

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

Sommaire

| | |
|--|------------|
| AVERTISSEMENT | 5 |
| SYNTHÈSE | 7 |
| ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS | 13 |
| INTRODUCTION..... | 15 |
| CHAPITRE I UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI REPOSE DE PLUS EN PLUS SUR DES PLANS CONJONCTURELS | 21 |
| I - UNE POLITIQUE COMPLEXE FINANCÉE PAR À-COUPS | 22 |
| A - Une organisation spécifique de la formation des demandeurs d'emploi..... | 22 |
| B - Des moyens en hausse récente, grâce à une intervention accrue de l'État..... | 36 |
| II - UN PLAN 500 000 À L'IMPACT LIMITÉ SUR LE TAUX D'ACCÈS À L'EMPLOI..... | 40 |
| A - Un plan irréaliste et à la mise en œuvre précipitée | 41 |
| B - Un effet sur le taux d'accès à l'emploi décevant à court terme et mal évalué à moyen terme..... | 52 |
| CHAPITRE II UNE COORDINATION À RENFORCER, UNE GESTION À AMÉLIORER..... | 67 |
| I - UNE COORDINATION INÉGALE..... | 68 |
| A - Une absence de stratégie partagée au niveau national et au niveau régional | 68 |
| B - Une transparence des actions des régions à améliorer | 78 |
| II - UNE GESTION OPÉRATIONNELLE INADAPTÉE..... | 84 |
| A - Des systèmes d'information inadaptés et trop peu interconnectés..... | 85 |
| B - Des procédures d'achat public à mieux maîtriser..... | 91 |
| C - Une attention particulière à porter à l'équilibre financier des organismes de formation..... | 101 |
| CHAPITRE III ADAPTER L'OFFRE DE FORMATION AUX BESOINS, DÉVELOPPER LE CONSEIL AUX DEMANDEURS D'EMPLOI ET AMÉLIORER LA QUALITÉ DES PRESTATIONS..... | 107 |
| I - ADAPTER L'OFFRE DE FORMATION AUX BESOINS..... | 108 |
| A - Faire davantage de place à la fois aux formations de remise à niveau et à celles qui permettent un accès rapide à l'emploi..... | 108 |
| B - Une identification des besoins et une programmation des formations à mieux organiser..... | 117 |
| II - DÉVELOPPER LE CONSEIL AUX DEMANDEURS D'EMPLOI | 125 |
| A - L'autonomie des demandeur d'emploi doit être accrue conformément à la loi du 5 mars 2014..... | 126 |
| B - La qualité de l'accompagnement est déterminante pour une partie importante des demandeurs d'emploi | 134 |
| III - AMÉLIORER LA QUALITÉ DES PRESTATIONS | 142 |
| A - Le contrôle de la qualité, tel qu'il est prévu par le décret du 30 juin 2015, demeure très insuffisant. | 142 |
| B - Encourager la performance et l'innovation des prestataires..... | 146 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE | 153 |
| GLOSSAIRE | 157 |
| ANNEXES | 159 |

Avertissement

En application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 20 décembre 2016, d'une demande d'enquête portant sur « la formation des demandeurs d'emploi ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 7 janvier 2017. Ce dernier, par une lettre datée du 3 avril 2017, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour. Elles ont été déterminées en accord avec M. Christophe Castaner, député, au nom du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, au cours d'un entretien qui s'est déroulé le 21 février 2017 avec le président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, en présence des rapporteurs et du contre-rapporteur.

Conformément à ces échanges, l'enquête de la Cour avait pour objet de dresser un bilan des actions menées au cours des dernières années dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi, notamment des moyens financiers mobilisés par les différents acteurs (régions, partenaires sociaux, État). Le rapport devait préciser les effets des mesures prises en termes de retour à l'emploi. Il s'agissait de tenir compte de la diversité des politiques et des pratiques régionales. Au regard des résultats obtenus, il s'agissait aussi d'aborder la question de l'efficacité de l'organisation du système de formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi. Enfin le rapport devait identifier les leviers susceptibles d'améliorer la performance du système dans l'ajustement de l'offre et de la demande de formation en analysant la performance de la commande publique de formations, l'adaptation de l'offre de formation des prestataires et la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'enquête devait par ailleurs pouvoir s'appuyer des éléments de comparaison avec d'autres pays européens. Elle devait également comporter un questionnaire national adressé à l'ensemble des conseils régionaux : cette démarche n'a finalement pas été engagée, en raison du constat du caractère hétérogène des données et de l'incapacité des régions à produire nombre d'informations nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation de cette politique publique décentralisée. En revanche, des investigations ont été menées comme prévu auprès des services de l'État et de Pôle emploi, ainsi que des organismes à gestion paritaire et des représentants des entreprises, des branches professionnelles et des syndicats. Conformément à la lettre précitée du 3 avril 2017, les régions Île-de-France, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur ont fait l'objet d'une instruction approfondie.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié au ministère chargé de l'emploi, à Pôle emploi, à l'Unédic, aux directions d'administration centrale (DGEFP, DGCL, DG Trésor, Budget, Dares, etc.), aux régions, et aux organismes intervenant dans la formation professionnelle (FPSPP, AFPA, ASP, etc.) par lettres en date du 4 mai 2017.

Après avoir été approuvé le 15 décembre 2017 par la formation délibérante, un relevé d'observations provisoires ou un extrait ont été adressés, le 1er février 2018, aux directions d'administration centrale concernées (DGEFP, Budget, DG Trésor, Dares, DGCL), aux collectivités locales citées (conseils départementaux du Nord et des Bouches-du-Rhône, Régions de France, régions Île-de-France, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Centre, Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur, métropole de Lyon), au COPANEF, au CNEFOP, et aux principaux intervenants dans le domaine de la formation professionnelle (Pôle emploi, Unédic, FPSPP, OPCAİM, ASP). Les syndicats d'employeurs et de salariés ont été destinataires d'un questionnaire écrit.

Des auditions ont été organisées en mars 2018, en application de l'article L 141-9 du code des juridictions financières avec les représentants du COPANEF, du CNEFOP, du FPSPP, de Pôle emploi et de la DGEFP. La CPME a été entendue à sa demande.

Le 13 mars 2018, une réunion de restitution s'est tenue avec les députés chargés du suivi de ce rapport, M. Gilles Le Gendre et Mme Christine Verdier-Jouclas.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 16 mars 2018, par la cinquième chambre présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de M. Racine, Mme Trupin, MM. De Nicolay et Berthomier, Mme Périgord, conseillers maîtres, MM. Galliard de Lavernée et Corbin de Mangoux, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Corinne Soussia, conseillère maître, M. Patrice Huiban, conseiller référendaire, Mme Amélie Lefèvre, auditrice, Mmes Laetitia Helouet et Gateau-Leblanc, rapporteuses extérieures, et, en tant que contre-rapporteur, M. Gilles Andréani, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 10 avril 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, M. Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

La crise de 2008 a eu pour effet une augmentation massive et durable du chômage, qui a durement touché la population active la moins qualifiée. Celle-ci a éprouvé de plus en plus de difficulté à retrouver un emploi après une période de chômage, non seulement du fait d'une concurrence accrue entre candidats aux offres d'emploi, mais également en raison de la perte d'employabilité et de compétences due à l'éloignement du marché du travail : plus la durée au chômage augmente, et plus les chances de retrouver un emploi diminuent. Cette difficulté s'est trouvée aggravée par l'accélération de l'évolution des métiers, notamment sous l'effet des transitions numériques et écologiques. Enfin, avec la reprise économique, les tensions sur le marché du travail qui sont liées au désajustement entre les caractéristiques de l'offre et de la demande d'emploi se sont amplifiées.

En décembre 2017, 51,8 % des inscrits à Pôle emploi n'avaient pas le niveau du baccalauréat (et 15 % du total des inscrits, soit près d'un million de personnes, n'avaient pas le niveau du CAP) : former les demandeurs d'emploi afin de leur permettre de retrouver un emploi qualifié et adapté aux besoins des employeurs, c'est dans cette perspective que la formation, en France comme à l'étranger, est aujourd'hui considérée comme un outil essentiel des politiques actives du marché du travail.

Une politique publique qui repose de plus en plus sur des plans conjoncturels

Les moyens publics consacrés par la France à la formation des demandeurs d'emploi ont augmenté pour atteindre 5,6 Md€ en 2016, en s'appuyant notamment sur des plans engagés par l'État et présentés comme « exceptionnels », alors qu'ils sont devenus en réalité récurrents. En particulier, le Plan 500 000 de 2016 a fixé des objectifs quantitatifs très ambitieux pour des formations supplémentaires devant bénéficier aux demandeurs d'emploi.

Cette augmentation des moyens a cependant été tardive et ne s'est pas accompagnée d'une clarification des objectifs poursuivis, ni des circuits de financement : au contraire, les modalités retenues pour engager ces efforts financiers supplémentaires ont rendu le système de la formation professionnelle toujours plus complexe, alors qu'il souffrait déjà d'une coordination insuffisante des financeurs et d'un cloisonnement entre la formation des salariés et celle des demandeurs d'emploi.

Les nouveaux dispositifs de formation mis en place ont le plus souvent été juxtaposés aux précédents. Ainsi, le compte personnel de formation (CPF) a surtout permis d'allouer des moyens supplémentaires aux dispositifs existants : quatre ans après la loi du 5 mars 2014 qui a permis sa création, son articulation avec les autres modes d'accès à la formation reste à élaborer. L'objectif central de cette loi, consistant à donner davantage de place à l'initiative des actifs dans la construction de leur parcours de formation, a été supplanté par l'impératif adressé à Pôle emploi d'atteindre les objectifs quantitatifs du Plan 500 000.

Le Plan 500 000 de 2016 devait permettre un doublement sur un an des entrées en formation des demandeurs d'emploi, au lieu d'un effort suivi dans un cadre pluriannuel. Cet objectif a été atteint, mais au prix d'une gestion budgétaire improvisée et d'un suivi imparfait des crédits et de leur utilisation. Son calendrier très resserré a conduit à une mise en œuvre précipitée, dans des conditions peu rigoureuses. Le caractère additionnel des moyens de l'État par rapport à ceux des régions, qui était escompté, n'a pas été totalement assuré par les conventions conclues avec les régions. Les cadres de concertation qui avaient été mis en place par la loi du 5 mars 2014 n'ont pas été utilisés pour mettre en œuvre ce plan, ce qui a contribué à les dévaloriser.

Au total, les résultats de la formation des demandeurs d'emploi apparaissent décevants : en dehors du cas particulier des formations de type « préparations opérationnelles à l'emploi » organisées à la suite d'une promesse d'embauche, les formations se traduisent en moyenne par un retour à l'emploi pour moins d'un stagiaire sur deux et par un accès à un emploi durable – c'est-à-dire d'une durée d'au moins six mois – pour moins d'un stagiaire sur quatre.

Une fois de plus, la politique de formation des demandeurs d'emploi a privilégié, avec le Plan 500 000, la recherche de résultats à court terme, sans développer une démarche d'évaluation permettant de mesurer de façon précise les coûts et les bénéfices de cet investissement massif dans la formation. Les études de cohortes qui auraient dû être menées sur l'effet des formations sur les trajectoires professionnelles à moyen terme sont restées très insuffisantes.

L'analyse est restée fondée, le plus souvent, sur le seul critère de l'insertion dans l'emploi dans les six mois suivant la fin du stage de formation, alors que cet indicateur ne permet de mesurer de manière satisfaisante ni l'efficacité des parcours qualifiants longs qui produisent davantage d'effets à moyen terme, ni celle des stages de remise à niveau ou de préqualification.

Une coordination des acteurs à renforcer, une gestion à améliorer

La formation des demandeurs d'emploi fait intervenir les régions (auxquelles cette compétence a été progressivement transférée à partir de 1983), l'État (également responsable de la politique de l'emploi) et, en particulier depuis la crise de 2008, Pôle emploi (principal opérateur de la politique de l'emploi et financeur de certaines formations destinées aux demandeurs d'emploi), ainsi que les partenaires sociaux (qui cofinancent certaines formations). Elle relève ainsi d'une coordination quadripartite qui se révèle insuffisante.

En effet, même si le Plan 500 000 a engendré une certaine dynamique des acteurs, les instances de concertation mises en place par la loi du 5 mars 2014 n'ont pas permis de construire des politiques véritablement partagées entre les principaux financeurs de la formation des demandeurs d'emploi.

L'absence de transparence sur les moyens engagés par chacun et, en particulier les lacunes des comptes administratifs des régions, qui ne permettent pas de retracer leurs dépenses et leurs recettes dans ce domaine, n'ont pas facilité l'élaboration de véritables stratégies partenariales, qui sont pourtant indispensables dans l'organisation institutionnelle actuelle.

Malgré l'ampleur des moyens alloués à cette politique, les enjeux de gestion n'ont pas non plus fait l'objet d'une attention suffisante, qu'il s'agisse des systèmes d'information, des outils d'aide à la décision ou de l'organisation de la commande publique.

Sur le premier point, un effort d'investissement s'impose, non seulement pour améliorer l'interfaçage entre les différents intervenants (financeurs, prescripteurs, payeurs, organismes de formation, etc.), mais également pour rassembler les données précises nécessaires à la mesure de la performance des formations.

En matière de commande publique, la dispersion et la redondance des achats appellent des correctifs, qui pourraient inclure la désignation dans chaque région d'un acheteur unique de stages collectifs. Une meilleure utilisation des souplesses prévues par le code des marchés publics, avec l'habilitation d'organismes de formation dans le cadre de services d'intérêt économique général (SIEG), et un recours accru à la rémunération au forfait des prestataires pourraient contribuer à mieux prendre en compte les besoins des publics les plus éloignés de l'emploi et à consolider le modèle économique des organismes de formation, qui sont fragilisés sur ce segment de marché.

Adapter l'offre de formation aux besoins, développer le conseil aux demandeurs d'emploi et améliorer la qualité des prestations

Au-delà de la gestion proprement dite, des efforts d'amélioration doivent porter sur l'appréciation des besoins, les conditions d'entrée en formation et la qualité des formations suivies.

Il est, en effet, nécessaire de s'assurer que les objectifs et les actions de formation correspondent bien aux besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises, à court terme comme à moyen terme. Une meilleure adéquation de l'offre et de la demande dépend aussi fortement de la qualité de l'orientation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers des perspectives réelles d'embauche.

En outre, pour une partie des demandeurs d'emploi, l'objectif de retour à l'emploi ne doit pas masquer la nécessité de commencer par acquérir la maîtrise des savoirs de base : à défaut, leurs perspectives d'accès à un emploi durable risquent de demeurer réduites. Ces perspectives seront en revanche d'autant plus élevées que l'acquisition de ce socle de connaissances et de compétences s'inscrira dans un parcours caractérisé par la modularisation des formations et la possibilité de mener de front formation et emploi.

Pour favoriser l'accès des demandeurs d'emploi à la formation, il faut, par ailleurs, accroître leur capacité d'initiative et de choix et mettre, simultanément, à leur disposition un conseil et un accompagnement de qualité.

Le développement de l'autonomie des demandeurs d'emploi, grâce à la simplification et la montée en puissance du compte personnel de formation (CPF), ne peut constituer une réponse unique au défaut de qualification constaté chez une partie d'entre eux : l'identification précise des compétences restant à acquérir pour mener à terme un projet professionnel, l'élaboration d'un parcours de formation adapté et, pour les publics les plus fragiles, un soutien pendant la période de stage requièrent, pour les personnes les plus éloignées du marché du travail ou manquant d'autonomie, un appui efficace du service public de l'emploi.

Sur ce point, les ambitions de la loi du 5 mars 2014 ont été pour partie contrariées par la mise en œuvre du Plan 500 000, qui n'a pas facilité le déploiement d'un conseil en évolution professionnelle (CEP). Pour garantir une allocation éclairée des ressources dans le cadre de l'accroissement, souhaité par les pouvoirs publics, des droits individuels à la formation, les demandeurs d'emploi devraient pouvoir mieux mobiliser directement leur CPF, même si un conseiller doit continuer à intervenir pour les formations les plus lourdes.

On observe, enfin, que la qualité des formations est mal évaluée et insuffisamment prise en compte dans les procédures d'achats, comme dans l'appréciation des résultats des stages. Le contrôle de la conformité aux critères de qualité définis par la loi du 5 mars 2014 doit évoluer pour dépasser une approche aujourd'hui trop formelle et qui, en outre, fait l'objet d'une attention insuffisante des financeurs comme de l'État : pour accroître l'efficacité et l'efficience de la formation des demandeurs d'emploi, une démarche concertée entre les financeurs sur les questions d'ingénierie pédagogique et d'innovation est indispensable, de même qu'un développement important des contrôles effectués au cours de la formation et d'une évaluation après-coup de son efficacité.

Un cadre d'intervention à rénover en profondeur

En définitive, l'action publique en matière de formation des demandeurs d'emploi doit désormais s'inscrire dans un cadre rénové :

- l'élaboration partagée des stratégies nationale et régionales en matière de formation des demandeurs d'emploi entre l'État, les régions et les partenaires sociaux doit s'accompagner d'une transparence indispensable sur les moyens engagés par chaque financeur et les actions mises en œuvre. Cette orientation suppose une capacité de suivi commune, l'élaboration de bilans annuels et des évaluations menées en commun ;
- pour accompagner cette politique décentralisée, toute intervention financière de l'État doit s'appuyer sur la conclusion de conventions pluriannuelles avec les régions, comprenant des engagements précis et mesurables, incluant des priorités opérationnelles partagées, tant pour les publics que pour les domaines de formation visés. Cette démarche doit en outre reposer sur une analyse systématique des besoins en compétences des entreprises de la région ;
- les caractéristiques des publics doivent être mieux prises en compte dans la définition des prestations attendues des organismes de formation et dans leurs modalités de rémunération. Les acheteurs publics doivent en particulier promouvoir une meilleure qualité et, s'agissant des publics les plus fragiles, un accompagnement effectif tout au long du parcours de formation ;
- la place des achats collectifs doit en outre être redéfinie dans la perspective d'une montée en puissance des droits individuels, transformant le CPF, conformément aux objectifs de la loi du 5 mars 2014, en un véritable outil au service de l'autonomie des demandeurs d'emploi. Il doit être orienté, de façon prioritaire, vers le financement de formations professionnalisantes, qui ont vocation à être financées par les contributions des entreprises. L'État et les régions doivent porter une attention plus soutenue à l'offre de formation portant sur les actions de remise à niveau et l'acquisition des compétences socles, et lui assurer un financement suffisant : cette offre de formation spécifique doit s'inscrire dans des parcours suivis dans le cadre du CEP ;

- enfin, contrairement à l'approche retenue par les plans conjoncturels mis en œuvre au cours des dernières années, le pilotage du système de formation des demandeurs d'emploi ne doit pas se limiter à la réalisation d'objectifs quantitatifs d'entrées en formation : la démarche actuelle qui laisse trop peu de place à l'initiative des demandeurs d'emploi doit évoluer vers une offre de conseil et d'accompagnement personnalisé, dont le but est d'insérer la formation des demandeurs d'emploi dans des projets professionnels motivants et susceptibles de les mener à l'emploi.

*
**

Dans ce cadre général, la Cour formule les orientations et les recommandations suivantes.

Orientations et recommandations

Orientation n° 1 : élaborer des stratégies communes en matière de formation des demandeurs d'emploi, au niveau national et régional, et mettre en place des dispositifs partagés permettant le suivi de leur mise en œuvre et leur évaluation.

1. (État, régions, financeurs institutionnels) définir de façon précise et stable le cadre d'intervention respectif des différents acteurs de la politique de formation des demandeurs d'emploi ;
2. (État, régions) élaborer un socle national d'indicateurs, complétés par des indicateurs définis au niveau régional, pour donner des références précises aux objectifs et aux moyens définis par les contrats régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) ;
3. (État, régions, financeurs institutionnels) élaborer, sous l'égide du CNEFOP¹, un dispositif d'évaluation de la politique de formation des demandeurs d'emploi, permettant notamment de mesurer son impact sur les parcours individuels ;
4. (État) mettre en réseau les CARIF-OREF sous l'égide du CNEFOP¹ afin d'accroître la qualité des informations disponibles pour les acteurs de la formation des demandeurs d'emploi et d'homogénéiser les pratiques en matière d'analyse des besoins et d'évaluation des politiques menées au sein des CREFOP.

Orientation n° 2 : s'assurer de l'efficacité des financements supplémentaires apportés par l'État

5. (État, régions) conditionner les contributions financières supplémentaires de l'État à l'intervention de conventions pluriannuelles avec les régions, comportant des engagements réciproques et mesurables selon une méthode homogène.

Orientation n° 3 : améliorer la lisibilité de l'action et des financements mobilisés par les différents acteurs de la formation des demandeurs d'emploi

6. (État, régions) rendre obligatoire une annexe au compte administratif des régions retraçant les recettes et les dépenses de la formation professionnelle, de l'apprentissage et des formations sanitaires et sociales ;
7. (État, régions) inclure une analyse des recettes du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle dans l'annexe annuelle au projet de loi de finances consacrée à la formation professionnelle.

¹ Ou de l'organisme qui lui succèdera au terme de la réforme en cours de la formation professionnelle.

Orientation n° 4 : promouvoir dans le cadre du compte personnel de formation (CPF) l'autonomie des demandeurs d'emploi dans l'accès à la formation

8. (État) donner en-dessous d'un plafond la possibilité aux demandeurs d'emploi de mobiliser leur CPF sans l'intervention du service public de l'emploi afin de financer des formations courtes permettant un retour rapide à l'emploi ;
9. (État) réguler les formations plus longues et plus coûteuses dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (CEP) ;
10. (Financeurs) systématiser en cours de formation les contrôles portant sur la qualité des formations, en mettant en place une coordination des interventions des financeurs et une analyse des risques commune.

Orientation n° 5 : développer au sein du service public de l'emploi le suivi des formations dans le cadre du CEP

11. (Service public de l'emploi) mettre en place dans le cadre du CEP un suivi régulier pendant la formation pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

Orientation n° 6 : améliorer la performance de la gestion de la formation des demandeurs d'emploi

12. (État et financeurs institutionnels) accroître l'investissement dans les systèmes d'information, afin de permettre les échanges d'informations entre financeurs, prescripteurs, payeurs et prestataires, et de disposer de données individuelles permettant l'évaluation des parcours de formation et d'accès à l'emploi ;
13. (Régions, Pôle emploi) instaurer la désignation par la région d'un acheteur unique de stages collectifs pour le compte de l'ensemble des financeurs ;
14. (Régions) tirer parti de la possibilité d'habiliter des organismes de formation dans le cadre de services d'intérêt économique général pour organiser les parcours de formation des publics les plus éloignés de l'emploi.

Introduction

Le taux de chômage a enregistré une augmentation importante à la suite de la crise de 2008 : passant de 7,4 % à plus de 10 % de la population active à partir de 2013, il a particulièrement touché les publics les plus fragiles, notamment les jeunes. Au troisième trimestre 2017, le taux de chômage s'élevait encore, selon l'Insee, à 9,7 % de la population active, avant de diminuer à 8,9 % en fin d'année, ce qui représentait environ 2,5 millions de personnes. De surcroît, le « halo autour du chômage », expression qui désigne les personnes sans emploi, mais qui ne sont pas immédiatement disponibles ou qui n'effectuent pas de démarche de recherche d'emploi, comprenait alors 1,5 million de personnes.

Ce chômage présente deux caractéristiques. Premièrement, il frappe davantage les personnes peu ou non qualifiées : plus de la moitié des demandeurs d'emploi n'ont pas le niveau du baccalauréat ; le taux de chômage des ouvriers non qualifiés est supérieur à 20 % quand celui des cadres ne dépasse pas 3,5 %. Deuxièmement, la proportion des chômeurs de longue durée - d'une durée supérieure à un an - atteint 44 % du nombre de chômeurs, soit 1,2 million de personnes avec des effets de perte d'employabilité.

