national du plan. Sa mise en œuvre est éparpillée en plus d'une soixantaine de lignes budgétaires, dont la nature des dispositifs conduit à des modes de suivi et de gestion très différents, impliquant plusieurs maîtrises d'ouvrage financières : la DGEFP, les Dreets et Ddets mais aussi la Caisse des dépôts et consignations.

À partir de 2020, le plan de relance et le plan « un jeune une solution » ont complexifié encore la lecture du PIC en abondant par des avenants aux Pric les crédits de ces derniers. Cette complexité, de l'avis même de l'ex-HCC et de la DGEFP, a pu renforcer la propension des pilotes nationaux du PIC à s'assurer avant tout du déploiement quantitatif des multiples volets du PIC, plutôt qu'à veiller à ce que chacun des dispositifs produise bien les effets structurels potentiels, et surtout à la cohérence d'ensemble du projet mis en œuvre. Alors que la Cour avait attiré l'attention du ministère chargé du travail sur l'étendue du périmètre du PIC³⁷, recouvrant la quasi-totalité des dispositifs de droit commun pilotés par la DGEFP, le PIC n'a pas fait l'objet d'un travail de mise en cohérence et de simplification de son architecture financière. La non-intégration du Contrat d'engagement jeune (CEJ) dans le plan, alors que la Garantie jeunes y figurait, a constitué la seule modification de son périmètre budgétaire.

À partir des données transmises par les administrations nationales³⁸, la Cour aboutit à des montants d'exécution proches, dans les grandes masses, des chiffres présentés dans le dernier rapport du comité scientifique, soit près de 14,6 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) engagées et 10,2 Md€ de crédits de paiement (CP) réalisées sur la période initiale 2018-2022, en intégrant les crédits venus renforcer le PIC dans le cadre du plan de relance (plus de 1,38 Md€ en AE, et plus de 0,8 Md€ en CP, sur la période 2020-2022). En tenant compte de l'exercice 2023, le PIC représente plus de 16,9 Md€ d'AE et 12,4 Md€ de CP exécutés.

³⁷ Cour des comptes, *La conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences – ministère du travail – période 2018 à 2022*, référé, avril 2021

³⁸ DGEFP, DB et Dfas pour l'essentiel, qui ont transmis à la Cour des données budgétaires dans le cadre de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023.

**Tableau n° 3 : consommation budgétaire totale des crédits du PIC,
2018-2023, en AE et CP de la mission Travail et emploi (en euros)**

	Exécution AE 18-23	Exécution CP 18-23	Taux 18-22	Taux 18-23
<i>Sous-total crédits P102 (accompagnement)</i>	2 882 860 633	2 807 777 842	97 %	97 %
<i>Volet régional P103 (formation)</i>	9 275 184 480	6 242 446 825	65 %	67 %
<i>Volet national P103 (formation)</i>	4 739 732 625	3 310 910 663	60 %	70 %
<i>Sous-total crédits P103 formation</i>	14 014 917 104	9 553 357 488	63 %	68 %
<i>Sous-total crédits supports (P155)</i>	71 255 333	66 773 337	89 %	94 %
Total Mission Travail & Emploi	16 969 033 070	12 427 908 667	70 %	73 %

Source : juridictions financières, d'après données de la DGEFP, 2023

On constate, en comparant les chiffres 2022, quelques écarts avec les montants du quatrième rapport du comité scientifique, expliqués par plusieurs facteurs³⁹. Mais le constat est le même : les moyens engagés, malgré la crise sanitaire qui a fortement perturbé l'activité du secteur, sont à la hauteur de l'ambition budgétaire posée dès la rédaction du plan Pisani-Ferry, malgré un faible taux d'exécution, qui a tendance à s'améliorer (73 % en 2023, voir ci-dessus Tableau n° 3 :).

Les problématiques de consommation des crédits des Pric ont fortement mobilisé les pilotes nationaux comme les exécutifs régionaux, dès le premier exercice des pactes. Aux difficultés des régions à saturer leur offre, la crise sanitaire s'est ajoutée la perturbation de l'ensemble du secteur de la formation. Aussi, sur les deux dernières années du PIC initial, les pilotes régionaux ont focalisé leur efforts sur la consommation des crédits, afin de maximiser le versement des crédits de l'État. Alors même que les pactes régionaux et les défaillances de leur animation régionale (voir Chapitre II II -A -2 -) n'incitaient pas les acteurs à suivre des indicateurs qualitatifs d'évolution de la formation professionnelle, les difficultés de consommation des crédits et la complexité de leur gestion ont

³⁹ La prise en compte ou non des engagements juridiques basculés (les « REJB », pour retrait d'engagements juridiques basculés) ou encore l'avancée de la mise en œuvre des différents dispositifs, le plan étant toujours en cours de mise en œuvre, et les bilans des années antérieures toujours en cours, en particulier pour les Pric.

renforcé la propension des pilotes nationaux et régionaux à prioriser une approche quantitative. À titre d'illustration, les administrations nationales comme régionales n'ont pu produire à la demande des juridictions financières d'outils de suivi de pilotage des crédits en fonction des axes du Pric ou d'une catégorisation fine des dépenses réalisées par les régions. Ces outils ont pu être construits mais *a posteriori*, à des fins d'analyse et d'évaluation, non à des fins de pilotage.

De plus, le lancement uniforme des Pric en 2019 ne pouvait s'articuler avec le calendrier de renouvellement des marchés publics de formation professionnelle de chaque région. Les régions ont logiquement privilégié l'augmentation des volumes de formation offerts, dans le cadre de leurs marchés en cours, plutôt que de faire évoluer structurellement leur commande publique et leurs ingénieries locales. Par exemple, dans les Hauts-de-France, la refonte du programme régional de formation n'a été lancée qu'en 2020, pour une mise en œuvre effective et progressive au cours de l'année 2021.

B - Une augmentation des dépenses régionales sous l'effet des pactes régionaux moins massive qu'attendue

Les juridictions financières ont souhaité apporter une analyse complémentaire à celle du comité scientifique concernant les dépenses effectives des régions. Le comité expose deux constats principaux :

- le PIC a permis une nette augmentation des dépenses de formation professionnelle des régions par rapport au « socle » de l'exercice 2017, défini dans le cadre de la négociation des pactes régionaux ;
- cette augmentation reste caractérisée par une forte hétérogénéité des situations régionales (annexe n° 10) en fonction des choix des exécutifs régionaux mais aussi des réalités territoriales : à fin 2023, les régions Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine affichent des taux de consommation de 47 % et 52 % respectivement, alors que la Bretagne ou encore Bourgogne-Franche Comté dépassent 80 %, par exemple.

Pour apprécier l'effort réalisé au niveau régional grâce aux Pric, les juridictions financières ont souhaité ne pas se limiter aux versements réalisés par l'État, en application de l'exécution des pactes et de leurs avenants. La méthode choisie par les juridictions financières est exposée à l'annexe n° 6 du Cahier des annexes techniques. En reconstituant un périmètre comptable qui n'est pas stable entre le début du PIC et la fin, les juridictions financières ont comparé :

- la moyenne des dépenses de formation professionnelle des régions sur la période du PIC, soit 2018-2022,
- à la moyenne constatée sur la période précédente, sur une durée équivalente de cinq ans, soit 2013-2017.

La comparaison est également proposée avec la période 2019-2022.

Tableau n° 4 : évolution des dépenses annuelles moyennes des régions entre la période précédant le PIC (2013-2017) et la période de mise en œuvre du PIC (2018-2022 et 2019-2022), en M€

<i>Catégories de dépenses de formation des régions</i>	moyenne 2013-2017	moyenne 2018-2022	évolution par rapport à 2013-2017	moyenne 2019-2022	évolution par rapport à 2013-2017
<i>formation hors actifs occupés, services communs, et sanitaire et sociale : périmètre PIC reconstitué</i>	1 900,4	2 163,2	13,8 %	2 220,2	16,8 %
<i>formation sanitaire et sociale</i>	856,4	904,2	5,6 %	922,1	7,7 %
<i>services communs de formation</i>	43,0	36,4	- 15,2 %	32,9	-23,5 %
<i>Dépenses totales de formation professionnelle</i>	2 818,7	3 067,4	8,8 %	3 194,3	13,3 %

Source : juridictions financières, d'après comptes administratifs des régions, hors régions non-signataires des Pric et outre-mer

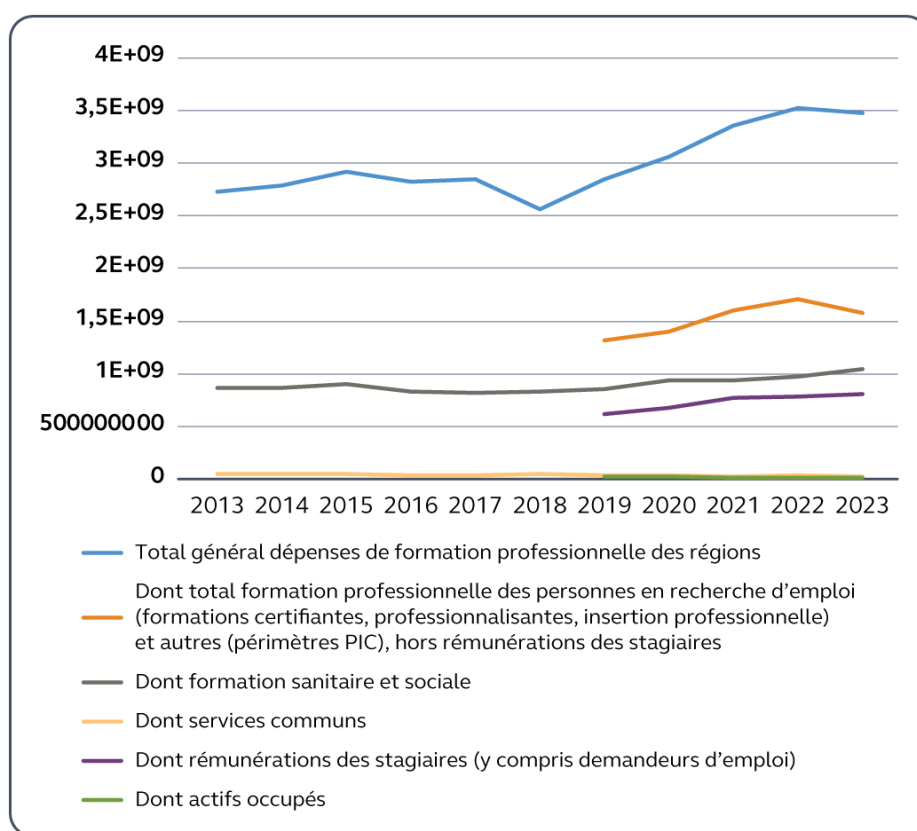
Quelle que soit la période retenue, cette analyse nuance de l'ampleur de l'augmentation des crédits exécutés par les régions. Certes, ces dernières ont dépensé plus par rapport à la moyenne des dépenses annuelles sur la période antérieure au PIC, mais elles l'ont fait dans des proportions moins importantes qu'annoncées : cet effort ne représente qu'une augmentation de + 13,8 % sur la période 2018-2022, ou + 16,8 % si l'on ne tient pas compte de l'année 2018, soit 320 M€ en montant moyen annuel (1,28 Md€ en quatre ans) en euros courants, donc sans tenir compte de l'inflation, dont le niveau a fortement augmenté en 2022⁴⁰.

On constate dans le graphique n° 10 la dynamique d'augmentation des dépenses de formation des régions (hors Auvergne-Rhône-Alpes,

⁴⁰ Dans sa publication annuelle Résultats, dépenses en faveur de l'emploi, la Dares applique d'ailleurs un coefficient déflateur afin d'exprimer en euros constants l'évolution de la dépense avec l'année n-1. En 2022, le coefficient est de près de 5 %.

Provence-Alpes-Côte d’Azur et les outre-mer) : l’ensemble des principaux postes de dépenses progressent, mais ce sont bien les catégories de dépenses correspondant au périmètre des Pric qui expliquent l’essentiel de l’augmentation constatée.

Graphique n° 8 : évolution des dépenses de formation des régions, dépenses totales et par catégories de 2013 à 2023 (en M€)



Source : juridictions financières, d’après comptes administratifs des régions, hors outre-mer et hors ARA et Paca

En tenant compte de ces chiffres issus des comptes administratifs, plutôt que des versements de l’État aux régions, il est alors possible de comparer l’effort total de l’ensemble des collectivités publiques en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d’emploi, depuis le lancement du PIC, sur 2018-2022, avec l’ensemble des dépenses correspondants au même périmètre, avant le lancement du plan.

Ce périmètre correspond à la somme (voir ci-dessous tableau n° 5) :

- de la différence entre les dépenses régionales (hors outre-mer et régions non-signataires) correspondant au périmètre éligible au Pric sur la période antérieure à celui-ci, et les dépenses des mêmes collectivités, sur le même périmètre, sur la période de 2019 à 2022 ;
- de la même différence sur les deux périodes, pour les régions non-signataires et les collectivités d'outre-mer ;
- des dépenses de France Travail, prélevées sur l'enveloppe régionale des Pric, et exécutées en lieu et place des collectivités régionales métropolitaines et d'outre-mer, sur la période de 2019 à 2022 ;
- de l'exécution budgétaire correspondant à l'enveloppe nationale versée au titre de la formation, correspondant au PIC « net » décrit plus haut, sur la période de 2018 à 2022 ;
- de l'exécution des dépenses d'amorçage de 2018 et 2019.

Tableau n° 5 : estimation des dépenses du PIC effectivement investies dans la formation professionnelle des personnes privées d'emploi, et comparaison avec le PIC affiché (en €)

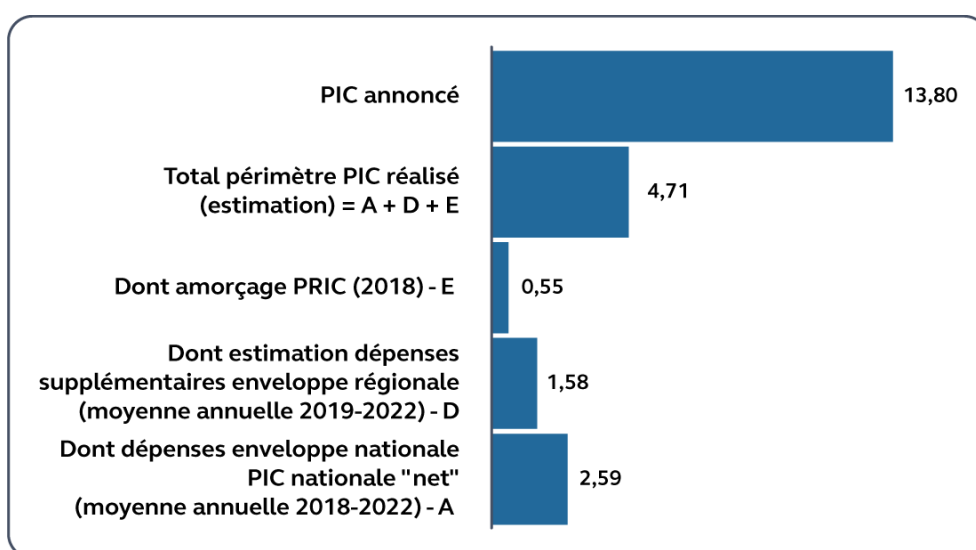
Types de dépenses	Moyenne annuelle sur la période PIC ou PRIC	Total pluriannuel sur la durée du PIC ou PRIC
dépenses enveloppe nationale PIC nationale "net" (moyenne annuelle 2018-2022) – A	517 168 336	2 585 841 678
dépenses régionales de formation pendant les PRIC-périmètre PIC reconstitué (moyenne 2019-2022) - B	2 811 089 645	11 244 358 581
dont régions signataires	2 220 150 828	8 880 603 312
dont ARA-PACA et outre-mer	328 212 670	1 312 850 678
dont Pôle emploi et autres au titre des PRIC en substitution de la région ou de la collectivité (hors enveloppe nationale et crédits délégués par les régions)	262 726 148	1 050 904 591
dépenses régionales de formation avant les PRIC - périmètre PIC reconstitué (moyenne annuelle 2013-2017) – C	2 415 609 865	
dont régions signataires	1 900 412 901	
dont ARA-PACA et outre-mer	515 196 964	
estimation dépenses supplémentaires enveloppe régionale (moyenne annuelle 2019-2022) - D = B - C	395 479 780	1 581 919 121
amorçage PRIC (2018) – E	109 259 782	546 298 911
Total périmètre PIC réalisé (estimation) = A+D + E	1 021 907 898	4 714 059 710
PIC affiché	2 760 000 000	13 800 000 000

Note de lecture : Les moyennes annuelles des régions sont calculées à partir des montants figurants aux comptes administratifs 2013-2017 pour la période ante-PIC et sur la période de mise en œuvre des Pric 2019-2022, pour la période suivante. Les moyennes annuelles des dépenses nationales sont issues de la période 2018-2022 et issues des montants transmis par la DGEFP.

Source : juridictions financières, d'après comptes administratifs régionaux, 2013-2022, et DEGFP, exécution budgétaire de la mission travail et emploi, 2018-2022

L'effort budgétaire ne s'élève alors plus qu'à un peu plus d'1 Md€ par an, et environ 4,7 Md€ sur la période du PIC initial (2018-2022), à comparer au montant annoncé à 13,8 Md€ sur cinq ans, soit 2,76 Md€ en moyenne annuelle.

Graphique n° 9 : écart entre le « PIC annoncé » et le PIC des moyens investis directement dans la formation professionnelle des personnes privées d'emploi (estimation, 2018-2022, en Md€)



Note de lecture : cette présentation comprend plusieurs limites méthodologiques, notamment parce qu'elle implique d'additionner des montants issus de sources différentes. Mais elle est proche de la réalité de l'exécution budgétaire régionale, et de la redéfinition du « PIC net » vu en II-B-2.

Source : juridictions financières, d'après comptes administratifs des régions, 2019-2022 ; DGEFP, exécution des dépenses de la mission travail et emploi, 2018-2022

Cette redéfinition du périmètre proposée par les juridictions financières conduit à nuancer l'affichage d'un investissement massif dans la formation professionnelle des personnes sans emploi.

Évidemment, cet effort financier reste inédit et se poursuit en débordant de la période initiale, non seulement par le jeu de l'exécution progressive des marchés de formation, mais également par la prolongation du PIC, et de ses enveloppes régionales, en 2023 et pour les années suivantes, dans le cadre de pactes de seconde génération (2023-2027).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le PIC n'a pas investi dans la « société de compétences » promue par le rapport Pisani-Ferry. Son volet national a en grande partie servi à financer des dispositifs de droit commun et des appels à projets nationaux. Le PIC s'apparente donc au « Plan 500 000 », dont il est une réplique plus aboutie via la pluriannualité des moyens et la modernisation des modalités d'accompagnement des publics éloignés. Malgré une évaluation intégrée et financée par le PIC dès l'origine, l'État a restreint son approche à celle du financeur et s'est désintéressé du pilotage de la gouvernance locale et de l'essaimage des bonnes pratiques. Cette limite est d'autant plus marquante que les moyens mobilisés, même si l'analyse montre qu'ils ont été moins massifs qu'affirmé, n'en demeurent pas moins inédits. Les organismes de formation ont également bénéficié du PIC comme en témoigne leur rentabilité et ont, eux aussi, pu engager une modernisation de leur organisation interne grâce aux moyens accrus.

Le haut-commissaire aux compétences, contraint sur le volet national, s'est positionné comme chef de projet des pactes régionaux d'investissement dans les compétences et s'est très fortement investi dans la conception et la négociation des pactes. L'objectif était notamment d'éviter, grâce au principe d'additionnalité des crédits de l'État, que certaines régions ne réduisent, par effet d'aubaine, leur financement de la formation professionnelle.