Cette perte contribue à un certain désajustement de l'offre et de la demande d'emploi qui, alors que la reprise de l'activité permet des embauches, accentue les difficultés des entreprises à recruter selon leurs besoins. Le même désajustement procède aussi de compétences en décalage avec les besoins de l'économie, dans un contexte de transformation rapide de certains métiers, sous l'effet des transitions numérique et écologique par exemple, mais également des répercussions sur la demande et l'offre de formation des destructions d'emploi importantes observées dans l'industrie pendant la crise.

Former les demandeurs d'emploi afin de leur permettre de retrouver un emploi qualifié et adapté aux besoins des employeurs : c'est dans cette perspective que la formation, en France comme à l'étranger, est considérée comme un outil essentiel des politiques actives du marché du travail ; c'est également à ce titre qu'elle contribue à la sécurisation des parcours professionnels et qu'elle figure désormais dans la définition législative de la formation tout au long de la vie.

La formation professionnelle tout au long de la vie

L'article L. 6111-1 du code du travail, dans la rédaction issue de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, définit les objectifs poursuivis par la formation professionnelle tout au long de la vie : « *La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Elle constitue un élément déterminant de sécurisation des parcours professionnels et de la promotion des salariés. [...]* ».

Avec l'évolution rapide des métiers, la mobilité accrue dans l'emploi et la transition numérique, la question de l'adaptation et du développement des compétences est devenue cruciale. Elle concerne aussi bien les compétences générales et transversales – à une époque où les actifs sont désormais appelés à changer plusieurs fois de métier au cours de leur vie professionnelle – que celles, plus spécifiques, dont les entreprises doivent se doter pour améliorer leur compétitivité.

Face à ce constat, les pouvoirs publics ont mis en place depuis 2013 des plans successifs pour augmenter le nombre de stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi, notamment des moins qualifiés, avec des ambitions quantitatives croissantes : après un « Plan 30 000 » en 2013, un « Plan 100 000 » a été mis en œuvre en 2014, puis un « Plan 40 000 pour les PME » en 2015, et surtout un « Plan 500 000 » en 2016, prolongé en 2017 pour 180 000 places supplémentaires.

L'ampleur de ces initiatives n'a cessé de croître au fil des années : ainsi, en 2016, le « Plan 500 000 » a eu pour objectif de doubler sur un an les entrées en formation des demandeurs d'emploi et d'atteindre au total un nombre d'un million de stages. Simultanément, les contenus et les modalités de ces stages se sont diversifiés, dans le but de couvrir toute la gamme des besoins de formation, de la simple remise à niveau à la qualification la plus spécialisée.

Les formations susceptibles d'être suivies par les demandeurs d'emploi

La gamme des formations destinées aux demandeurs d'emploi peut recouvrir des contenus extrêmement différents :

- il peut s'agir de la reconnaissance de compétences spécifiques par une *certification* (diplôme, titre professionnel ou certificat de qualification professionnelle) ;
- la formation peut avoir pour objectif l'acquisition sur plusieurs mois de nouvelles compétences ou l'approfondissement de compétences antérieures dans le cadre d'une démarche de *professionnalisation* ;
- elle peut viser une *adaptation* des compétences en deux à trois mois à un poste de travail précis dans le cadre d'une promesse d'embauche ;
- la formation peut rechercher une maîtrise des savoirs de base grâce à des stages de *remise à niveau* ou d'acquisition d'un *socle de connaissances et de compétences* défini par les partenaires sociaux ;
- les demandeurs d'emploi peuvent suivre une préparation à l'entrée dans un stage qualifiant (stages dits *préqualifiants* permettant d'acquérir les pré-requis nécessaires) ou bénéficier directement de l'acquisition d'une *qualification* ;
- d'autres formations spécifiques peuvent enfin être consacrées à la remobilisation ou à l'élaboration d'un *projet professionnel*, ou encore à la préparation à la création d'une entreprise.

En définitive, selon l'objectif poursuivi, il peut s'agir de formations très courtes (quelques jours pour une habilitation) ou allant jusqu'à plus d'un an pour certains stages qualifiants. Les stages peuvent se dérouler « en présentiel » ou à distance grâce aux technologies numériques. Ils peuvent comporter des degrés variables d'individualisation et de modularisation. Ils comprennent ou non des périodes de stage en entreprise. Enfin, ils peuvent être financés par des moyens très différents (achats collectifs, aides individuelles), se situer ou non dans le cadre d'une promesse d'embauche déjà acquise, et être mobilisés à titre principal soit par Pôle emploi, soit par les régions.

Cette politique est mise en œuvre dans un cadre institutionnel dont la complexité tient à trois facteurs :

- l'emploi reste une politique nationale qui relève de l'État, alors que la formation des demandeurs d'emploi fait partie des compétences qui ont été transférées aux régions depuis 1983 ;
- de surcroît, la limite entre ces deux niveaux d'intervention est floue : ainsi, par exemple, Pôle emploi, qui est le principal opérateur de la politique de l'emploi, est lui-même un financeur très important des formations destinées aux demandeurs d'emploi (1,1 Md€ en 2016), tout en orientant parallèlement les demandeurs d'emploi vers des stages financés par les régions ;
- enfin, la nécessité de trouver des financements complémentaires a conduit l'État à demander aux partenaires sociaux - qui s'étaient eux-mêmes saisis de la question - de jouer un rôle toujours plus important dans la formation des demandeurs d'emploi. La gouvernance de cette politique est ainsi devenue « quadripartite », en associant l'État, les régions, les organismes patronaux et les syndicats de salariés. Cette évolution a eu pour conséquence d'enchevêtrer les circuits de financement et de décision et d'entraîner des ruptures dans l'accès au droit à la formation lors du passage du statut de salarié à celui de demandeur d'emploi. Plus récemment, l'intervention du Plan 500 000 en 2016, mis en œuvre de façon largement improvisée par l'État, est venu compliquer encore davantage ce système.

Au total, cette organisation n'est guère lisible : une clarification est désormais devenue indispensable et devra être opérée à l'occasion de la réforme en cours de la formation professionnelle.

L'enquête menée par la Cour

L'enquête de la Cour a été engagée avant l'annonce du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) et le lancement de la réforme de la formation professionnelle : ces démarches n'avaient pas encore abouti à des décisions définitives à la date de rédaction du présent rapport, mais il est en revanche possible d'en retracer les principales orientations connues à ce jour, afin de mieux préciser le contexte dans lequel la politique de formation des demandeurs d'emploi est appelée à évoluer.

Les évolutions engagées en 2018 par le Gouvernement : Plan d'investissement dans les compétences et réforme de la formation professionnelle

Le *Plan d'investissement dans les compétences* (PIC), qui constitue le volet « compétences » du Grand Plan d'Investissement 2018-2022 présenté le 25 septembre 2017 par le Premier ministre, est doté d'un budget de 15 Md€ sur la durée du quinquennat, dont une partie financera des pactes régionaux pluriannuels négociés entre l'État et les Régions en 2018, en association avec les partenaires sociaux. Le Plan vise à former un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et un million de jeunes peu qualifiés et éloignés du marché du travail.

La *réforme de la formation professionnelle* a été lancée par le Gouvernement en novembre 2017. À la suite de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018, la ministre du Travail a précisé les grandes orientations du projet de loi que le Gouvernement devrait déposer au Parlement au printemps 2018. Plusieurs d'entre elles concernent la formation des demandeurs d'emploi, notamment :

- un recours facilité, à l'initiative des demandeurs d'emploi, au compte personnel de formation (CPF) : les rythmes d'acquisition des droits et les plafonds devraient être augmentés pour accroître les droits individuels (500 € par an, plafonnés à 5 000 €, allant jusqu'à 800 € par an dans la limite de 8 000 € pour les actifs non qualifiés) ;
- un accès plus rapide aux formations : une application permettra aux demandeurs d'emploi de connaître les droits acquis sur leur compte personnel de formation, d'identifier les formations certifiantes recherchées, de prendre connaissance du taux de satisfaction des stagiaires et du taux d'insertion dans l'emploi associés à ces formations, de s'inscrire et de payer directement la formation choisie par les droits enregistrés sur le compte personnel de formation, sans passer par un conseiller du service public de l'emploi, ;
- la transformation des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), chargés de collecter la contribution des employeurs à la formation professionnelle et de financer celle-ci sous l'égide des branches, en « opérateurs de compétences », avec des missions recentrées sur l'alternance et l'appui à l'élaboration des certifications de branche professionnelle ;
- la suppression du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)² et la création d'une agence « France compétences », qui sera administrée par l'État, les organisations patronales et syndicales, ainsi que les régions : parmi ses missions devraient notamment figurer l'observation et la régulation des prix des formations, ainsi que la démarche de certification des organismes de formation.

La Cour a dressé le bilan de la politique de la formation des demandeurs d'emploi, alors que ces réformes étaient en cours de définition. Les orientations et les recommandations qu'elle formule visent donc à s'appliquer à celles-ci, en portant à la fois :

- sur les changements pratiques des modes de gestion qui pourraient contribuer à améliorer la formation des demandeurs d'emploi, quels que soient les grands équilibres, en particulier financiers et institutionnels, qui seront retenus pour les réformes à venir ;

² Ainsi que du Comité paritaire national interprofessionnel pour l'emploi et la formation (COPANEF) et du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP).

- sur l'efficacité de la dépense publique : la Cour a décidé, là aussi, de faire porter ses observations sur des leviers d'efficacité que les pouvoirs publics auront à faire jouer, quels que soient les choix finalement retenus pour les réformes en cours.

L'enquête de la Cour a donné lieu à des investigations approfondies auprès des services de l'État, notamment du ministère du Travail, de Pôle emploi, des régions et des partenaires sociaux. Elles ont porté également sur les organismes à gestion paritaire tels que l'Unédic, plusieurs OPCA et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Des entretiens ont été menés avec des organismes à gestion paritaire tels que l'Unédic, plusieurs OPCA et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), ainsi qu'avec les représentants de différentes catégories d'organismes de formation (AFPA, GRETA de l'éducation nationale, Fédération nationale des unions régionales d'organismes de formation, regroupant les organismes de formation à statut associatif, Fédération de la formation professionnelle représentant les autres acteurs du secteur privé).

Les investigations de la Cour ont été plus particulièrement approfondies au sein de quatre régions : Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Elles comportaient initialement l'ambition de reconstituer les dépenses et les recettes de formation professionnelle continue des régions à partir de leurs comptes, ce que les limites de leur nomenclature et de leurs systèmes comptables n'ont pas permis : une recommandation spécifique de la juridiction vise à permettre à l'avenir de surmonter cette difficulté pour permettre une connaissance exacte des dépenses et des recettes des régions dans ce domaine.

La Cour a analysé la formation de l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils soient inscrits ou non à Pôle emploi, y compris donc les personnes qui accèdent aux stages financés par les régions sans être suivies par cet opérateur : cette situation concerne, par exemple, une partie des jeunes suivis par les missions locales et qui ne sont pas susceptibles de bénéficier d'une allocation chômage. Elle a par ailleurs privilégié dans son analyse le périmètre des stages de formation, considérant que les formations en alternance sous statut de salarié (contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation) soulèvent des questions spécifiques.

Il convient enfin de souligner certaines difficultés d'analyse rencontrées à l'occasion de cette enquête :

- il n'a pas été possible de procéder à un recensement exhaustif des données disponibles dans l'ensemble des régions, en raison du caractère très incomplet et inégal des informations actuellement collectées par celles-ci sur les politiques menées en matière de formation des demandeurs d'emploi ;
- la montée en charge des outils mis en place par la loi du 5 mars 2014 - compte personnel de formation (CPF) et conseil en évolution professionnelle (CEP) - n'est pas encore achevée ;
- la mise en œuvre du Plan 500 000 a produit des effets dont il est encore difficile de mesurer le caractère durable.

*
**

Dans le premier chapitre du rapport, la Cour s'est attachée à présenter les acteurs et les moyens engagés dans la formation des demandeurs d'emploi et à dresser un bilan des politiques menées au cours des dernières années, en particulier des plans conjoncturels menés sur la période, dont elle montre l'efficacité limitée.

Le deuxième chapitre du rapport souligne l'absence de stratégie réellement partagée entre les différents acteurs, le manque de transparence dans la décentralisation, et les performances insuffisantes de la gestion de la formation des demandeurs d'emploi, qu'il s'agisse de l'adaptation des systèmes d'information ou de la maîtrise des procédures d'achat public.

Dans le troisième chapitre, la Cour a mis l'accent sur trois facteurs essentiels d'amélioration du système : la diversification de l'offre de formation, afin de mieux répondre à la multiplicité des besoins, l'attention portée à l'initiative, en même temps qu'à l'orientation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et, enfin, la qualité des formations qui leur sont dispensées.

Chapitre I

Une politique publique qui repose de plus en plus sur des plans conjoncturels

Conçu dans les années 1970 pour le salariés, financé par les entreprises, et géré de façon paritaire, le système français de formation professionnelle n'a cherché à répondre que progressivement aux besoins de formation des demandeurs d'emploi. Cette compétence, initialement assurée par l'État, a été transférée aux régions à partir de 1983.

La nécessité de répondre à la montée du chômage de masse par un investissement accru dans la formation des demandeurs d'emploi a été intégrée par les partenaires sociaux et l'État, en particulier en réponse à la crise de 2008, qui a non seulement accru le nombre de chômeurs, mais également démultiplié le handicap que constitue une faible qualification pour obtenir et conserver un emploi stable dans le contexte d'un chômage massif et durable.

Cette prise de conscience a entraîné une augmentation des financements consacrés à la formation des demandeurs d'emploi, qui ont globalement suivi la progression du chômage, même de façon tardive, grâce à des financements supplémentaires, notamment dans le cadre de plans conjoncturels non suivis dans la durée. Il en est résulté une complexité accrue des circuits de financement et des responsabilités des acteurs, l'État reprenant à l'occasion du Plan 500 000 de 2016 un rôle de financeur majeur alors que cette politique est décentralisée.

Peu préparé, mis en œuvre dans l'improvisation et dans des conditions budgétaires hasardeuses, le Plan 500 000 n'a pas obtenu tous les résultats escomptés. Les demandeurs d'emploi ont accédé en plus grand nombre à des formations, mais l'adéquation de celles-ci à leurs besoins n'a pas été placée au premier rang des priorités dans la mise en œuvre du plan, et son impact sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires n'est pas perceptible à ce stade : sont en cause sur ce point non seulement l'efficacité intrinsèque de ce plan, qui s'avère limitée, mais également les instruments de mesure et d'évaluation, insuffisants au regard des enjeux sociaux et financiers de la politique de formation professionnelle et de l'emploi.

I - Une politique complexe financée par à-coups

A - Une organisation spécifique de la formation des demandeurs d'emploi

1 - Un système historiquement distinct de la formation des salariés

Historiquement, la formation professionnelle s'est structurée au seul bénéfice des salariés, notamment avec l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971, dite loi Delors. Ce système visait à répondre aux besoins en compétences de l'économie, mais comportait également un objectif de promotion sociale et, en période de crise, de sécurisation du parcours professionnel, grâce au financement de transitions professionnelles lourdes, par exemple sous la forme du congé individuel de formation.

Financé exclusivement par les dépenses directes des entreprises et les contributions versées à des organismes collecteurs (les OPCA³ et, jusqu'en 2014, les FONGECIF⁴), ce système est resté géré par les seuls partenaires sociaux, qui administraient les organismes collecteurs et négociaient les dispositifs de financement des stages de formation, dont les principes étaient repris dans le code du travail (par exemple, le plan de formation, les contrats en alternance, les périodes de professionnalisation, etc.).

En revanche, la prise en compte des besoins en formation des demandeurs d'emploi est apparue plus tard, dans un contexte de chômage croissant et dans un cadre distinct de celui qui avait été mis en place pour les salariés : ces actions ont été dans un premier temps exclusivement financées par l'État puis, au fur et à mesure des transferts de compétences liés à la décentralisation, de plus en plus par les régions.

Sur la période la plus récente, enfin, ce système est devenu particulièrement enchevêtré. En effet, par-delà le rôle des régions, la crise de 2008 a fait intervenir également Pôle emploi et les partenaires sociaux, sous la forte incitation de l'État. L'intervention de ces deux nouveaux acteurs a permis l'émergence de dispositifs plus directement orientés vers un accès rapide à l'emploi, parmi lesquels il convient de citer les *préparations opérationnelles à l'emploi* (POE) et les *actions de formation préalable au recrutement* (AFPR).

³ Organismes paritaires collecteurs agréés.

⁴ Organismes paritaires gérant le congé individuel de formation.

La POE et l'AFPR : deux dispositifs de formation centrés sur la réponse à des besoins de recrutement immédiats

L'action de formation préalable au recrutement (AFPR)

L'AFPR, instaurée par Pôle emploi, vise à permettre aux demandeurs d'emploi d'acquérir les compétences professionnelles requises pour occuper un emploi correspondant à une offre effectivement déposée par une entreprise. Le projet d'embauche peut viser un CDD d'une durée de 6 mois à 12 mois, un contrat de professionnalisation de moins de 12 mois, ou un contrat de travail temporaire d'au moins 6 mois au cours des 9 mois suivant la formation. Ce dispositif est limité à 400 heures et financé par Pôle emploi. L'action de formation est réalisée, soit par un organisme interne ou externe à l'entreprise, soit par l'entreprise elle-même sous la forme d'un tutorat.

La préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI)

La POEI, instaurée par les partenaires sociaux, a la même finalité que l'AFPR : elle a pour objectif d'acquérir, après avoir été présélectionné, de nouvelles compétences professionnelles pour occuper un emploi disponible. Elle se différencie en revanche au niveau du projet d'embauche qui peut concerner un CDI, un CDD d'au moins 12 mois, un contrat de professionnalisation à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins 12 mois, ou encore un contrat d'apprentissage d'au moins 12 mois. La formation est limitée à 400 heures. Comme pour l'AFPR, elle est dispensée par un organisme de formation interne ou externe à l'entreprise.

La préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC)

La POEC permet d'acquérir les compétences requises pour occuper des emplois correspondant à des besoins définis par un accord de branche. Contrairement à la POEI, la formation n'est pas fléchée sur un emploi disponible préalablement identifié.

Cette intervention des partenaires sociaux dans le financement de la formation des demandeurs d'emploi, au-delà des contrats en alternance, s'appuie sur les mêmes opérateurs qui interviennent dans la formation des salariés : les OPCA, les FONGECIF et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)⁵. Cette organisation commune se justifie par le fait que les actifs alternent de plus en plus des périodes de salariat et des périodes de chômage, et également par le fait que certains demandeurs d'emploi peuvent cumuler une activité réduite et une inscription à Pôle emploi.

Toutefois, malgré cette organisation commune, les demandeurs d'emploi, en perdant le statut de salarié, perdent immédiatement l'accès aux dispositifs accessibles en entreprise, même s'ils ont l'intention de se reconvertir dans la même branche professionnelle. Ils accèdent alors à d'autres dispositifs : les *préparations opérationnelles à l'emploi*, les *contrats de sécurisation professionnelle* financés par les partenaires sociaux après 2009 ou, plus couramment, les *stages achetés par les régions et par Pôle emploi*.

En définitive, ces deux systèmes sont demeurés largement distincts dans leur gouvernance et leur financement. C'est ainsi que les réformes successives de la formation professionnelle n'ont porté au cours de la période récente que sur le système construit pour les salariés. De même, les évolutions législatives introduites après la crise de 2008 n'ont pas conduit à instaurer

⁵ Dans le cadre de la prochaine réforme de la formation professionnelle, le Gouvernement propose de supprimer le FPSPP et de transformer les OPCA en opérateurs de compétences, assurant le financement, entre autres, du dispositif succédant au congé individuel de formation. Celui-ci était jusqu'à présent financé par les FONGECIF.

une véritable fluidité des parcours entre le salariat et le chômage. La question de la formation des demandeurs d'emploi est demeurée essentiellement traitée à part, notamment par le biais de plans conjoncturels lancés par l'État.

2 - Les évolutions introduites par la loi du 5 mars 2014 n'ont pas remédié à la segmentation, ni à la complexité du système

a) Des innovations d'ampleur encore limitée

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et la démocratie sociale a laissé subsister cette dualité du système de formation, tout en essayant de renforcer la coordination au sein d'instances nationales et régionales réunissant l'ensemble des acteurs (État, régions et partenaires sociaux).

Elle a également créé deux nouveaux dispositifs, le compte personnel de formation (CPF) et le conseil en évolution professionnelle (CEP), qui sont communs à l'ensemble des actifs, qu'ils soient chômeurs ou demandeurs d'emploi, mais qui sont jusqu'à ce jour marqués par un décalage entre les ambitions et les réalisations, restées très modestes et peu connues des bénéficiaires, et qui n'ont pas modifié le système en profondeur.

Le CPF et le CEP, deux nouveaux outils inscrits dans une logique de parcours de formation

Le compte personnel de formation (CPF)⁶

L'article L 6111-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 5 mars 2004, précise qu'« *afin de favoriser son accès à la formation professionnelle tout au long de la vie, chaque personne dispose dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à la retraite, indépendamment de son statut, d'un compte personnel de formation qui contribue à l'acquisition d'un premier niveau de qualification ou au développement de ses compétences et de ses qualifications en lui permettant, à son initiative, de bénéficier de formations* ».

Le CPF recense les heures de formation acquises par le salarié tout au long de sa vie active, jusqu'à son départ à la retraite, et qui permettent, à l'initiative du salarié, le financement de formations à visée certifiante. Le CPF, tenu par la Caisse des dépôts et consignations, est alimenté automatiquement à la fin de chaque année proportionnellement au temps de travail réalisé, dans la limite d'un plafond. Les heures restent acquises en cas de perte d'emploi. Les demandeurs d'emploi peuvent mobiliser leur CPF afin de réaliser une formation permettant d'acquérir une qualification (diplôme, titre professionnel...), d'atteindre le niveau d'un socle de connaissances et de compétences, d'être accompagné pour la validation des acquis de l'expérience (VAE), de réaliser un bilan de compétences ou de créer ou reprendre une entreprise. Seules les formations certifiantes ou qualifiantes figurant sur des listes agréées sont éligibles au CPF.

⁶ Cf. annexe n° 2 sur les caractéristiques détaillées du CPF.

Le conseil en évolution professionnelle (CEP)

Le CEP permet à tout actif de bénéficier d'un entretien individuel pour analyser sa situation professionnelle, de conseils visant à définir son projet professionnel, et d'un accompagnement dans la mise en œuvre de ce projet. Il est accessible aux salariés comme aux demandeurs d'emploi. Le CEP est assuré par des conseillers de réseaux habilités⁷ : les demandeurs d'emploi peuvent s'adresser à Pôle emploi, aux missions locales (pour les jeunes) et aux Cap emploi (pour les personnes en situation de handicap).

S'agissant des demandeurs d'emploi, le caractère innovant de ce dispositif est à nuancer puisqu'il s'agit d'un accompagnement dont ils pouvaient déjà théoriquement bénéficier auprès des conseillers de Pôle emploi. Par rapport à celui-ci, le CEP devrait permettre une meilleure qualité du diagnostic, rendu plus systématique, et un accompagnement amélioré comportant un véritable conseil sur le parcours professionnel de l'intéressé.

La loi du 5 mars 2014 a également posé le principe d'une possible modularité des parcours, permettant l'acquisition des certifications par « blocs de compétences », afin de limiter les interruptions de parcours dus au changement de statut du stagiaire : pour autant, cette modularisation des formations ne s'est encore guère traduite dans les faits.