Le fait qu'un PIC 2 ait été lancé pour 2024-2027 illustre non seulement le constat que le PIC 2018-2023 n'était pas un plan d'investissement temporaire et transformant mais bien un plan de financement, mais aussi que cette politique était sous-financée au regard des besoins. Confirmation en est d'ailleurs apportée par le ministre du travail lui-même qui, dans le communiqué de presse qui annonce la suppression du haut-commissaire aux compétences en décembre 2022, précise qu'il convenait par cette suppression d'opérer « un changement de gouvernance dans la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences qui a, du point de vue de l'État, désormais vocation à s'inscrire dans le droit commun des politiques de formation destinées aux chômeurs et aux jeunes rencontrant des difficultés d'insertion ».

Pour l'avenir, il paraît indispensable, pour l'efficacité de la politique publique et de la dépense publique, que l'État désigne un pilote stratégique et ajuste ses propres moyens humains au sein de ses services déconcentrés régionaux et départementaux aux objectifs qu'il s'assigne lui-même. Déployer 15 Md€ sans adapter les moyens aux besoins de pilotage et de déploiement opérationnel est inopérant et source

d'inefficacité, comme le reflète, en 2022, la persistance des performances économiques de la France moindres par rapport à ses voisins.

Enfin, durant le déploiement du PIC par le ministère du travail, d'autres ministères, par la conduite de leurs propres politiques sectorielles, ont contribué à répondre à des préoccupations structurelles qui devaient relever du PIC tel qu'imaginé par le rapport Pisani-Ferry. C'est notamment le cas de l'éducation nationale grâce à la réforme de l'enseignement professionnel et de la lutte contre l'échec scolaire et universitaire. Sans nécessairement réitérer l'expérience non concluante d'une réforme structurelle fondée sur un plan d'investissement coûteux et détourné de son ambition initiale, le nouveau haut-commissaire à l'enseignement et à la formation professionnelle, créé par décret n° 2024-210 du 11 mars 2024, et dont le positionnement interministériel est beaucoup plus adapté que celui du HCC, pourrait ressusciter l'ambition initiale du PIC en s'appuyant sur les acquis des différents ministères pour « édifier une société de compétences ».

En conséquence, les juridictions financières formulent les recommandations suivantes :

2. assurer un suivi historicisé de l'enrichissement de formations existantes et des formations nouvelles relatives aux transitions écologique et numérique (ministère du travail et de l'emploi, réseau des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (Carif) et des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (Oref)) ;
3. organiser la gouvernance pour assurer la coordination des actions prévues dans les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) 2024-2027 (ministère du travail et de l'emploi) ;
4. élaborer une méthode commune de diffusion des bonnes pratiques locales et nationales recensées entre 2018 et 2023 (ministère du travail et de l'emploi).

Chapitre III

Atteindre les publics cibles : des résultats encore incertains et fragiles

Le PIC devait « *former en cinq ans un million de chômeurs peu qualifiés et un million de jeunes peu qualifiés éloignés du marché du travail* ». La deuxième question évaluative de cette évaluation porte sur cet objectif : les publics cibles du PIC ont-ils été atteints ?

Les travaux menés sous l'égide du comité scientifique se sont attachés à évaluer l'accès des différents publics à la formation, et en particulier aux formations professionnalisantes et certifiantes, qui correspondent à l'objectif d'acquisition de compétences permettant un accès plus durable au marché du travail et une augmentation de la qualification des bénéficiaires⁴¹.

Le principal résultat de ces travaux est solidement établi : le PIC a permis l'augmentation des volumes d'accès à la formation pour les personnes en recherche d'emploi les moins qualifiées, mais sans en augmenter significativement la part au sein de l'ensemble de la population privée d'emploi accédant à la formation professionnelle.

Dans ce contexte, les juridictions financières ont cherché à préciser ce phénomène et à en expliquer les raisons en ciblant certains publics caractérisés par d'importantes difficultés d'accès à la formation et à l'emploi, et qui n'avaient pas fait l'objet d'études *ad hoc* dans le cadre du PIC : les demandeurs d'emploi de longue durée et les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA.

⁴¹ Dares, *Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ?*, document d'études n° 261, août 2022.

Ce travail évaluatif a été enrichi par la mise en œuvre d'un dispositif de recueil de la parole du public concerné (focus groupes : voir Cahier des annexes techniques : annexe n° 7), en allant à la rencontre de bénéficiaires de programmes de formation parmi les plus concernés par les difficultés d'accès à la formation : les bénéficiaires du RSA et les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (Neets).

I - Une augmentation des entrées en formation à nuancer, une absence d'effets structurants sur les parcours des moins qualifiés

Cette partie se propose, dans un premier temps (A), de revenir sur les principaux résultats présentés dans le quatrième rapport du comité scientifique, afin d'en discuter les points saillants, du point de vue des juridictions financières concernant :

- l'évolution de l'accès des personnes sans emploi à la formation,
- en leur sein, des publics prioritaires du PIC.

Dans un second temps, cette partie présente les résultats de deux études réalisées dans le cadre de l'évaluation menée par les juridictions financières, concernant les demandeurs d'emploi de longue durée et les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) (B).

A - Une augmentation des entrées en formation à tempérer et des résultats insuffisants concernant les publics prioritaires

1 - Une hausse limitée des entrées, hétérogène selon les catégories de formation et les régions

a) Une hausse des entrées en formation non uniquement imputable au PIC

L'injection des crédits budgétaires du PIC a permis aux régions et aux opérateurs nationaux d'augmenter les entrées en formation ou en dispositifs d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi, qui s'établissent à 1,6 million d'entrées en 2022, contre 682 000 en 2015. Pour autant, ces résultats doivent être nuancés à plusieurs titres, à la lecture du bilan produit par le comité scientifique.

**Tableau n° 6 : évolution de l'ensemble des entrées
dans les programmes de formation et d'accompagnement
à destination des personnes en recherche d'emploi, de 2015 à 2022
(en milliers)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stagiaires de la formation (champ Brest, hors CPF autonome)¹	682	1014	801	783	890	685	863	849
CPF autonomes ²						306	610	568
Nouveaux programmes nationaux du PIC				21	118	136	175	183
Prépa compétences	8				30	23	30	31
AAP Prépa apprentissage ³	0				6	16	20	19
VSI (Valoriser son image Pro)	12				69	45	58	64
AAP Repérage et remobilisation des invisibles ³	0				5	37	37	37
AAP Intégration Professionnelle des Réfugiés ³				0	2	5	7	7
AAP 100 % inclusion ³				0	2	7	14	19
Parcours d'intégration par apprentissage de la langue (Pial)				1	4	3	2	2
Promo 16-18				0	0	0	7	4
Ensemble des entrées	682	1014	801	804	1008	1127	1648	1600

Notes : ¹Champ Brest, hors CPF autonomes, France entière ; toutes les entrées ne sont pas financées au titre du PIC. ² Parmi les demandeurs d'emploi entrés en formation en mobilisant leur CPF autonome (i.e. sans abondement de la part de Pôle emploi), on dénombre en 2020, 2021 et 2022 respectivement 238 000, 470 000 et 407 000 stagiaires de la formation (champ Brest).

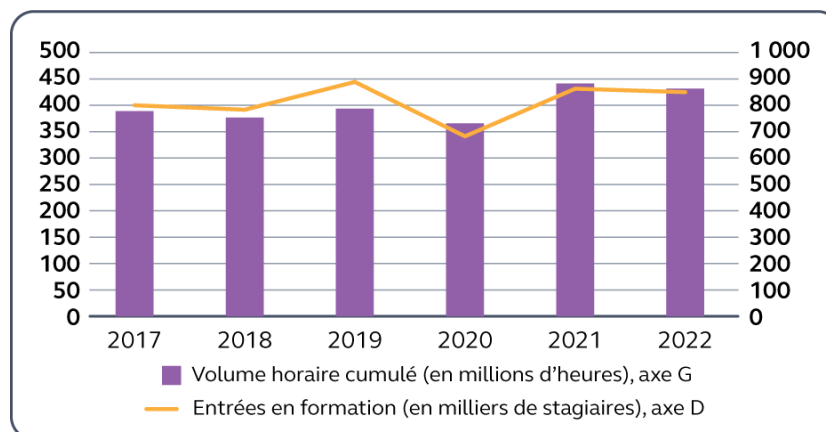
³Les données des AAP sont issues du collecteur (DGEFP, extraction au 30/09/2023) ; elles peuvent donc différer des données mobilisées dans les précédents rapports

Source : 4^{ème} rapport du comité scientifique d'évaluation du PIC, 2023, d'après Dares (Brest, août 2023) et DGEFP (pilote du PIC ; collecteur, extraction au 30/09/2023)

Ce tableau reprend les dernières données consolidées à date de la rédaction de ce rapport.

D'un point de vue général, cette augmentation massive est d'abord le résultat de la mise en œuvre du compte de formation professionnelle (CPF) autonome, accessible aux demandeurs d'emploi mais qui n'est pas un dispositif du PIC. Cela ne signifie pas que la mise en œuvre du plan n'a pas pu avoir d'effets indirects sur l'efficacité du CPF, mais celui-ci ayant été mis en œuvre pendant le PIC, il n'est pas possible d'évaluer son potentiel effet. On constate d'ailleurs que la mise en œuvre du « Plan 500 000 », en 2016 et 2017, avait déjà permis une forte augmentation des entrées en formation (tableau n° 7), avant le CPF autonome. Par rapport à l'année 2017 de référence (dans le cadre de la négociation des Pric), hors CPF autonome et hors dispositifs d'accompagnement, les entrées en stage de la formation professionnelle *stricto sensu* ont augmenté de 6,5 % (849 000 en 2022, contre 801 000 en 2017). *In fine*, que l'on examine les volumes horaires ou les volumes d'entrées, l'effet du PIC sur les entrées en stage de la formation professionnelle ne peut être qualifiée de massif, ce qu'illustre le graphique n° 12.

Graphique n° 10 : évolution des entrées et du volume horaire cumulé en stage de la formation professionnelle (hors CPF autonome) de 2017 à 2022



Source : 4^{ème} rapport du comité scientifique d'évaluation du PIC, 2023, d'après Dares (Brest, août 2023)

L'affirmation selon laquelle l'augmentation des entrées en formation des demandeurs d'emploi a été massive, doit donc être nuancée, ce qui fait écho au constat similaire porté par les juridictions financières sur l'ampleur de l'effort budgétaire du PIC. Une fois pris en compte le niveau d'exécution des budgets régionaux par rapport à la période antérieure au PIC, et une fois exclus les dispositifs d'accompagnement tels que la Garantie jeunes, ou les autres dispositifs préexistants ou créés dans

le cadre du PIC à l'échelle nationale, la massification attendue n'est effective qu'en considérant un périmètre très large qui dépasse le champ du seul PIC mis en œuvre.

Si la hausse des entrées en stage de la formation professionnelle est portée par les entrées dans les dispositifs financés par les régions (441 700 entrées en 2022, + 21,5 % par rapport à 2017), le caractère massif de l'évolution totale doit être relativisé : des effets de substitution avec des formations précédemment portées notamment par France Travail, désormais financées par les régions ou par le CPF, ne peuvent être exclus.

b) Une augmentation des entrées en formations certifiantes et préparatoires, un recul ou une stagnation pour les autres

Au sein du champ de la formation professionnelle, l'exploitation de la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (Brest) permet d'identifier d'importantes différences dans l'évolution des volumes des entrées selon la catégorie étudiée :

Tableau n° 7 : répartition des entrées des stagiaires de la formation professionnelle selon l'objectif de formation de 2017 à 2022 (en milliers et en pourcentage du total)

Objectifs de formation	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evol. 2017-2022
Formation «préparatoires » (pré-qualification, remise à niveau, remobilisation)	152	127	141	119	165	162	+ 7 %
	19 %	16 %	16 %	17 %	19 %	19 %	
Certification	239	240	282	252	317	295	+ 23 %
	30 %	31 %	32 %	37 %	37 %	35 %	
Formation professionnalisante (yc.création d'entreprise)	127	125	160	104	118	123	- 3 %
	16 %	16 %	18 %	15 %	14 %	15 %	
Adaptation au poste (AFPR, POE) et perfectionnement	132	137	177	133	162	158	+ 20 %
	16 %	17 %	20 %	19 %	19 %	19 %	
non connu	151	154	130	77	101	110	- 27 %
	19 %	20 %	15 %	11 %	12 %	13 %	
Total	801	783	890	685	863	849	+ 6 %

Lecture : Entre 2017 et 2022, le nombre d'entrées en stage est passé de 801 000 à 849 000, soit une hausse de 6 %.
Champ: stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonome), France entière. Toutes les entrées financées au titre du PIC ne sont pas incluses (par exemple les programmes nationaux).

Source: Dares, base Brest (août 2023).

Source : 4^{ème} rapport du comité scientifique, base Brest, août 2023

Les formations certifiantes ont effectivement connu une augmentation de 23 % entre 2017 et 2022. Il s'agit d'un résultat positif constaté sur la période du PIC. Mais comme le rappelle la Dares, le lien de causalité ne peut être démontré, compte tenu de l'amélioration de la qualité de l'information dans la base *Brest* sur l'objectif des formations.

Sans surprise au regard des moyens investis par l'État et son opérateur national, et du contexte de reprise économique qui a marqué les exercices 2019, 2021 et 2022, l'ensemble des formations d'adaptation aux postes, collectives ou individuelles, et de perfectionnement en vue d'un recrutement, sont également en augmentation (+ 27 % sur la période 2017-2022).

Mais la relative stagnation des formations préparatoires et de remobilisation, des formations professionnalisantes et le recul de l'ensemble des formations dont la catégorie n'est pas identifiée dans la base *Brest*, contribuent à nuancer encore le résultat du PIC sur la durée.

c) Une forte hétérogénéité régionale

L'évolution des entrées en formation fait l'objet de différences importantes entre les régions : la moitié ont vu leur volume de stagiaires augmenter sur la période, tandis que l'autre moitié a connu une réduction des entrées en formation. Trois clés d'analyse peuvent expliquer ces disparités.

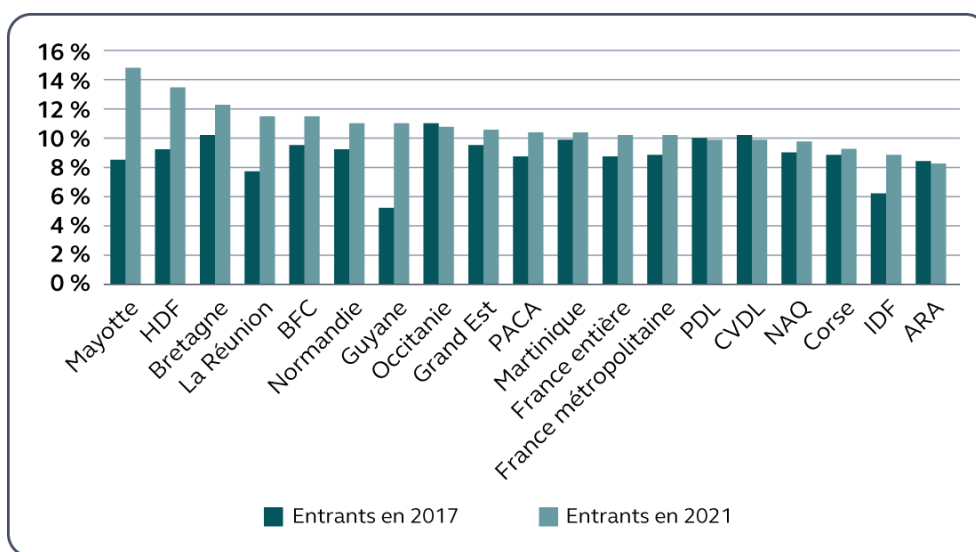
La première donnée à prendre en compte est le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi constaté avant le lancement du PIC, en 2017. Certaines régions, comme l'Île-de-France ou Mayotte entre autres, ont vu leurs entrées en formation professionnelle progresser fortement, mais elles partaient d'un taux d'accès des demandeurs d'emploi parmi les plus faibles. Le PIC a donc, dans certains cas, permis des rattrapages régionaux. À l'inverse, dans les territoires déjà caractérisés par un fort taux d'accès de ce public à la formation, les entrées ont évolué de manière moins marquée voire, ont régressé.

Le contexte de reprise économique a également pu avoir un impact sur l'évolution des entrées en formation, selon que le territoire restait marqué ou pas par un taux de chômage supérieur à la moyenne. Dans la plupart des départements des Hauts-de-France ainsi qu'en outre-mer, où le chômage a baissé mais demeure à des niveaux élevés par rapport à la moyenne nationale, les entrées en formation des personnes en recherche d'emploi ont fortement augmenté, ainsi que le taux d'accès à la formation, le chômage étant malgré tout en recul. Dans les territoires caractérisés à la fois par un taux élevé d'accès à la formation des demandeurs d'emploi en 2017, et un taux de chômage déjà relativement bas, la préférence pour l'emploi sur la formation peut expliquer la diminution du nombre d'entrées

en stage de formation, ce qui correspond par exemple à la situation de la région Centre-Val de Loire (- 9 % entre 2017 et 2022).

Pour autant, ces deux phénomènes ne suffisent pas à expliquer les différences de dynamiques des entrées en formation selon la région de résidence. Ainsi, la région Auvergne-Rhône-Alpes déjà marquée par l'un des plus faibles taux d'accès de ses demandeurs d'emploi à la formation, a vu ce taux se dégrader légèrement et ses entrées en formation chuter de 15 % entre 2017 et 2022. Le fait que la région ne soit pas signataire du Pric ne peut être à lui seul un facteur explicatif : en Provence-Alpes-Côte d'Azur également non signataire, le taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation, comme les entrées ont progressé. À l'inverse, cette région qui partage certaines caractéristiques communes avec les Hauts-de-France⁴², a certes connu une trajectoire favorable mais dans des proportions bien moindre que cette dernière, qui enregistre une plus forte hausse de son taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi (+ 4 points) et la plus forte augmentation des entrées en formation (+ 33 %).

Graphique n° 11 : évolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonome) par région de résidence entre 2017 et 2021



Source : 4^{ème} rapport du comité scientifique, d'après Dares, base ForCE

⁴² Taux d'accès initial à la formation des demandeurs d'emploi proche de 9 %, reprise économique post-covid qui ne résorbe pas le taux de chômage, lequel reste à des niveaux élevés (9,2 % en Hauts-de-France fin 2023 et 8,3 % en Paca fin 2023, contre 7,3 % à l'échelle métropolitaine).

Ces constats permettent d'induire, sinon de démontrer, un dernier facteur d'explication des différences régionales : la qualité du partenariat local et des actions mises en œuvre.

2 - Le bilan insuffisant du PIC en matière d'accès des publics prioritaires à la formation

Un des objectifs affichés du PIC et des Pric était de favoriser l'accès à la formation de publics prioritaires et fragiles éloignés de l'emploi. Il ressort des travaux du comité scientifique un échec relatif de cet objectif.

a) Aucune amélioration de l'accès à la formation des personnes privées d'emploi les moins diplômées

Après cinq et quatre ans de mise en œuvre respective du PIC et des Pric, la part des personnes sans emploi faiblement diplômées (infra-bac, soit non-diplômées, soit diplômées de niveau 3), est toujours la même qu'en 2018 : 52 % des entrées en stages de la formation professionnelle, hors CPF autonome. Le constat exprimé en volume d'heures de formation est le même. En d'autres termes, les publics prioritaires ont bénéficié comme les autres de l'augmentation de l'offre de formation, mais l'exercice de priorisation du PIC et des Pric, en dépit entre autres des dispositifs de repérage, des efforts de communication, des nouveaux outils de préparation à la formation, ne s'est pas traduit de manière visible en faveur du public le plus difficile à accompagner vers l'acquisition de compétences, vers la qualification et vers l'emploi.

Le comité scientifique identifie néanmoins deux avancées, reprises par la Dares et France Travail dans leurs réponses aux observations provisoires des juridictions financières, qui méritent d'être rappelées ici sans pour autant remettre en cause le constat global. Le taux d'accès individuel à la formation⁴³, évoqué plus haut pour l'ensemble des personnes sans emploi, s'est amélioré sur la période, dans des proportions légèrement supérieures pour le public le plus fragile : au bout de cinq ans, le PIC a permis aux moins diplômés de disposer des mêmes chances d'accéder à la formation que les bacheliers. La part des moins diplômés dans les heures de formations certifiantes a également augmenté, passant de 39 à 41 % du total en cinq ans.