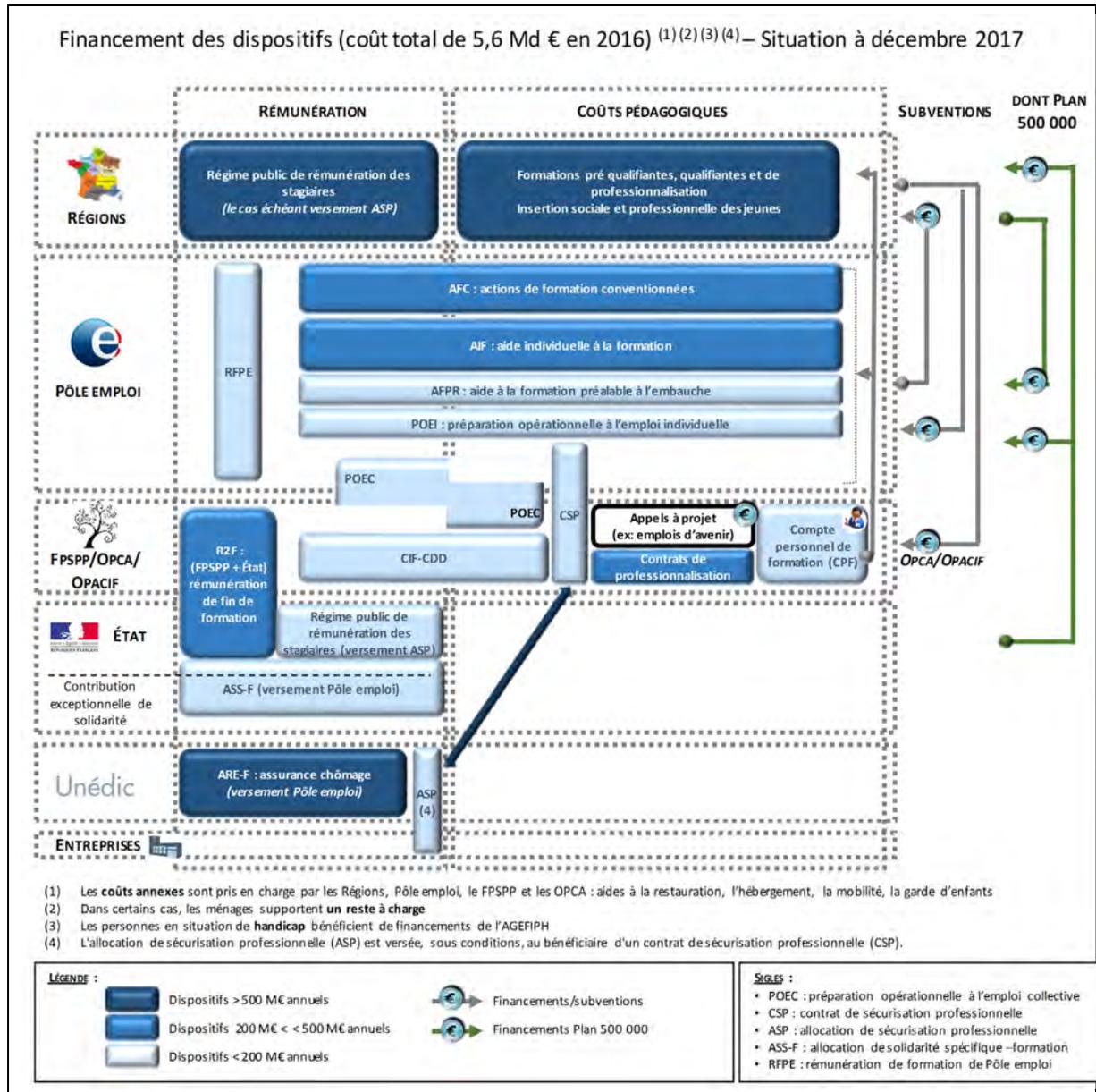
Au total, les avancées de la loi du 5 mars 2014 n'ont pas résolu les difficultés liées à la segmentation du système de formation, auxquelles se heurtent particulièrement les actifs qui alternent périodes d'activité et de chômage, les personnes en activité réduite et les salariés en insertion inscrits à Pôle emploi.

b) Un empilement de dispositifs

Dans ce contexte, les demandeurs d'emploi accèdent à la formation par le biais de nombreux dispositifs pilotés et financés par de multiples acteurs, présentés de manière synthétique dans le schéma suivant :

⁷ Soit les cinq opérateurs nationaux (Pôle emploi, Cap emploi, les missions locales, les FONGECIF, l'APEC) auxquels s'ajoutent des opérateurs habilités par certaines régions.

Schéma n° 1 : les dispositifs de financement de la formation des demandeurs d'emploi



Source : Cour des comptes

Les principaux coûts pris en charge par les financeurs recouvrent :

- Les frais pédagogiques :

- pour couvrir les frais pédagogiques, Pôle emploi et les régions achètent des formations en recourant le plus souvent à des marchés publics, car la formation est un marché concurrentiel qui ne peut faire l'objet de subventions versées aux organismes de formation. Beaucoup plus rarement, ils rémunèrent des prestataires de formation dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG). Les organismes de formation sont, dans tous les cas, sélectionnés après mise en concurrence. Les principaux dispositifs concernés sont les *programmes régionaux* (formations aux compétences de base, stages pré-qualifiants et qualifiants) et les *actions de formation conventionnées* (AFC) de Pôle emploi (formations plus courtes et moins fréquemment qualifiantes) ;
- des dispositifs spécifiques peuvent également être mis en œuvre sous la forme de *préparations opérationnelles à l'emploi* (POE individuelles et collectives), financées par Pôle emploi et les OPCA, d'*aides à la formation préalable à l'embauche* (AFPR) de Pôle emploi, et de formations financées dans le cadre de *contrats de sécurisation professionnelle* (CSP) ;
- des aides individuelles peuvent en outre être allouées par Pôle emploi (*aides individuelles à la formation* ou AIF) ou, moins fréquemment par les régions (par le biais de chèques formation, comme par exemple dans les Hauts-de-France). Le *congé individuel de formation*⁸ (CIF) peut également s'apparenter à une aide individuelle, prise en charge par les OPACIF. À l'avenir, ce sera aussi le cas, en principe, du compte personnel de formation, qui est destiné à favoriser l'initiative individuelle ;
- enfin, certains demandeurs d'emploi voient leur formation financée par les OPCA dans le cadre du contrat de travail (plan de formation, période de professionnalisation, alternance) : c'est le cas, en principe, pour les salariés des structures *d'insertion par l'activité économique* (IAE), et surtout pour les titulaires de *contrats aidés*, de *contrats de professionnalisation* et de *contrats d'apprentissage*, qui étaient précédemment inscrits à Pôle emploi ou en recherche d'emploi.

- Les rémunérations :

La plupart des demandeurs d'emploi continuent de bénéficier pendant leur stage d'une indemnisation versée par Pôle emploi (l'ARE formation), qui correspond à leur indemnité

⁸ Dans un référé adressé à la ministre du Travail le 28 juillet 2017 sur le congé individuel de formation, la Cour a formulé les recommandations suivantes : recentrer le dispositif du CIF sur les formations orientées vers des activités professionnelles ; développer dans le cadre du CIF les formations répondant à des besoins de reconversion professionnelle ; promouvoir les formations du CIF hors temps de travail (salariés) ; assurer un accompagnement renforcé vers le CIF dans le cadre du conseil en évolution professionnelle et rationaliser le réseau de distribution du CIF.

L'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 prévoit de supprimer le congé individuel de formation au profit d'un « CPF de transition » permettant de financer des formations longues. Le Gouvernement a repris cette proposition à son compte pour l'élaboration du projet de loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel. L'éligibilité des projets au CPF de transition serait examinée par une commission paritaire régionale au sein du CREFOP (système inspiré de la régulation du congé individuel de formation). Le financement de ce dispositif n'a pas été précisé par le Gouvernement.

de chômage (ARE). Sinon, les stagiaires peuvent être rémunérés par les régions⁹ (régime public) ou par Pôle emploi (rémunération de formation de Pôle emploi, ou RFPE, ou, dans certains cas, rémunération de fin de formation ou R2F, financée par l'État et le FPSPP), lorsqu'ils n'ont pas ou plus droit à une indemnisation du chômage par le régime d'assurance ou le régime de solidarité.

- Les frais annexes :

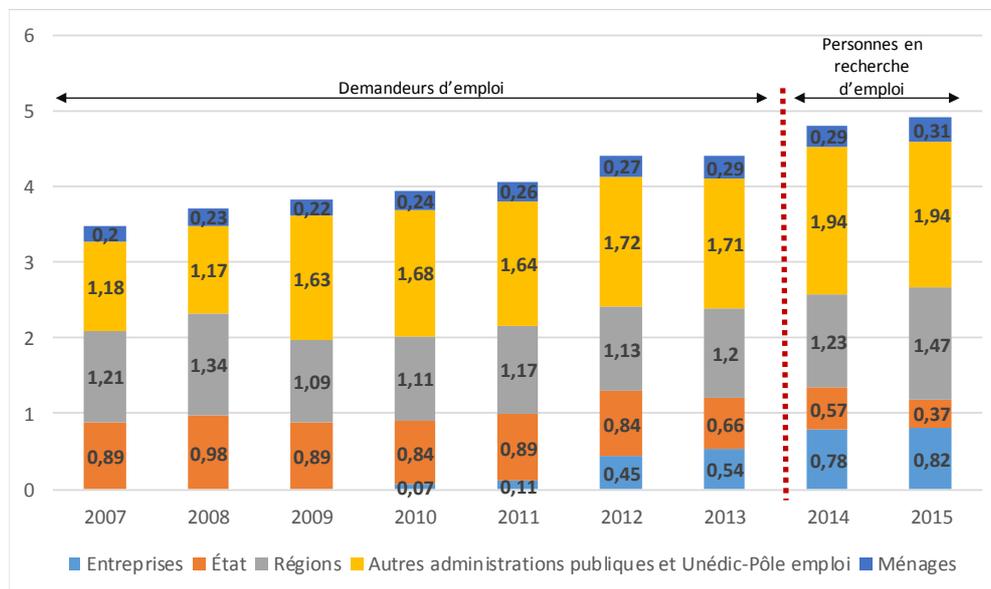
Pôle emploi et les régions peuvent enfin allouer des aides à la prise en charge des frais annexes liés à la mobilité et à l'hébergement, voire à la garde d'enfants.

3 - De nombreux financeurs à l'implication inégale

Bien que la formation professionnelle des demandeurs d'emploi soit une compétence décentralisée depuis 1983, les régions financent moins de la moitié de l'ensemble des coûts. Parallèlement, on a assisté jusqu'au Plan 500 000 lancé en 2016 à un désengagement financier progressif de l'État, ces deux mouvements étant compensés par la montée des financements de l'Unédic, principalement au titre de l'indemnisation des demandeurs d'emploi en stage.

⁹ L'État conserve seulement une compétence en ce domaine en ce qui concerne les personnes en situation de handicap ne se trouvant pas en centre de rééducation professionnelle (CRP). Les CRP proposent des formations d'orientation et d'aide à l'élaboration du projet professionnel, de pré-qualification et des formations qualifiantes à destination des personnes en situation de handicap. La rémunération des stagiaires de CRP relève des régions depuis le 1^{er} janvier 2015.

Graphique n° 1 : évolution des dépenses par financeur final pour la formation des personnes en recherche d'emploi (en Md€)



NB : Les transferts de compétences issus de la loi du 5 mars 2014¹⁰ de l'État aux régions en matière de formation professionnelle expliquent l'essentiel de la variation en 2015 constatée pour ces deux catégories de financeurs.

Source : Annexe « Formation professionnelle » aux projets de loi de finances 2010 à 2018.

a) Des régions dont les dépenses ont progressé jusqu'en 2016, principalement sous l'effet des transferts de compétences et des financements externes

L'ensemble des dépenses de formation professionnelle, d'apprentissage et des formations sanitaires et sociales figure parmi les principaux postes de dépenses d'intervention des régions (17,8 % des dépenses en 2015), derrière les dépenses relatives aux transports (24,4 %) et aux lycées (20,8 %). La formation professionnelle continue (tous publics) représente à elle seule 7,8 % des dépenses des régions, soit 2,3 Md€¹¹.

Les comptes administratifs non retraités¹² des régions montrent la progression des dépenses de formation sur la période 2012-2016.

¹⁰ Cette loi a transféré aux régions les compétences résiduelles de l'État relatives à des publics spécifiques : personnes en situation d'illettrisme, personnes en situation de handicap en centre de rééducation professionnelle, personnes sous main de justice, Français établis hors de France, candidats à la validation des acquis de l'expérience.

¹¹ Source : État des lieux des finances des collectivités locales en 2017, publié en septembre 2017 par l'observatoire des finances et de la gestion publique locales.

¹² Les chiffres indiqués résultent de la seule lecture des comptes administratifs. Ils portent sur l'ensemble des dépenses de formation continue, quel que soit le public bénéficiaire (y compris des salariés, pour une part très minoritaire), et le financement de subventions de fonctionnement à divers organismes (comme les CARIF-OREF ou les missions locales). Il est donc plus élevé que le chiffre publié par la Dares concernant la formation des personnes en recherche d'emploi (2,1 Md€ pour 2016) ou que celui publié par la direction générale des collectivités locales (DGCL) lorsqu'elle analyse les comptes des régions.

Tableau n° 1 : dépenses de formation continue des régions (tous publics)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Dépenses de formation professionnelle continue (en M€)</i> | 2 045 | 2 131 | 2 196 | 2 312 | 2 452 |

Source : Comptes administratifs 2012-2016 des régions, non retraités.

Pour autant, cette augmentation des dépenses ne signifie pas que les régions ont augmenté leur effort propre. Le graphique n° 1 présenté ci-dessus met en évidence une dépense propre qui n'était pas supérieure en 2013 à ce qu'elle était en 2007 (1,2 Md€). La hausse constatée entre 2014 et 2015 s'explique surtout par le transfert de financement qui a accompagné les transferts de compétences prévus par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'augmentation des dépenses qui est intervenue en 2015 dans le champ de la formation continue (116 M€) est même inférieure de près de la moitié au montant de ce transfert de financement. Celle qui a été enregistrée en 2016 (140 M€) ne correspond pas non plus à un accroissement de l'effort financier propre des régions, mais aux financements supplémentaires reçus de l'État dans le cadre des conventions conclues pour la mise en œuvre du Plan 500 000¹³, et du FPSPP au titre du financement des heures inscrites au compte personnel de formation des personnes en recherche d'emploi.

b) Un désengagement de l'État sur moyenne période, jusqu'au Plan 500 000

Sur la période 2012-2015, l'engagement financier de l'État s'est caractérisé par une baisse des dépenses (0,37 Md€ en 2015 contre 0,84 Md€ en 2012), liée aux transferts de compétences prévus par la loi du 5 mars 2014, et par une augmentation des recettes fiscales transférées.

En revanche, par la suite, les transferts de crédits budgétaires vers les autres financeurs (Pôle emploi et les régions) opérés fin 2016 dans le cadre du Plan 500 000 ont eu pour effet de doubler les crédits de paiement alloués à la formation des demandeurs d'emploi dans la mission Travail et emploi. Les dépenses budgétaires¹⁴ financent des dépenses qui peuvent être récurrentes - rémunération de fin de formation (R2F) sur le programme 102, programme d'activité de service public de l'AFPA sur le programme 103 - ou bien conjoncturelles, notamment avec le programme 103 pour le Plan 500 000, dont la mise en œuvre opérationnelle a relevé pour l'essentiel de Pôle emploi et des régions.

¹³ En 2016, les crédits exécutés par l'État en région via les Direccte pour le financement des conventions régionales se sont élevés à 278 M€ en crédits de paiement (651 M€ en autorisations d'engagement). Une partie de ces montants a été reversée par les régions à Pôle emploi au titre des objectifs contractualisés avec l'opérateur national et lorsque le financement de ceux-ci n'a pas fait l'objet d'une convention directe de financement entre l'opérateur national et l'État. Au total, le financement des conventions régionales a représenté 399 M€ de crédits de paiement pour l'État en 2016.

¹⁴ Programme 102 : Accès et retour à l'emploi – programme 103 : Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi.

Tableau n° 2 : crédits exécutés en 2016 et votés pour 2017 sur le budget de l'État en matière de formation professionnelle (mission Travail et emploi)

| En M€ | exécution LFI 2016 | | LFI 2017 | |
|---------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|
| Programme 102 | 85,433 | 85,433 | 41,00* | 41,00* |
| Programme 103 | 1 170,724 | 584,740 | 175,487 | 371,963 |
| Total | 1 256,158 | 670,174 | 216,487 | 412,963 |

Source : DGEFP

* La R2F a fait l'objet d'une sous-budgétisation en LFI 2017 comme en LFI 2016 : cf. rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié par la Cour en juin 2017.

c) Une implication croissante de Pôle emploi

Pôle emploi a mis en œuvre les différents plans initiés par l'État, y compris le Plan 500 000 qui a conduit à doubler en 2016 les dépenses de formation de cet opérateur (1,4 Md€ en engagements et 1 Md€ en dépenses exécutées). Les moyens affectés au financement du Plan 500 000 ont été « sanctuarisés » dans le budget de Pôle emploi. Un suivi spécifique des entrées en formation a été mis en place, avec un pilotage physico-financier suivi par les directions régionales.

Tableau n° 3 : évolution des dépenses de formation de Pôle emploi de 2012 à 2016

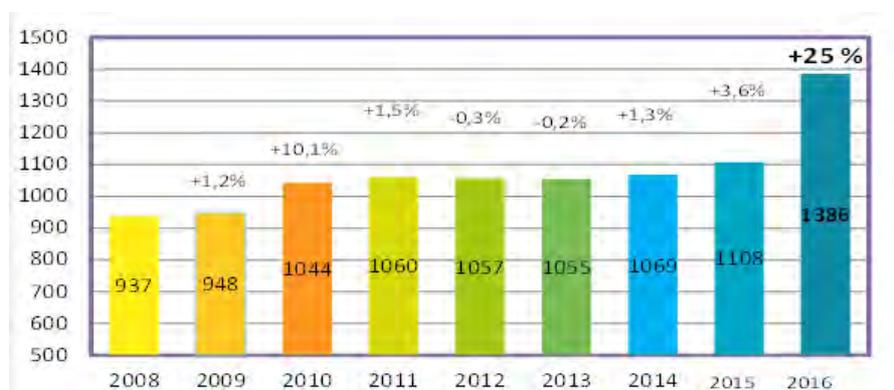
| En M€ (charges de l'année) | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Frais pédagogiques | 280,1 | 257,8 | 326,9 | 386,8 | 802,1 |
| Rémunération des stagiaires | 103,7 | 97,7 | 131,7 | 134,7 | 234,6 |
| Frais annexes | 72,5 | 73,0 | 50,4 | 44,0 | 57,2 |
| Total | 456,2 | 428,5 | 509,0 | 565,5 | 1 093,9 |
| Nombre total d'entrées en stage financées par Pôle emploi | 187 580 | 179 911 | 240 477 | 248 912 | 525 148 |

Source : Pôle emploi (bilans d'exécution budgétaire)

d) Un financement des partenaires sociaux dominé par les dépenses d'indemnisation

La contribution des partenaires sociaux a augmenté au cours des dernières années en empruntant des formes de plus en plus diverses. Elle repose en premier lieu sur le maintien de l'indemnisation pendant la période de formation (ARE-formation) pour un montant qui a atteint 1,1 Md€ en 2015 et presque 1,4 Md€ en 2016. Ces allocations sont financées par l'Unédic et versées aux demandeurs d'emploi indemnisés par Pôle emploi. En 2016, le nombre d'allocataires et le montant global versé ont augmenté, sous l'effet du Plan 500 000, de près de 25 %.

Graphique n° 2 : dépenses au titre de l'ARE-formation (ME) pour l'Unédic 2008-2016



Source : Unédic

Les partenaires sociaux financent également les coûts pédagogiques de formation des demandeurs d'emploi à travers plusieurs dispositifs, notamment le contrat de sécurisation professionnelle, les préparations opérationnelles à l'emploi et le compte personnel de formation.

En 2015, la contribution des entreprises au financement de la formation des demandeurs d'emploi – hors dépenses directes, mais par le biais du FPSPP, des OPCA et des Opacif – a atteint 16,7 % de la dépense totale, soit plus du double par rapport à la situation constatée en 2008.

Rapportée au total des dépenses des entreprises et des organismes paritaires, cette contribution a progressé de 4,7 points entre 2012 et 2015, sous l'effet des moyens supplémentaires alloués par les OPCA et par le FPSPP qui, pour la première fois en 2015, a financé le compte personnel de formation des demandeurs d'emploi.

Tableau n° 4 : évolution des dépenses des entreprises, des OPCA, des Opacif et du FPSPP en faveur de la formation des personnes en recherche d'emploi

| En M€ | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|--------|
| Dépenses de formation en faveur des personnes en recherche d'emploi | 451 | 691 | 772 | 820 |
| dont dépenses OPCA | 172 | 393 | 434 | 381 |
| dont dépenses OPACIF | 212 | 229 | 225 | 207 |
| dont dépenses FPSPP | 67 | 69 | 113 | 230 |
| Part dans le total des dépenses des entreprises et des organismes paritaires | 6,0 % | 8,8 % | 9,7 % | 10,7 % |

Source : Annexe annuelle « formation professionnelle » aux projets de loi de finances pour 2015 à 2018.

NB : hors dépenses directes des entreprises - hors dépenses au titre de la professionnalisation et de l'apprentissage en faveur des jeunes - pour le FPSPP, ne sont prises en compte par la Dares que les dépenses liées à la R2F et au CPF.

L'évolution des engagements du FPSPP, qui ont presque doublé entre 2012 et 2016, traduit une implication croissante des partenaires sociaux en faveur de la formation des demandeurs d'emploi, à travers des dispositifs anciens comme le contrat de professionnalisation, ou plus récents comme le compte personnel de formation.

Tableau n° 5 : engagements financiers et dépenses consacrés par le FPSPP à l'insertion dans l'emploi et à la formation des demandeurs d'emploi

| En M€ E : engagements D : dépenses exécutées | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | E | D | E | D | E | D | E | D | E | D |
| Insertion dans l'emploi (via les OPCA) | 183,8 | 240,4 | 378,0 | 360,9 | 338,1 | 376,3 | 208,5 | 101,9 | 357,2 | 230,9 |
| Péréquation professionnalisation | 172,8 | 235,6 | 338,4 | 345,3 | 298,4 | 354,8 | 172,6 | 71,8 | 310,1 | 207,0 |
| POEI | 11,0 | 4,8 | 17,1 | 8,6 | 21,8 | 19,7 | 22,1 | 17,8 | 34,3 | 15,3 |
| Emplois d'avenir | - | - | 22,6 | 7,1 | 17,9 | 1,7 | 13,8 | 12,2 | 12,8 | 8,6 |
| Parcours des demandeurs d'emploi | 277,5 | 258,9 | 397,9 | 263,5 | 390,7 | 312,9 | 475,4 | 510,9 | 554,2 | 337,2 |
| CIF-CDD , via les Opacif | 36,0 | 46,2 | 36,0 | 29,8 | 45,9 | 52,3 | 10,0 | 26,0 | 44,1 | 24,3 |
| CIF-CSP, via les Opacif | 3,5 | - | 6,3 | 0,7 | 1,2 | 3,5 | - | 2,1 | - | 0,2 |
| CSP-CRP-CTP (dont FSE ¹⁵), via les OPCA | 164,2 | 103,0 | 198,4 | 127,0 | 180,5 | 96,5 | 117,6 | 183,5 | 65,1 | 16,6 |
| POEC, via les OPCA | 64,8 | 17,2 | 38,7 | 36,8 | 50,1 | 47,1 | 40,9 | 35,4 | 62,6 | 31,5 |
| CPF via Pôle emploi | - | - | - | - | - | - | 78,0 | 75,2 | 123,5 | 74,7 |
| CPF via régions | - | - | - | - | - | - | 89,8 | 46,2 | 148,3 | 85,7 |
| CPF Fongecif | - | - | - | - | - | - | 0,5 | 0,02 | 1,4 | 0,4 |
| Mesures exceptionnelles via Pôle emploi | - | - | - | - | - | - | 38,7 | 33,0 | 9,0 | 3,9 |
| R2F via Pôle emploi | 9,0 | 92,1 | 118,5 | 69,1 | 113,0 | 113,5 | 100,0 | 109,4 | 100,0 | 100,0 |
| Expérimentation | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,3 | - |
| Total | 461,3 | 499,3 | 775,9 | 624,4 | 728,8 | 689,1 | 684,0 | 612,8 | 911,5 | 568,1 |

Source : FPSPP

Le financement par le FPSPP du compte personnel de formation (CPF) des demandeurs d'emploi, qui s'associe souvent à d'autres financements mobilisés par Pôle emploi et les régions, a fait intervenir les partenaires sociaux dans le cofinancement d'un nombre de formations de plus en plus élevé par rapport aux premiers dispositifs mis en place pour faire face aux effets de la crise de 2008 (CSP, POE, emplois d'avenir) ou des dispositifs plus traditionnels (contrats de professionnalisation, CIF-CDD).