⁴³ Part des demandeurs d'emploi entrés en formation dans les 12 mois suivant leur inscription à France Travail.

Mais ces résultats positifs pour les publics prioritaires du PIC sont largement nuancés par d'autres indicateurs, à commencer par ces mêmes formations certifiantes, au cœur de l'axe n° 2 des pactes régionaux : l'augmentation de leur part dans les volumes d'heures semble avoir pu se réaliser au prix d'une légère diminution de leur proportion dans les volumes d'entrées. Les écarts de taux d'accès à ces formations se maintiennent tout au long de la période. Enfin, si certains publics ont vu leur part légèrement augmenter dans l'accès à la formation (public des quartiers prioritaires de la politique de la ville – QPV - par exemple), l'hétérogénéité des évolutions à l'échelle régionale, très proche de celle observée pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, ne permet pas de dresser une autre conclusion : dans l'ensemble, les populations les moins diplômées n'ont pas eu davantage accès à la formation que l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ce constat est valable pour l'accès aux formations certifiantes, pourtant explicitement identifiées comme prioritaires.

De ce point de vue, sur la base des résultats mesurés par le comité scientifique, les juridictions financières constatent, au-delà des meilleurs résultats obtenus par certaines régions (Bourgogne-France Comté, Hauts-de-France, par exemple), un échec de l'ambition nationale exprimée dans l'axe n° 2 des pactes régionaux 2018-2022.

b) Un accès des jeunes peu ou pas diplômés à la formation légèrement amélioré

Concernant la population des jeunes de moins de 26 ans, le constat global est le même, si l'on considère leur part dans les entrées en formation. L'ensemble des jeunes et en leur sein les jeunes les moins diplômés (infra-bac) représentent respectivement 28 % et 15 % des volumes d'entrées, soit exactement les mêmes proportions qu'avant le PIC.

Mais dans le même temps, le taux d'accès à la formation s'est plus fortement amélioré pour les jeunes les moins diplômés (+ 2,7 % par rapport à 2017) que pour l'ensemble de la population de moins de 26 ans privée d'emploi (+ 1,8 %). Ce constat est valable dans la quasi-totalité des régions de résidence des personnes.

Pour autant, les évolutions sont relativement modestes et doivent tenir compte d'au moins deux réserves.

La première est que la population étudiée par le comité scientifique concerne les « moins diplômés » qui correspondent aux personnes n'ayant pas le Bac, qu'elles ne l'aient pas obtenu, qu'elles aient obtenu un diplôme de niveau 3 (certificat d'aptitude professionnelle - CAP, brevet d'études

professionnelles BEP), ou qu'elles ne soient pas diplômées du tout (voir annexe n° 3). Or, les deux premières populations peuvent inclure une part plus importante de jeunes qui ont démontré leur capacité à se former, à suivre un parcours d'enseignement : cela correspond à une vision trop large des « populations les plus fragiles ». Surtout si ces individus sont encore jeunes, leurs freins à la formation sont plus faibles que leurs aînés et ils disposent d'une employabilité plus élevée que des personnes sans diplôme.

Les très faibles résultats en termes d'accès à la formation des appels à projets « repérage », dont le public comprend une forte part de non-diplômés, témoigne de l'importance de cette nuance. Les visites de terrain ont permis de constater que l'accès à la formation certifiante et le remplissage des sessions, pour les métiers de la petite enfance par exemple, étaient aisés lorsque l'ingénierie était de qualité et qu'un vivier de personnes de niveau infra-bac, ayant vécu une rupture de vie ou une réorientation professionnelle, était déjà constitué.

La seconde réserve à l'interprétation des résultats est brièvement évoquée par le comité scientifique : il est impossible au regard des données disponibles, d'identifier une causalité entre l'amélioration des taux d'accès à la formation, en particulier des jeunes, et la mise en œuvre du PIC. À cet égard, les effets de la conjoncture économique sont difficiles à déterminer et peuvent jouer dans deux sens opposés. En période de reprise, surtout lorsque celle-ci est très forte comme en 2021-2022, certains publics éloignés de l'emploi, peu ou pas diplômés, qui auraient été disponibles avant la reprise pour être orientés en formation par le service public de l'emploi, ont pu accéder à l'emploi, rendant plus difficile l'exercice de prescription auprès de publics encore plus éloignés du marché du travail et rencontrant de multiples freins périphériques à l'entrée en formation. Le dynamisme du marché de l'emploi peut aussi produire un effet inverse : les moins éloignés de l'emploi sont les premiers à retrouver le marché du travail, conduisant les prescripteurs à favoriser l'orientation en formation de personnes peu qualifiées, pas ou peu diplômées, qui en période de crise sont parfois reléguées à des ateliers de remobilisation sans réelles perspectives de formation.

B - L'absence d'effets visibles sur l'accès à la formation des demandeurs d'emplois de longue durée ou bénéficiant du RSA

Les juridictions financières ont complété les travaux du comité scientifique en s'intéressant à la situation de certains publics spécifiques parmi les publics prioritaires. Les données disponibles ont conduit à étudier

les demandeurs d'emploi qu'ils soient de longue durée (voir cahier des annexes techniques : annexe n° 2) et/ou qu'ils bénéficient du RSA (voir cahier des annexes techniques : annexe n° 3).

1 - Une forte augmentation de l'accès des demandeurs d'emploi de longue durée à la formation, sans effet visible sur les parcours

Pour améliorer l'accès à la formation des publics les plus fragiles, dont font partie les demandeurs d'emploi de longue durée⁴⁴, le PIC devait fluidifier les parcours, chercher à les individualiser, développer des outils de préparation à la formation. Les juridictions financières ont donc observé les évolutions des parcours des demandeurs d'emploi de longue durée avant et après le PIC, en comparant les parcours sur 16 mois de deux cohortes, l'une n'ayant pas ou peu bénéficié du PIC et en particulier des effets des pactes régionaux (2017-2018), l'autre en ayant théoriquement bénéficié (2021-2022).

Schéma n° 3 : séquences temporelles des deux cohortes d'individus dont les parcours été analysés



Source : juridictions financières

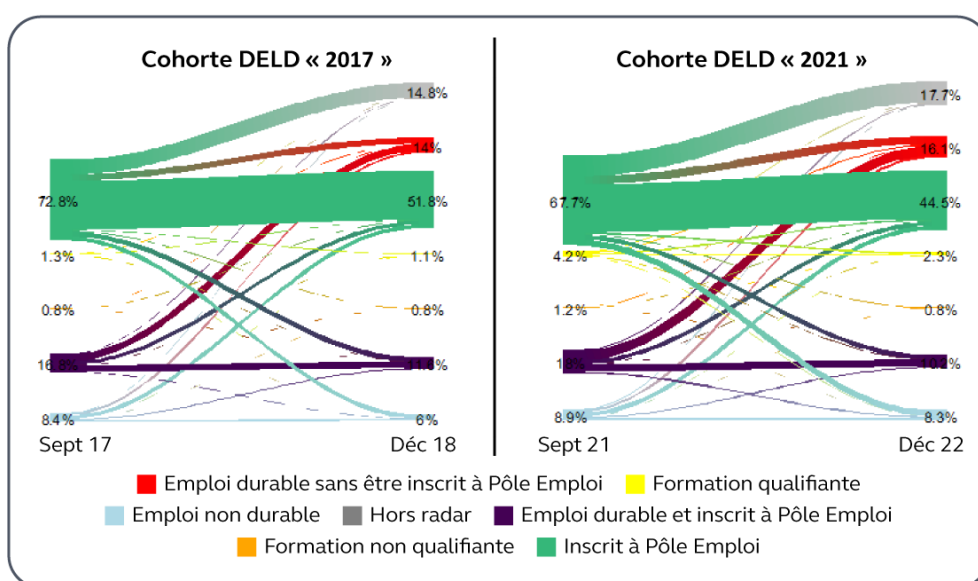
a) Un accès des demandeurs d'emploi de longue durée à la formation amélioré par le PIC

Les demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) de la cohorte « 2021 » suivent plus de formations qualifiantes que ceux de la cohorte « 2017 » : au premier mois de leur suivi, après au moins un an d'ancienneté d'inscription à France Travail, 4,2 % des DELD de la cohorte « 2021 » sont en formation qualifiante contre 1,3 % de ceux de la cohorte « 2017 ».

⁴⁴ Un demandeur d'emploi est considéré comme demandeur d'emploi de longue durée (DELD) à la date « t », si son ancienneté à la date « t » est d'au moins un an. L'ancienneté d'un demandeur d'emploi est ici définie comme le nombre de jours où le demandeur d'emploi a été inscrit, de façon continue ou pseudo continue, en catégories A, B, C et certaines inscriptions en catégorie D (correspondant à des entrées en formation). Une sortie de plus de sept jours de ces catégories réinitialise l'ancienneté.

Certes, les volumes sont faibles puisque cela représente 520 individus en formation en 2018 et 1 680 en 2022, mais l'écart est statistiquement significatif, avec une augmentation de plus de 220 % de la part des personnes ayant accédé à une formation.

Graphique n° 12 : distribution des états entre le premier et le dernier mois de suivi des deux cohortes de DELD



Note de lecture : En septembre 2017, 1,3 % des individus de la cohorte DELD « 2017 » ont suivi une formation qualifiante. En décembre 2018, 51,8 % des individus de la cohorte DELD « 2017 » sont toujours inscrits à Pôle Emploi. Tous les individus de la cohorte ont au moins 1 an d'ancienneté d'inscription à Pôle Emploi au moment du premier mois de leur suivi, soit en septembre 2017 pour la cohorte DELD « 2017 ».

Source : juridictions financières

En fin de séquence de la « cohorte 2017 », la part des DELD en formation, qualifiante ou pas, est stable ou presque (0,8 % en formation non-qualifiante, comme en début de séquence, 1,1 % en formation qualifiante, contre 1,3 % en début), alors que ces chiffres varient plus nettement au sein de la seconde séquence : la part des DELD en formation diminue de 2,3 points en fin de séquence (- 0,4 points pour les formations non qualifiantes et - 1,9 point en formations qualifiantes). Ces différences d'évolution peuvent s'expliquer notamment par la plus forte dynamique d'entrées en emploi durable (en rouge) pour la « cohorte 2021 », dans le cadre de la reprise économique post crise sanitaire.

Ces évolutions sont également constatées en comparant, selon la même méthodologie, des cohortes de DELD ayant suivi au moins une

formation sur les 16 mois de la séquence étudiée. Cela signifie que l'accès à la formation, en début de séquence comme en fin de séquence pour les formations qualifiantes, et ce malgré d'importants retours à l'emploi constatés en fin de seconde, a été plus importante sur la période 2021-2022 que sur la période 2017-2018.

Il convient alors de souligner que, sur la période d'étude de la seconde cohorte, les DELD ont bénéficié d'un cumul d'évolutions favorables à leur accompagnement vers la formation, dans le cadre du PIC et au-delà :

- l'inscription à France Travail et l'accès à la totalité de son offre, en augmentation dans le cadre du PIC puis du plan de relance ou du plan de réduction des tensions de recrutements ;
- la clarification de la répartition des compétences et des interventions entre les régions et l'opérateur national, sous l'effet des pactes régionaux ;
- la forte mobilisation de l'opérateur en faveur de ce public⁴⁵, avec la création d'une nouvelle offre de remobilisation et l'augmentation des enveloppes financières des actions de formation préalable au recrutement et des préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) mises en oeuvre par France Travail ;
- les résultats de ce même plan, qui a renforcé l'effort du PIC et permis une augmentation de la part des DELD dans l'accès aux POEI notamment, au sein de l'ensemble de la population de demandeurs d'emploi.

En d'autres termes, ce public a particulièrement bénéficié de mesures pouvant favoriser son accès à l'emploi d'une part - ce qui peut expliquer la baisse de la part de DELD en formation par rapport au début de séquence (alors que la part en emploi durable augmente de 2,1 points) ; et le maintien d'un accès à la formation plus élevé qu'en début et en fin de séquence de la première cohorte.

Ces hypothèses pourraient faire l'objet d'études complémentaires pour identifier les spécificités éventuelles du public DELD par rapport à d'autres publics fragiles, à caractéristiques socio-démographiques similaires, mais ne bénéficiant pas de la totalité de l'offre de l'opérateur national.

Il ne s'agit pas ici d'isoler un facteur causal du PIC, les données disponibles et la prise en compte de la conjoncture ne le permettant pas. Mais ce résultat confirme les constats faits par le comité scientifique

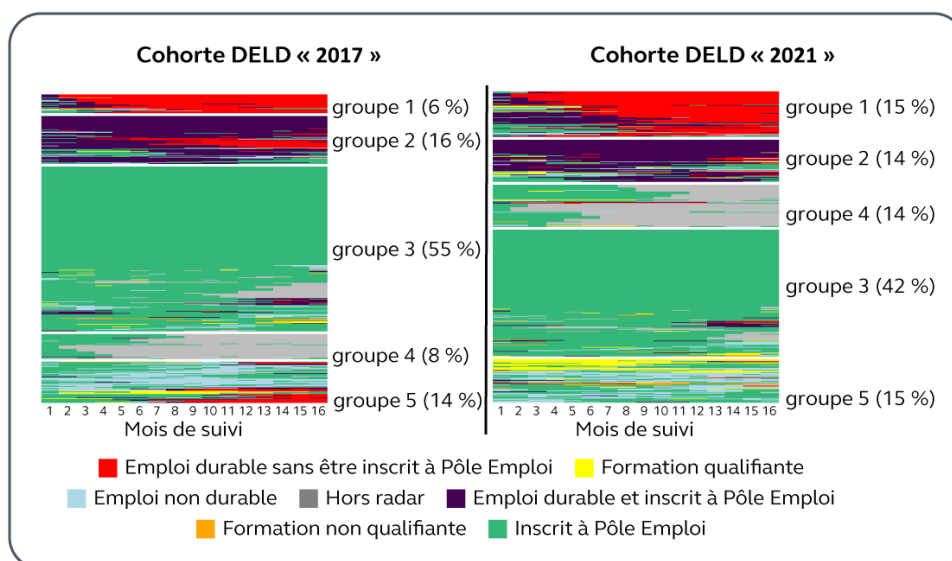
⁴⁵ Cour des comptes, *Le plan en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée*, audit flash, 2023.

relatifs à l'augmentation globale des volumes d'entrées en formation. Les proportions et leurs évolutions ne peuvent être comparées directement avec les données du comité scientifique, les méthodologies étant trop différentes, mais elles permettent également de confirmer que certains publics ont pu particulièrement bénéficier de la dynamique du PIC.

b) Un effet peu perceptible du PIC sur les demandeurs d'emploi de longue durée

L'effet causal du PIC est d'autant moins démontrable que l'étude des cohortes ne permet pas d'identifier de parcours-type menant de la formation à l'emploi. En effet, l'étude des états mensuels des deux cohortes, utilisant des algorithmes d'analyse de séquence, conduit à distinguer cinq groupes de parcours similaires, mais aucun enseignement ne peut être tiré de l'enchaînement des différentes étapes de parcours.

Graphique n° 13 : tapis de séquences et regroupement des parcours des individus des deux cohortes de DELD



Note de lecture : Chaque ligne correspond au parcours d'un individu de la cohorte sur une période 16 mois. Chaque couleur correspond à un état mensuel (« en emploi durable sans être inscrit à Pôle Emploi », « en formation qualifiante », etc.). Les parcours sont regroupés en cinq groupes de parcours similaires. Pour la cohorte DELD « 2017 », le groupe 3 correspond à 55 % de la cohorte et regroupe les trajectoires d'individus majoritairement inscrits à Pôle Emploi, avec parfois ponctuellement des périodes d'emploi ou de formation. Source : juridictions financières

Le constat est le même pour les cohortes de DELD ayant suivi au moins une formation, dont les juridictions financières ont également étudié les parcours.

Cette absence de résultat significatif ne signifie pas que la mise en œuvre du PIC n'a eu aucun effet sur les parcours de formation. Elle indique seulement que les effets structurels du PIC ne sont pas assez forts pour être perçus sur le périmètre étudié et dans l'étendue de la séquence analysée.

2 - Une forte amélioration de l'accès des bénéficiaires du RSA à la formation, sans lien démontré avec le PIC

Les bénéficiaires du RSA (BRSA) cumulent, en proportion par rapport à d'autres publics, des difficultés d'éloignement du marché du travail et d'accès à la formation⁴⁶ : freins périphériques divers et souvent cumulés (garde d'enfants dans la situation de parents isolés, mobilité géographique, problématiques de santé, situation d'aidant familial, etc.), sous qualification, longues périodes d'inactivité professionnelle. À ce titre, ils correspondent à une partie du public fragile ciblé par l'axe 2 des pactes régionaux et des personnes privées d'emploi peu ou pas diplômées, analysées par le comité scientifique d'évaluation.

Les juridictions financières ont analysé leur accès à la formation entre 2018 et 2023. Les conditions d'exploitation des bases de données ont contraint à n'étudier que les bénéficiaires du RSA inscrits à France Travail⁴⁷, donc un public potentiellement plus proche de l'emploi et de la formation que l'ensemble des bénéficiaires du RSA. Il reste néanmoins plus fragile que les autres, y compris que le public plus large des demandeurs d'emploi de longue durée évoqués plus haut.

⁴⁶ Deux tiers des bénéficiaires du RSA fin 2017 se trouvant au chômage en 2018 déclarent être freinés dans leurs démarches de recherche d'emploi, dont près d'un sur deux cite comme principal obstacle l'absence de moyen de transport ou le coût des déplacements (Drees, *Études et Résultats*, n° 1252, 2023).

⁴⁷ Étudier les trajectoires de formation et d'accès à l'emploi de l'ensemble de la population BRSA, en particulier les trajectoires de ceux qui ne sont pas ou plus inscrits comme demandeur d'emploi, nécessiterait une révision des modes d'intégration de la variable RSA dans le fichier historique statistique de France Travail et dans la base ForCE. La réforme du RSA en cours d'expérimentation, à la suite de la loi sur le plein emploi de décembre 2023 constituerait le cadre pertinent pour y travailler.

a) Une forte augmentation en volume et en proportion des entrées en formation, y compris certifiantes

Entre 2018 et 2023, le nombre d'entrées en formation des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA a fortement augmenté (+ 12,8 %). Sur la même période, le nombre d'entrées en formation des demandeurs d'emploi non bénéficiaires du RSA a augmenté de seulement 1,3 %, soit un écart de progression de plus de 11 points entre les deux publics.

Tableau n° 8 : évolution des entrées en formation des demandeurs d'emploi bénéficiaires et non bénéficiaires du RSA entre 2018 et 2023

	2018	2019	Évol. 2018-2023
<i>Nombre de DE BRSA</i>	1 307 194	1 186 991	-9,2 % dont HDF : - 3,1 % IDF : - 11,8 % PACA : -12,2 %
<i>Nombre de DE non BRSA</i>	8 336 030	8 059 247	3,3 % dont HDF : + 1,5 % IDF : - 6,9 % PACA : - 3,4 %
<i>Nombre d'entrées en formation (BREST hors CPF autonome) des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA</i>	105 298	118 803	+ 12,8 % dont HDF : + 28 % IDF : + 53,8 % PACA : + 30 %
<i>Nombre d'entrées en formation (BREST hors CPF autonome) des demandeurs d'emploi non bénéficiaires du RSA</i>	622 182	630 565	-9,2 % dont HDF : -3,1 % IDF : -11,8 % PACA : -12,2 %

Source : juridictions financières, d'après données France Travail

En proportion, les résultats sont les mêmes : la part des entrées en formation des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi connaît une augmentation significative de 1,4 point entre 2018 et 2023, passant de 14,5 % à 15,9 %.

**Tableau n° 9 : évolution de la part des entrées en formation
des demandeurs d'emploi bénéficiaires et non bénéficiaires du RSA
entre 2018 et 2023**

	2018	2023
<i>Nombre de DE BRSA</i>	1 307 194	1 186 991
<i>Nombre de DE non BRSA</i>	8 336 030	8 059 247
<i>Part des DE BRSA parmi les DE</i>	13,6 % <i>HDF : 12,3 %</i> <i>IDF : 18,0 %</i> <i>PACA : 13,2 %</i>	12,8 % <i>HDF : 11,8 %</i> <i>IDF : 17,3 %</i> <i>PACA : 12,1 %</i>
<i>Nombre d'entrées en formation (BREST hors CPF autonome) des DE BRSA</i>	105 298	118 803
<i>Nombre d'entrées en formation (BREST hors CPF autonome) des DE non BRSA</i>	622 182	630 565
<i>Part des entrées en formation des DE BRSA parmi les entrées en formations des DE</i>	14,5 % <i>HDF : 20,1 %</i> <i>IDF : 14,0 %</i> <i>PACA : 13,2 %</i>	15,9 % <i>HDF : 21,2 %</i> <i>IDF : 14,6 %</i> <i>PACA : 15,0 %</i>

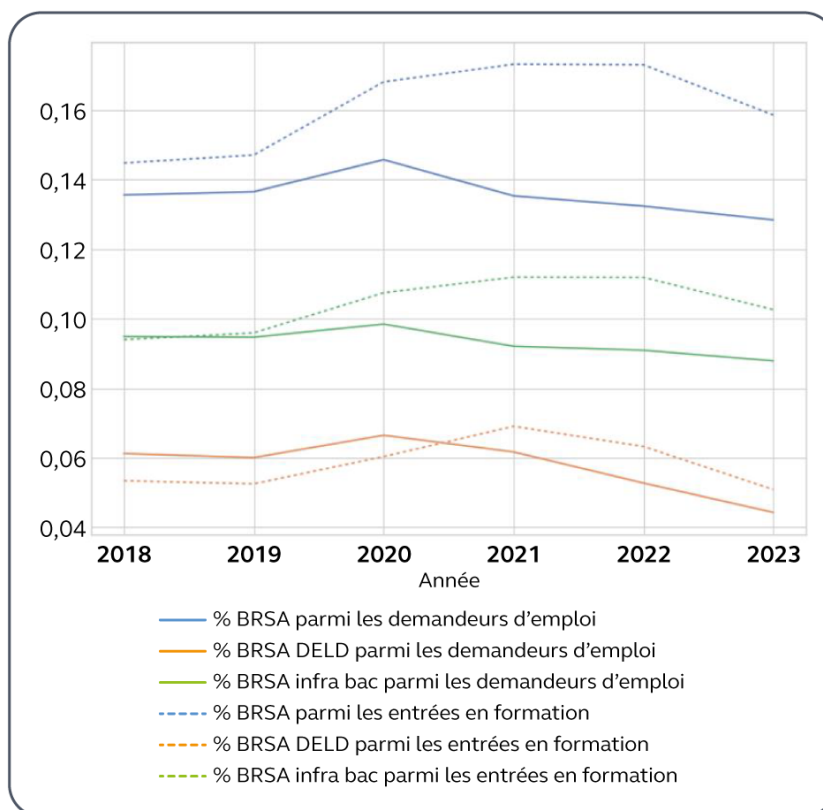
Source : juridictions financières, d'après données France Travail

En volume comme en proportion, ces résultats sont particulièrement notables, tant les écarts avec les évolutions constatées sur les autres périmètres de publics prioritaires sont importants.

Surtout, ces augmentations interviennent dans un contexte de réduction du nombre et de la proportion de bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeur d'emploi, qui passent de 13,6 % des demandeurs d'emploi à 12,8 %, et de plus de 1,3 million d'individus à moins de 1,19 million.

Enfin, contrairement aux périmètres plus larges du PIC dans son ensemble, dont les résultats ont été rappelés plus haut, cette évolution positive se vérifie également concernant les formations certifiantes, en volume (+ 21 %) comme en proportion, au sein des entrées tous demandeurs d'emploi confondus, et notamment pour les bénéficiaires du RSA faiblement diplômés (infra-bac).

Graphique n° 14 : évolution de la part des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA au sein des entrées en formations certifiantes



Note de lecture : La part des bénéficiaires du RSA parmi les demandeurs d'emploi diminue entre 2018 et 2023 (de 13,6 % à 12,8 %). La part des entrées en formation de bénéficiaires du RSA parmi les entrées en formations certifiantes de demandeurs d'emploi augmente entre 2018 et 2023 (de 13 % à 15 %). Les formations financées par le CPF autonome ne sont pas incluses. L'analyse est déclinée pour les demandeurs d'emploi de longue durée (courbe orange) et les demandeurs d'emploi infra-bac (courbe verte).

Source : juridictions financières, d'après données France Travail

Comme pour les demandeurs d'emplois de longue durée, cette amélioration de l'accès à la formation des bénéficiaires du RSA semble donc infirmer le constat global, établi par le comité scientifique, des faibles résultats du PIC en termes de priorisation des publics concernés. Certains publics spécifiques ont pu bénéficier particulièrement de l'augmentation de l'offre, des efforts produits par les acteurs et des effets sur la file d'attente produits par la reprise du marché de l'emploi. Les effets directement liés à la mise en œuvre du PIC ne semblent pas pouvoir être clairement identifiés.

b) Un lien non démontré entre cette évolution favorable et le PIC

Cette évolution favorable se produit sur la période du PIC, et en particulier pour les formations certifiantes qui relèvent des conseils régionaux, de l'entrée en vigueur des Pric, soit 2019 (Graphique n° 16). Pour autant, il n'est pas possible d'identifier un effet causal du PIC.

En effet, les visites de terrain et les études documentaires témoignent d'une faible prise en compte du public RSA. Ainsi, en Île-de-France, l'animation partenariale avec les départements se limite au strict minimum, n'est pas formalisé et le PRIC ne fixe aucun objectif de formation des bénéficiaires du RSA⁴⁸. Dans l'ensemble des territoires visités, le pilotage par public relève avant tout de France Travail qui suit en priorité d'autres indicateurs, dont les demandeurs d'emploi de longue durée, ou encore les demandeurs d'emploi de très longue durée⁴⁹.

Enfin, les augmentations de la part des allocataires du RSA dans les entrées se réalisent aussi bien en Provence-Alpes-Côte d'Azur, qu'en Île-de-France et en Hauts-de-France, alors que les trois régions en question se démarquent fortement les unes des autres sur ce public. Non-signataire du pacte régional, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur laisse la question aux départements et à France Travail, alors que la région Hauts-de-France, à l'inverse de l'Île-de-France s'est engagée dès 2019 avec les départements dans le cadre de conventions d'objectifs *ad hoc*. Malgré ces différences, l'accès à la formation des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi augmente dans les trois régions dans des proportions similaires.

Le recueil de la parole des bénéficiaires du RSA (voir encadré ci-dessous et Cahier des annexes techniques) au sein des trois régions plus particulièrement étudiées (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France et Hauts-de-France), ne permet pas non plus de distinguer des différences, en termes d'accompagnement, d'orientation ou de mise en œuvre des formations, selon le territoire de résidence. Il a néanmoins permis de constater que les bénéficiaires des actions, notamment les personnes au RSA, ont fortement conscience des objectifs internes, en termes de volume d'orientations ou de placement en formation, poursuivis par leur référent

⁴⁸ La région a bien développé des actions à destination des BRSA, dont le « Parcours d'entrée dans l'emploi ». Mais l'évaluation de ce dispositif, publiée en juin 2022 dans le cadre de l'évaluation des PRIC, pointe justement la faiblesse de la gouvernance régionale, l'absence de coordination de l'offre de formation avec les départements et la faible volume des entrées des BRSA par rapport aux places disponibles.

⁴⁹ Demandeurs d'emploi de très longue durée, qui identifie, sous forme d'un indicateur interne à l'opérateur, au sein des DELD, les individus sans activités depuis plus de deux ans (au lieu d'un an pour les DELD).

au sein de France Travail ou des autres opérateurs. Sur les deux populations entendues, l'attente la plus forte concerne la capacité du référent en charge de l'accompagnement à traiter l'ensemble des problématiques individuelles, pour éviter les réorientations, étapes de parcours et multiplication des interlocuteurs. À cet égard, les bénéficiaires du RSA expriment une critique forte de la relation à France Travail, tandis que les jeunes accompagnés par les associations lauréates de l'appel à projets saluent le double effort d'individualisation et d'accompagnement « à 360 degrés » de la prestation réalisée le temps de la prise en charge.

Une analyse qualitative auprès de bénéficiaires du RSA et de jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (Neets)

Les juridictions financières ont réalisé une enquête pour recueillir les retours d'expérience des bénéficiaires des programmes financés par le PIC. Elle se sont attachées à interroger tout particulièrement, parmi les bénéficiaires du PIC, des bénéficiaires du RSA et des jeunes « Neets », ces derniers ayant statistiquement des difficultés particulièrement importantes à accéder à l'emploi. Les participants ont été recrutés⁵⁰ sur des territoires variés (Lens, Avignon, Saint-Denis, Maubeuge, Toulon, Cergy) et selon des profils diversifiés (caractéristiques personnelles, type de structure accompagnante, parcours professionnel). Afin de capturer et croiser une diversité de d'expériences, six groupes de discussions – chacun desquels comprenant cinq à huit participants – ainsi que six entretiens individuels ont été organisés. Si l'enquête ne permet pas d'établir des résultats généralisables à l'ensemble des bénéficiaires du PIC, elle met en lumière un certain nombre de faits et de points de vigilance :

- Les dispositifs de formation facilitent généralement l'accès à l'emploi, mais ne sont pas suffisants. Les personnes soulignent la multiplicité des difficultés sociales, familiales, médicales ou matérielles auxquelles elles font face, qui peuvent constituer autant de freins à l'accès à l'emploi. Elles pointent en conséquence l'importance de doubler les dispositifs de formation par des dispositifs d'accompagnement plus globaux : suivi psychologique, aides financières, préparation du permis de conduire, etc.

⁵⁰ Pour les BRSA, les participants ont été identifiés en interrogeant les bases de données de France Travail (Paca, Île-de-France) et de la région Hauts-de-France. Pour les Neets, les juridictions financières ont sollicité la base de données créée spécifiquement par l'État pour le suivi des actions de l'appel à projet « Repérage des invisibles ».

- L'accompagnement personnalisé des bénéficiaires est largement apprécié. Il permet en effet de mieux tenir compte des aspirations des bénéficiaires et ce, au regard des réalités du marché du travail. Il permet aussi, en associant plus activement les bénéficiaires à l'élaboration de leur projet professionnel, de renforcer leur engagement et les chances d'accès à l'emploi. La désignation d'un référent unique tout au long du parcours, avant, pendant et après les formations dispensées, apparaît comme un facteur d'encouragement. Par contraste, certains bénéficiaires ont eu l'impression de se voir proposer des formations inadaptées dans le seul but d'atteindre des objectifs généraux d'entrées en formation, ce qui a été perçu comme déshumanisant et contre-productif.
- Les formations sont de qualité inégale. Les personnes interrogées dénoncent un contrôle insuffisant des organismes de formation, et en conséquence des formations inadaptées ou insuffisamment professionnalisantes. Par contraste, les formations les plus plébiscitées sont celles qui sont rémunérées, celles qui créent des espaces de sociabilité et celles qui, en définitive, permettent d'acquérir des compétences véritablement valorisables sur le marché du travail.

Après cinq ans de mise en œuvre, l'image d'un PIC qui aurait massifié l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi, ne reflète pas la réalité constatée dans les bases de données. Le PIC a permis de créer une offre d'insertion, de remobilisation ou de préparation à la formation, mais l'offre de formation professionnelle *stricto sensu* n'augmente finalement que de 6 % sur cette période. Surtout, le PIC n'a pas bouleversé les priorités de la formation professionnelle en faveur des publics prioritaires.

Néanmoins, dans un contexte de reprise économique et de réduction du nombre de personnes privées d'emploi, cette augmentation de l'offre et la mise en œuvre opérationnelle ont conduit à une amélioration du taux d'accès individuel à la formation, surtout visible pour les jeunes, mais également pour certains publics spécifiques, comme les demandeurs d'emploi de longue durée ou les bénéficiaires du RSA inscrits à France Travail. Ces résultats positifs ne peuvent de manière certaine être attribués au PIC, à cause d'obstacles méthodologiques et de l'indisponibilité de certaines données. Il est néanmoins possible de rechercher, dans la mise en œuvre du plan, ce qui a pu faciliter l'orientation vers la formation des publics, y compris les plus fragiles, faciliter la construction de parcours fluides et cohérents, comme les freins existants à cette dynamique et aux ambitions du plan.

II - Les publics prioritaires : des freins toujours nombreux, une individualisation des parcours encore inaboutie

L'absence de fixation d'objectifs par publics prioritaires au niveau régional (A) et la persistance d'obstacles structurels non levés par le PIC (B) conduisent à des résultats encore insuffisants. Des progrès sont néanmoins observables en matière d'individualisation des parcours d'accompagnement (C).

A - Des objectifs nationaux non déclinés au niveau régional et seulement suivis *a posteriori*

L'insuffisante définition des publics à atteindre, notamment au niveau régional (1), a donné lieu à des pratiques disparates tant au niveau des indicateurs de suivi (2) que des marchés de formation régionaux (3) de sorte que la reconstitution *a posteriori* des données disponibles n'offre qu'une vision incomplète de l'atteinte des publics (4).

1 - Des publics insuffisamment définis au niveau national et non déclinés par région

Selon le ministère chargé du travail, le PIC devait prioritairement permettre de former deux millions de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et de jeunes Neets éloignés du marché du travail.

Pour autant, ce double objectif défini au plan national pêchait par son imprécision. Alors que la catégorie des Neets est bien mentionnée dans le Grand plan d'investissement (GPI) de 2017, et est mesurable, notamment par l'enquête « emploi en continu » de l'Insee, les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés ne constituent pas une catégorie statistique très précise. Le GPI fait état de différentes approches possibles : les demandeurs d'emploi inscrits à France Travail depuis un an et plus, les personnes sans diplôme, les chômeurs faiblement qualifiés (parfois assimilés à ceux détenant un diplôme inférieur à bac + 2). De l'avis des acteurs chargés de la mise en œuvre du PIC et des Pric, les demandeurs d'emploi de longue durée, c'est-à-dire d'un an et plus, grandeur mesurée par France Travail, constituaient sans doute la cible privilégiée.

Les statistiques disponibles auprès de l’Insee ou de France Travail montrent pourtant qu’il était possible de définir des catégories de publics prioritaires du PIC de façon précise.

Tableau n° 10 : évolutions du nombre des chômeurs, des Neets et des demandeurs d’emploi de 2018 à 2023

<i>En milliers</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre de chômeurs de longue durée (1 an ou plus) 1</i>	762	678	575	707	620	Nd
<i>Nombre de jeunes ni en emploi ni en formation âgés de 15 à 29 ans 1</i>	1463	1404	1527	1445	1369	Nd
<i>Demandeurs d’emploi inscrits à France Travail âgés de moins de 26 ans, catégories A à D 2</i>	1875	1848	1835	1809	1728	1738
<i>Bénéficiaires du RSA inscrits à France Travail, catégories A à D 2</i>	1307	1311	1382	1299	1246	1187
<i>Bénéficiaires du RSA inscrits à France Travail depuis plus d’un an, catégories A à D 2</i>	590	577	631	592	496	409
<i>Demandeurs d’emploi inscrits à France Travail et bénéficiaires de l’obligation d’emploi des travailleurs handicapés, catégories A à D 2</i>	751	746	715	745	732	672
<i>Demandeurs d’emploi inscrits à France Travail depuis au moins 1 an, catégories A à D 2</i>	3867	3833	3983	3991	3589	3392
<i>Demandeurs d’emploi inscrits à France Travail et de niveau de formation inférieur au baccalauréat, catégories A à D 2</i>	2941	2819	2676	2621	2473	2331

Sources : 1 Insee, enquête emploi 2022, séries longues sur le marché du travail, France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus, vivant en logement ordinaire

2 France Travail, données fournies à la demande des juridictions financières, France entière

N.B. : nd = données non disponibles

L’objectif national n’a pas fait l’objet d’une déclinaison régionale et, moins encore, locale. Pourtant, France Travail publie, par exemple, la statistique régionale des demandeurs d’emploi inscrits depuis au moins un an. Concernant les Neets, la régionalisation de leur suivi est un peu plus complexe mais néanmoins réalisable à partir des résultats du recensement de la population qui fournissent les nombres de Neets par région. Utiliser la statistique des demandeurs d’emploi de moins de 26 ans inscrits à France Travail, disponible par région, était également envisageable.

Les préfets de région, signataires des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric), n'ont pas été destinataires de circulaires du ministère chargé du travail déclinant au niveau régional les objectifs nationaux. Les Pric n'ont pas défini d'objectifs quantitatifs d'entrée en formation pour des publics très précisément circonscrits. Dans les Hauts-de-France, la convention financière d'amorçage du PIC signée en 2018 se borne à mentionner un objectif de nombre d'entrée en formation des personnes en recherche d'emploi ; le Pric 2019-2022 s'attache, quant à lui, à la progression des entrées en formation des personnes en recherche d'emploi et, en leur sein, les personnes disposant d'un niveau de qualification inférieur au baccalauréat. En Île-de-France, les deux mêmes cibles sont mentionnées dans le Pric 2019-2022 tandis qu'en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Pric 2019-2022 signé par l'État et France Travail ne visait que les publics peu ou pas qualifiés.

2 - Des indicateurs de suivi disparates et pas toujours cohérents avec les objectifs du PIC

L'incertitude sur la définition des objectifs du PIC s'est traduite par une grande disparité des indicateurs de suivi utilisés dans le cadre du suivi du PIC par les différents acteurs.

Très fréquemment, les comités de pilotage régionaux des Pric se sont concentrés sur la catégorie des infra-bac, considérée souvent, à tort, caractéristique d'un niveau de faible qualification ou d'absence de qualification. Or, aucun objectif spécifique de formation des demandeurs d'emploi de niveau infra-bac n'a jamais été fixé dans le cadre du PIC. Il eut été sans doute plus judicieux d'analyser les entrées en formation des demandeurs d'emploi de longue durée, des bénéficiaires du RSA ou des Neets, catégories statistiques bien établies et suivies par France Travail ou l'Insee. Par ailleurs, il semble qu'aucun acteur ne se soit intéressé à la mesure de l'accès à un niveau de certification ou de diplomation dont on peut considérer qu'il s'agissait bien d'un des objectifs du PIC. L'édification d'une « *société de compétences* », destinée à faciliter les transitions auxquelles l'économie doit faire face, passe pourtant par une hausse progressive du niveau de qualification de la population active et, en son sein, des personnes les plus éloignées de l'emploi, quel que soit leur âge ou leur niveau de qualification initial.

3 - La définition excessivement large du public prioritaire par les marchés de formation régionaux

Cette imprécision des objectifs de formation établis par les Pric se traduit par l'identification de cibles très larges dans les marchés de formation publiés par les régions à compter de la mise en œuvre du PIC et dont on relève peu d'évolution par rapport aux marchés publiés avant la mise en œuvre du PIC.

En Hauts-de-France, les publics prioritaires sont les demandeurs d'emploi d'un niveau inférieur au baccalauréat, les publics issus du service d'intérêt économique général « *Compétences clés* », les jeunes majeurs de moins de 26 ans sortis du système scolaire sans qualification, les bénéficiaires du RSA, les demandeurs d'emploi de longue durée ou résidant dans des territoires fragilisés, les personnes reconnues travailleurs handicapés ou encore le public bénéficiant d'une certification partielle.

Plus largement encore, le public prioritaire comprend en Île-de-France les jeunes âgés de 16 à 25 ans, peu ou pas qualifiés, les personnes en situation de handicap bénéficiaires de l'obligation d'emploi, les mères ou pères de famille ayant interrompu leur activité professionnelle désirant la reprendre, les personnes relevant de *minima* sociaux, les personnes placées sous-main de justice bénéficiant d'un aménagement de peine, les élèves suivis par la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) ainsi que les personnes en recherche d'emploi ayant obtenu une validation partielle de leur certification.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les parcours de formation s'adressent aux personnes à la recherche d'un emploi inscrites à France Travail. Toutefois, les personnes non inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi et accompagnées par les missions locales ou Cap emploi, peuvent, sous réserve d'en respecter les autres conditions, bénéficier des formations ou prestations achetées ou financées par France Travail dans le cadre des financements alloués par l'État au titre du PIC.