¹⁵ Sur la programmation 2014-2020, le FPSPP, en tant qu'organisme intermédiaire éligible au programme opérationnel national, bénéficie d'une subvention globale de 154 M€, exclusivement allouée au contrat de sécurisation professionnelle.

Le CPF représente à lui seul près de la moitié des engagements du FPSPP au titre des demandeurs d'emploi ne disposant ni d'un contrat de travail, ni d'une promesse d'embauche. Toutefois, la programmation des montants alloués en 2018 par le FPSPP pour le financement du CPF a été fortement revue à la baisse par rapport à 2017, après accord entre l'État et les partenaires sociaux¹⁶ : 70 M€ seulement ont été prévus pour l'abondement du fonds de concours prévu par la loi de finances en prévision de la réforme de la formation professionnelle à venir.

4 - Une organisation plus simple en Allemagne

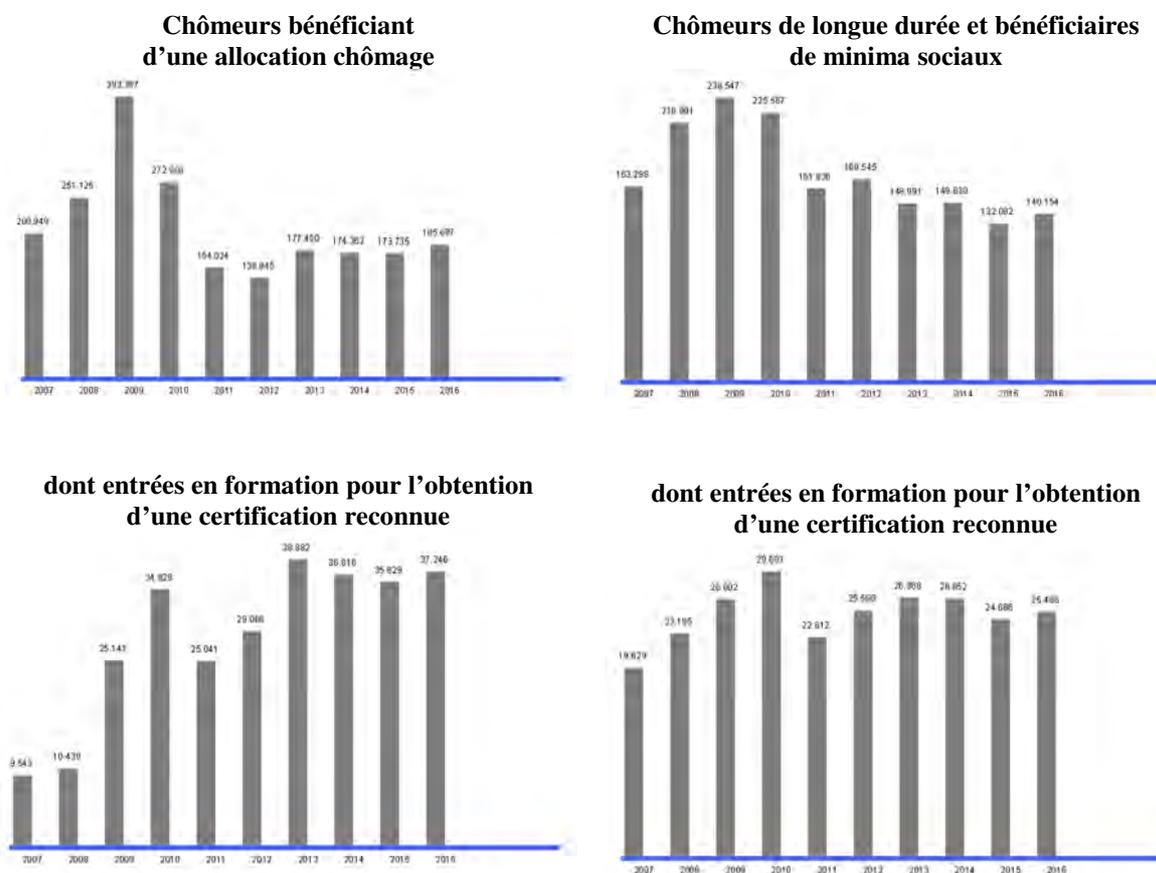
Comparée à l'organisation très complexe qui vient d'être décrite, la situation apparaît nettement plus simple dans des pays comparables.

Ainsi, en Allemagne, le financement de la formation des demandeurs d'emploi relève uniquement de l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*), qui est directement financée par des cotisations sociales. Les *Länder* interviennent peu, dans le cadre de projets innovants ou permettant l'utilisation de crédits du Fonds social européen.

Pour le financement des stages de formation professionnelle, l'Agence fédérale pour l'emploi recourt à des marchés publics et à l'attribution de bons aux demandeurs d'emploi. Les stages de formation, qui étaient traditionnellement de longue durée dans la perspective d'une (re)qualification, couvrent depuis les années 2000 un champ plus vaste qui intègre désormais un objectif de retour rapide à l'emploi.

¹⁶ Pour la première fois, l'annexe financière annuelle à la convention-cadre relative au FPSPP a été négociée avant le vote de la loi de finances initiale. L'accord entre l'État et les partenaires sociaux est intervenu fin novembre. Il permettait ainsi à l'État de s'assurer que le fonds de concours serait bien abondé en 2018.

Graphique n° 4 : entrées en formation des chômeurs en Allemagne



Source : Bundesagentur für Arbeit

Le nombre de chômeurs accédant à une formation diplômante est moins élevé en Allemagne qu'en France, mais la durée de leur formation est plus importante : 182 jours en moyenne en 2016 pour les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de minima sociaux, et 172 jours pour les autres demandeurs d'emploi. Ces durées vont même jusqu'à respectivement 515 jours et 429 jours pour obtenir une certification reconnue. En France, les stages longs et qualifiants, notamment achetés par les régions, ont une durée bien inférieure, comme l'illustrent les données relatives au programme régional qualifiant de la région Île-de-France :

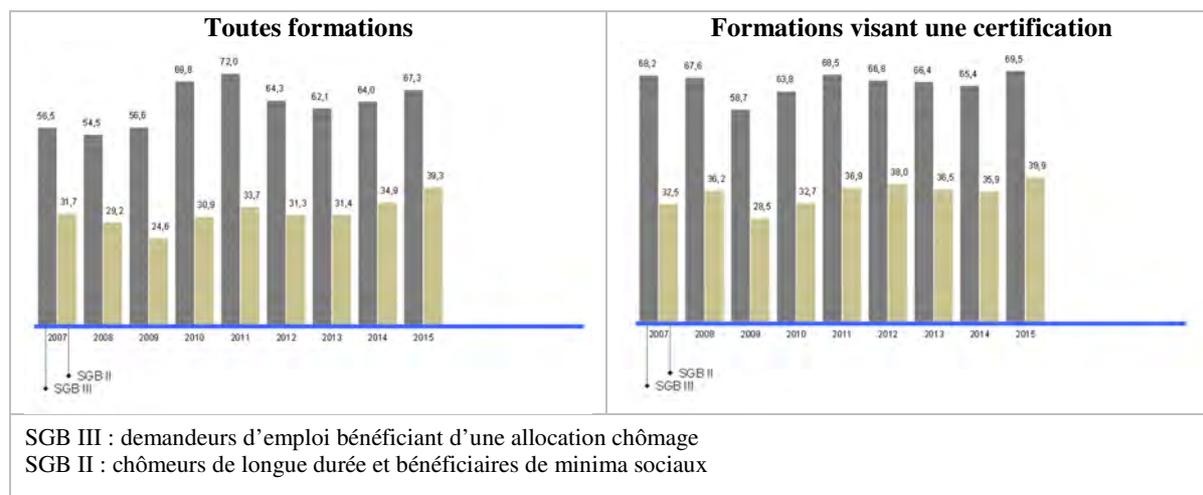
Tableau n° 6 : durée moyenne des stages au sein du programme régional qualifiant Compétences (île-de-France)

| En heures | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Stages pré-qualifiants | 291,1 | 287,6 | 295,4 | 296,8 | 298,0 |
| Stages qualifiants | 695,1 | 697,4 | 682,4 | 650,9 | 652,4 |
| Durée totale moyenne | 648,4 | 651,5 | 606,2 | 616,1 | 619,9 |

NB : les heures de stages effectuées en entreprise, en nombre moins élevé que celles effectuées en centre de formation, ne sont pas comprises. Source : Région Île-de-France

Par ailleurs, pour les deux populations concernées (chômeurs de longue durée et minima sociaux, autres demandeurs d'emploi), les taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du stage de formation apparaissent significativement plus élevés en Allemagne par rapport à la France. Ces résultats doivent toutefois être analysés avec prudence, car il convient de tenir compte du contexte économique allemand, qui est plus favorable :

Graphique n° 5 : taux d'insertion dans l'emploi en Allemagne



Source : Bundesagentur für Arbeit

B - Des moyens en hausse récente, grâce à une intervention accrue de l'État

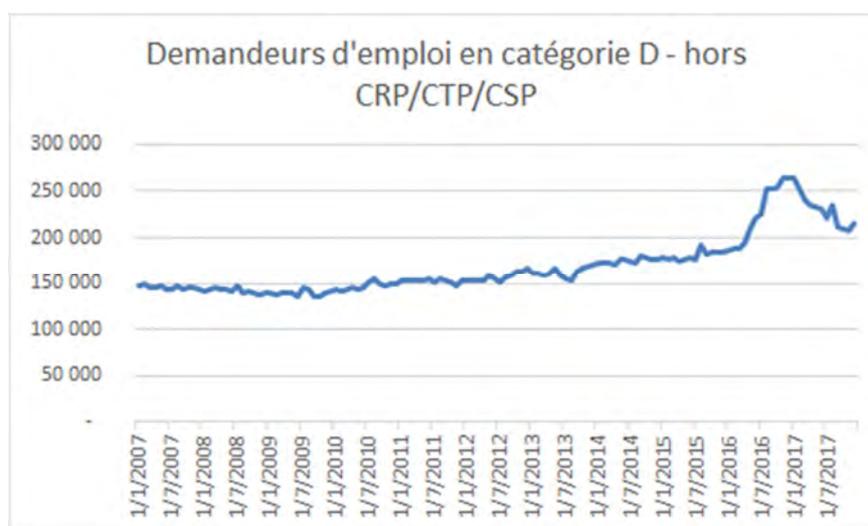
Alors que les effets de la crise apparaissaient plus prononcés et plus durables pour les populations faiblement qualifiées, la période 2012-2017 s'est caractérisée par un effort global croissant en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

1 - Une augmentation des moyens qui a pris de l'ampleur tardivement

Globalement, l'évolution des moyens alloués en France à la formation des demandeurs d'emploi a suivi celle du chômage, même si cet effort s'est relâché en 2011 avec l'amélioration ponctuelle de la croissance et les difficultés budgétaires de Pôle emploi. Le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi¹⁷, inscrits ou non à Pôle emploi, a en effet diminué pour atteindre 9 % en 2011, puis est revenu progressivement au-delà de 10 % entre 2012 et 2015, alors que le chômage continuait à augmenter. Puis, sous l'effet du Plan 500 000, le taux d'accès à la formation a atteint 15,4 % en 2016.

L'effet de ce plan s'est également traduit par une augmentation du nombre de personnes inscrites à Pôle emploi en catégorie D (personnes non tenues de rechercher un emploi en raison d'une formation, d'un contrat de sécurisation professionnelle ou d'une maladie).

Graphique n° 6 : évolution du nombre de personnes inscrites en catégorie D (hors CSP-CTP-CRP)



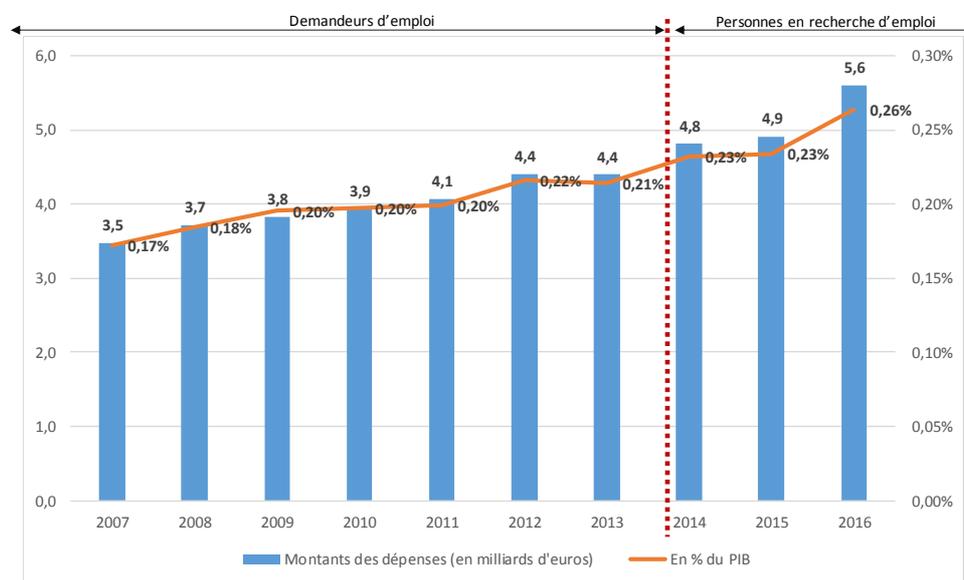
*En milliers, données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables – France entière.
Source : Pôle emploi et Dares, statistique du marché du travail*

Les dépenses en faveur de la formation des demandeurs d'emploi ont augmenté régulièrement de 2007 (3,48 Md€, soit 0,17 % du produit intérieur brut ou PIB) à 2013 (4,40 Md€, soit 0,21 % du PIB). Cette tendance à la hausse s'est poursuivie sur la période la plus récente, en étant mesurée depuis 2014 avec un périmètre plus large qui inclut les personnes non inscrites à Pôle emploi, mais recherchant un emploi. La dépense ainsi mesurée a atteint 4,81 Md€ en 2014, 4,91 Md€ en 2015 et 5,61 Md€ en 2016 (soit 0,26 % du PIB)¹⁸.

¹⁷ Ce taux est mesuré par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail. La Dares produit des données statistiques sur la formation des personnes en recherche d'emploi, inscrites ou non à Pôle emploi, à partir de la base dite « Brest », qui est alimentée par les principaux financeurs de formation professionnelle et par l'agence de services et de paiement (ASP), prestataire des régions.

¹⁸ Annexe aux projets de loi de finances 2010 à 2018 consacrée à la formation professionnelle - Est qualifié de personne en recherche d'emploi un individu sans emploi qui en cherche un, qu'il soit inscrit ou non à Pôle emploi, considéré ou non comme chômeur au sens du Bureau international du travail (Dares).

Graphique n° 7 : évolution des dépenses en faveur de la formation des demandeurs d'emploi/personnes en recherche d'emploi (tous financeurs)



Sources : Cour des comptes, d'après l'annexe « Formation professionnelle » aux projets de loi de finances 2010 à 2018 et l'Insee pour le produit intérieur brut (PIB)

À ces dépenses s'ajoutent celles des régions en faveur des jeunes (hors apprentissage), soit 934 M€ en 2014 et 991 M€ en 2015, ce qui porte le total des dépenses à 5,7 Md€ en 2014 et 5,9 Md€ en 2015.

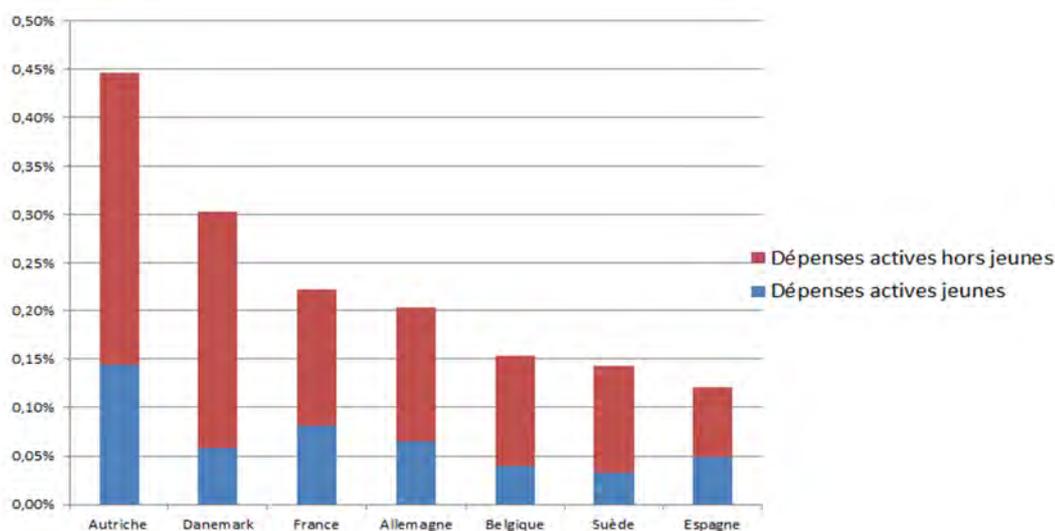
2 - Un effort public dans la moyenne européenne, mais inférieur à celui des pays ayant les politiques de l'emploi les plus efficaces

Selon les données publiées par Eurostat pour 2014, les dépenses publiques de la France en faveur de la formation des personnes en recherche d'emploi se situent dans une position moyenne : elles s'élevaient à cette date, selon cet organisme, à hauteur de 0,23 % du produit intérieur brut (PIB), contre 0,45 % en Autriche et 0,3 % au Danemark, mais 0,2 % en Allemagne, 0,15 % en Belgique et 0,14 % en Suède.

Cette comparaison doit toutefois être relativisée par la situation de l'emploi dans chaque pays. Même si le taux de dépenses en faveur de la formation des demandeurs d'emploi est proche, le taux de chômage est ainsi beaucoup plus bas en Allemagne qu'en France¹⁹. Un effort de 0,2 % du PIB permettait ainsi à l'Allemagne, avant la mise en œuvre du Plan 500 000, d'atteindre un taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi deux fois plus élevé qu'en France pour des stages en moyenne beaucoup plus longs.

¹⁹ Depuis 2005, les trajectoires de l'emploi et du chômage entre la France et l'Allemagne ont divergé : le taux de chômage est passé en Allemagne de 11,2 % en 2005 à 4 % environ en 2016, alors qu'en France, le taux de 8,5 % en 2005 a dépassé 10 % en 2016. Selon l'OCDE, le nombre de chômeurs était d'environ 1,8 million en Allemagne en 2016, contre près de 3 millions en France.

Graphique n° 8 : comparaison des dépenses publiques de formation (en % du PIB)



Source : Commission européenne, 2014 – traitement Dares

3 - Une progression des moyens entraînée par des plans exceptionnels

Sur la période 2016-2017, l'augmentation des moyens alloués à la formation des demandeurs d'emploi a été soutenue par la mise en œuvre de plans successifs engagés par l'État, présentés comme exceptionnels et qui sont en fait devenus récurrents : Plan 30 000 en 2013 ; Plan 100 000 en 2014 ; Plan 40 000 en 2015 en faveur des PME, en complément d'une dotation du FPSPP devant permettre de mobiliser 60 000 comptes personnels de formation dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi du 5 mars 2014 ; Plan 500 000 annoncé en janvier 2016 dans le cadre du Plan d'urgence pour l'emploi et prolongé en 2017.

Ces plans qui se sont succédé chaque année ont avant tout visé à augmenter globalement le nombre d'entrées en formation et à permettre un retour rapide à l'emploi. Ils ont également défini des publics et des emplois prioritaires : les personnes peu qualifiées, les secteurs économiques qui peinent à recruter (métiers en tension), et les secteurs d'avenir. En 2018, le Plan pluriannuel d'investissement dans les compétences (PIC), annoncé par le Gouvernement²⁰ s'inscrit dans cette continuité tout en rompant avec cette série de plans, notamment par son horizon pluriannuel et par une ambition non plus seulement conjoncturelle, mais structurelle.

²⁰ La loi de finances pour 2018 comporte des crédits budgétaires à cet effet. L'exercice 2018 constitue la première année de montée en charge du Plan qui devrait être doté au total de 13,8 Md€, avec une enveloppe dédiée de 1 002 M€ en autorisations d'engagement et de 653 M€ en crédits de paiement (comprenant les soldes du plan 2017) sur les crédits de la mission Travail et emploi, auxquels s'ajoute un fonds de concours qui devrait être doté par le FPSPP à hauteur de 250 M€. Toutefois, la majorité du financement du Plan devrait provenir, à partir de 2019, du produit d'un prélèvement sur la masse salariale pouvant atteindre 0,3 %, ce financement devant être précisé à l'occasion de la prochaine réforme de la formation professionnelle.

Ce plan vise, sur la durée du quinquennat, à financer un million d'entrées en formation supplémentaires pour les chômeurs de longue durée et un million d'entrées en formation supplémentaires pour les jeunes « décrocheurs ».

Les plans mis en œuvre entre 2013 et 2015 ont fait appel, pour des montants d'ampleur relativement limitée, à des financements de l'État, de Pôle emploi, du FPSPP géré par les partenaires sociaux et de l'Agefiph, mais sans participation des régions.

Tableau n° 7 : plans conjoncturels lancés par l'État entre 2013 et 2015

| <i>Plans conjoncturels</i> | <i>Année</i> | <i>Public cible</i> | <i>Enjeux financiers</i> | <i>Répartition entre les financeurs</i> |
|----------------------------|--------------|--|--------------------------|---|
| <i>Plan 30 000</i> | 2013 | Public peu diplômé | 152 M€ | État et Pôle emploi (82 M€), FPSPP (45 M€) et Agefiph ²¹ (12 M€) |
| <i>Plan 100 000</i> | 2014 | Public peu diplômé | 212 M€ | État (50 M€), Pôle emploi (50 M€), FPSPP (100 M€) et Agefiph (12 M€) |
| <i>Plan 40 000</i> | 2015 | Public peu diplômé, pour recrutement des TPE/PME | 122 M€ | Pôle emploi (35 M€) et FPSPP (87 M€) |

Source : DGEFP et annexe « formation professionnelle » du projet de loi de finances pour 2018

NB : En 2015, le financement du CPF par le FPSPP devait permettre en parallèle la mobilisation de 60 000 comptes personnels de formation de personnes en recherche d'emploi.

II - Un Plan 500 000 à l'impact limité sur le taux d'accès à l'emploi

Le Plan 500 000 se distingue des précédents par son ampleur, par la prise en charge par le budget de l'État de l'essentiel des coûts, par la volonté de garantir le caractère additionnel des financements contractuels apportés par l'État à Pôle emploi et aux régions, et par le fait que l'État a souhaité en confier le pilotage aux régions. Les moyens supplémentaires apportés par l'État ont fait l'objet d'une contractualisation avec les régions, celles-ci s'engageant à maintenir leur effort au niveau de 2015 (en nombre d'entrées en stage et en dépenses).

Le Plan 500 000 visait à porter à un million les entrées en stage de formation sur l'année 2016, soit deux fois le nombre atteint en 2015, en portant une attention particulière aux personnes en recherche d'emploi peu ou pas qualifiées et aux chômeurs de longue durée. Il devait en outre développer les formations aux nouveaux métiers, liés notamment à la transition énergétique ou à la transformation numérique.

²¹ L'Agefiph finance des programmes de formation destinés aux personnes en situation de handicap.

Les différents volets du Plan 500 000

Le Plan 500 000 comportait quatre objectifs chiffrés :

- 330 400 entrées supplémentaires en formation sur 2016, contractualisées avec les régions et avec Pôle emploi : les formations visées étaient des actions préparatoires à la qualification, des stages de remise à niveau, des initiations aux gestes professionnels et des actions de perfectionnement ou d'élargissement des compétences (par exemple des formations courtes en numérique/bureautique ou en anglais professionnel) ;
- 50 000 contrats de professionnalisation supplémentaires ;
- 70 000 formations à la création d'entreprises supplémentaires, grâce à la mise en œuvre de la nouvelle prestation de Pôle emploi Activ'Créa (modules de trois mois au maximum) ;
- 10 000 validations des acquis de l'expérience (VAE) supplémentaires.