Les publics ciblés par les Pric sont donc larges, comme ils l'étaient déjà avant le PIC, non spécifiquement concentrés sur les objectifs nationaux, certes imprécis, ce qui éloigne l'effort de formation de la dimension investissement sur laquelle insistait le GPI. Par ailleurs, les priorités régionales traduites dans les marchés sont différentes et non coordonnées ce qui a pu nuire à l'effectivité du PIC.

4 - Un suivi des objectifs *a posteriori* et incomplet

L'outil de pilotage centralisé à la DGEFP, et alimenté par la délégation générale, France Travail, la Dares, l'AFPA et les opérateurs de compétences présente à la fois des objectifs annuels et les réalisations d'entrées en formation par programmes financés par le PIC, qu'il s'agisse de formations proprement dites (financées par les régions ou préparations opérationnelles collectives par exemple), d'actions de formations pour les actifs en insertion (insertion par l'activité économique par exemple) ou d'actions d'accompagnement (par exemple *le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie* ou *Valoriser son image professionnelle*). *In fine*, cet outil permet de mesurer le nombre d'entrées en formation au sens large des personnes en recherche d'emploi, y compris hors CPF, mais pas celles concernant les demandeurs d'emploi inscrits depuis un an et plus ni les Neets. L'outil permet néanmoins de suivre l'évolution des entrées en formation des jeunes de moins de 30 ans.

Les outils de pilotage régionaux s'écartent un peu moins des deux publics retenus au plan national. En Hauts-de-France, l'outil présente par année les entrées en formation des demandeurs d'emploi par genre et par âge (en distinguant les personnes âgées de moins de 26 ans) et permettent d'observer également les détenteurs d'un niveau de qualification initial inférieur au baccalauréat, les travailleurs en situation de handicap, les bénéficiaires du RSA ainsi que les demandeurs d'emploi de longue durée. Pour l'essentiel, les outils de pilotage utilisés en Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur permettent de suivre des publics aux caractéristiques similaires de celles des Hauts-de-France.

B - La permanence d'obstacles structurels à la construction de parcours et à l'orientation vers la formation

Deux importants obstacles n'ont pas été levés par le PIC : le premier est l'insuffisante mise en cohérence des actions du volet national et du volet régional qui entraîne une redondance entre les appels à projets du PIC et ceux des Pric voire une concurrence entre eux (1) ; le second réside dans la persistance d'une priorité donnée à la remise rapide en emploi sur l'amélioration durable des compétences, accentuée par les besoins des métiers en tension (2).

1 - Les limites des appels à projets, la multiplication des dispositifs et la concurrence territoriale

L'une des particularités du PIC a été de soutenir l'expérimentation de démarches innovantes pour développer des parcours intégrés, depuis le repérage et la remobilisation jusqu'à l'accès à l'emploi durable à destination des personnes éloignées de l'emploi. Le haut-commissariat aux compétences (HCC) a pu ainsi analyser pas moins de cent projets financés et sélectionnés par l'État ou par les régions.

Quatre appels à projets nationaux ont cherché à encourager l'expérimentation de nouveaux schémas d'intervention allant du repérage à l'emploi : « *Repérer et (re)mobiliser les publics invisibles* », « *100 % Inclusion, la fabrique de la remobilisation* », « *Intégration professionnelle des réfugiés* » et « *Prépa apprentissage* ».

Par ailleurs, sans toujours se soucier d'une complémentarité avec ces appels à projets nationaux, les régions, dans le cadre des Pric, ont financé des projets innovants, souvent déployés à plus petite échelle.

Ainsi, la région Île-de-France a-t-elle publié plusieurs appels à projets, le dernier, en 2023, visant à expérimenter des solutions différentes de celles en vigueur afin de mieux repérer les publics éloignés de l'emploi, de rénover le contenu des actions de formation et plus généralement d'accompagner vers et dans l'emploi en favorisant la levée des freins périphériques. Il ne s'agissait pas pour la région de financer des actions de formations ou d'insertion « classiques » mais bien d'amener vers ces formations un public qui n'y a que généralement très peu accès. Ces appels à projets entrent en concurrence directe avec les appels à projets nationaux, notamment « *Repérer et (re)mobiliser les publics invisibles* » et « *100 % Inclusion, la fabrique de la remobilisation* » : aucune réflexion n'a eu lieu, par exemple sur une répartition des publics entre projets nationaux et projets régionaux ou encore sur la nature des projets financés par l'un ou l'autre des deux canaux.

L'ensemble des acteurs interrogés dans le cadre de cette évaluation regrette la concurrence et les effets de bord qui ont pu résulter de la juxtaposition des appels à projets nationaux et régionaux. Cette concurrence résulte aussi de la formulation des trois axes retenus pour les Pric dont il est difficile de dire en quoi ils se différencient des objectifs fixés au plan national.

Une autre organisation aurait pu être pensée dès la mise en œuvre du PIC et des Pric. Les financements nationaux auraient pu se concentrer sur le soutien aux acteurs et sur l'organisation du suivi et de l'évaluation du plan tandis que les Pric auraient pu financer l'ensemble des appels à projets, qu'ils soient définis au plan national aux fins de déploiement sur

l'ensemble du territoire ou qu'ils soient élaborés par les régions en fonction des spécificités et des besoins locaux. De la sorte, une parfaite complémentarité des projets financés aurait pu être atteinte.

**L'enjeu du maillage local : l'expérience réussie du projet
« CombiFM », département du Nord**

Les appels à projets ont pu, dans certaines conditions, créer à la fois les conditions d'un meilleur maillage local, en faisant émerger de nouveaux acteurs et de nouvelles coordinations, sans susciter de concurrences contre-productives autour du même public cible.

Mis en œuvre dans le cadre de l'appel à projets « *Repérages des invisibles* », ce dispositif a été porté par un consortium de neuf associations de Flandres Maritime, dont huit centres sociaux, représentant 27 équipements. En utilisant un bus, doté d'un équipement informatique adapté, « *CombiFM* » a permis de sillonner les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones de revitalisation rurale, et de repérer plus de 700 jeunes.

Au-delà du véhicule, qui a donné une identité forte au projet, le format du consortium a permis un maillage fin du territoire et de disposer de la connaissance du terrain des structures situées à proximité du lieu de stationnement du bus, afin de créer du lien et susciter des suites à son passage. En sélectionnant des centres sociaux, la Dreets a aussi permis d'élargir les compétences à disposition de l'accompagnement des publics cibles, en l'occurrence celui que les missions locales ont parfois du mal à mobiliser ; les centres sociaux ont apporté leur expérience reconnue en matière d'hyperproximité. Enfin, « *CombiFM* » semble avoir créé une synergie territoriale, en soignant l'orientation et la mobilisation des jeunes auprès d'un réseau de partenaires élargi : clubs sportifs, centres communaux d'action sociale (CCAS), associations de santé et prévention, d'insertion et le service public de l'emploi. L'articulation avec ce dernier a été efficace, y compris avec la mission locale, qui s'est mobilisée pour tenir un engagement : recevoir tout jeune repéré par *CombiFM* dans les 24 heures et désigner un référent à chacun.

Alors que les appels à projet PIC sont clos, le projet se poursuit sous une forme proche, avec le soutien du Fonds social européen, comme beaucoup d'initiatives issues de *Repérages*. Plus fondamentalement, chaque acteur a fait évoluer ses pratiques de manière durable, et le travail en réseau de poursuit aujourd'hui, en cherchant à éviter les concurrences entre opérateurs ou dispositifs, pour privilégier l'intérêt du public. L'une des capitalisations possibles de ce projet est l'apprentissage de la subsidiarité des interventions de chacun, assurant un maillage fin du territoire.

2 - La préférence pour le retour à l'emploi et les difficultés de l'ingénierie de formation à répondre aux projets de recrutement

L'amélioration de l'accès à la formation et la construction de parcours cohérents se heurtent à la volonté première des acteurs de privilégier le retour à l'emploi et la mise en adéquation des compétences ou de l'image de la personne accompagnée, avec le besoin réel ou supposé de l'entreprise susceptible de la recruter. Cette tendance dite « adéquationniste »⁵¹ n'a pas été remise en cause par le PIC et a pu se renforcer dans un contexte de fort besoin des entreprises, qui considèrent que la formation des demandeurs d'emploi ne correspond pas à leurs attentes. Pour autant, le PIC ne semble pas avoir permis, sur les métiers en tensions, au volume de formations de suivre l'augmentation de la demande d'emploi.

a) Le service public de l'emploi et les priorités régionales : l'emploi avant tout, y compris avant la formation

Les visites de terrain, lors de la présente évaluation, confirment l'importance des acteurs du service de l'emploi, qui restent les principaux prescripteurs de formation professionnelle. Si l'obligation de prescription a été levée dans la plupart des régions, la désintermédiation a ses limites, en particulier pour les publics les plus éloignés de l'accès à la formation, prioritaire dans le cadre du PIC.

Or, ces acteurs, qu'il s'agisse des missions locales, du réseau des cap-emploi et de France Travail, sont avant tout animés par l'objectif légitime de retour au marché du travail des publics dont ils assurent l'accompagnement. Dans ce cadre, la formation et ses préalables (préparation, travail sur les compétences, etc.) sont avant tout des outils parmi d'autres (immersion, ateliers de remobilisation ou de valorisation de l'image professionnelle, etc.) pour permettre le retour à l'emploi des bénéficiaires. Pour l'ensemble des acteurs rencontrés, quels que soient l'organisme et le territoire concernés, la priorité entre formation et emploi est toujours donnée au second.

Cette tendance a également été entendue de la part d'acteurs associatifs intervenant dans le cadre des dispositifs *100 % inclusion* et

⁵¹ Schématiquement, « l'adéquationnisme » consiste à établir un rapport d'adéquation entre le diplôme ou l'expérience passée et le poste qu'on cherche à pourvoir. Longtemps appréhendé sous l'angle des diplômes, l'adéquationnisme a évolué vers la prise en compte des « compétences », et la certification de celles-ci. Voir, par exemple, Cécile Frétygné, « *Par-delà l'adéquationnisme méthodologique. Revisiter les médiations entre formation et emploi* », Recherches en éducation, 2011.

Repérages des publics invisibles, en particulier si l'individu accompagné, particulièrement éloigné en général sur ces dispositifs, exprime le souhait d'exercer un emploi plutôt que d'entrer en formation.

Enfin, les régions construisent leurs orientations en matière de formation de manière de plus en plus articulée avec leur politique de développement économique, et sollicitent directement les entreprises, par le truchement des branches professionnelles. C'est d'ailleurs l'objet d'une critique formulée par certains opérateurs de compétences (Opco) au cours de l'évaluation : si les branches professionnelles sont effectivement des acteurs pertinents pour construire une offre de formation, l'absence constatée des Opco dans les dispositifs de pilotage ou de recensement des besoins est jugée dommageable.

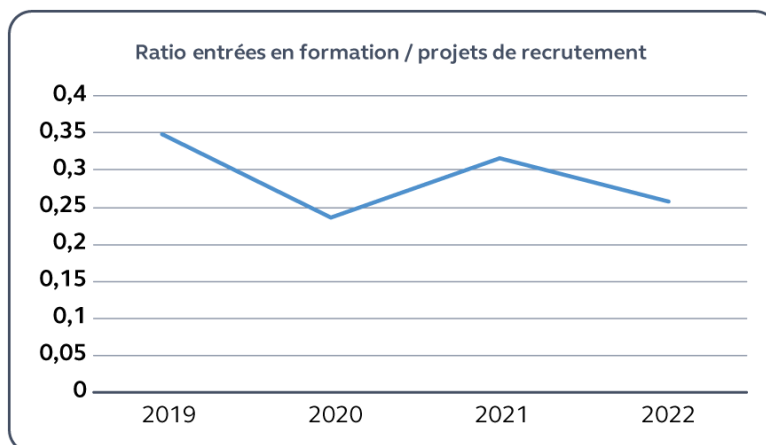
b) Une absence de correspondance entre entrées en formation et besoins de recrutement sur les métiers en tension

Les juridictions financières ont procédé à une analyse croisée de la base de données *ForCE* et l'enquête annuelle (déclarative) sur les besoins de main d'œuvre (BMO) effectuée auprès des entreprises (voir Chapitre II II -C -), afin d'essayer d'apporter une réponse à la question suivante : les formations professionnelles réalisées répondent-elles aux besoins en main d'œuvre des entreprises dans les métiers en tension ?

Deux résultats de l'étude, dont la méthodologie et le détail figurent en annexe n° 1 du cahier des annexes techniques, font état d'un décalage entre la dynamique de recrutement et les volumes d'entrées en formation sur les métiers en tension :

- alors que, d'après les déclarations des entreprises, les projets de recrutements « jugés difficiles », qui correspondent aux métiers dits « en tension », sont en augmentation de + 30 % entre 2019 et 2022, les formations associées à ce type de projets de recrutement sont en recul de 12 % sur la même période ;
- par ailleurs, le ratio entre formations (hors CPF autonome) et projets de recrutement pour les métiers en tension baisse de 0,35 à 0,25 entre 2019 et 2022, ce qui conforte le précédent résultat.

**Graphique n° 15 : évolution du ratio entre formations
(hors CPF autonome) et projets de recrutements
pour les métiers en tension de 2019 à 2022**



Source : juridictions financières, d'après croisement données BMO et ForCE

Note de lecture : En 2022, chaque projet de recrutement dans les métiers en tension correspond en moyenne à 0,25 entrée en formation (hors CPF autonome).

En d'autres termes, tout en étant soumis à la priorité court-termiste du retour à l'emploi, plus qu'à la construction de parcours d'acquisition de compétences garantissant un accès au marché du travail plus durable, les entrées en formation sur la période du PIC sont marquées par une difficulté à suivre le rythme des besoins des entreprises.

Ce paradoxe pose la question à la fois du pilotage quantitatif du PIC, évoqué dans les deux premiers chapitres du présent rapport, et de la capacité du système de formation à réussir l'individualisation des parcours.

C - L'individualisation des parcours : une concrétisation du « sur-mesure » et du « sans couture » à poursuivre et à améliorer

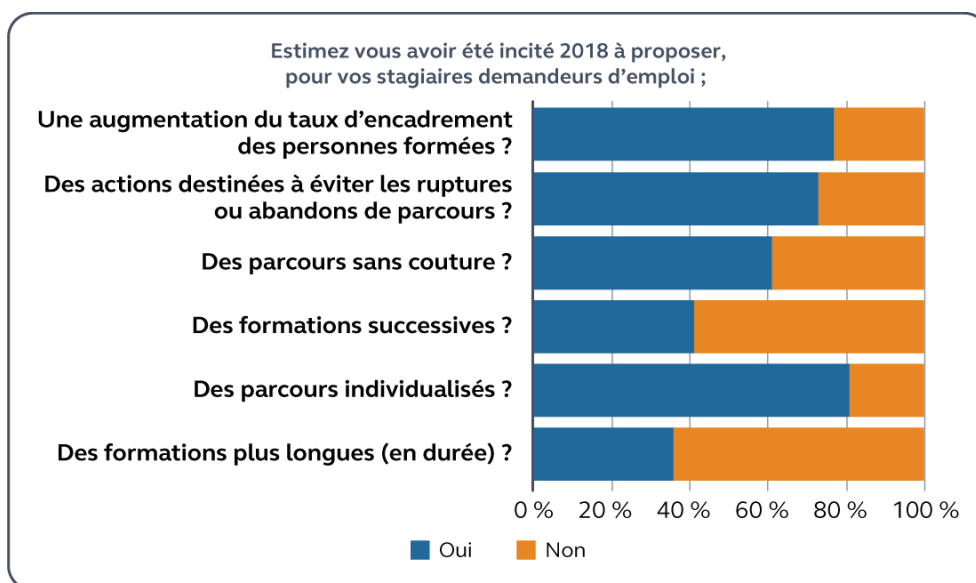
Pensée et formalisée en amont du PIC, l'individualisation des parcours connaissait une traduction concrète relativement modeste. Par les moyens qu'il apporte, le PIC a permis des progrès en la matière (1), visibles notamment à travers les marchés d'achat de formations (2) et la pratique des lauréats des appels à projets (3).

1 - Des progrès en matière d'individualisation des parcours

Selon les conseillers de France Travail interrogés par sondage (voir cahier des annexes techniques : annexe n° 4 : sondage auprès de conseillers France Travail, de conseillers de missions locales, d'organismes de formation et de chefs d'entreprises), les organismes de formation n'ont pas particulièrement mis en place d'actions d'accompagnement de leurs stagiaires ; en revanche, ils ont préparé ces derniers à la formation. De l'avis des conseillers des missions locales, outre des actions de préparation, les organismes de formation ont mis en place des actions d'accompagnement, cette divergence de vue pouvant peut-être s'expliquer par les plus grandes difficultés que rencontrent les jeunes suivis par les missions, qui n'ont jamais fréquenté le marché du travail. Les conseillers de France Travail et des missions locales ont par ailleurs été incités à mettre en place des parcours individualisés ainsi que des actions destinées à éviter les ruptures ou les abandons de parcours sans que les formations ne soient nécessairement plus longues. L'ensemble des acteurs constate que cet enrichissement de l'offre a entraîné une augmentation du coût des formations.

Les organismes de formation interrogés à l'occasion d'un sondage organisé par les juridictions financières confirment avoir fait varier leurs pratiques en amont de la formation proprement dite, par des actions d'accompagnement et de préparation et ce, grâce à la mobilisation de ressources internes. Concernant la formation en tant que telle, les organismes ont mis en œuvre des parcours individualisés et ont accru le taux d'encadrement de leurs stagiaires ainsi que des actions destinées à éviter les ruptures ou les abandons de parcours et des parcours sans couture.

**Graphique n° 16 : résultat du sondage réalisée
auprès des organismes de formation**



Source : juridictions financières

En matière d'individualisation des parcours, les anciens Hauts-commissaires aux compétences mettent en avant, dans leur réponse aux observations provisoires des juridictions financières, les passerelles emploi-formation que certaines régions ont mises en place dans le cadre expérimental des Pric⁵² et qui permettent des aller-retour entre formation et emploi en évitant les cloisonnements liés aux statuts des individus : débiter un parcours de formation comme demandeur d'emploi et le poursuivre, sans interruption de prise en charge, comme salarié ; suspendre un parcours de formation pour aller vers l'emploi avec possibilité de le reprendre « là où on s'est arrêté ». L'objectif est d'éviter les abandons de parcours certifiants.

2 - Une évolution des pratiques confirmée par l'analyse des marchés de formation

Avant le PIC, France Travail avait déjà une pratique reposant sur l'individualisation des parcours. Ainsi, toute prescription de formation devait recueillir l'accord du bénéficiaire et ne pouvait intervenir qu'après

⁵² Haut-commissariat aux compétences, *Guide de capitalisation n° 3 – Construire des parcours sans rupture*, ministère du travail, octobre 2022.

la mise en œuvre de prestations d'orientation permettant, notamment, d'identifier les compétences individuelles, de construire son parcours et de confirmer son projet professionnel. Mais avec le PIC, France Travail est allé plus loin dans l'individualisation en proposant deux types de parcours aux demandeurs d'emploi, un parcours individualisé et un parcours individualisé approfondi comme le montre l'analyse des marchés publiés par l'opérateur en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le parcours individualisé repose sur la mise en œuvre d'une formation professionnelle adaptée et individualisée aux besoins de la personne (en durée et contenu). Cette individualisation est structurée lors de l'entretien de positionnement et intègre en fonction des besoins du stagiaire : une ou plusieurs périodes de formation en situation de travail en entreprise, un appui pédagogique apporté par la mobilisation d'heures de soutien personnalisé ; le cas échéant y est adossée une formation professionnelle complémentaire. En outre, l'organisme doit, en fonction des besoins des stagiaires, proposer un coaching ainsi qu'un appui à la recherche d'emploi.