A - Un plan irréaliste et à la mise en œuvre précipitée

La mise en œuvre du Plan 500 000 et la montée en puissance du compte personnel de formation (CPF) ont fortement accru la complexité du système de financement de la formation des demandeurs d'emploi. En outre, l'approche quantitative qui a été adoptée à cette occasion par l'État a eu pour effet de reléguer au second rang un objectif essentiel visé par la loi du 5 mars 2014, qui était de rendre les actifs - salariés et demandeurs d'emploi - davantage acteurs de leurs parcours professionnels.

1 - L'État a privilégié des objectifs quantitatifs, au détriment de la rigueur financière et de la qualité des parcours de formation

Le financement du Plan 500 000 par voie de redéploiement de crédits et d'ouverture de crédits en cours d'année, comme l'ingénierie conventionnelle de financement mise en place avec Pôle emploi et les régions, ont été conçus dans la précipitation, ce qui n'a pas facilité le suivi de l'exécution financière du Plan.

Dans le cadre du Plan 500 000, le budget de l'État devait supporter les coûts liés :

- à titre principal, à 330 000 formations contractualisées avec les régions et Pôle emploi pour un coût unitaire moyen de 3 000 € au maximum : le coût prévisionnel s'élevait pour 2016 à 987 M€ en autorisations d'engagement (AE) et à 450 M€ en crédits de paiement (CP). La consommation des crédits devait initialement s'étaler sur 2016 et 2017 : elle a finalement affecté également l'année 2018, le débouclage financier de l'opération étant prévu pour fin 2018 pour les régions ayant participé à la prolongation du Plan en 2017, ainsi que pour la région Île-de-France ;
- à titre secondaire, à la valorisation d'un effort supplémentaire au titre des contrats de professionnalisation (50 000), de la validation des acquis de l'expérience (VAE) (10 000) et des aides à la création d'entreprises (70 000) ;

- enfin, un marché national était prévu pour accroître l'offre de formation à distance et de formation aux métiers rares et émergents (40 000 formations initialement prévues, puis 25 000) mais ce projet a été finalement abandonné²².

L'essentiel des difficultés de mise en œuvre a porté sur le premier de ces trois volets.

a) Une gestion budgétaire peu satisfaisante

Le financement du Plan 500 000 n'avait pas été prévu en loi de finances initiale. Les crédits nécessaires ont été ouverts par décrets d'avance²³ à hauteur de près d'1,5 Md€ en autorisations d'engagement (AE) sur les tranches 2016 et 2017. La prolongation de ce plan en 2017, avec un objectif de 180 000 entrées en formation, a dû être financée par des crédits dégagés par l'arrêt anticipé au 30 juin de la prime à l'embauche PME instaurée dans le cadre du second volet du Plan d'urgence pour l'emploi : ces montants ont permis de couvrir les AE liées au Plan 500 000, mais pas les crédits de paiement. À défaut de pouvoir mobiliser la trésorerie des OPCA, un décret d'avance a procédé en juillet 2017 à l'ouverture de 259 M€ de crédits de paiement sur le programme 103.

Non seulement la prolongation du Plan 500 000 sur 2017, décidée en décembre 2016, n'a pas été prise en compte dans la loi de finances initiale, mais les besoins d'ouverture de crédits budgétaires pour financer l'exécution de la tranche 2016 sur 2017 ont été sous-estimés.

En particulier, un fonds de concours destiné à faire contribuer les OPCA au financement des conventions régionales à hauteur de 350 M€ avait été prévu dans la loi de finances pour 2017, mais il était dès l'origine irréaliste de prévoir que les partenaires sociaux apporteraient ces financements en allègement de l'effort de l'État pour deux raisons :

- les partenaires sociaux sont attachés à ce que leur contribution financière à des programmes de l'État soit identifiable et additionnelle ;
- les capacités contributives des OPCA sont très variables d'un OPCA à l'autre, le caractère pluriannuel de leurs engagements ne facilitant pas l'analyse de la trésorerie disponible : en tout état de cause, le montant prévu était beaucoup trop ambitieux.

La contribution financière des partenaires sociaux s'est en définitive traduite uniquement par un accroissement des moyens qu'ils consacraient aux dispositifs décidés et pilotés par eux (contrats de professionnalisation, préparations opérationnelles à l'emploi, congé individuel de formation CDD, formations réalisées dans le cadre de contrats de sécurisation professionnelle, etc.)²⁴.

²² La loi du 5 mars 2014 ayant supprimé toute base législative permettant à l'État de prendre une telle initiative, le marché n'a pas été lancé en 2016. Une disposition législative permettant à l'État de lancer un tel marché a finalement été introduite dans la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, mais le projet a été abandonné.

²³ Décrets du 2 juin 2016 et du 20 juillet 2017

²⁴ Le fonds de concours prévu par la loi de finances initiale pour 2018, qui devrait être doté de 250 M€ par le FPSPP pour contribuer au financement du futur Plan d'investissement dans les compétences (PIC), s'inscrit dans un contexte différent, puisque le document d'orientation transmis par le Gouvernement aux partenaires sociaux en novembre 2017 établissait un lien direct entre la réforme de la formation professionnelle, qui devait se traduire par une loi au printemps 2018, et le financement du Plan d'investissement dans les compétences.

La contribution des partenaires sociaux au Plan 500 000

Une mission menée par l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale des finances et le service du contrôle général économique et financier de l'État sur la trésorerie mobilisable des OPCA a montré fin 2016 que leurs capacités contributives se limitaient à 144 M€ environ²⁵. La position des partenaires sociaux a conduit l'État à négocier avec les OPCA une augmentation de leur effort en faveur de la formation des demandeurs d'emploi : par lettre du 21 mars 2017, 15 OPCA ont prévu 166,6 M€ pour un objectif de 54 000 places supplémentaires dans le cadre des dispositifs qu'ils financent habituellement (contrats de professionnalisation, préparations opérationnelles à l'emploi, congé individuel de formation CDD, formations réalisées dans le cadre de contrats de sécurisation professionnelle notamment).

Auparavant, l'État avait obtenu dans la convention-cadre relative au FPSPP, signée le 28 février 2017, que celui-ci consacre 150 M€ au financement de 25 000 places supplémentaires pour les demandeurs d'emploi pour trois types de formations : les formations digitales, les formations aux métiers rares et les formations destinées à l'insertion professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le FPSPP indique que les moyens complémentaires mobilisés en 2016 par les partenaires sociaux se sont élevés à 172 M€ pour financer 161 000 entrées complémentaires.

b) Une exécution du Plan difficile à suivre

La prolongation du Plan sur deux semestres en 2017 et le report de l'apurement final des soldes en 2018 ne permettent pas de connaître en avril 2018 le bilan financier définitif du Plan pour la tranche 2016. Selon la DGEFP, l'exécution financière s'établit comme suit :

Tableau n° 8 : dépenses exécutées sur le budget de la mission Travail et emploi au titre du Plan 500 000 et de sa prolongation

| En M€ | 2016 | | 2017 | | 2018 (prévisions) | |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Plan 2016 | 991,1 | 399,3 | 112,0 | 499,6 | - | 67,6€ |
| - régions | 650,7 | 278,3 | - | 204,4 | - | 31,4 |
| - Pôle emploi | 340,4 | 121,0 | 112,0 | 295,2 | - | 36,2 |
| Plan 2017 | - | - | 508,4 | 191,4 | - | 317,0 |
| - régions | - | - | 264,0 | 118,1 | - | 145,9 |
| - Pôle emploi | - | - | 244,3 | 73,3 | - | 171,0 |
| Total | 991,1 | 399,3 | 620,4 | 691,0 | - | 384,6 |

Source : DGEFP

²⁵ Ces montants ont été calculés à fin 2015. Sur les 20 OPCA, seuls 9 étaient en capacité de dégager une contribution au financement du plan 500 000 sur leur trésorerie mobilisable selon la méthodologie mise au point par la mission, et ce, dans des proportions très variables.

Le total des autorisations d'engagement sur les conventions régionales de la tranche 2016 s'élève à 991 M€²⁶. La sous-consommation sur les conventions régionales est estimée à 137 M€, dont 112 M€ ont été redéployés au bénéfice de Pôle emploi pour financer une partie du surcoût lié à une prescription plus élevée que les objectifs fixés à l'opérateur : cette « surprescription » était destinée à compenser les difficultés d'exécution rencontrées par les régions, notamment en raison d'un calendrier très serré.

Les 257 M€ de crédits reportés de 2016 sur 2017 au titre du Plan 500 000 ont provenu pour l'essentiel de la non-exécution du marché national initialement prévu et de la sous-exécution des objectifs des régions. Les reports de crédits de 2017 sur 2018 pourraient atteindre 100 M€.

Au total, le Plan a été mis en œuvre sans les outils permettant de connaître en temps réel les entrées en stage, ni les consommations financières. Le pilotage budgétaire s'est en réalité fondé sur les autorisations d'engagement, l'ensemble des crédits de paiement non consommés étant reportés l'année suivante.

c) Un manque de rigueur dans la contractualisation avec les régions

L'absence de conventionnement avec le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes n'a pas empêché l'État de mettre en œuvre le Plan dans cette région avec le seul concours de Pôle emploi²⁷. Par ailleurs, conclues dans l'urgence, les conventions passées avec les régions ont pâti d'une rédaction imprécise qui en a rendu le suivi délicat. Les difficultés ont notamment porté sur les points suivants :

- la référence à la base Brest de la Dares pour le décompte des entrées en formation du « socle de référence 2015 », par rapport auquel devait se mesurer l'effort supplémentaire réalisé en 2016, n'a été utilisée dans les conventions qu'à l'occasion des avenants conclus avec certaines régions au premier semestre 2017 pour la prolongation du Plan ; pour les autres régions, un chiffre négocié entre les préfets et les exécutifs régionaux figurait dans les conventions ;
- la plupart des conventions ont défini un objectif exprimé en nombre d'entrées supplémentaires en formation au 31 décembre 2016. Mais tel n'a pas été le cas en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, où l'objectif a été exprimé en nombre d'inscriptions, le délai de mise en œuvre des nouveaux marchés ne permettant pas de définir un objectif exprimé en entrées effectives en stage. Or le « socle de référence » 2015 n'est pas fiabilisé pour les inscriptions ; il ne l'est que pour les entrées en stage, qui sont les seules données prises en compte par la base Brest ;
- les modalités de calcul des dépenses supplémentaires à prendre en compte pour fixer le montant dû par l'État n'étaient pas claires. Le choix éventuel des régions d'orienter leurs achats de formations vers des formations plus courtes et orientées vers un retour rapide à l'emploi peut faire fortement baisser le coût unitaire moyen des formations financées : ainsi, la région Grand Est a affiché un dépassement de l'objectif exprimé en nombre d'entrées, mais pour une dépense exécutée en 2016 moins élevée qu'en 2015.

²⁶ Les 112 M€ alloués à Pôle emploi en 2017 au titre de la sur-prescription de l'opérateur en 2016 étant gagés par la sous-consommation des régions sur les autorisations d'engagement de 2016.

²⁷ En 2017, ni l'Île-de-France, ni Provence-Alpes-Côte d'Azur n'ont reconduit le conventionnement avec l'État.

- enfin, l'absence de rédaction uniforme des conventions sur les conditions de débouclage financier du plan a fragilisé la position de l'État dans ses discussions avec les régions sur le montant du solde à verser en 2018.

En définitive, une grande partie des difficultés rencontrées par le Plan 500 000 a résulté de la précipitation avec laquelle la négociation des conventions a été conduite pour tenir l'échéance du 31 décembre 2016, qui n'était pas réaliste :

- plusieurs régions n'ont pas pu atteindre les objectifs fixés dans la convention en raison des délais des consultations qui devaient être menées pour augmenter le nombre de stages ; dans certains cas, c'est même la justification de l'avance initialement versée qui est en question, comme par exemple en Normandie ;
- compte tenu des délais requis pour augmenter les capacités d'accueil des formations financées par les régions, Pôle emploi a eu massivement recours, en particulier au premier semestre 2016, aux aides individuelles à la formation, qui étaient plus coûteuses que les stages conventionnés.

Le recours aux dispositifs régionaux dans le cadre du Plan 500 000 : les exemples de l'Île-de-France et des Hauts-de-France

En Île-de-France, au regard des volumes d'entrées en formation supplémentaires contractualisés par la région, la simple extension des capacités d'accueil de stagiaires prévues par les marchés existants est apparue insuffisante²⁸. La région a engagé trois consultations spécifiques dans le cadre du Plan 500 000, davantage tournées vers l'accès direct à l'emploi. Un groupement de commandes entre la région et Pôle emploi a visé les secteurs sous-représentés dans l'offre régionale de formation, un programme régional de formations « métiers » a ciblé les métiers en tension et émergents, ainsi que des formations professionnalisantes, et un programme régional de formations transversales a porté sur les connaissances de base, l'anglais professionnel et la bureautique. Ces dispositifs ont complété le dispositif régional de formations qualifiantes « Compétences », qui comprend majoritairement des formations pré-qualifiantes et qualifiantes plus longues. Mais les délais de mise en œuvre des nouveaux marchés ont conduit à faire reposer une part importante de l'exécution du Plan sur la prescription d'aides individuelles à la formation par Pôle emploi au premier semestre 2017.

Dans les Hauts-de-France, la mise en œuvre du Plan 500 000 s'est également appuyée sur différents dispositifs du conseil régional, notamment :

- Proch'emploi, qui vise à rapprocher les employeurs des personnes à la recherche d'un emploi ;
- Pass emploi, qui permet aux entreprises de bénéficier de subventions pour former de futurs collaborateurs, à condition de s'engager à les recruter ;
- le chèque Pass formation, qui soutient les projets individuels de formation des demandeurs d'emploi (formation aux métiers en tension et prioritaires, création d'entreprise, reprise d'activité suite à un licenciement économique).

L'effort en faveur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi a été répartie de manière relativement équilibrée entre Pôle emploi et la région.

²⁸ Le détail des dispositifs mobilisés en Île-de-France dans le cadre du Plan 500 000 en 2016 est présenté en annexe.

369 000 entrées supplémentaires en formation ont finalement été enregistrées, pour un objectif initialement fixé à 330 000. En effet, Pôle emploi a plus que compensé la sous-exécution des formations financées par les régions (86 000, soit 23 % du total) : pour parvenir à ce résultat, l'opérateur a financé des stages au-delà des objectifs qui lui avaient été assignés dans les conventions régionales, induisant un surcoût important que l'État a pris en charge à hauteur de 112 M€.

En novembre 2017, le solde des conventions entre l'État et les régions au titre de l'exercice 2016 n'était toujours pas apuré. Pour les régions qui ont accepté de prolonger en 2017 le Plan 500 000, le solde de l'opération a été reporté à novembre 2018, alors que la convention initiale et sa prolongation par avenant auraient dû faire l'objet de deux soldes distincts.

Au total, ce Plan n'a guère été conçu de manière partenariale : même si 16 régions sur 17 ont contractualisé avec l'État en 2016, aucune n'a accepté d'accroître son effort de formation sur ses ressources propres pour compléter les moyens supplémentaires engagés par l'État. Certes, le bilan définitif du Plan pourra mettre en évidence un effort additionnel de certaines régions, mais il s'agira de dépenses de rémunération des stagiaires, sur lesquelles elles n'ont pas de maîtrise certaine.

Par ailleurs, le calendrier et les modalités d'exécution du Plan ont été arrêtées sur la base d'objectifs quantitatifs à court terme, sans viser l'efficacité ou l'efficience de la dépense, malgré l'ampleur de l'engagement financier de l'État. Cette démarche a entraîné des insuffisances manifestes :

- l'objectif avait été fixé à un million d'entrées en formation au 31 décembre 2016, alors que le plan n'avait été annoncé que le 18 janvier 2016 et que les conventions n'ont pu être signées avec les conseils régionaux qu'au printemps 2016 : ce resserrement des délais conduisait inévitablement à recourir massivement à des aides individuelles plus coûteuses pour compléter l'augmentation insuffisante de l'offre conventionnée ;
- la tension imposée par ce calendrier conduisait en outre à chercher en priorité à améliorer le taux de remplissage de stages qui avaient déjà été achetés, au risque d'orienter vers ceux-ci des personnes qui n'avaient pas le profil adéquat ou qui ne présentaient pas la motivation requise : l'annexe relative aux stages AFPA montre ainsi que les taux d'abandon ont été élevés pour les stages les plus importants en volume (maçonnerie, distribution, etc.) ;
- la répartition des rôles entre Pôle emploi et les régions a été largement dictée par leur capacité respective à faire entrer rapidement des demandeurs d'emploi en stage. Le choix des formations achetées a été fortement influencé par le plafond moyen de 3 000 € par formation supplémentaire qui correspondait à la contribution de l'État prévue par les conventions. Ce plafond a également eu un impact sur la politique des régions en matière de rémunération des stagiaires : la proportion des formations rémunérées a été moins élevée dans les régions qui voulaient éviter une augmentation de ce poste de dépenses (en Île-de-France par exemple).

d) Des objectifs quantitatifs atteints, mais une absence d'exigence qualitative

L'objectif essentiel du Plan 500 000 - c'est-à-dire dépasser le million d'entrées en stage - a été finalement atteint, au prix parfois d'un décalage dans le temps²⁹.

Tableau n° 9 : entrées en formation

| Public : ensemble des personnes en recherche d'emploi | Formation | | |
|--|------------------|----------------|---------------|
| | Cumul 2016 | Cumul 2015 | % 2016/2015 |
| Mois : décembre 2016 Entrées cumulées depuis Janvier 2016 | | | |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 118 729 | 77 884 | 152,4% |
| Bourgogne-Franche-Comté | 43 053 | 27 382 | 157,2% |
| Bretagne | 46 564 | 32 824 | 141,9% |
| Centre-Val de Loire | 34 840 | 24 610 | 141,6% |
| Corse | 3 902 | 2 612 | 149,4% |
| Grand Est | 97 755 | 64 067 | 152,6% |
| Guadeloupe | 9 964 | 5 943 | 167,7% |
| Guyane | 3 078 | 1 719 | 179,1% |
| Hauts-de-France | 100 875 | 68 902 | 146,4% |
| Île-de-France | 134 502 | 83 003 | 162,0% |
| La Réunion | 19 666 | 8 583 | 229,1% |
| Martinique | 9 739 | 4 944 | 197,0% |
| Mayotte | 1 563 | 1 826 | 85,6% |
| Normandie | 56 099 | 41 076 | 136,6% |
| Nouvelle Aquitaine | 89 832 | 65 510 | 137,1% |
| Occitanie | 104 072 | 71 035 | 146,5% |
| Pays-de-la-Loire | 53 069 | 39 487 | 134,4% |
| Provence-Alpes-Côte-d'Azur | 86 537 | 57 234 | 151,2% |
| Total | 1 013 839 | 678 641 | 149,4% |

*Champ : France entière, personnes en recherche d'emploi.
Source : Dares (BREST).*

Aucun objectif n'avait été défini en ce qui concerne les formations à privilégier au regard des publics ciblés. En raison de leurs processus d'achats, toutes les régions n'ont pas été en capacité de renseigner le tableau de bord utilisant les définitions arrêtées nationalement par la Dares³⁰, et qui permettait de distinguer les types de formation (certifiantes, professionnalisantes, d'adaptation au poste, etc.). Pour 142 000 formations (14 % du total), on ne connaît pas le type de stage suivi par les bénéficiaires.

2 - Le compte personnel de formation a servi au refinancement de Pôle emploi et des régions, en laissant peu de place à l'initiative des bénéficiaires

La loi du 5 mars 2014 avait instauré le compte personnel de formation (CPF) et le conseil en évolution professionnelle (CEP) afin de permettre aux actifs de mieux maîtriser leur parcours de formation en laissant une large place à leur initiative. Or, la mise en œuvre du Plan 500 000 est allée à l'encontre de cet objectif.

²⁹ Ce sont les inscriptions, et non les entrées en stage, qui ont été comptabilisées à fin 2016 en Île-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³⁰ C'est notamment le cas pour la distinction entre formations certifiantes et formations qualifiantes, comme en Île-de-France par exemple.

En effet, le FPSPP a en réalité mobilisé le compte personnel de formation pour financer les heures de formation destinées aux demandeurs d'emploi, en versant une subvention globale à Pôle emploi et aux régions. Certes, ce versement devait être effectué sous réserve de l'obtention de l'accord de chaque bénéficiaire et de l'éligibilité au CPF des formations financées. Il reste que ce versement du FPSPP venait en remboursement³¹ des dépenses exposées par Pôle emploi ou par les régions, qu'il s'agisse de formations conventionnées ou d'aides individuelles.

Dans ce contexte, rien n'avait été prévu pour qu'un demandeur d'emploi prenne l'initiative d'utiliser de façon autonome son compte personnel de formation : ainsi, un demandeur d'emploi qui voulait financer seul sa formation par les heures capitalisées sur son compte personnel de formation et, le cas échéant, sur ses ressources propres, devait en pratique rencontrer son conseiller Pôle emploi pour enclencher le CPF, ce qui amenait le FPSPP à refinancer Pôle emploi. Ce système excluait donc que le demandeur d'emploi puisse s'adresser directement à un organisme de formation, choisi sans passer par Pôle emploi et sans qu'un lien soit établi entre Pôle emploi et le FPSPP³².

a) Le conventionnement avec Pôle emploi

La convention conclue entre le FPSPP et Pôle emploi permettait à ce dernier d'obtenir un cofinancement sur un nombre important d'aides individuelles à la formation (AIF) et d'actions de formation conventionnées (AFC), comme le montre le tableau ci-dessous. En pratique, le compte personnel de formation a fonctionné comme une subvention du FPSPP venant atténuer le coût des formations pour Pôle emploi.

Tableau n° 10 : part des AIF et des AFC de Pôle emploi cofinancées par le CPF

| | AFC | | | AIF | | | dotation du FPSPP | |
|------|-------------|----------|---------------|-------------|----------|---------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| | cofinancées | au total | % cofinancées | cofinancées | au total | % cofinancées | dotation prévue par convention | dotation sollicitée sur justificatifs |
| 2015 | 40 495 | 57 142 | 70,9 % | 80 209 | 122 923 | 65,3 % | 78 M€ | 71,5 M€ |
| 2016 | 70 872 | 157 812 | 44,9 % | 132 206 | 270 410 | 48,9 % | 130 M€ | 129,1 M€ |

Source : Cour des comptes, d'après des données fournies par Pôle emploi.

Sous l'effet du Plan 500 000, le nombre d'actions de formation cofinancées par Pôle emploi et le FPSPP au moyen du compte personnel de formation est passé de 120 704 en 2015 à 203 078 en 2016, soit près des deux tiers des aides individuelles et la moitié des achats collectifs de l'opérateur.

³¹ Ce remboursement devait intervenir en contrepartie de l'inscription de dépenses supplémentaires par rapport au budget initial de la région.

³² Pôle emploi tient compte néanmoins du choix du salarié en faveur d'une formation ou d'un organisme particuliers.

Les formations les plus cofinancées par le CPF sont aussi celles auxquelles recourent le plus souvent les demandeurs d'emploi : transports, manutention, sécurité, action sociale et santé, hôtellerie-restauration et apprentissage des langues. Elles ont été généralement courtes : en 2016, 45,2 % des formations financées par le compte personnel de formation n'ont pas dépassé 100 heures (48,9 % en 2015). La mobilisation du CPF a été particulièrement forte dans deux régions : Auvergne-Rhône-Alpes, qui n'était pas partie prenante au Plan 500 000, et Provence-Alpes Côte d'Azur, qui avait délégué une part importante de sa mise en œuvre à Pôle emploi.