Le parcours individualisé approfondi intègre, en outre, une remise à niveau nécessaire à l'acquisition des connaissances et compétences délivrées par la formation, remise à niveau qui porte sur les compétences transverses ou les prérequis nécessaires au suivi de la formation.

Dans l'organisation des parcours individualisés de formation, l'organisme de formation doit s'attacher à limiter au maximum les interruptions entre deux phases d'apprentissage (parcours « sans couture »). La formation ne peut être interrompue que dans la limite de 15 jours calendaires par période de six mois de formation, afin de prévenir tout impact sur le statut du stagiaire.

En Hauts-de-France, la région précise, dans ses marchés publiés depuis la mise en œuvre du PIC, que les formations doivent être prioritairement organisées et découpées en blocs de compétences, selon le référentiel de certification en vigueur. À défaut, des modules doivent identifier des durées et des objectifs intermédiaires afin de permettre l'individualisation des parcours, le suivi de la progression du stagiaire et l'adaptation de la durée des parcours en fonction des besoins. Ces objectifs sont plus ambitieux que ceux fixés par les marchés antérieurs au PIC qui se limitaient à la nécessité de prise en compte des besoins individuels des stagiaires et d'adaptation des parcours en fonction des acquis initiaux des personnes formées.

Au-delà de la distinction entre parcours individualisé et parcours individualisé approfondi, les modalités mêmes d'achat de formation constituent un enjeu essentiel : contenu pédagogique ; existence ou non d'obligations de repérage et d'accompagnement de la part des organismes de formation ; intégration des nouvelles méthodologies comme l'hybridation des formations ou la pédagogie inversée ; fixation d'une part de publics prioritaires ; indicateurs et évaluation, *etc.* . L'État, au regard de sa contribution budgétaire à travers les pactes régionaux aurait pu, sans préjudice des compétences régionales, mobiliser ce levier pour favoriser une meilleure articulation entre la politique nationale de l'emploi et la politique régionale de formation professionnelle. Dans leur réponse aux observations provisoires des juridictions financières, les anciens Hauts-commissaires aux compétences rappellent que l'abandon de « l'heure stagiaire », qui sert de base à la rémunération des prestataires et qui ne paraît plus adaptée aux objectifs assignés à la formation professionnelle, pourrait constituer un important vecteur de transformation. Selon eux, l'État pourrait favoriser l'émergence, dans le cadre d'un dialogue avec les parties prenantes, d'un modèle économiquement plus vertueux et plus orienté vers la qualité et les résultats.

3 - La construction de parcours « sans couture » permise par différents appels à projets

Concernant la prévention des ruptures de parcours et la construction de parcours « sans couture » aux compétences (HCC) a relevé que différents leviers d'actions étaient mobilisés par les lauréats des appels à projets « *Repérer les publics invisibles* », « *100 % Inclusion* », « *Intégration professionnelle des réfugiés* » et « *Prépa apprentissage* » pour mettre en œuvre des parcours fluides. Ils s'attachent en pratique à apporter des réponses globales aux publics, sans les renvoyer vers les divers guichets existants mais aussi à sécuriser les étapes charnières des parcours, au démarrage, en cours ou en fin de parcours. L'apport de réponses très individualisées, « sur-mesure » paraît essentiel et repose le plus souvent sur un diagnostic des difficultés de la personne considérée, les réponses apportées pouvant d'ailleurs évoluer au cours du parcours.

L'expérience de *Vitamine T* dans les Hauts-de France

L'intention transformatrice du PIC, telle qu'elle s'est exprimée au travers de l'appel à projet « 100 % Inclusion », a permis à *Vitamine T* de tenter de répondre à une question vitale à sa mission : la professionnalisation et l'accompagnement vers l'emploi durable des publics éloignés du marché du travail. Malgré sa réputation, ses réussites, sa force d'ensemble d'insertion et sa bonne santé financière, *Vitamine T* ne trouvait plus de publics à intégrer dans ses dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE). *Vitamine T* a donc répondu à l'appel à projets dès 2019, le projet s'achevant en 2024. 2 700 personnes ont intégré le dispositif, près de 1 000 étant en 2024 encore en accompagnement. Le PIC a donc constitué une opportunité pour *Vitamine T* de se transformer en découvrant un nouveau métier, celui de l'accompagnement et de l'orientation de personnes très éloignées de l'emploi.

L'expérience de *Vitamine T* peut se synthétiser en trois points : s'occuper de publics éloignés de l'emploi demande du temps donc des moyens financiers conséquents ; créer une relation de confiance entre la personne et son accompagnateur exige de renverser les postures et de répondre au premier besoin exprimé par la personne. Enfin, la gouvernance et les outils doivent être adaptés : une taille critique est nécessaire pour assumer la mission, le réseau d'acteurs locaux doit être complet (entreprises, associations, service public local de l'emploi, services sociaux, etc.), l'équipe doit être pluridisciplinaire (travail social, conseil en insertion professionnel, aspects éducatifs, etc.) et comprendre un chargé de projet.

Vitamine T a créé des dispositifs innovants et sur-mesure d'accompagnement social et de *coaching emploi* destinés à des publics en grandes difficultés. Il s'agit d'aller vers les publics, de les accompagner dans la résolution de l'ensemble de leurs problématiques personnelles qui peuvent être exclusivement d'ordre social ou uniquement d'ordre professionnel (positionner sur des offres d'emploi et de formation). L'objectif est d'agir rapidement (réactivité et proximité avec les participants) et dans la durée (éviter les ruptures de parcours).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les résultats obtenus par le comité scientifique montrent que la hausse des entrées en formation pouvant être liées au PIC n'est pas massive et, de plus, marquée par une forte hétérogénéité selon les catégories de formation et les régions considérées. De fait, le PIC n'explique pas à lui seul la massification des entrées en formation : leur augmentation résulte essentiellement de la mise en œuvre du compte personnel de formation autonome, accessible aux demandeurs d'emploi mais qui n'est pas un dispositif du PIC. Par ailleurs, si la hausse des entrées en stage de la formation professionnelle est bien portée par les entrées dans les dispositifs financés par les régions, on ne peut exclure de possibles effets de substitution avec des formations précédemment portées notamment par France Travail, désormais réalisées par les régions ou dans le cadre du compte personnel de formation. En revanche, la mise en œuvre du PIC s'accompagne d'une forte progression des formations qualifiantes, sans qu'un effet causal n'ait pu être démontré.

L'impact spécifique du PIC sur les différentes catégories de personnes plus éloignées de l'emploi est plus difficilement lisible. L'accès des moins diplômés à la formation ne s'est pas amélioré par rapport aux autres populations de demandeurs d'emploi, comme le montre la stabilité de la part des personnes sans emploi faiblement diplômées dans les entrées en formation. Par ailleurs, si l'on observe que l'accès à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée s'est améliorée depuis la mise en œuvre du PIC, on ne peut déceler d'effet visible du PIC sur leurs parcours. En ce qui concerne les bénéficiaires du RSA, on peut observer une forte amélioration de leur accès à la formation, y compris qualifiante, sans que le lien avec le PIC ne puisse être démontré.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ce bilan mitigé. Les objectifs nationaux du PIC ont été définis de façon imprécise, alors que les statistiques disponibles auprès de l'Insee ou de France Travail montrent qu'il était possible de définir des catégories de publics prioritaires du PIC de façon rigoureuse ; ils n'ont donc pas été déclinés au niveau régional et ont fait l'objet d'un suivi a posteriori. Ces imprécisions se sont traduites par une grande variété d'indicateurs de suivi régionaux, pas toujours cohérents entre eux ni avec les objectifs du PIC, tandis que les marchés de formation publiés par les régions définissaient un public prioritaire très vaste et souvent différent d'une région à l'autre.

Le PIC n'a pas permis de lever l'ensemble des obstacles structurels à la construction de parcours et à l'orientation vers la formation. La multiplication des appels à projets et des dispositifs a induit une

concurrence territoriale néfaste à la bonne mise en œuvre du PIC. L'amélioration de l'accès à la formation et la construction de parcours cohérents se heurtent toujours à la volonté première des acteurs de privilégier le retour à l'emploi. Pour autant, les données apportées par les juridictions financières montrent que la priorité donnée au court terme reste elle-même sans résultat tangible en termes de formation : les entrées en formation ne correspondent pas aux besoins de recrutement sur les métiers en tension.

Le PIC a en revanche rendu possible de réels progrès en matière d'individualisation des parcours, ce que l'analyse des marchés de formation permet de confirmer, tandis que différents appels à projets ont permis la construction de parcours « sans couture ».

En conséquence, les juridictions financières formulent la recommandation suivante :

5. *Accélérer le déploiement des outils de pilotage et d'évaluation des parcours de formation des bénéficiaires du RSA (ministère du travail et de l'emploi, France Travail) :*
 - *en s'assurant que les fichiers des allocataires du RSA soient rattachés à Agora ;*
 - *en appariant les données versées au dispositif ForCE avec Midas.*
-

Liste des abréviations

AFC.....	Action de formation conventionnée
Afpa.....	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPR.....	Action de formation préalable au recrutement
BEP	Brevet d'études professionnelles
BMO	Enquête annuelle sur les besoins de main d'œuvre
Brest	Base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle
BRSA	Bénéficiaire du RSA
CAP.....	Certificat d'aptitude professionnelle
Carif-Oref.....	Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation professionnelle – observatoire régional emploi-formation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CPF	Compte personnel de formation
CGI.....	Commissariat général à l'investissement
Cnefop.....	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
Coparef.....	Comité paritaire interprofessionnel régional
Crefop	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
Ddets	Direction départementale à l'emploi, au travail et aux solidarités
DELD	Demandeur d'emploi de longue durée
DEPP.....	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGEFP.....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Dreets	Direction régionale à l'économie, à l'emploi, au travail et aux solidarités
Epipe	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
ForCE	Dispositif de croisement des bases statistiques sur la FORMation, sur le Chômage et l'Emploi
GPI.....	Grand plan d'investissement
Greta.....	Groupeement d'établissements publics locaux d'enseignement
HCC	Haut-commissaire aux compétences

Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Neet	<i>Neither in employment, nor in education or training</i>
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économique
Opco	Opérateur de compétences
Pacea	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PIA	Programme d'investissement d'avenir
Piaac	Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
Pisas	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PNR.....	Programme national de réforme
POEC	Préparation opérationnelle à l'emploi collective
POEI.....	Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle
Pric	Pacte régional d'investissement dans les compétences
QPV.....	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RCO	Réseau des Carif-Oref
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSA.....	Revenu de solidarité active
Sgar	Secrétaire général aux affaires régionales
SGPI.....	Secrétariat général pour l'investissement
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement.....	126
Annexe n° 2 : lettre de mission du Premier ministre à Jean Pisani-Ferry.....	127
Annexe n° 3 : niveaux de formation en France et définition des « peu ou pas diplômés »	129
Annexe n° 4 : les compétences et les qualifications	131
Annexe n° 5 : aux origines du Plan d'investissement dans les compétences, la « stratégie de Lisbonne »	133
Annexe n° 6 : schéma de gouvernance du PIC	135
Annexe n° 7 : les publics éloignés de l'emploi.....	136
Annexe n° 8 : exemple de convention de partenariat région- département concernant l'accès à la formation professionnelle des bénéficiaires du RSA : Convention région Hauts-France-département du Nord	138
Annexe n° 9 : l'exécution budgétaire des enveloppes nationales du PIC, 2018-2022, 2018-2023, en AE et CP (en M€).....	140
Annexe n° 10 : dépenses exécutées et taux de réalisation des crédits engagés des pactes régionaux (Pric), 2019-2023, en crédits de paiement (en €)	141
Annexe n° 11 : synthèse des quatre rapports du comité scientifique	143

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

- Mme Isabelle BARSACQ, Directrice des opérations, Direction régionale Nouvelle-Aquitaine – France Travail
- M. Morad BEN MEZIAN, Adjoint au chef du département de la stratégie - Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
- M. Stéphane CARCILLO, Économiste (Sciences-Po), Chef de la division emploi et revenus de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)
- M. Christophe CARREYRE, Directeur général délégué au projet humain – Auchan Retail France
- Mme Maÿlis DUPONT, Sociologue, consultante indépendante spécialiste de l'insertion/formation, conseillère auprès de la haut-commissaire aux compétences (2021-2022)
- M. Jean-François ELOIDIN, Directeur de la Mission locale d'Aubervilliers, Directeur général de l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et des adultes (AISPJA)
- M. Patrick GENEVAUX, Directeur général adjoint Solidarités – Conseil départemental du Pas-de-Calais
- Mme Nathalie HANET, Présidente de Solidarités nouvelles face au chômage
- Mme Michèle LAILLIER-BEAULIEU, Directrice régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) de Normandie
- Mme Hélène LETELU GARCIA, Directrice régionale de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) Centre-Val de Loire
- Mme Séverine MIGNON, Directrice de la formation des demandeurs d'emploi, Conseil régional Bourgogne-Franche Comté (puis coordinatrice GPEEC de la Nation, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)
- M. Antoine SIMON, Directeur général adjoint – Le Mouvement des régies
- M. François SARFATI, Professeur des universités à l'Université d'Évry Paris Saclay, chercheur au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)

Annexe n° 2 : lettre de mission du Premier ministre à Jean Pisani-Ferry

Le Premier Ministre

Paris le 28 JUIN 2017

Monsieur,

La stratégie économique du quinquennat repose sur la construction d'un nouveau modèle de croissance qui développera et valorisera les compétences de chaque Français, qui facilitera l'innovation et la mobilité sociale, et qui favorisera de nouveaux modes de vie plus économes en ressources.

Pour atteindre ces objectifs, trois leviers seront utilisés. Le premier porte sur les réformes économiques nécessaires pour libérer les initiatives et mieux faire fonctionner le marché du travail. Le deuxième est celui de la crédibilité budgétaire, qui passe par le respect de nos engagements européens et la réalisation d'un programme d'économies pérennes de 60 milliards d'euros par an à la fin du quinquennat. Enfin, le troisième repose sur un grand plan d'investissement doté de 50 milliards d'euros sur le quinquennat, qui doit accompagner les réformes et contribuer à relever quantitativement et qualitativement notre potentiel économique.

Le grand plan d'investissement sera une initiative majeure de la mandature. Il aura trois objectifs : accélérer la réduction de notre empreinte écologique et la montée en gamme de notre économie ; augmenter notre potentiel de croissance et notre niveau d'emploi ; réduire durablement le niveau de dépenses publiques et stimuler la transformation de nos services publics. Ce plan d'investissement portera en particulier sur la formation et les compétences, la transition écologique et énergétique, la santé, l'agriculture, la modernisation des administrations publiques (notamment grâce à la numérisation) et les transports et équipements collectifs locaux.

Monsieur Jean Pisani-Ferry
Professeur
Institut d'études politiques de Paris - Sciences Po
Hertie School of Governance

Ce plan sera intégré à la prochaine loi de programmation des finances publiques pour être mis en œuvre pendant le quinquennat. Au vu de la diversité des secteurs et des objets potentiellement concernés, il devra réunir, au sein d'une même logique d'ensemble, différents types d'interventions. Il devra intervenir en synergie avec les réformes prioritaires mises en œuvre dans les principaux domaines de l'action publique.

Je souhaite vous confier une mission sur la préfiguration et les conditions de mise en place de ce grand plan d'investissement. Votre mission portera en particulier sur la logique économique du plan, sa contribution aux transformations structurelles et son insertion dans la trajectoire pluriannuelle de finances publiques ; sur les conditions de son efficacité, notamment l'allocation des moyens aux différentes priorités sectorielles et l'élaboration d'une doctrine d'investissement robuste, qui garantisse la pertinence des projets sélectionnés au regard des objectifs assignés au plan ; et sur les instruments de financement les plus appropriés pour maximiser l'impact des fonds publics au service de ces objectifs. Vous me ferez également des propositions sur le portage opérationnel du plan, sa gouvernance et les modes de contractualisation possibles avec les différents opérateurs et les bénéficiaires. Vous analyserez enfin l'articulation du grand plan d'investissement avec les programmes pour les investissements d'avenir et avec la proposition de Fonds pour l'innovation.

J'attends les conclusions de vos travaux pour le mois de septembre 2017. Vous me remettrez un rapport d'étape fin juillet 2017.

Pour la réalisation de votre mission, vous bénéficierez de l'appui de l'Inspection générale des finances, qui sera coordonné par Julien Dubertret. Vous pourrez également vous appuyer autant que de besoin sur le Commissariat général à l'investissement, France Stratégie et l'Insee. Enfin, l'ensemble des administrations concernées vous apporteront également leur concours.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.


Edouard PHILIPPE

Annexe n° 3 : niveaux de formation en France et définition des « peu ou pas diplômés »

Construite en 1969, la classification française des niveaux de formation n'était plus, au début des années 2000, adaptée à la mise en œuvre des objectifs énoncés par la « stratégie de Lisbonne » et aux besoins de comparaisons des systèmes de formation et d'emploi entre états membres. Un nouveau cadre national des certifications professionnelles a donc été adopté par décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 :

- Niveau 3 (anciennement V) : CAP, BEP, mentions complémentaires (MC5).
- Niveau 4 (anciennement IV) : baccalauréat, BP, BT, BMA, mentions complémentaires (MC4).
- Niveau 5 (anciennement III) : DEUG, BTS, DUT, DEUST, DMA (bac + 2).
- Niveau 6 (anciennement II) : licence, licence professionnelle, maîtrise, master 1 (bac + 3 et bac + 4).
- Niveau 7 (anciennement I) : master, diplôme d'études approfondies, diplôme d'études supérieures spécialisées, diplôme d'ingénieur (bac + 5).
- Niveau 8 (anciennement I) : doctorat, habilitation à diriger des recherches (bac + 8).

En France, sont donc « peu ou pas diplômées » toutes les personnes sorties de formation initiale sans avoir obtenu un diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire appartenant aux Niveaux 3 ou 4 (CAP, BEP ou baccalauréat). Cela englobe les personnes sans aucun diplôme, les titulaires du brevet des collèges et les personnes qui ont suivi un cursus sans valider le diplôme correspondant (exemple : élève de terminale n'ayant pas obtenu son baccalauréat).

Tableau n° 11 : taux de chômage en France en 2016 et en 2023 selon le niveau de diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale

<i>en % des personnes actives âgées de 15 ans ou plus</i>	Sortie depuis 1 à 4 ans de formation initiale		Sortie depuis 5 à 10 ans de formation initiale		Sortie depuis 11 ans ou plus de formation initiale		Ensemble	
	2016	2023	2016	2023	2016	2023	2016	2023
<i>Sans diplôme, CEP, brevet</i>	52,4	42,4	36,1	29,9	14,7	10,1	17,9	13,3
<i>Bac, CAP, BEP</i>	25,5	18,0	16,0	11,2	8,0	6,1	10,7	8,1
<i>Bac+2 ou plus</i>	11,0	8,7	5,5	5,8	4,3	3,8	5,7	5,0
Ensemble	19,8	14,2	12,5	9,3	8,0	5,6	10,1	7,3

Source : Insee, enquête Emploi

Annexe n° 4 : les compétences et les qualifications

S'ils sont régulièrement utilisés de façon interchangeable dans le monde professionnel, les concepts de « compétence » et de « qualification » gagnent à être distingués :

Les qualifications renvoient à des connaissances, savoir-faire et expériences spécifiques qui sont socialement reconnus comme permettant d'exercer une activité professionnelle donnée⁵³. Elles sont généralement acquises au cours d'une formation et attestées par un diplôme, un titre ou un certificat professionnel. Par exemple, une qualification de conducteur de poids lourds peut inclure la capacité effective à conduire des véhicules poids-lourd dans le respect de règles de sécurité spécifiques, la connaissance de la réglementation du secteur du transport de marchandises ou encore la capacité à remplir des bons de livraison et certains documents administratifs et commerciaux ;

Les compétences englobent un ensemble plus large de savoir-faire, de savoir-être (*soft skills*) et de capacités pratiques mobilisables de manière générale en situation professionnelle. Contrairement aux qualifications, elles ne sont pas spécifiques à une activité professionnelle donnée, et ne font pas nécessairement l'objet d'une reconnaissance sociale formalisée (diplôme, titre, *etc.*). Parfois qualifiées de compétences « socles », il peut s'agir par exemple de compétences linguistiques et sociales (savoir s'exprimer en français, savoir écouter et informer, savoir travailler en équipe, *etc.*), de compétences cognitives (savoir calculer et raisonner, savoir apprendre par soi-même, *etc.*) ou encore de compétences managériales (savoir gérer son temps et prioriser, savoir attribuer et contrôler des tâches, savoir gérer des conflits, *etc.*). Elles se caractérisent donc par leur caractère transférable.