Tableau n° 11 : régions dans lesquelles Pôle emploi a le plus fortement bénéficié d'un cofinancement au titre du CPF (par ordre décroissant en 2016)

| | 2015 | | 2016 |
|----------------------------|----------------------|--------|--------|
| Provence-Alpes Côte d'Azur | PACA | 12 664 | 26 523 |
| Auvergne-Rhône-Alpes | Auvergne : | 3 600 | 26 218 |
| | Rhône-Alpes : | 11 981 | |
| Île-de-France | Île-de-France | 15 976 | 24 350 |
| Hauts-de-France | Nord-Pas-de-Calais : | 8 940 | 23 795 |
| | Picardie : | 2 232 | |
| Grand-Est | Alsace : | 5 889 | 16 130 |
| | Champagne-Ardenne : | 2 531 | |
| | Lorraine : | 2 512 | |

Source : Bilan des réalisations CPF 2015 et 2016, FPSPP-Pôle emploi.

Ces taux de recours élevés au CPF ont permis d'afficher une montée en puissance significative de ce dispositif lors de la mise en œuvre du Plan 500 000. Selon le bilan réalisé par Pôle emploi, 80 % des heures mobilisées ont été financées par la dotation d'« amorçage » du FPSPP dans la limite de 100 heures.

Alors que le montant pris en charge par le FPSPP pour une heure mobilisée au titre du CPF était de 9 € - pour Pôle emploi comme pour les conseils régionaux -, Pôle emploi a constaté en définitive que le coût moyen horaire des formations financées (frais pédagogiques et aides à la mobilité) s'établissait, pour l'opérateur, à 11,5 € en 2015 et à 11,8 € en 2016³³. Pôle emploi estime qu'en 2016, 58 % des formations éligibles au cofinancement par le CPF présentaient un coût horaire supérieur à 9 €. Sur l'ensemble des formations, le reste à charge pour l'opérateur sur les 100 premières heures atteindrait environ 40 M€ (dont 23,5 M€ d'aides à la mobilité).

³³ Le coût atteint 13,2 € en 2015 et 13,8 € en 2016 en prenant en compte la rémunération de formation financée par Pôle emploi (RFPE), mais le CPF n'a pas vocation à financer la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

**Tableau n° 12 : coût total pour Pôle emploi des formations cofinancées par le CPF
(avant refinancement partiel par le FPSPP)**

| <i>en M€</i> | Frais pédagogiques et aides à la mobilité | Rémunération des stagiaires | Total |
|--|---|-----------------------------|-------|
| 2015 : | | | |
| - coût total | 215,3 (dont 13,6 d'aides à la mobilité) | 51,5 | 266,8 |
| - coût pris en charge par le FPSPP au titre des 100 premières heures | 72,2 | - | 72,2 |
| - coût supporté par Pôle emploi au titre des 100 premières heures | 92,0 | 14,1 | 106,1 |
| 2016 : | | | |
| - coût total | 453 (dont 23,5 d'aides à la mobilité) | 115,8 | 568,7 |
| - coût pris en charge par le FPSPP au titre des 100 premières heures | 129,5 | - | 129,5 |
| - coût supporté par Pôle emploi au titre des 100 premières heures | 169,6 | 28,9 | 198,4 |

Source : Bilan des réalisations CPF 2015 et 2016, FPSPP-Pôle emploi.

Pour faciliter le recours au CPF, une instruction a été diffusée par Pôle emploi à ses conseillers au début de 2017, afin de simplifier le dispositif des aides individuelles à la formation : elle rappelait le droit du demandeur d'emploi à choisir lui-même sa formation lorsqu'il dispose d'un nombre d'heures suffisant, en complétant sur ses ressources si nécessaire lorsqu'un cofinancement par Pôle emploi n'est pas possible.

b) Le conventionnement avec les régions

En 2016, le FPSPP a passé des conventions avec les régions, à l'exception d'Auvergne-Rhône-Alpes et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, pour un montant de 148,3 M€. Ce montant a été ramené à environ 132 M€ dans les propositions faites pour 2017. La dotation de 100 heures allouées aux personnes en recherche d'emploi a été reconduite jusqu'à fin 2017³⁴.

Ce montage et sa mise en œuvre ont fait apparaître plusieurs inconvénients :

- la notification des montants disponibles par le FPSPP est intervenue postérieurement au vote du budget par les conseils régionaux qui manquaient donc de visibilité pour tenir compte de cette ressource supplémentaire dans leurs prévisions d'achats de formation ;
- pour ne pas être pénalisées par le type des formations achetées, certaines régions ont négocié un ajustement des listes de formations éligibles au CPF arrêtées par les COPAREF, afin d'y faire entrer leurs formations conventionnées ;

³⁴ La dotation de 100 heures a été décidée par les partenaires sociaux, compte tenu de l'impossibilité de reconstituer le nombre d'heures accumulé au titre du droit individuel à la formation. Pour les partenaires sociaux, cette dotation n'a pas vocation à être pérennisée, lorsque le CPF arrivera à maturité. Reconduite sur la période 2015-2017, elle n'est mobilisable qu'une fois. En revanche, compte tenu de la contribution de 250 M€ du FPSPP au Plan d'investissement dans les compétences, les partenaires sociaux n'ont pas reconduit en 2018 la dotation d'amorçage du CPF. En 2018, les titulaires du CPF pourront mobiliser les heures de CPF acquises depuis 2015 (72 heures au maximum) et les éventuels droits résiduels au DIF.

- dans un contexte marqué par la diminution des budgets votés par certaines régions, l'effet de levier des cofinancements n'était pas certain : le risque existait de voir ces cofinancements venir en substitution et non en complément de l'effort du financeur principal ;
- enfin, les régions ont éprouvé des difficultés à produire les justificatifs demandés par le FPSPP : au premier semestre 2017, toutes les régions n'avaient pas encore transmis les bilans relatifs aux conventions pour 2015.

Au total, 15 régions ont conventionné avec le FPSPP en 2017, dont 8 avec un montant complémentaire par rapport à 2016, pour un montant de 77,6 M€. Initialement, le FPSPP avait proposé aux 17 régions un montant à répartir de 131,9 M€.

L'exemple de l'Île-de-France

Au titre de la convention de financement du CPF, la région Île-de-France a perçu du FPSPP 9,3 M€ en 2015 et 18,9 M€ en 2016. Fin 2017, la convention 2015 n'était pas encore totalement apurée. Dans l'incertitude sur les montants définitifs à percevoir, liés à la production des justifications, le conseil régional n'a pas souhaité conclure de nouvelle convention avec le FPSPP en 2017.

La situation est particulièrement délicate en Île-de-France, où, contrairement à d'autres régions, il est possible d'avoir accès à un stage de formation conventionné sans prescription du service public de l'emploi, alors que le passage par Pôle emploi est nécessaire d'un point de vue opérationnel pour recueillir le consentement du demandeur d'emploi et déclencher le CPF.

Afin de pouvoir pleinement utiliser la dotation mise à disposition par le FPSPP pour financer la mobilisation du CPF, Pôle emploi a effectué des campagnes de relances téléphoniques après l'entrée en stage, voire même après la fin du stage, pour recueillir le consentement des bénéficiaires et permettre ainsi à la région de bénéficier des possibilités de refinancement par le FPSPP.

Une convention-cadre relative au CPF des demandeurs d'emploi a été conclue en mai 2015 entre l'État, l'Association des régions de France et le FPSPP, mais ni l'État, ni les régions n'ont manifesté l'intention de la reconduire. Désormais, les négociations sur le CPF sont menées directement entre les COPAREF et les régions, avec l'appui du FPSPP.

Tableau n° 13 : bilan des conventions CPF avec les conseils régionaux à fin octobre 2017

| Conventions | nombre de régions concernées | montant conventionné | reste à payer |
|-------------|------------------------------|----------------------|----------------------|
| 2015 | 23 | 89,265 M€ | 19,130 M€, soit 21 % |
| 2016 | 15 | 148,271 M€ | 64,756 M€, soit 44 % |

Source : FPSPP

Selon les données issues du système d'information du CPF, 50 % seulement des montants conventionnés par le FPSPP au titre de 2016 avec les régions avaient été consommés en mai 2017 (86 000 formations pour 8,1 millions d'heures et 73 M€). Le COPANEF a décidé le report sur 2017 des montants conventionnés au titre de 2016 et non consommés.

B - Un effet sur le taux d'accès à l'emploi décevant à court terme et mal évalué à moyen terme

Le Plan 500 000 a permis de réaliser des progrès à la fois dans le suivi des programmes - même s'il reste imparfait - et dans le taux d'accès à la formation.

En revanche, le taux d'insertion dans l'emploi n'a pas globalement augmenté et il reste modeste pour les formations conventionnées. On ne peut exclure que le plan ait eu un effet sur l'employabilité de ses bénéficiaires, mais celui-ci n'est pas encore visible dans les données disponibles. À plus long terme, les données sur l'effet de la formation sur le destin des demandeurs d'emploi restent très insuffisantes, et cette insuffisance doit être corrigée.

1 - Des effets inégaux sur l'accès à l'emploi

Les évaluations menées sur les programmes de formation des demandeurs d'emploi mettent en évidence un effet globalement favorable sur l'emploi, mais qui doit être nuancé en fonction des publics concernés, du type de formation suivi, et de la période sur laquelle on évalue les résultats.

Tableau n° 14 : Comparaison des taux d'accès à l'emploi des sortants de formation (tous dispositifs confondus) et des demandeurs d'emploi n'ayant pas suivi de formation

| VARIABLE D'INTÉRÊT | FENÊTRE D'OBSERVATION | BÉNÉFICIAIRES SORTANTS (1) | NON BÉNÉFICIAIRES (2) | EFFET ATT (1) - (2) |
|--------------------------|-------------------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------|
| Accès à l'emploi | Au cours des 6 premiers mois | 45,6% | 33,9% | 11,7*** |
| Accès à l'emploi durable | | 32,9% | 20,5% | 12,4 *** |
| Accès à l'emploi | Au cours des 12 premiers mois | 63,8% | 47,8% | 16,0 *** |
| Accès à l'emploi durable | | 50,9% | 34,6% | 16,3 *** |

LA PROBABILITÉ POUR QU'UN COEFFICIENT SOIT NUL EST INFÉRIEURE À 1% (***), 5% (**), 10% (*).

ALGORITHME D'APPARIEMENT : PLUS PROCHE VOISIN AVEC REMISE (UN NON BÉNÉFICIAIRE PEUT ÊTRE APPARIÉ À PLUSIEURS BÉNÉFICIAIRES).

LECTURE : SUR LE RETOUR À L'EMPLOI ENTRE T ET T+6, EST OBSERVÉ UN ÉCART DE 11,7 POINTS DE % ENTRE LES INDIVIDUS BÉNÉFICIAIRES DE LA FORMATION (TAUX DE RETOUR À L'EMPLOI DE 45,6%) ET CEUX N'AYANT PAS BÉNÉFICIÉ D'UNE FORMATION (TAUX DE RETOUR À L'EMPLOI DE 33,9%).

SOURCES DES DONNÉES : FICHER HISTORIQUE DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET DPAE.

Source : Pôle emploi³⁵

³⁵ « La formation des demandeurs d'emploi : quels effets sur l'accès à l'emploi ? » - octobre 2015 – Cette étude portait sur les sortants de formation de mars 2013, visait à comparer les résultats avec ceux obtenus par une cohorte de demandeurs d'emploi non bénéficiaires d'actions de formation, mais présentant les mêmes caractéristiques individuelles observables (grâce à un modèle par appariement), afin de limiter les biais de sélection.

a) Les effets de la formation différent fortement à court terme et à moyen terme

En se fondant sur une comparaison entre les cohortes des demandeurs d'emploi qui ont suivi ou non des actions de formation au cours de leur parcours, la littérature économique met en lumière des effets très divers de l'entrée en formation :

- la perspective d'une entrée obligatoire en formation peut tout d'abord avoir pour conséquence d'augmenter fortement le taux de retour à l'emploi au cours des semaines qui précèdent. Pour cette raison, plusieurs pays ont instauré dans le passé une obligation de formation au-delà d'une certaine durée de chômage, sous peine de suspendre l'indemnisation : ce fut notamment le cas aux États-Unis (Kentucky, puis Maryland dans les années 1990), au Danemark en 1996 et en Suisse en 2000. En France, où une telle obligation n'existe pas, le taux de retour à l'emploi chute au contraire après la prescription d'une formation, les demandeurs d'emploi suspendant leur recherche d'emploi pour la reprendre à l'issue du stage ;
- au cours du stage, le taux de sortie vers l'emploi est faible, les stagiaires n'étant plus disponibles pour la recherche d'emploi : des études danoise (2003) et allemande (2007) montrent que, plus la formation est longue, plus cet effet dit « d'enfermement » est important ;
- enfin, si la formation améliore les compétences des stagiaires, elle conduit également à accroître leurs prétentions salariales, ce qui peut conduire à des refus d'offres d'emploi qui auraient peut-être été acceptées en l'absence de formation. De ce fait, l'effet de la formation sur le retour à l'emploi peut être positif à court terme, puis s'affaiblir dans le temps.

Une étude de Pôle emploi³⁶ montre ainsi que la formation contribue à créer un effet de motivation au cours des semaines qui suivent la fin du stage ; l'amélioration de la qualification ou des compétences accroît également la probabilité de retour à l'emploi. En outre, le stage, surtout s'il comprend une période en entreprise, permet de nouer des contacts, voire de bénéficier d'un pré-recrutement. Mais cet effet positif a tendance à diminuer avec le temps, car la motivation s'érode et les qualifications tendent à perdre de leur valeur en l'absence d'emploi. Cette étude montre en outre un effet inégal selon les formations suivies : très réduit pour les formations conventionnées, pour lesquelles on n'observe pas d'effet sensible au cours des six mois suivant la formation, il est plus élevé pour les formations opérationnelles directement tournées vers le retour à l'emploi.

En définitive, tout dépend de l'horizon temporel sur lequel est évaluée l'efficacité de la formation des demandeurs d'emploi. Une méta-analyse³⁷ publiée en 2015, fondée sur 207 évaluations de programmes de politiques actives du marché du travail menées depuis 1995³⁸, souligne ainsi que les effets des programmes de formation se font plutôt sentir à moyen et long terme – à deux ou trois ans –, notamment en termes de stabilité dans l'emploi et de

³⁶ Cf. note précédente.

³⁷ « *What works ? A meta analysis of recent active labor market program evaluations* », juillet 2015, David Card, Jochen Kluge et Andrea Weber - IZA (Institut de recherche allemand en économie du travail). Les évaluations analysées proviennent de 47 pays, mais en grande majorité d'Allemagne, du Danemark, de la Suède, des États-Unis et de la France.

³⁸ Cette analyse ne met pas en évidence de différence de résultats significative selon que les évaluations ont été réalisées avec une méthode expérimentale (évaluation dite « randomisée ») ou avec une méthode empirique.

rémunération. Ce constat a été confirmé par des travaux réalisés en 2013 à partir de données allemandes³⁹.

Au total, les programmes de formation ont donc des effets plutôt négatifs à court terme, car ils décalent dans le temps la date d'accès ou de retour à un emploi, mais ils ont des effets plus favorables à long terme sur la stabilité et la qualité de l'emploi retrouvé : plus la formation est longue - et donc généralement qualifiante -, plus ces effets sont observables.

b) Des effets différents selon les publics concernés

Les effets de la formation sur les chômeurs varient également selon leur profil. La probabilité de retour sur le marché du travail augmente avec le niveau de diplôme et diminue avec l'âge. Elle est également fortement dépendante du passé professionnel du demandeur d'emploi : l'impact de la formation est positif pour les individus ayant eu une expérience d'emploi récente, mais il apparaît non significatif, voire négatif, pour les personnes ayant quitté leur emploi depuis longtemps.

Ce constat s'explique par deux effets opposés des politiques de formation. À un effet d'acquisition de savoirs et d'aptitudes, *a priori* bénéfique pour l'employabilité des demandeurs d'emploi, s'oppose un effet de sélection : les publics dont l'employabilité est peu élevée, pour des raisons d'ancienneté du chômage ou de faible niveau de diplôme, sont surreprésentés dans les formations. Or, les chômeurs les plus qualifiés tirent, en raison de leurs caractéristiques plus favorables pour retrouver un emploi, un bénéfice plus important de la formation⁴⁰.

Une perception difficile des attentes des entreprises vis-à-vis de la formation

La plupart des études montrent que l'adéquation stricte entre la formation et le poste à pourvoir n'est pas le principal critère de recrutement des entreprises. Selon une étude de Pôle emploi, seulement 46 % des entreprises font de la formation leur premier critère de sélection lors des recrutements, contre 60 % pour l'expérience professionnelle ou 64 % pour les compétences transversales comme la polyvalence ou la capacité d'adaptation.

Les employeurs expriment souvent leurs attentes avec les mêmes termes génériques : motivation, autonomie, capacité d'initiative... Ces notions étant difficilement objectivables, ils s'appuient sur des critères censés les identifier de façon indirecte, en premier lieu le niveau de diplôme. Mais, si les entreprises valorisent les qualités telles que l'expérience, la polyvalence ou la capacité d'adaptation, c'est aussi parce qu'elles ont du mal à mettre en œuvre une réelle gestion des compétences, c'est-à-dire à identifier précisément et à anticiper leurs besoins. D'après le CÉREQ⁴¹, elles sont moins de 15 %, essentiellement les grandes entreprises, à mener une politique précise de gestion des compétences.

En définitive, dans la mesure où l'efficacité des programmes de formation dépend fortement des caractéristiques individuelles des stagiaires, plus les programmes de formation

³⁹ Aderonke Osikominu, également chercheur à l'IZA - Les évaluations disponibles portent le plus souvent sur des pays qui ont développé des politiques actives en matière de formation : Danemark, Suède, Pays-Bas, Allemagne, Autriche, Suisse.

⁴⁰ Estimating the Effect of a Retraining Program on the Re-Employment Rate of Displaced Workers - Cavaco, Fougère, et Pouget - *Empirical Economics*, 2013, 44 (1), 261-287.

⁴¹ Centre d'études et de recherche sur les qualifications.

s'adressent à un public large et selon des modalités peu individualisées, plus ils risquent de voir leur rendement diminuer. Aussi, le ciblage des actions de formation par les conseillers du service public de l'emploi est essentiel pour évaluer les besoins de formation des chômeurs et les orienter vers des formations adaptées, au bon moment de leur parcours d'insertion professionnelle : les évaluations montrent que l'effet maximal des formations est obtenu lorsque la formation débute après environ six mois de chômage, cette période permettant de mesurer les freins à l'accès à l'emploi, d'affiner le projet professionnel et de trouver une formation adaptée sans que faiblisse la motivation.

Dans ces conditions, la comparaison des performances des différents types de formation – remise à niveau, stage pré-qualifiant, formation qualifiante, préparation opérationnelle à l'emploi dans le cadre d'une promesse d'embauche... – sur la base d'un indicateur unique (le taux de retour à l'emploi dans les six mois) apparaît singulièrement peu pertinente au regard de la diversité des objectifs et de la nécessité, pour certains demandeurs d'emploi, de suivre un parcours de formation en plusieurs étapes pour voir leur employabilité s'améliorer. Les indicateurs de suivi doivent être plus différenciés, afin de mieux refléter dans leur complexité les liens entre formation et emploi et l'efficacité des actions de formation⁴².

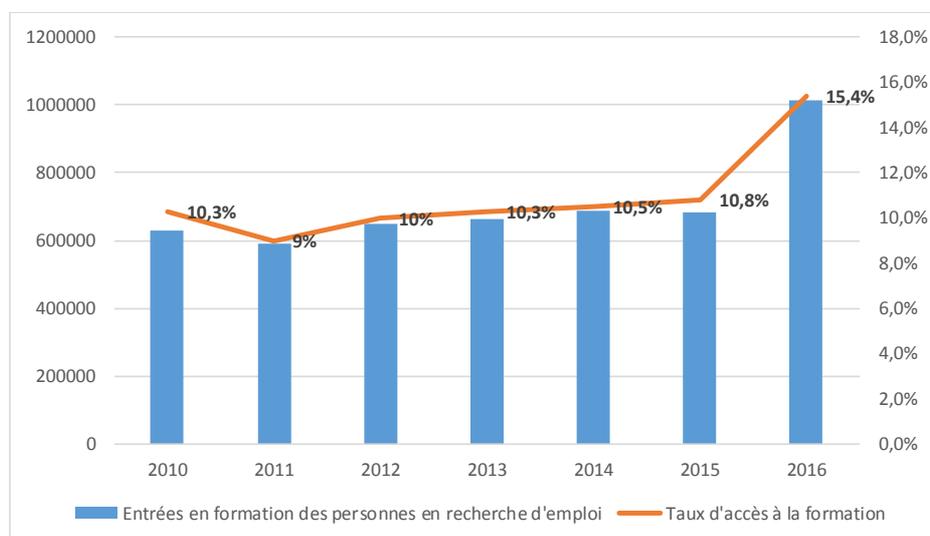
2 - Un taux d'accès à la formation en voie d'amélioration

a) L'accès à la formation a fortement progressé en 2016

La Dares estime le taux d'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi à 10,8 % en 2015 et à 15,4 % en 2016. Le nombre d'entrées en formation des personnes en recherche d'emploi, qui était d'environ 530 000 en 2008, a atteint 680 000 en 2013 et, sous l'effet du Plan 500 000, plus d'un million en 2016.

⁴² Pôle emploi explique ainsi la plus faible performance des actions de formation conventionnées par une proportion plus importante de formations aux savoirs de base et indique avoir engagé des travaux pour prendre en compte les parcours de formation dans la mesure des résultats.

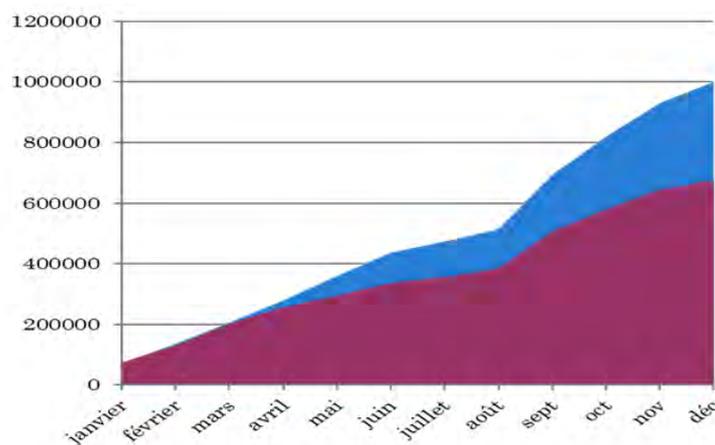
Graphique n° 9 : taux d'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi



Source : Dares

Sur un plan quantitatif, le Plan 500 000 a donc atteint son objectif avec plus d'un million d'entrées en formation en 2016⁴³ – 1 013 000 en 2016 contre 678 000 en 2015 – et une augmentation de la part des demandeurs d'emploi de longue durée accédant à la formation (21 % en 2016, soit une hausse de quatre points).

Graphique n° 10 : entrées en formation supplémentaires réalisées en 2016 par rapport à 2015



Source : Dares

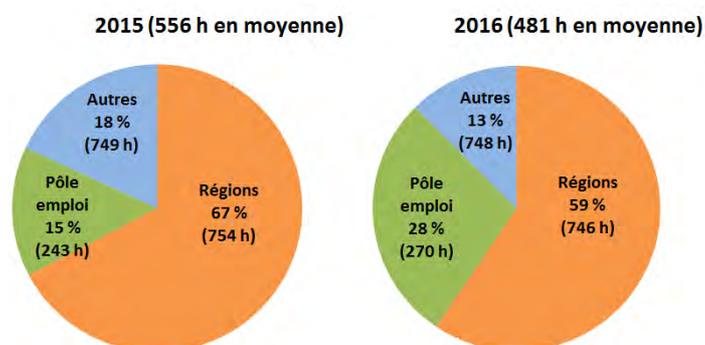
Le recours accru au CPF en 2016 a également fait progresser la part des formations certifiantes : leur nombre a augmenté de 72 % entre 2015 et 2016, en passant de 198 000 à

⁴³ Cf. annexe n° 4 sur les résultats du Plan 500 000 par région.

341 000, les acheteurs ayant modifié la structure de leurs achats pour bénéficier des financements attachés au CPF. Pôle emploi souligne toutefois le manque de fiabilité des données de 2015.