Historiquement, les qualifications ont été le principal critère de recrutement, de fixation des salaires et de progression de carrière. Elles fournissent en effet un cadre standardisé pour évaluer les capacités des individus au regard des spécifications d'une activité professionnelle donnée, et pour les valoriser selon des critères objectifs et mesurables⁵⁴.

⁵³ Sylvie Monchatre, De la qualification à la compétence en passant par l'employabilité. D. Mercure et M. Vultur (Dir.), Dix concepts pour penser le nouveau monde du travail, 2018.

⁵⁴ « La notion de compétence : un modèle pour décrire, évaluer et développer les compétences », Le travail humain, vol. 74, no. 1, 2011, pp. 1-30.

Par contraste, l'approche par les compétences permet de mieux prendre en compte les capacités qu'un individu a pu développer en dehors de processus formels, dans le cadre par exemple de ses expériences extra-professionnelles et de ses diverses interactions sociales⁵⁵. Elles permettent aussi de valoriser des connaissances et des techniques, ainsi que la capacité à les appliquer de manière pertinente dans des contextes variés, changeants et pas forcément prévisibles⁵⁶.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Le Boterf, Guy. « Les enjeux de la reconnaissance des compétences : la demande de professionnalisme et ses conséquences », Les Cahiers du Développement Social Urbain, vol. 71, no. 1, 2020, pp. 36-37.

Annexe n° 5 : aux origines du Plan d'investissement dans les compétences, la « stratégie de Lisbonne »

Préoccupés par des indicateurs montrant un décrochage des économies européennes face aux États-Unis (notamment en termes de productivité, de taux d'emploi et de recherche-développement) et aux pays émergents de l'époque, les chefs d'États et de gouvernement de l'Union européenne, réunis en Conseil européen les 23 et 24 mars 2000 au Portugal, ont adopté une stratégie, dite « stratégie de Lisbonne », dont l'ambition était de faire de l'Union à l'horizon 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».

Qualifiée de globale, car présentant à la fois une dimension économique et une dimension sociale articulées entre elles, cette stratégie reposait sur les grandes orientations de politique économique (GOPE) et les lignes directrices pour l'emploi (LDE) prévues par le traité regroupées en trois axes :

- préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la recherche-développement, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur ;
- moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale ;
- entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques.

Un bilan réalisé à mi-parcours (2005) a fait apparaître un important retard dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne du fait d'une méthode de déploiement peu contraignante. Appelée méthode ouverte de coordination (MOC), celle-ci autorisait l'Union à intervenir dans des domaines échappant à sa compétence par la fixation, par le Conseil européen, d'objectifs communs que les États devaient ensuite concrétiser selon des schémas et de moyens librement choisis. Le Conseil européen a donc procédé à la révision de la stratégie pour la recentrer sur un objectif de croissance et d'emploi décliné autour de trois axes (économie, social et développement durable) et de vingt-quatre lignes directrices intégrées (LDI), permettant de traduire la stratégie dans la coordination des politiques économiques et de l'emploi prévue par le traité. Le Conseil

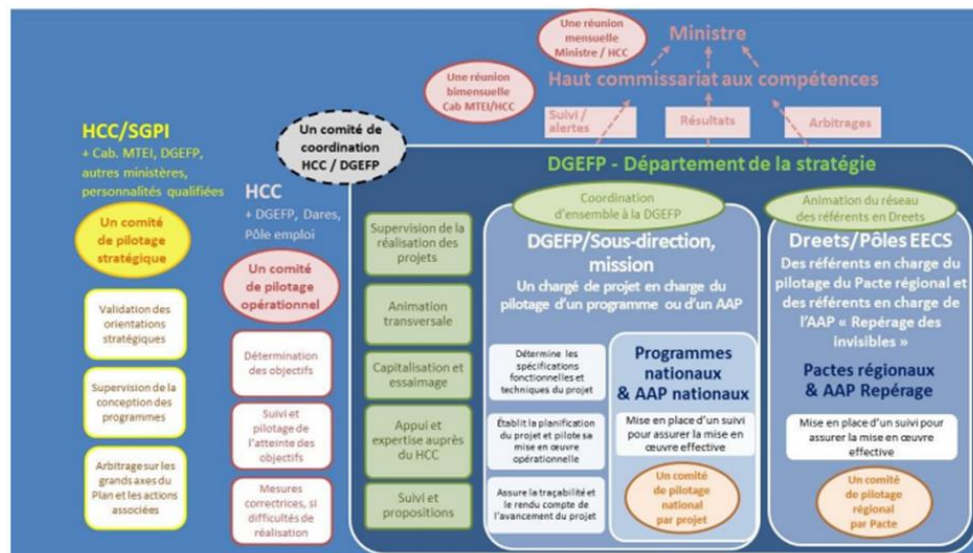
européen a demandé aux États membres d'élaborer annuellement, à partir des LDI, des Programmes nationaux de réforme (PNR) et de nommer un coordonnateur national chargé de veiller à la cohérence des mesures envisagées et à la bonne articulation des ministères et autorités concernés.

En 2005, le Conseil européen réuni à Bruxelles a également rappelé de manière très explicite qu'« *il est nécessaire que l'Europe investisse davantage dans le capital humain. Un trop grand nombre de personnes ne parviennent pas à accéder au marché du travail ou à s'y maintenir en raison d'un manque de compétences ou d'une inadéquation des compétences. Pour favoriser l'accès à l'emploi à tout âge, augmenter les niveaux de productivité et la qualité de l'emploi, l'Union européenne doit investir davantage et plus efficacement dans le capital humain et dans l'éducation et la formation tout au long de la vie, ce qui sera bénéfique pour les citoyens, les entreprises, l'économie et la société. Les économies fondées sur la connaissance et les services nécessitent des compétences différentes des industries traditionnelles, compétences qui requièrent à leur tour une mise à jour constante face aux changements technologiques et à l'innovation. Les travailleurs qui veulent conserver leur emploi et progresser sur le plan professionnel doivent acquérir de nouvelles connaissances et se recycler régulièrement. La productivité des entreprises est tributaire de la constitution et du maintien d'une main-d'œuvre capable de s'adapter au changement. Les gouvernements doivent veiller à ce que les niveaux d'instruction augmentent et à ce que les jeunes acquièrent les compétences essentielles nécessaires (...)* ».

Ces objectifs ont été repris dans le cadre du projet « Europe 2020 », qui a succédé à la « stratégie de Lisbonne », mais aussi dans les stratégies de l'Union européenne pour 2030 : la stratégie européenne pour les compétences de juillet 2020 et le socle européen des droits sociaux, proposé par la Commission et endossé par le sommet social de Porto en mai 2021. Aujourd'hui, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union⁵⁷ prévoit que les États membres présentent des « *plans budgétaires et structurels à moyen terme* » de quatre ou cinq ans et visant la résilience économique et sociale, « *y compris les objectifs connexes en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté d'ici 2030* ».

⁵⁷ Règlement 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale.

Annexe n° 6 : schéma de gouvernance du PIC



Source : haut-commissariat aux compétences

Annexe n° 7 : les publics éloignés de l'emploi

La notion de « publics éloignés de l'emploi » est régulièrement mentionnée dans le débat public, ou pour désigner la cible de certaines politiques publiques. Elle renvoie à des personnes rencontrant les plus grandes contraintes et difficultés d'accès à un emploi formel et rémunéré. Cet éloignement, qui peut être volontaire ou involontaire, a tendance à se renforcer dans le temps. Ainsi par exemple, un manque de compétences ou de confiance en soi peut éloigner une personne de l'emploi, et cet éloignement peut aggraver le manque de compétences de cette dernière ou sa confiance en soi.

S'il n'existe pas définition claire et unique des « publics éloignés de l'emploi », trois approches sont le plus souvent mobilisées - et parfois conjointement - pour en objectiver les contours⁵⁸ :

- Une approche par référence à des institutions ou dispositifs : résultant des travaux du Grenelle de l'insertion en 2008⁵⁹, cette approche propose de retenir, outre les demandeurs d'emploi de longue durée, toutes les personnes suivant un parcours dans un dispositif d'accompagnement et d'insertion professionnelle (travailleurs handicapés, allocataires de l'ASS, bénéficiaires du RSA, etc.). Cette approche a l'avantage de délimiter des viviers de personnes généralement identifiables dans la statistique publique, et a priori cumulant des difficultés socio-économiques en lien avec l'accès à l'emploi. Mais elle a le défaut d'inclure des personnes en emploi, et à l'inverse de ne pas considérer les personnes ne recourant pas à ces dispositifs et pourtant éloignés de l'emploi ;
- Une approche par risques : cette approche, mobilisée par le Crédoc notamment⁶⁰, considère que certaines catégories d'individus, en raison de leurs caractéristiques intrinsèques, ont plus de chances d'être éloignés de l'emploi à un moment ou un autre. Il s'agit usuellement des demandeurs d'emploi parmi les catégories suivantes : les jeunes

⁵⁸ Rapport, *L'éloignement durable du marché du travail*, Conseil orientation pour l'emploi, oct. 2014. Voir aussi : Mazouli K. (2009-2010), « L'insertion des PEE : clarification conceptuelle, illustration à travers le cas wallon et considérations managériales », Synthèse des travaux de la commission « *L'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi* ».

⁵⁹ Grenelle de l'Insertion (2008), rapport général.

⁶⁰ Angotti M., David-Alberola E. et Loones A., « *Entreprises ordinaires, entreprises solidaires ?*, *L'implication des entreprises dans l'insertion des publics éloignés de l'emploi* », Cahier de recherche du Credoc, n° 234, septembre 2007.

sans formation, les seniors, les personnes handicapées, les migrants, les minorités visibles, les bénéficiaires de RSA, les habitants de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou de zones de revitalisation rurale (ZRR), *etc.* . Cette approche est particulièrement utile pour éclairer des politiques de prévention au bénéfice des populations jugées les plus vulnérables mais elle risque d'inclure des personnes très hétérogènes selon les catégories retenues ;

- Une approche temporelle : il s'agit de ne retenir que les demandeurs d'emploi qui le sont depuis une durée importante, considérant que plus dure l'éloignement de l'emploi, plus il a des chances de durer encore. Les publics - durablement donc - éloignés de l'emploi peuvent dans ce cadre être confondus avec les chômeurs de longue durée (sans emploi et en recherche d'un emploi depuis au moins 12 mois) ou de très longue durée (depuis au moins 24 mois).

De façon transversale à ces trois approches, le suivi statistique des personnes éloignées de l'emploi est d'autant plus compliqué que ces personnes ne sont pas forcément bénéficiaires de dispositifs d'accompagnement ou de prestations sociales, ou ne sont pas forcément inscrites à France Travail, ce qui peut d'ailleurs traduire leur difficulté d'autant plus grande à s'insérer socialement et à accéder à l'emploi.

Annexe n° 8 : exemple de convention de partenariat région-département concernant l'accès à la formation professionnelle des bénéficiaires du RSA : Convention région Hauts-France- département du Nord

La Région Hauts-de-France a signé dès 2018, avec chacun des conseils départementaux, des conventions portant sur l'accès à la formation professionnelle des publics relevant du RSA. Cette démarche, initiée par plusieurs départements, et notamment celui du Pas-de-Calais, s'est inscrite dans la perspective de faire bénéficier le public RSA de la dynamique générée par le plan d'investissement dans les compétences.

Ce partenariat s'inscrit dans la continuité du Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CPRDFOP), et des pactes ou schémas départementaux d'insertion, dont la Région est d'ailleurs signataire.

Les conventions ont trois grands objectifs :

- renforcer l'accès à la formation des publics relevant du RSA et favoriser leur insertion professionnelle ;
- mettre en œuvre des actions de formations spécifiques à leur attention ;
- créer les conditions d'une connexion efficace entre l'entreprise et les allocataires du RSA.

Ces conventions ont permis la mise en œuvre d'un pilotage spécifique des actions de formation et d'accompagnement vers la formation, concernant les bénéficiaires du RSA.

Les conventions ont fait l'objet d'un comité de pilotage annuel, et d'au moins deux comités techniques par an. Un bilan a été transmis aux juridictions financières et relève les principales avancées suivantes :

- l'amélioration de l'identification et de la coordination des acteurs dans les instances d'animation territoriales ;
- une meilleure appropriation des dispositifs de formation par les référents des départements et l'évolution des pratiques professionnelles ;
- l'association des départements à l'identification des besoins de formations ;

- une meilleure articulation des politiques régionales de formation et des politiques d'insertion des départements ;
- le partage des données statistiques sur les entrées en formation des BRSA et les places vacantes ;
- l'ouverture du programme régional de formation aux contrats aidés, et la mise en place de nouveaux « parcours intégrés » de formation pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

La région et les départements ont exprimé leur souhait de préserver la dynamique née de ces conventions et se sont engagés dans de nouvelles conventions 2022-2028. Les axes et objectifs principaux restent les mêmes, avec l'ambition d'expérimenter de nouvelles actions et dispositifs.

Annexe n° 9 : l'exécution budgétaire des enveloppes nationales du PIC, 2018-2022, 2018- 2023, en AE et CP (en M€)

<i>PIC "NATIONAL"</i>	AE 18-22	AE 18-23	CP 18-23	CP 18-22	taux 2019- 2013
Garantie Jeunes (Allocation et accompagnement)	2 310,1	2 310,1	2 298,2	2 298,2	99%
PACEA	248,9	336,8	336,8	248,9	100%
Rémunération de fin de formation	30,3	30,3	30,3	30,3	100%
Actions de remobilisation du public éloigné de l'emploi et de la formation (Repérages, Epide, E2C)	177,5	205,6	142,5	98,3	69%
Sous-total P102 (accompagnement des publics)	2 766,8	2 882,9	2 807,8	2 675,6	97%
Formations qualifiantes des demandeurs d'emploi	1 829,9	2 202,4	1 557,6	1 045,1	71%
Formations aux savoirs de base	302,5	374,5	289,1	183,6	77%
Préparations à la formation ou à l'apprentissage	455,0	493,7	418,0	362,1	85%
Formations des salariés en structures d'insertion	617,0	713,9	402,7	322,8	56%
repérage des publics éloignés de l'emploi et de la formation	8,0	8,0	4,5	4,5	56%
Parcours intégrés de formation et d'accompagnement	335,5	335,5	228,5	210,9	68%
Formations et accompagnements des bénéficiaires de la protection internationale	126,9	133,9	79,7	72,3	60%
Obtentions de certification(s)	53,1	74,9	30,8	21,2	41%
prospective ou d'innovation pour le développement des compétences et l'insertion professionnelle	97,5	141,9	71,0	52,3	50%
Rémunérations	39,3	87,2	87,2	39,3	100%
Développement d'outils numériques au service des compétences et de l'insertion professionnelle	77,9	92,6	80,6	66,1	87%
Soutien des acteurs de la formation professionnelle et du développement des compétences	58,1	71,8	54,0	26,3	75%
Conduite du Pic	9,5	9,5	7,1	7,1	75%
Sous-total P103 (formation, préparation à la formation, soutien au secteur)	4 010,2	4 739,7	3 310,9	2 413,7	70%
Sous-total P 155 (conseil, évaluation, SI, communication)	64,3	71,3	66,8	57,4	94%
Total PIC National	6 841,3	7 693,8	6 185,5	5 146,7	80%

Source : juridictions financières, d'après données de la DGEFP

**Annexe n° 10 : dépenses exécutées et taux
de réalisation des crédits engagés des pactes
régionaux (Pric), 2019-2023, en crédits
de paiement (en €)**

<i>Régions</i>	total 2019- 2022	total 2019- 2023	Taux d'exécution 2019- 2023
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	42,73	43,29	74%
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	232,23	296,71	83%
<i>Bretagne</i>	211,27	254,41	82%
<i>Centre Val de Loire</i>	208,29	240,28	66%
<i>Corse</i>	25,53	28,69	70%
<i>Grand Est</i>	483,26	552,80	73%
<i>Guadeloupe</i>	37,73	48,83	50%
<i>Guyane</i>	2,97	3,24	72%
<i>Hauts-de-France</i>	556,11	684,83	65%
<i>Ile-de-France</i>	354,87	574,07	47%
<i>La Réunion</i>	24,40	49,46	58%
<i>Martinique*</i>	9,28	12,74	72%
<i>Mayotte</i>	19,92	36,15	76%
<i>Normandie</i>	266,92	339,91	71%
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	269,58	283,08	52%
<i>Occitanie</i>	325,09	416,79	56%
<i>Pays de la Loire</i>	200,06	234,71	66%
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	25,76	28,03	60%
<i>Saint-Martin</i>	0,39	0,82	44%
<i>Saint-Pierre et Miquelon</i>	0,17	0,21	52%
Total Conseils régionaux	3 296,55	4 129,05	63%
<i>Pôle emploi - Auvergne-Rhône-Alpes</i>	468,27	594,41	75%
<i>Pôle emploi - PACA</i>	385,52	524,13	80%
<i>Pôle Emploi - Guadeloupe</i>	7,50	7,50	50%

<i>Régions</i>	total 2019-2022	total 2019-2023	Taux d'exécution 2019-2023
<i>Pôle Emploi - Guyane</i>	24,31	45,65	57%
<i>Pôle Emploi - Martinique</i>	39,83	45,52	74%
<i>Pôle Emploi - Occitanie</i>	0,00	2,50	
<i>Pôle Emploi - Saint Martin</i>	2,91	3,19	50%
<i>Pôle Emploi - Saint-Pierre et Miquelon</i>	0,02	0,03	
<i>Pôle Emploi - Réunion</i>	121,63	151,12	91%
Total Pôle emploi	1 049,99	1 374,05	77%
Total Autres (spécificités Outre-Mer)	0,91	0,91	77%
Total	4 347,45	5 504,01	66%

Source : juridictions financières, d'après DGEFP, 2023

Annexe n° 11 : synthèse des quatre rapports du comité scientifique

À la date de rédaction de ce rapport, le comité scientifique du PIC a produit quatre rapports annuels.

Le premier rapport (octobre 2020) a permis au comité de présenter sa démarche d'évaluation reposant, d'une part, sur une évaluation des principaux programmes du PIC, en pratique les dispositifs nouveaux créés dans le cadre du PIC, excluant les dispositifs préexistants au plan, mais aussi quelques dispositifs expérimentaux créés par les régions dans le cadre des Pric, d'autre part sur une évaluation de la dynamique d'ensemble du PIC afin de tenter d'en mesurer l'impact. C'est sur ce dernier point que ce premier rapport se concentre en exploitant les données statistiques relatives à 2019. Le deuxième rapport (novembre 2021) poursuit l'analyse d'ensemble de mise en œuvre du PIC en étendant l'exploitation des données statistiques à l'année 2020 mais aussi en se focalisant sur les entrées en formation par type de public (non diplômés / diplômés) et ce, en tenant compte de la diversité de nature des formations, le spectre allant d'actions de préparation à la formation à des formations certifiantes. Ce deuxième rapport s'attache également à évaluer le dispositif Prépa compétences. Le troisième rapport (novembre 2022) estime pour la première fois la probabilité d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ayant suivi une formation avant de revenir sur les entrées en formation en 2021 en cherchant à expliquer l'effet des Pric. Il s'attache également à évaluer si les peu diplômés ont bénéficié d'un effort relatif de formation plus important que les diplômés. Élargissant sensiblement son angle d'évaluation, ce troisième rapport cherche à mettre en évidence l'effet du PIC sur les entrées en formation aux savoirs de base, à identifier les freins individuels et collectifs à l'entrée en formation, à savoir si les dispositifs du PIC ont facilité les recrutements dans les métiers en tension et dans les filières prioritaires et à évaluer les dispositifs proposés aux réfugiés. Enfin, le quatrième rapport (décembre 2023) permet d'éclairer la manière dont le PIC a fait évoluer les formations pour privilégier, en partie, celles qui préparent à des métiers en tension. Par ailleurs, il dresse un portrait du secteur de la formation professionnelle qui s'est transformé de façon importante ces dernières années. Pour autant, le secteur n'a pas été réellement renouvelé. L'amélioration de la qualité des formations, objectif affiché du PIC, reste un point aveugle tandis que la mise en œuvre du PIC souligne la pertinence de la collaboration entre État et régions dans la conduite des politiques de formation professionnelle.