La part prépondérante prise par Pôle emploi dans la mise en œuvre du Plan 500 000 a également eu un impact sur la durée moyenne des stages, car ils sont, chez cet opérateur, de bien plus courte durée (2,2 mois en moyenne) que ceux des régions (5,5 mois). De ce fait, le Plan 500 000 a eu pour effet une diminution de la durée moyenne des stages : 50 % des personnes entrées en formation en 2016 ont suivi un stage d'une durée inférieure à trois mois.

Graphique n° 11 : évolution de la durée moyenne des stages de formation destinés aux personnes en recherche d'emploi

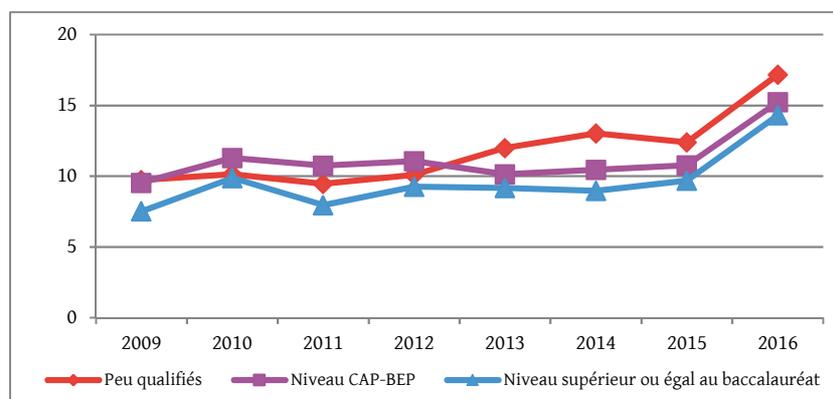


Source : Dares (à partir de la base Brest)

b) Une amélioration qui bénéficie aussi aux personnes non qualifiées et aux seniors

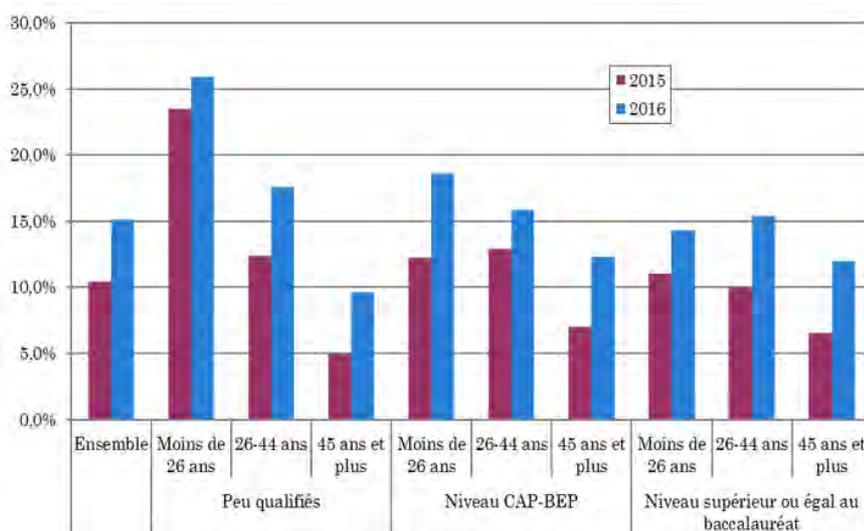
Les statistiques publiées par la Dares mettent en évidence une amélioration de l'accès des demandeurs d'emploi peu qualifiés aux actions de formation : avec une augmentation de 2,7 points entre 2009 et 2015, leur taux d'accès à la formation a dépassé à partir de 2013 celui des personnes de niveau CAP-BEP ou de niveau supérieur ou égal au baccalauréat.

De même, dans le bilan du Plan 500 000, le taux d'accès à la formation a été plus élevé pour les demandeurs d'emploi peu qualifiés (17,2 %) que pour les personnes ayant un diplôme de niveau CAP-BEP (15,2 %) ou les personnes plus diplômées (14,3 %). En revanche, les demandeurs d'emploi peu qualifiés n'ont pas plus bénéficié que les autres publics de l'amélioration générale de l'accès à la formation intervenue au cours du Plan 500 000 : l'augmentation en 2016 du taux d'accès à la formation s'est élevée, quel que soit le niveau de diplôme, entre 4,5 et 4,8 points de plus.

Graphique n° 12 : taux d'accès à la formation selon le niveau de diplôme

Lecture : En 2016, 17,2 % des personnes peu qualifiées ayant connu au moins un mois principalement au chômage sont entrées en formation. Champ : personnes ayant connu au moins un mois principalement au chômage dans l'année ; France métropolitaine. Sources : ASP, Pôle emploi, régions, enquête Emploi en continu (Insee) ; traitement Dares (base Brest).

En revanche, les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus ont comparativement un peu plus bénéficié du Plan 500 000 : leur taux d'accès à la formation est passé de 6 % en 2015 à 11,5 % en 2016. Dans le cadre de la négociation de la dernière convention d'assurance chômage en 2017, les partenaires sociaux se sont accordés sur une révision de la filière d'indemnisation des seniors âgés de 50 à 54 ans, qui s'est accompagnée d'une dotation spécifique, à concurrence maximum de 500 heures, sur leur compte personnel de formation. Un accord national interprofessionnel a été négocié à cet effet fin 2017.

Graphique n° 13 : évolution des taux d'accès à la formation en 2016 en fonction de l'âge et du niveau de qualification

Source : Dares (à partir de la base Brest)

3 - Un taux d'insertion dans l'emploi qui demeure modeste

a) Des taux d'insertion limités pour les achats de stages collectifs

L'amélioration globale, au cours de la période récente, de l'accès des demandeurs d'emploi à la formation ne s'est pas accompagnée d'une amélioration des taux d'insertion dans l'emploi. L'effet des formations sur le retour à l'emploi est demeuré limité, notamment pour l'accès à l'emploi durable, c'est-à-dire d'une durée supérieure à six mois.

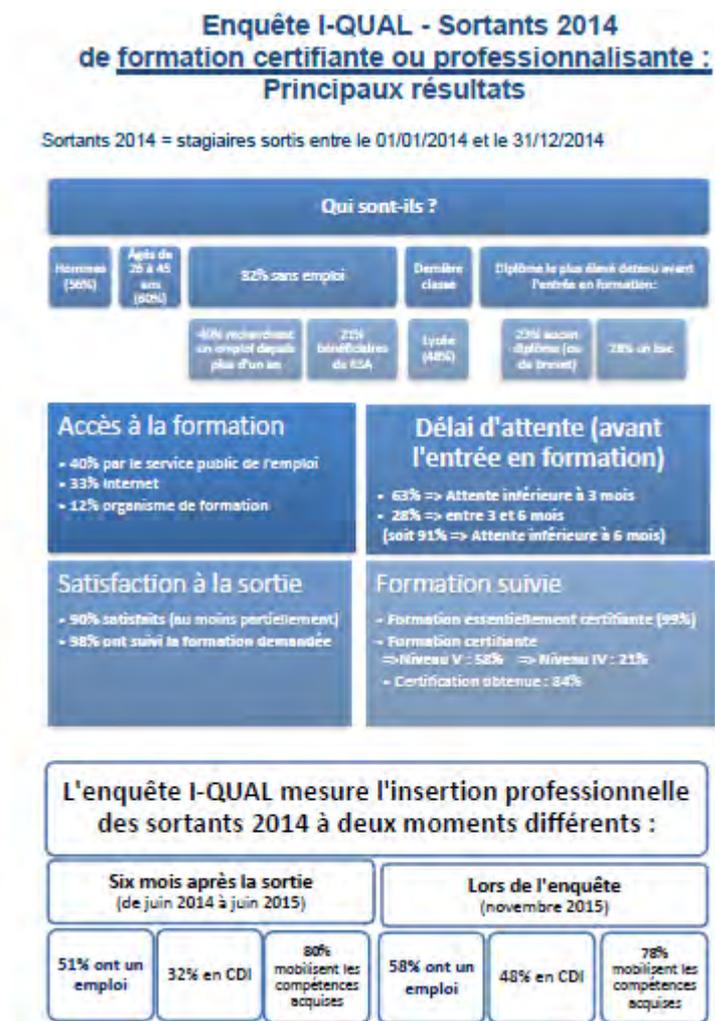
En 2015, 51,4 % des demandeurs d'emploi ont eu accès à un emploi d'une durée d'un mois ou plus au cours des six mois suivant la formation ; 28,4 % seulement ont eu accès à un emploi durable. Les résultats ont été encore moins satisfaisants pour les personnes peu qualifiées, dont le taux d'accès à un emploi d'une durée supérieure à six mois ne s'est élevé qu'à 21 %.

La capacité d'insertion dans l'emploi varie toutefois en fonction des dispositifs de formation. Ils sont plus élevés pour les actions de formation préalable au recrutement (AFPR) ou les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI), qui supposent l'existence d'une promesse d'embauche sur un poste à pourvoir : pour ces dispositifs, le taux d'accès à l'emploi s'est élevé à 62,3 % en 2015 pour les emplois d'une durée supérieure à six mois, contre 22,9 % seulement pour les autres dispositifs⁴⁴.

Par ailleurs, comme le montrent les résultats de l'enquête réalisée par la région Île-de-France sur les sortants de formation en 2014, les taux d'accès à l'emploi sont plus élevés pour les formations certifiantes ou professionnalisantes.

⁴⁴ Y compris les formations de remise à niveau et stages pré-qualifiants par exemple qui sont nécessaires, mais pas forcément suffisants pour accéder directement à un emploi stable.

Schéma n° 2 : résultats de la dernière enquête réalisée pour la région Île-de-France sur les sortants de formation en 2014



Source : Région Île-de-France

Le taux de réussite aux certifications varie fortement en fonction du niveau de formation : pour 2015, il était de 75 % au niveau V, de 68 % aux niveaux IV et III, et de 57 % seulement aux niveaux II et I. En revanche, aucune donnée du système d'information ne permet de savoir quelle part des stagiaires a progressé d'un niveau de qualification à l'issue de la formation. De même, il n'est pas possible de savoir quelle part des stagiaires en formation préqualifiante ou en remise à niveau a poursuivi son parcours par un stage qualifiant ou un contrat en alternance.

b) Le taux de retour à l'emploi ne s'est pas amélioré avec le Plan 500 000

Les chiffres de 2016 diffèrent peu des résultats nationaux pour 2015. Pour les personnes entrées en formation en 2016 et sorties entre janvier et novembre 2016, le taux d'accès à l'emploi s'est élevé à 51,2 % et le taux d'accès à l'emploi durable à 27,6 %, ce qui représente dans les deux cas une baisse légère.

Cette diminution a été plus forte pour les demandeurs d'emploi de longue durée ou peu qualifiés (- 1,3 point). Ces résultats s'expliquent par le fait que l'ampleur du Plan 500 000 a amené en formation des publics éloignés de l'emploi qui y accédaient moins précédemment. En outre, les dispositifs débouchant le plus directement sur l'emploi (de type POEI et AFPR) ont augmenté en volume, mais leur proportion dans les entrées totales en formation a baissé, ce qui a contribué à la baisse du taux global d'insertion dans l'emploi.

Tableau n° 15 : taux d'accès à l'emploi et à l'emploi durable⁴⁵ par public bénéficiaire et type de formation

| | Ensemble des demandeurs d'emploi | | Dont : peu qualifiés ou demandeurs d'emploi de longue durée | | Dont : autres demandeurs d'emploi | |
|--------------------------|----------------------------------|----------------|---|----------------|-----------------------------------|----------------|
| | Emploi | Emploi durable | Emploi | Emploi durable | Emploi | Emploi durable |
| Taux d'accès 2016 | | | | | | |
| Ensemble des formations | 51,2 % | 27,6 % | 42,0 % | 21,3 % | 57,8 % | 32,1 % |
| dont AFPR, POEI | 81,4 % | 63,8 % | 76,0 % | 57,7 % | 83,7 % | 66,3 % |
| dont hors AFPR/POEI | 47,2 % | 22,8 % | 39,0 % | 18,2 % | 53,6 % | 26,5 % |
| Taux d'accès 2015 | | | | | | |
| Ensemble des formations | 51,4 % | 28,4 % | 43,1 % | 22,6 % | 56,7 % | 32,0 % |
| dont AFPR, POEI | 79,0 % | 62,3 % | 74,4 % | 57,3 % | 80,8 % | 64,3 % |
| dont hors AFPR/POEI | 47,0 % | 22,9 % | 39,5 % | 18,6 % | 52,0 % | 25,7 % |

Champ : demandeurs d'emploi entrés en formation dans l'année et sortis de cette formation entre janvier et novembre de la même année ; France entière

Source : Données Pôle emploi. Rapport d'évaluation du Plan 500 000 formations supplémentaires, décembre 2017.

⁴⁵ La notion d'emploi durable comprend les situations professionnelles suivantes : CDI, CDD et missions d'intérim de plus de six mois, stage ou titularisation dans la fonction publique, création d'entreprise.

Tableau n° 16 : devenir des stagiaires inscrits à Pôle emploi

| Région | Demandeurs sortis de formation entre janvier et novembre 2016 (parmi les entrants en formation de 2016) | Taux d'accès à l'emploi dans les 6 mois suivant la sortie de formation | | | | | |
|----------------------------|---|--|----------------|---|----------------|-----------------------------------|----------------|
| | | Ensemble des demandeurs d'emploi | | Dont : peu qualifiés ou demandeurs d'emploi de longue durée | | Dont : autres demandeurs d'emploi | |
| | | Emploi | Emploi durable | Emploi | Emploi durable | Emploi | Emploi durable |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 56 386 | 56,2% | 30,5% | 47,1% | 23,9% | 61,9% | 34,6% |
| Bourgogne-Franche-Comté | 21 935 | 52,2% | 26,9% | 43,6% | 20,4% | 59,0% | 32,0% |
| Bretagne | 22 897 | 55,0% | 27,8% | 43,3% | 20,7% | 61,1% | 31,4% |
| Centre-Val de Loire | 17 468 | 53,3% | 29,2% | 42,3% | 21,1% | 61,5% | 35,2% |
| Corse | 1 627 | 52,2% | 29,3% | 43,3% | 21,8% | 58,9% | 35,0% |
| Grand Est | 54 022 | 47,4% | 24,7% | 37,5% | 18,6% | 55,9% | 30,0% |
| Guadeloupe | 3 016 | 28,1% | 14,2% | 21,6% | 11,0% | 36,2% | 18,2% |
| Guyane | 1 099 | 34,0% | 22,4% | 27,9% | 16,9% | 40,8% | 28,5% |
| Hauts-de-France | 51 439 | 51,9% | 26,2% | 42,9% | 19,8% | 59,3% | 31,4% |
| Île-de-France | 62 948 | 49,0% | 29,9% | 43,3% | 25,7% | 53,5% | 33,3% |
| La Réunion | 8 584 | 38,7% | 23,7% | 33,6% | 20,6% | 44,2% | 27,0% |
| Martinique | 3 043 | 31,6% | 18,1% | 25,7% | 14,4% | 38,3% | 22,4% |
| Mayotte | 604 | 23,8% | 16,9% | 20,9% | 13,2% | 26,3% | 19,9% |
| Normandie | 25 472 | 50,5% | 25,6% | 40,4% | 18,4% | 58,5% | 31,3% |
| Nouvelle Aquitaine | 42 437 | 53,8% | 28,8% | 44,0% | 21,6% | 59,8% | 33,2% |
| Occitanie | 55 318 | 48,3% | 25,9% | 38,8% | 19,5% | 55,3% | 30,4% |
| Pays-de-la-Loire | 21 790 | 58,5% | 29,1% | 47,2% | 21,8% | 64,8% | 33,2% |
| Provence-Alpes-Côte-d'Azur | 44 137 | 52,0% | 28,9% | 44,9% | 23,9% | 56,8% | 32,3% |
| Total | 494 222 | 51,2% | 27,6% | 42,0% | 21,3% | 57,8% | 32,1% |

Champ : France entière, personnes en recherche d'emploi inscrites à Pôle emploi à l'entrée en formation.

Source: Pôle emploi.

D'une façon générale, même dans les régions économiquement dynamiques, le taux d'accès à l'emploi après une formation n'atteint pas 60 % et le taux d'insertion dans un emploi d'une durée au moins égale à six mois est inférieur à 30 % pour les personnes inscrites à Pôle emploi.

En outre, le fait d'avoir suivi une formation laisse subsister un écart important pour les taux d'accès à l'emploi entre les personnes peu qualifiées et les autres demandeurs d'emploi (15,8 points en moyenne, et 10,8 points pour un accès à un emploi durable).

4 - Des procédures d'évaluation qui restent à définir

De nombreux pays ont développé des démarches d'évaluation plus avancées qu'en France, où l'appréciation des effets de la politique de formation présente de nombreuses lacunes : absence ou manque de fiabilité des données, faiblesse du suivi, et absence de véritable démarche évaluative. Les principales limites tiennent aux outils d'observation et aux indicateurs de résultats.

a) Malgré des progrès récents, les données recueillies ont une fiabilité insuffisante

De nombreuses insuffisances caractérisent le suivi statistique des formations destinées aux demandeurs d'emploi :

- sur le plan national, la Dares alimente chaque année la base de données « Brest », relative aux stages de formation suivis par les personnes en recherche d'emploi, à partir des données collectées auprès de Pôle emploi, des régions et de l'agence de services et de paiement (ASP). Une enquête annuelle complémentaire est menée auprès des principaux financeurs de la formation des demandeurs d'emploi pour préparer notamment l'annexe au projet de loi de finances consacrée à la formation professionnelle. Les données publiées par la Dares

portent principalement sur le montant des dépenses par financeur, le type de dépenses pris en charge (frais pédagogiques, rémunération des stagiaires, coûts annexes) et la durée des stages. Pour la mise en œuvre du Plan 500 000, elles comprenaient également l'objectif de la formation et le taux d'insertion dans l'emploi par région ;

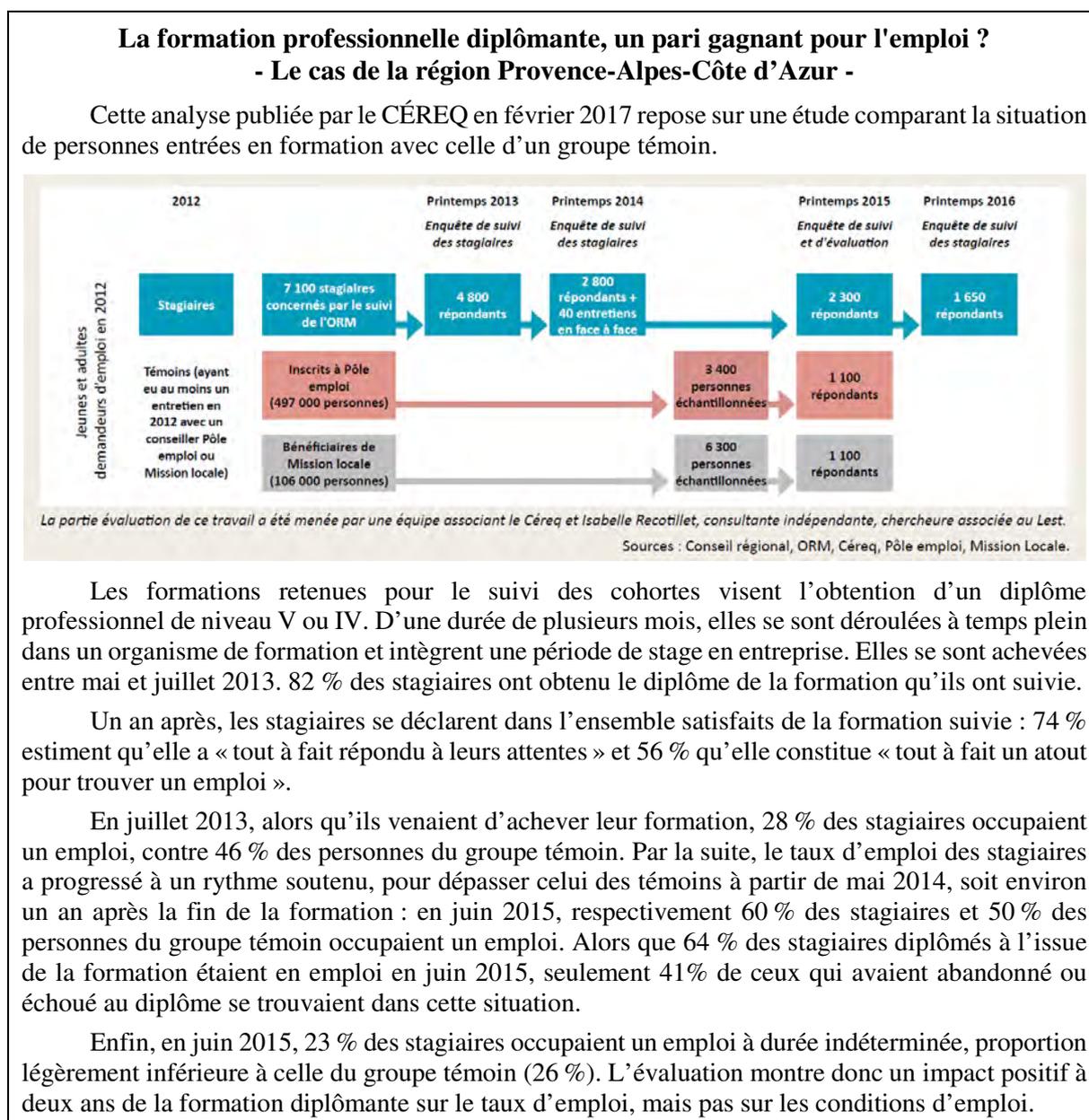
- ces données souffrent de plusieurs limites : chaque année, les données d'une ou plusieurs régions sont manquantes ; aucun rapprochement entre les dépenses engagées et les recettes perçues par les financeurs finaux n'est présenté ; enfin, aucune donnée relative aux niveaux de qualification des demandeurs d'emploi et des formations, aux taux de réussite aux certifications, aux taux d'abandon ou encore à l'enchaînement des stages pré-qualifiants et qualifiants n'est publiée.
- les systèmes d'information des régions n'ont pas été conçus pour constituer une aide au pilotage, mais pour suivre l'exécution des marchés publics. L'objectif premier de ce suivi est de permettre aux services régionaux de contrôler le respect des clauses contractuelles par les organismes de formation avant de procéder au paiement des prestations. De ce fait, il n'est pas toujours possible de mettre en relation les caractéristiques individuelles des stagiaires et celles des stages de formation : ainsi, par exemple, le système d'information déployé en 2012 en Île-de-France, dénommé SAFIR, comporte deux modules pour la passation et l'exécution des marchés, mais pas l'infocentre prévu pour effectuer des requêtes sur ces données ;
- en revanche, à l'occasion du suivi du Plan 500 000, le dispositif de remontée de données à la Dares a été complété par un tableau de bord mensuel renseigné par Pôle emploi⁴⁶ et les régions afin de permettre un suivi régulier, par le CNEFOP, des entrées en formation tout au long de l'année. Les échanges entre la Dares et les services des régions ont permis d'identifier et d'expliquer des écarts parfois importants entre les données issues de la base Brest et celles qui sont fournies par les régions, concernant par exemple les stages suivis par des personnes ne bénéficiant pendant leur période de formation ni d'une indemnisation, ni d'une rémunération.

b) Des études de cohortes devraient être menées

Les indicateurs actuellement utilisés pour mesurer les résultats de la formation des demandeurs d'emploi sont essentiellement centrés sur le retour à l'emploi à court terme et sur la satisfaction des stagiaires. Il existe très peu d'éléments permettant d'apprécier l'effet des formations sur la qualité de l'emploi retrouvé, et plus largement sur la trajectoire individuelle des stagiaires, ce qui supposerait l'analyse de cohortes sur plusieurs années. En outre, les enquêtes réalisées par les régions sur le devenir des stagiaires sont peu nombreuses et rarement publiées.