Les enseignements de ces quatre rapports sont les suivants.

Une hausse des entrées en formation sur l'ensemble de la période, qui marque le pas en 2022

Après un recul au cours des années précédant le PIC, le nombre d'entrées dans les programmes de formation et d'accompagnement des moins qualifiés (y compris Garantie jeunes, Allocation PACEA et CPF autonome) s'est inscrit en hausse en 2019 permettant de revenir aux entrées réalisées dans le cadre du plan « 500 000 formations supplémentaires » de 2016 (cf. tableau). Sur l'ensemble de la période 2018-2022, on observe une augmentation de 796 000 entrées pour atteindre le chiffre de 1,6 million d'entrées. L'année 2020, marquée par les effets de la crise du Covid-19 est atypique qui a connu un tassement du nombre d'entrées tandis que 2022 est marquée par une baisse des entrées en formation. Au total, sur un plan strictement quantitatif, le PIC il y a 1,6 million d'entrées dans les programmes de formation à destination des personnes en recherche d'emploi, près de deux fois plus qu'en 2017 ; en outre, le PIC a permis d'atteindre dès 2019 un niveau d'entrées supérieur à un million, soit à peu près le niveau que le plan « 500 000 formations supplémentaires » avait atteint en 2016. Le conseil scientifique note cependant qu'il est « *impossible de déterminer ce qu'aurait été le niveau des entrées en formation si le PIC n'avait pas été mis en place, a fortiori dans un contexte aussi rapidement changeant que celui des dernières années* » (mise en œuvre de la loi du 5 septembre 2018, du plan de relance puis du plan pour réduire les tensions de recrutement et son volet relatif à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée). Autre élément d'incertitude, le CPF autonome, rapidement monté en puissance (306 000 entrées en 2020 et 568 000 en 2022) a pu se substituer à des dispositifs prescrits et financés par ailleurs, rattachés notamment au PIC.

Des taux d'accès à la formation supérieurs à ceux de 2017 mais qui se stabilisent depuis fin 2020

La probabilité individuelle d'entrer en formation a augmenté depuis 2017 : 10,3 % des personnes inscrites sur les listes de France Travail au premier trimestre 2021 ont bénéficié d'un stage de formation l'année suivant leur inscription, contre 8,5 % pour les inscrits au premier trimestre 2017. En dépit d'un repli en 2022, le taux d'accès à la formation est stable pour les personnes inscrites à France Travail depuis la fin 2020, cette amélioration connaissant d'importantes différences selon les régions.

Les caractéristiques des bénéficiaires de l'effort de formation public

Sur la période 2018-2022, les peu diplômés (de niveau infra-bac ou bac non obtenu) ont bénéficié de l'augmentation de l'offre de formation mais ni plus ni moins que les autres publics dont ils n'ont pas rattrapé les taux d'entrée en formation. Le PIC avait pour objectif de former des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et des jeunes éloignés du marché du travail mais ces « publics cibles » ont été complétées par des catégories plus larges de bénéficiaires. Il en résulte que la part des peu diplômés dans les stagiaires de la formation professionnelle s'est tassée à 52 % en 2022 ; il en est de même pour la part des jeunes peu diplômés (15 %), des bénéficiaires du RSA (15 %) tandis que les parts des seniors (8 %), des résidents de QPV (12 %) et des travailleurs handicapés (12 %) ont légèrement progressé.

Point positif, les délais d'entrée en formation des demandeurs d'emploi peu diplômés ont nettement baissé en se rapprochant de ceux des autres publics (202 jours contre 198). Ces longues durées suggèrent que le projet de formation met souvent beaucoup de temps à émerger dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ou qu'il commence à être construit lorsque leurs difficultés à retrouver un emploi deviennent patentées. En revanche, selon les résultats de l'enquête Post-Formation le projet de formation progresse assez rapidement une fois qu'il est défini, environ les trois-quarts des répondants déclarent qu'il s'écoule moins de trois mois entre les premières démarches de formation et l'entrée en formation.

Par ailleurs, dans les régions signataires d'un Pric la part des peu diplômés dans les entrées en formation (financées par la région ou France Travail) a diminué ou stagné tandis qu'elle a nettement progressé en Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les difficultés à amener les publics les plus éloignés de l'emploi vers la formation

Si dans le cadre des Pactes régionaux, 43 % des crédits ont été alloués à l'objectif de « garantir l'accès des publics les plus fragiles aux parcours qualifiants par la consolidation des compétences clés », la réalisation concrète du ciblage des formations n'a pas fait l'objet d'une contractualisation. Les Régions ont sans doute pu faire bénéficier de leur offre de formation d'autres publics, les cibles du PIC s'étant multipliées dans le cadre des plans de relance et de réduction des tensions. De plus, l'effort consistant à « aller vers » les personnes inconnues des services institutionnels, les « invisibles », s'est limité à l'appel à projet national.

Le taux de retour à l'emploi des personnes formées

Les estimations menées à partir des données administratives françaises montrent qu'en 2017 et 2018, dernières données exploitées par le conseil scientifique, le taux de retour à l'emploi des stagiaires, un an leur entrée en formation, dépasse de sept points de pourcentage celui des demandeurs d'emploi aux caractéristiques identiques mais non entrés en formation ; au bout de deux ans, l'écart estimé est de 10 points, l'effet de la formation étant équivalent dans le cas de l'accès à l'emploi durable. Elles sont cependant du même ordre que celles observées dans la littérature internationale, notamment par des méthodes expérimentales, et qui mettent par ailleurs en évidence des impacts plus forts des formations pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

Les formations aux savoirs de base et aux formations certifiantes : des progrès à confirmer

L'offre de formation plus directement destinée aux moins qualifiés s'est accrue sous la forme de formations préparatoires, visant la remise à niveau, la remobilisation ou la préqualification, le PIC interrompant la tendance à la baisse de ces formations observée antérieurement. En 2022, 162 000 entrées en stages de la formation professionnelle avaient comme objectifs la remise à niveau, la préqualification ou la remobilisation, en hausse de 7 % par rapport à 2017. Cet effort est toutefois relativement faible en comparaison de celui qui a porté sur d'autres publics.

Si l'orientation vers la formation suite à ces formations préparatoires est plus fréquente que par le passé (32 % des personnes entrées en formation préparatoire en 2020 suivent une autre formation dans les 12 mois suivant, contre 24 % pour celles entrées en formation préparatoire en 2017), la formation suivie reste à des niveaux assez faibles et, en outre, n'est certifiante que dans 35 % des cas en 2022.

Autre fait positif, le taux de poursuite en formation dans l'année suivant une préparation a augmenté sur la période, en passant de 24 % en 2017 à 31 % en 2021. Le taux de poursuite en formation certifiante reste relativement faible (12 % en 2021) tout en augmentant pour les plus diplômés comme pour les peu diplômés. De manière générale, les chances d'accéder à la formation certifiante se sont améliorées pour les demandeurs d'emploi peu diplômés : ils sont en moyenne 3,9 % parmi les inscrits à France Travail en 2021 à avoir accédé à une formation certifiante dans les 12 mois contre 2,8 % en 2017. Les écarts avec les diplômés persistent.

Les freins à l'engagement dans la formation

La création d'une offre spécifiquement dédiée au public le plus en difficulté n'est pas suffisante pour réduire les multiples freins à l'engagement dans un parcours de formation. Les difficultés des programmes ciblés à « trouver leur public » et à remplir les objectifs quantitatifs qui leur sont initialement fixés peuvent les conduire à recruter au-delà de la cible initiale, comme le suggère la diminution des proportions des peu diplômés parmi les bénéficiaires de Prépa compétences.

Les évaluations qualitatives de plusieurs dispositifs expérimentaux à destination de publics fragiles illustrent que de nombreux blocages demeurent pour faire entrer les personnes les plus éloignées de l'emploi dans des formations et qui sont bien documentés, par ailleurs, par la littérature scientifique : l'éloignement géographique à l'offre de formation, inégalement répartie sur le territoire national ; les difficultés de mobilité ; la charge d'enfant, pénalisant avant tout les femmes seules ; l'insuffisance de la rémunération adossée aux programmes d'accompagnement et de formation ; les comportements individuels de certains bénéficiaires à l'origine d'une déperdition entre prescription et inscription effective ; la tendance de certains organismes à ne convoquer et retenir que les candidats les plus diplômés ou ceux qui résident non loin du lieu de formation.

De nombreuses Régions ont donc mobilisé les crédits du Pacte pour lever les barrières financières à la formation en décidant de revaloriser massivement la rémunération de leurs stagiaires et ce, avant même la revalorisation des barèmes nationaux (2021). Des régions ont mis en place des aides au profit des formations concernant les métiers en tension ou les secteurs prioritaires mais également destinées à favoriser la mobilité ou la garde d'enfants. La revalorisation des rémunérations permet d'augmenter les entrées en formation tandis qu'une prime forfaitaire versée en début de stage limite le taux d'absentéisme.

L'apport des régions

Les Pric, dotés de la moitié de l'enveloppe budgétaire du PIC, visent à renforcer l'offre des régions en faveur de la formation des personnes en recherche d'emploi. Le comité scientifique constate une hausse de 3,37 Md€ des dépenses décaissées de formation des régions signataires des Pric de 2017 à 2022 au-delà du socle de 2017 retenu à 1,52 Md€ pour les seules régions signataires. Cette hausse s'est traduite par une hausse du nombre total d'entrées en formation financées par les régions. En 2022, 441 700 entrées en stage de la formation professionnelle ont été financées par les régions et territoires signataires d'un Pric. Dans le cadre des conventions qu'il a signé avec les régions, visant à coordonner l'achat de

formation, France Travail a réalisé 17 % de ces entrées. L'effort additionnel dû aux Pric est très différent d'une région à l'autre. Certaines ont pu rencontrer des difficultés pour remplir les formations, par manque d'informations des prescripteurs et des bénéficiaires potentiels sur le territoire, de la concurrence avec d'autres dispositifs, y compris des programmes nationaux du PIC, de la sélectivité des organismes de formation ou du manque d'attractivité des formations dans des marchés du travail tendus. En outre, ces dépenses additionnelles ne se traduisent pas toujours par des hausses du nombre d'entrées proportionnelles, mais peuvent financer une hausse des coûts unitaires des parcours de formation, documentés dans diverses sources, y compris par France Travail. Les services de l'État à l'échelon déconcentré sont dotés de moyens humains limités sur le champ de l'emploi et de la formation professionnelle et peinent à assurer une fonction d'ensemblier du PIC. Il en résulte un défaut d'articulation entre les Pric et les programmes nationaux et appels à projets du PIC, des difficultés à enclencher une dynamique interministérielle autour des publics vulnérables au niveau régional, et des limites dans la capacité de ces services à suivre la mise en œuvre des Pric de manière qualitative. D'autres partenaires, pourtant essentiels, peuvent faire défaut à la mise en œuvre des Pric, tels les conseils départementaux dotés de plans d'insertion pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dont on peut penser qu'ils font partie des publics cibles du PIC.

Les effets de la crise du covid-19

La crise du covid-19 a affecté le volume des formations engagées tout en ayant interrompu ou modifié les modalités pratiques des formations en cours. Au printemps 2020, les mesures de confinement ont conduit à l'interruption totale des enseignements pour 34 % des stagiaires de la formation continue mais elles l'ont été davantage pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés (niveau inférieur au bac) que pour les plus qualifiés (au moins diplômés au niveau bac). Les organismes de formation ont pu mettre en place, lors du confinement de l'automne 2020, des dispositifs permettant de mieux assurer la continuité de l'activité. Outre l'organisation de séances à distance, il leur a été possible, de façon dérogatoire quand cela était nécessaire, de maintenir des séances de formation en présentiel. En outre, au printemps comme à l'automne 2020, les formations certifiantes ou longues (plus de 6 mois) ont été moins affectées que les formations plus courtes.

La crise sanitaire a constitué un moment propice au développement de l'usage du numérique et de l'hybridation des formats d'apprentissage (présentiel et distanciel) mais les pratiques des organismes de formation

ont été diverses. Le passage au distanciel semble avoir été un ajustement provisoire, au moins pour le premier confinement, les manques de disponibilité des outils et des difficultés d'appropriation rencontrées par certains publics conduisant à un retour aux pratiques classiques dès que possible. L'objectif des organismes de formation a surtout été de ne pas perdre les stagiaires pendant le premier confinement par l'usage du distanciel plutôt que de repenser leurs pratiques pédagogiques de façon plus structurelle. Si la crise sanitaire ne semble pas avoir, à ce stade, fortement affecté le modèle pédagogique des organismes de formation, le recul du temps a pu manquer à l'observation. Des études en cours, notamment les travaux d'évaluation menés dans huit régions à partir de monographies d'organismes de formation et qui seront livrés courant 2023, pourront venir éclairer la nature et l'ampleur des transformations des pratiques pédagogiques des organismes de formation suite à la crise sanitaire.

Des efforts de formation pour répondre aux besoins de l'économie confrontés au manque d'attractivité des métiers et à la sélectivité des entreprises

Le PIC vise à mieux répondre aux besoins des entreprises en contribuant, notamment, à l'évolution des compétences rendue nécessaire par la transformation numérique et la transition écologique ; il vise également à orienter les formations vers les métiers en tension. Ces objectifs ont été réaffirmés à la suite de la crise du Covid-19 et de l'accroissement des tensions sur le marché du travail qui ont mené à la révision des Pric. Dans cette optique, les commanditaires de la formation ont développé les formations en lien avec les entreprises. Le recours aux préparations opérationnelles à l'emploi collective (POEC) et aux formations préalables à l'embauche proposées par France Travail (AFPR et POEI) s'est accru sur la période, principalement en 2022 sous l'impulsion probable du plan de réduction des tensions. Les Régions ont quant à elles mobilisé les crédits des Pactes pour développer des formations ad hoc, en dehors de leurs procédures d'achats classiques, afin de gagner en souplesse et réactivité. Les Régions ont parfois cherché à se doter d'outils informatiques pour identifier les besoins en compétences sur leur territoire, de manière plus systématique et à grande échelle, sans que ces outils ne soient pleinement opérationnels et coordonnés entre eux. De manière générale, comme pour l'ensemble des programmes du PIC, les dispositifs mis en œuvre aux contenus et démarches relativement proches ont pu entrer en concurrence, posant des problèmes d'articulation et de coordination entre les différents commanditaires. D'un point de vue quantitatif, en moyenne depuis 2019, près d'une entrée en formation sur

quatre cible des métiers de secteurs prioritaires (métiers du numérique, de la transition écologique, du sanitaire et social et de l'industrie). La très grande majorité de ces entrées sont également des formations pouvant déboucher sur des métiers en tension, le recoupement entre ces métiers étant fort. Au total, depuis 2019, près d'une entrée sur deux est réalisée sur des formations orientées vers des métiers qui connaissent des difficultés de recrutement. La part des formations menant à des métiers en tension sur la période passe de 48 % en 2019 à 45 % en 2022. Néanmoins, cette évolution s'observe principalement pour les formations orientées vers des métiers qui présentent des difficultés de recrutement pour d'autres causes que le manque de compétences, comme par exemple un déficit d'attractivité. Les formations ciblant les métiers qui souffrent d'un manque de compétences sans problème d'attractivité restent minoritaires (elles représentent moins d'une entrée sur cinq), mais l'effort de ciblage a progressé entre 2019 et 2022. On constate une relative cohérence dans la structure des entrées en formation en région : l'effort ciblé sur les métiers souffrant d'un manque de compétences est plus que proportionnel à la part des difficultés de recrutement pour ces mêmes raisons dans l'économie locale. En revanche, les peu diplômés sont sous représentés parmi ces formations : ils représentent moins de 40 % des entrées en 2019, une part en baisse sur les trois années suivantes. Il semble donc difficile d'orienter les publics fragiles vers ces formations qui restent sélectives, reflétant les pratiques de recrutement des entreprises et traduisant le fait que les métiers pour lesquels le manque de compétences est la barrière principale au recrutement sont souvent des métiers relativement qualifiés.

Un marché de la formation concentré aux évolutions limitées

Dans la continuité des réformes menées depuis 2018, avec la loi pour « la liberté de choisir son avenir professionnel », le PIC affiche une volonté forte de transformer le marché de la formation professionnelle (ses acteurs, ses outils mais aussi ses pratiques). 10 000 organismes de formation en 2021 (soit 13 % de l'ensemble des structures de formation) s'attachent à la formation des demandeurs. Leur activité de formation a augmenté depuis 2017, mesurée par leur chiffre d'affaires, en forte hausse, mais l'on constate l'arrivée dans le secteur d'un nombre assez faible de nouveaux acteurs. Les réformes de l'apprentissage et du CPF ont des conséquences visibles sur la structure de financement de ces organismes, il est donc difficile d'isoler l'effet propre du PIC. Les organismes ont recruté, avec difficulté, de nouveaux formateurs ce qui a les incité à externaliser une partie de leur offre.

Une volonté de développer des initiatives pour individualiser et fluidifier les parcours de formation qui se heurte à la segmentation structurelle du marché de la formation

Le PIC porte l'ambition forte de construire des parcours « sans couture » pour accéder à une formation certifiante et articulant plusieurs séquences, de formation comme d'accompagnement définies dans un cadre partenarial. Les cahiers des charges des commanditaires des formations ont évolué afin d'individualiser les contenus de l'offre mais aussi de faciliter les passages entre les différentes étapes de la formation. L'individualisation des parcours repose sur la création de modules de blocs de compétences afin que chaque stagiaire bénéficie d'enseignements adaptés à l'acquisition de ses compétences. Le manque de moyens humains, notamment, a pu compliquer la mise en œuvre des formations de remise à niveau. La rémunération des organismes peut reposer sur le coût de l'heure stagiaire ou un forfait, l'incertitude demeurant la modalité la plus incitative. La sécurisation des parcours repose sur un accompagnement individuel des stagiaires tandis que certaines Régions ont créé des outils propices à la construction de parcours individuels fluides. Toutefois, la multiplication des acteurs et des dispositifs a complexifié le système de formation. L'offre de formation reste éclatée entre les organismes du préqualifiant et ceux du qualifiant, ce qui nuit à la qualité des parcours. Les organismes spécialisés dans la formation qualifiante sont restés plus rétifs à la modification de leur offre et de leurs pratiques pédagogiques, contrecarrant l'effort d'individualisation et de sécurisation des parcours.

Les outils statistiques disponibles ne permettent de mettre en avant que quelques éléments d'appréciation, sur le seul champ des stagiaires de la formation professionnelle. Ainsi, d'une part, le nombre de personnes ayant bénéficié de plusieurs formations par an augmente sur la période, en passant de 10 % en 2017 à 13 % en 2019. D'autre part, le nombre d'heures annuelles par stagiaire, cumulé sur l'ensemble des formations et si l'on exclut le recours au CPF autonome, le nombre d'heures par stagiaire a augmenté pour atteindre les 612 heures en 2020.

Les rapports du comité scientifique permettent enfin de souligner que l'État a anticipé les besoins de pilotage en déployant des systèmes d'information nouveaux (OuiForm pour la prescription) ou à en accélérer le développement (Agora pour le suivi des formations). Cependant, ces systèmes d'information ne sont pas encore pleinement opérationnels.