⁴⁶ Les indicateurs suivis par Pôle emploi sont fixés par la convention tripartite conclue entre l'État, l'Unédic et l'opérateur ou contractualisés dans le cadre des plans conjoncturels. La convention conclue pour la période 2015-2018 définit deux indicateurs principaux d'évaluation de l'action de Pôle emploi : le taux de retour à l'emploi et la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises.

L'observatoire régional des métiers (ORM) a mené, à la demande du conseil régional et avec l'appui du CÉREQ, une évaluation sur l'impact des formations diplômantes financées par la région PACA : cet exemple, présenté ci-après, montre l'intérêt de telles enquêtes et l'avantage qu'il y aurait à les généraliser.



Des évaluations probantes nécessitent des informations précises sur les caractéristiques des demandeurs d'emploi, sur le déroulement des actions (conseil en évolution professionnelle, délai d'entrée en formation, dispositifs mobilisés, formations suivies, taux et motifs d'abandon, réussite aux certifications) et sur le devenir des stagiaires (accès à l'emploi à court, moyen et long terme, caractéristiques de l'emploi retrouvé, relation avec la formation suivie). La satisfaction des stagiaires n'est en revanche pas un instrument fiable de mesure de l'efficacité des formations.

En définitive, si l'accent est le plus souvent mis dans les analyses réalisées sur le retour rapide à l'emploi et sur les formations opérationnelles d'adaptation au poste de travail, aucune étude n'a été effectuée sur le devenir à moyen terme des stagiaires qui se sont retrouvés à nouveau inscrits à Pôle emploi dans les 12 ou 24 mois qui ont suivi leur retour à l'emploi. De même, aucune étude n'a été menée pour évaluer l'impact des formations sur la sécurisation des parcours des personnes en activité réduite, qui alternent emploi et chômage ou subissent un temps partiel non choisi.

Cette carence générale des analyses de cohortes sur le long terme est sans doute à mettre en regard du fait que les études sont principalement menées à l'initiative des financeurs, pour lesquels la performance est principalement définie sur le court terme : il apparaît indispensable de mener désormais des études portant sur une durée plus longue.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Par rapport à un système de formation dans lequel les dispositifs s'étaient déjà empilés au fil des années, les initiatives prises à la suite de la crise de 2008 ont apporté un surcroît de complexité, sans réflexion sur la possible amélioration de l'organisation de la formation des demandeurs d'emploi, ni démarche structurée d'évaluation des résultats à moyen terme et ce, malgré les moyens croissants qui ont été engagés.

Le Plan 500 000 concentre, à maints égards, de nombreux exemples de ce qui ne devrait pas être fait : apports à un rythme irrégulier de moyens supplémentaires, objectifs purement quantitatifs et assis sur des besoins mal définis, calendrier irréaliste, cofinancements incertains, définition a posteriori du suivi, etc.

À l'occasion de la négociation des pactes régionaux pluriannuels, qui, avec les programmes nationaux, s'inscriront dans le futur Plan d'investissement dans les compétences (PIC), la Cour ne peut qu'inviter l'État et les financeurs de la formation des demandeurs d'emploi à tirer les conséquences de ce constat, et donc à définir un cadre d'intervention clair et stable dans le temps, tout en s'accordant sur une méthode d'appréciation des résultats des politiques menées.

Ces résultats devraient être mesurés à partir d'indicateurs définis en même temps que les actions à conduire, suffisamment stables pour être intégrés dans les systèmes d'information, partagés par l'ensemble des acteurs et permettant une consolidation nationale, toutes conditions qui ne sont pas actuellement réunies.

Au-delà, il importe de définir une méthodologie d'évaluation des résultats en matière d'insertion dans l'emploi qui ne se résume pas à l'accès à l'emploi dans les six mois après la fin du stage de formation et qui soit homogène au niveau national et régional.

La Cour formule la recommandation suivante :

Orientation n° 2 : s'assurer de l'efficacité des financements supplémentaires apportés par l'État

Recommandation n° 5 : (État, régions) conditionner les contributions financières supplémentaires de l'État à l'intervention de conventions pluriannuelles avec les régions, comportant des engagements réciproques et mesurables selon une méthode homogène.

Chapitre II

Une coordination à renforcer, une gestion à améliorer

La gouvernance de la formation professionnelle est complexe : les différents acteurs de cette politique, qui composent un ensemble désigné sous le terme de « quadripartisme », regroupent l'État, les régions, les représentants des employeurs et ceux des salariés, auxquels il faut rajouter Pôle emploi, les branches professionnelles, les organismes paritaires, etc. Face à une forte intrication des responsabilités, la loi du 5 mars 2014 a cherché à resserrer les instances de gouvernance afin d'améliorer la coordination de cette politique.

Cependant, derrière une architecture qui a une apparence d'ordre, les besoins et les modes de coordination varient considérablement entre les échelons national et régionaux, d'une région à l'autre, et finalement entre les textes et la pratique : les bonnes volontés et les concertations locales prennent fréquemment le pas sur les instances formelles, mais certaines initiatives - par exemple la mise en œuvre du Plan 500 000 - peuvent aussi donner lieu à des stratégies non-coopératives.

La multiplicité des acteurs est également au cœur de deux problèmes de gestion critiques pour le fonctionnement du système : les nombreux systèmes d'information sur lesquels ils s'appuient sont mal interfacés, ce qui complique l'accès des demandeurs d'emploi à la formation et compromet leur suivi ; par ailleurs, l'achat des stages de formation, partagé pour l'essentiel entre Pôle emploi et les régions, est réparti de façon peu cohérente, et leur mise en œuvre prend essentiellement la forme de marchés publics gérés de façon trop rigide pour s'adapter efficacement aux évolutions des demandes des entreprises et des demandeurs d'emploi.

I - Une coordination inégale

A - Une absence de stratégie partagée au niveau national et au niveau régional

1 - Des instances de coordination qui ne permettent pas d'élaborer des politiques communes

a) Des instances récentes, qui n'ont pas réussi à s'imposer

La gouvernance de la formation, de l'emploi et de l'orientation professionnelle a été réformée par la loi du 5 mars 2014, avec la création de quatre nouvelles structures :

- le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) et le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), composés pour l'essentiel des représentants des salariés, des employeurs, des régions et de l'État ;
- le comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF), qui est l'instance nationale regroupant les partenaires sociaux, et le comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation (COPAREF), qui en est la déclinaison régionale.

Ce système souffre de réelles faiblesses. Au niveau régional, c'est le dialogue entre la région et Pôle emploi qui est décisif, les débats au sein des CREFOP ayant un caractère souvent formel, en dépit de la qualité du travail technique fait au sein des commissions et du bureau, auxquelles Pôle emploi participe dans certaines régions (c'est le cas en Île-de-France). Après trois ans d'exercice, les CREFOP ne sont pas devenus les lieux de concertation que prévoyait la loi du 5 mars 2014. En particulier, ils n'ont pas permis d'élaborer des indicateurs communs permettant de tenir des tableaux de bord partagés, ni de réaliser des comparaisons entre les régions, chacune d'entre elles ayant élaboré ses propres outils pour suivre la mise en œuvre du contrat de plan régional de développement des formations et d'orientation professionnelles (CPRDFOP).

Les CREFOP apparaissent en outre handicapés par plusieurs facteurs : le refus de certaines régions de s'inscrire dans le cadre d'une concertation, la faible part des OPCA, qui n'occupent qu'une place marginale dans l'achat direct de formations, et enfin le rôle ambigu de l'État, qui a largement fait échapper à ces instances⁴⁷ le dialogue opérationnel mené à l'occasion du Plan 500 000. Certes, celui-ci a donné lieu à un travail commun important de l'ensemble des acteurs⁴⁸, mais cette mobilisation n'a pas permis de conforter les CREFOP et les COPAREF.

⁴⁷ Bien que le CNEFOP et les CREFOP se soient vus confier une mission de suivi du Plan.

⁴⁸ Selon le bilan réalisé par le COPANEF, un peu plus de la moitié des COPAREF a été associée à la mise en œuvre du Plan 500 000 avec la région et la Direccte et un peu moins de la moitié seulement a été associée à la mise en œuvre de la convention régionale avec Pôle emploi.

Une autre difficulté, souvent mentionnée au cours de l'enquête de la Cour, tient au fait que les partenaires sociaux siégeant dans les CREFOP et les COPAREF ne sont pas toujours reconnus comme des représentants effectifs du monde de l'entreprise. De même, les régions multiplient les initiatives pour échanger non seulement avec les branches professionnelles et les OPCA, mais également directement avec les entreprises.

En outre, les missions du CNEFOP débordent la question de la formation des demandeurs d'emploi, qui n'apparaît pas comme une de ses priorités, bien qu'il ait été chargé du suivi du Plan 500 000. Il n'est pas devenu le lieu de définition des orientations stratégiques communes du système de formation professionnelle⁴⁹. Au demeurant, ce rôle aurait supposé une impulsion de l'État qui ne s'est pas suffisamment manifestée jusqu'à présent, qu'il s'agisse de revoir le système d'élaboration des diplômes et titres professionnels, de fluidifier les relations entre opérateurs et financeurs, de faire partager une doctrine d'emploi sur les différents dispositifs (notamment le CPF), d'engager une véritable démarche de contrôle de la qualité des formations ou de fixer un cadre d'intervention clair et cohérent pour les différents acteurs.

Il est par ailleurs difficile d'accorder l'ensemble des acteurs sur des objectifs stratégiques sans disposer d'évaluations solides et d'un état des lieux partagé. Or le ministère du Travail ne dispose pas toujours des données nécessaires sur les actions menées par les différents intervenants dans le champ de la formation professionnelle, ni sur l'utilisation de leurs ressources. C'est ainsi que le tableau de bord du Plan 500 000 a pu être renseigné sur le nombre de formations supplémentaires et les financements de Pôle emploi, mais non sur le suivi des financements des régions dans l'attente du débouclage financier final. Plus globalement, en dehors de ce dernier exemple, aucun tableau de bord n'est suivi par le ministère sur la formation des demandeurs d'emploi⁵⁰.

Une approche stratégique partagée nécessiterait également une vision prospective des besoins en emplois et en compétences. Or, les 687 branches professionnelles sont trop dispersées pour réaliser de telles prévisions par filière. En dehors des secteurs qui connaissent des métiers en tension⁵¹, les questions relatives à la formation professionnelle se voient accorder une priorité très inégale, malgré l'accent mis au cours des dernières années sur cette question par plusieurs accords nationaux interprofessionnels. En outre, les branches ne comportent que rarement des représentations territoriales – tous les OPCA n'en sont pas dotés –, ce qui ne facilite guère la concertation au niveau régional.

En conséquence, il serait souhaitable de mettre en place une animation nationale des CREFOP, afin d'améliorer le suivi et l'évaluation des actions de formation. Indépendamment des plans conjoncturels, il serait également utile que les principaux financeurs de la formation des demandeurs d'emploi – notamment Pôle emploi et les régions – présentent chaque année

⁴⁹ Le CNEFOP a produit des rapports sur le CEP et le CPF, des recommandations pour l'élaboration des CPRDFOP, des éléments portant sur l'application du décret qualité avec la liste des référentiels, un programme triennal d'évaluation ou encore des travaux sur la cartographie des systèmes d'information dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais ces expressions portent sur les conditions de mise en œuvre de dispositifs élaborés dans un autre cadre que le Plan 500 000 et ne témoignent pas forcément d'une vision partagée.

⁵⁰ Le suivi des dispositifs est en revanche assuré de manière beaucoup plus précise par Pôle emploi qui procède habituellement lui-même à l'évaluation de ses propres actions, principalement dans une approche de court terme.

⁵¹ L'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) a par exemple créé des pôles formation qui forment des personnes à la recherche d'emploi.

aux CREFOP les orientations et le bilan de leurs interventions (recettes, dépenses, programmes de formation, publics concernés, caractéristiques des formations suivies, résultats obtenus).

La consolidation des informations relatives à l'action des différents intervenants nécessiterait par ailleurs de définir des indicateurs physico-financiers pertinents et homogènes d'une région à l'autre, couvrant à la fois la qualité et la quantité des formations proposées, de même que les montants financiers associés et la performance des actions de formation menées. Enfin, le suivi du contrat de plan régional de développement des formations et d'orientation professionnelles (CPRDFOP) devrait s'appuyer sur un socle national d'indicateurs, susceptibles d'être complétés par des indicateurs définis au niveau régional. Plus généralement, un effort soutenu devrait être réalisé dans l'amélioration des systèmes d'information permettant de produire de manière automatisée et fiable ces données.

b) Des situations régionales hétérogènes

Au niveau régional, la coordination des acteurs tient davantage à leur volonté de coopérer qu'au cadre institutionnel légal. Certaines régions, comme les Hauts-de-France ou la Bretagne, ont une tradition ancienne de fonctionnement quadripartite, alors que d'autres territoires se caractérisent par un niveau plus faible de coopération.

La loi du 7 août 2015 prévoit que les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle doivent être coordonnées entre l'État et les régions, notamment dans le cadre des CPRDFOP. Déclinaison des contrats de plan entre l'État et la région dans le champ de la formation professionnelle, ces contrats associent la région, les services déconcentrés des différents ministères, Pôle emploi, les missions locales, les chambres consulaires et les partenaires sociaux.

Les conditions d'élaboration de ces contrats sont inégales et reflètent les modalités hétérogènes de fonctionnement du quadripartisme. Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, le nouveau CREFOP issu de la fusion des régions n'a été installé qu'en juin 2016 : le CPRDFOP n'a toujours pas été adopté, la région considérant que la priorité n'était pas d'élaborer des documents d'orientation, mais de mener des actions de formation en fonction des besoins immédiats des entreprises. En revanche, dans les Hauts-de-France, l'élaboration du CPRDFOP a été perçue comme une occasion de repenser la stratégie régionale dans un cadre quadripartite.

L'élaboration du CPRDFOP et la pratique du quadripartisme dans les Hauts-de-France

Le contrat de plan régional de développement des formations et d'orientation professionnelles (CPRDFOP) des Hauts-de-France a été élaboré dans le contexte de la fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie, impliquant celle des instances existantes. Le CREFOP qui est fortement articulé avec le COPAREF - grâce à la mise en place d'une co-présidence conjointe - est considéré comme un lieu adapté pour définir une stratégie de long terme, qui dépasse la durée des mandats des élus et des partenaires sociaux.

La direction de la formation professionnelle de la région a été chargée de l'élaboration des documents stratégiques et de leur déclinaison dans le CPRDFOP, en lien avec les travaux d'observation et d'analyse des enjeux économiques du territoire. Le diagnostic des besoins a été effectué avec l'appui du CARIF-OREF⁵² (le CR2P) et dans une démarche de contractualisation avec les branches professionnelles. Des rencontres sont très régulièrement organisées entre le préfet et le président du conseil régional. La Direccte, les autorités académiques et Pôle emploi ont été largement impliqués dans l'élaboration du CPRDFOP.

La déclinaison opérationnelle du CPRDFOP rencontre cependant une importante limite : l'absence de programmation concertée de l'offre de formation entre Pôle emploi et la région, cette dernière n'ayant pas associé le CREFOP à l'élaboration de son programme régional de formation.

c) Une place des partenaires sociaux qui dépend des situations locales

La mise en œuvre du Plan 500 000 a permis aux partenaires sociaux de contribuer à un travail de diagnostic des besoins territoriaux en matière de formation professionnelle, avec une mise en commun des données issues des branches professionnelles. De ce point de vue, ce plan a intensifié le fonctionnement du quadripartisme, en donnant un rôle accru aux partenaires sociaux⁵³. Cependant, leur contribution à la définition des stratégies régionales a été très contrastée d'une région à l'autre et dans le temps.

En Auvergne-Rhône-Alpes, où la région n'a pas souhaité s'inscrire dans le cadre du Plan 500 000⁵⁴, les relations entre les partenaires sociaux et le nouvel exécutif régional se sont rapidement tendues⁵⁵. Pour la mise en œuvre du plan, le travail d'identification des besoins a résulté en définitive de la mise en commun de données issues de la direction régionale de Pôle emploi, de la Direccte et des branches.

Dans les Hauts-de-France, où le contexte économique et social difficile a forgé une tradition de dialogue social, il existe une liaison étroite entre les différentes instances compétentes, puisque le président et le vice-président du COPAREF sont tous les deux vice-présidents du CREFOP, ce qui assure ainsi aux représentants des organisations syndicales et patronales une place reconnue au sein de cette instance qui est coprésidée par le président du conseil régional et le préfet de région. De même, le C2RP du Nord-Pas-de-Calais, qui assume les fonctions de CARIF-OREF, existe depuis 20 ans avec un fonctionnement quadripartite dès l'origine.

⁵² Les CARIF-OREF (centres animation ressources d'information sur la formation - observatoires régionaux emploi formation) sont des structures partenariales, portées par l'État et les régions : elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public (GIP).

⁵³ Le Plan 100 000 avait déjà fait appel aux COPIRE, qui précédaient les COPAREF, pour identifier les métiers en tension sur lesquels devait se concentrer l'allocation des moyens.

⁵⁴ Le président du conseil régional estime que "l'urgence des objectifs quantitatifs n'est pas une condition compatible avec la réalisation d'actions de formation innovantes et en lien avec les opportunités d'emploi".

⁵⁵ Les organisations syndicales siégeant au CREFOP ont saisi le préfet de région d'un défaut de consultation préalable du CREFOP à l'adoption par le conseil régional de la délibération de septembre 2017 sur le service public régional de la formation professionnelle : selon les syndicats, le conseil régional n'avait pas respecté l'article R.6123-3-2 du code du travail qui prévoit une consultation préalable obligatoire du CREFOP pour les programmes relevant du service public régional de formation professionnelle.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région avait cherché dès 2002 à conclure des accords-cadres avec les branches professionnelles. Après la crise de 2008, la région et les OPCA ont voulu intervenir conjointement : la région a alors élaboré un premier CPRDFOP plus orienté vers les partenaires sociaux que vers les services de l'État et les autorités académiques, partenaires traditionnels de ce type de contrat. Après 2016, la région n'a pas souhaité renouveler les conventions existant avec les OPCA, mais la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE-II) et la signature prochaine du CPRDFOP ont renforcé deux axes de coopération avec ces organismes : les opérations d'intérêt régional (OIR), dispositifs contractualisés de développement économique visant notamment à faire monter en compétence des salariés en poste ; et l'élargissement des Campus des métiers et des qualifications, outils de formation au service de ces opérations.

En définitive, l'intervention des partenaires sociaux dans les CREFOP porte le plus souvent sur la sécurisation des parcours, les aspects qualitatifs de la formation ou la territorialisation des actions. Ils remplissent parfois également une fonction d'alerte, lorsque les entreprises constatent des lacunes dans l'offre de formation. Il reste que leur positionnement et leur rôle sont restés inégaux, notamment parce qu'ils ne sont pas associés à la signature du CPRDFOP.

d) La nécessaire prise en compte des politiques d'insertion des départements

Les régions ne sont pas les seules collectivités à intervenir dans le financement de formations destinées aux demandeurs d'emploi : les conseils départementaux et les métropoles, compétents en matière d'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), interviennent également dans ce domaine et doivent à cet effet conclure des conventions avec les régions. L'article L 6121-1 du code du travail prévoit en effet que les régions concluent avec les « départements qui souhaitent contribuer au financement de formations collectives pour la mise en œuvre de leur programme départemental d'insertion [...] une convention qui détermine l'objet, le montant et les modalités de ce financement ».

Cette coopération peut présenter des lacunes. En Auvergne-Rhône-Alpes, la métropole de Lyon et ses opérateurs ont accès au système d'information Prosper de la région - qui recense l'offre de formation financée à la fois par le conseil régional, Pôle emploi et l'AGEFIPH -, mais elle n'est pas associée à la définition des besoins d'achat de formations. Selon la métropole, il n'existe plus assez de formations de « compétences clés », car la région s'est focalisée sur les « compétences métiers » dans un objectif de retour rapide à l'emploi, alors que, selon elle, l'insuffisance de « savoir-faire » et de « savoir-être » sont les principaux obstacles auxquels se heurtent les bénéficiaires du RSA pour s'insérer dans l'emploi. Toutefois, la métropole n'étant ni prescripteur ni financeur de formations⁵⁶, elle dépend, pour l'expression des besoins des allocataires du RSA, des orientations du conseil régional et de Pôle emploi, d'autant plus qu'elle ne fait pas partie du CREFOP.

⁵⁶ À l'exception de quelques prestations de *coaching* pour sécuriser l'entrée en formation et la prise de poste. On peut citer, à titre d'exemple, une expérimentation en cours avec le Campus Veolia.

Exemples d'actions de formation en faveur des bénéficiaires du RSA par la métropole de Lyon et le conseil départemental du Nord

Depuis 2015, la métropole de Lyon est responsable de la politique d'insertion et de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA). Elle souhaite rapprocher ces compétences de la politique qu'elle mène en matière de développement économique. Le programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) 2016-2020, précédé d'une concertation avec 250 partenaires, a été voté le 10 décembre 2015. Il s'articule autour de trois orientations : développer l'offre d'insertion par les entreprises ; construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA ; porter un projet commun pour un territoire métropolitain exemplaire. La métropole est actuellement en phase de développement de plusieurs expérimentations, dont une préparation opérationnelle à l'emploi (POE) pour l'installation des nouveaux compteurs Linky, destinée en partie à des bénéficiaires du RSA.

Dans le même esprit, le conseil départemental du Nord souhaite intégrer à la gestion du RSA une dynamique d'accès à l'emploi avec l'aide des entreprises. Des groupements opérationnels de mise à l'emploi (GOME) ont été créés en 2016. Ils regroupent notamment le Medef, la CCI, Pôle emploi, la région et la Direccte. Ce dispositif doit s'inscrire en complémentarité avec Proch'emploi, dispositif mis en place par la région en 2016.

Le conseil départemental a également délibéré en novembre 2017 en vue de conclure une convention avec la région Hauts-de-France pour améliorer la formation professionnelle des allocataires du RSA, dans le cadre du plan régional de formation, par une meilleure intégration des allocataires dans les parcours de formation, une plus grande accessibilité des stages (localisation, pédagogie, freins financiers, etc.) et un suivi plus précis des publics concernés. L'objectif est de construire des parcours d'insertion articulant une étape d'orientation et d'acquisition des prérequis (relevant de la région), une étape de formation qualifiante (relevant de Pôle emploi, des OPCA ou de la région), et une phase d'accès à l'emploi pérenne (grâce à la mobilisation de Proch'emploi, des acteurs départementaux et des plateformes départementales de l'emploi et de l'insertion professionnelle).

Dans les Bouches-du-Rhône, le conseil départemental n'est pas associé à la définition des besoins débouchant sur les achats de formation réalisés par Pôle emploi comme par la région⁵⁷ : il finance en conséquence des formations sur son budget propre dans une logique de complémentarité. Ces formations recouvrent des actions de redynamisation des projets professionnels, passant par le développement de l'autonomie des demandeurs d'emploi, et par des actions d'accompagnement destinées à renforcer leur insertion sociale ou professionnelle. Des actions spécifiques peuvent également être proposées pour surmonter d'éventuelles difficultés linguistiques (formations d'alphabétisation ou de « français langue étrangère »). En 2016, 960 personnes allocataires du RSA ont bénéficié d'actions de formation financées par le département. Le taux de sorties positives (contrat de travail d'une durée supérieure à six mois) a atteint 54 % : ce résultat est encourageant au regard des caractéristiques du public concerné.

⁵⁷ Le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur a engagé une coopération conventionnelle avec le conseil départemental des Bouches-du-Rhône pour améliorer l'accès des bénéficiaires du RSA aux dispositifs de formation de droit commun. Le conseil régional s'est engagé à étendre ce mode de conventionnement avec d'autres conseils départementaux en 2018.

Outre cette offre de formation, le conseil départemental a créé il y a plus d'un an un dispositif original, « l'accélérateur de l'emploi en Provence », entièrement consacré à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA vers l'emploi. Un parcours composé de six ateliers est proposé pour préparer ceux-ci à de futurs entretiens d'embauche. Pour le département, l'efficacité de ce dispositif réside dans un accompagnement intensif comportant un enchaînement rapide d'activités pré-qualifiantes et qualifiantes, avec un contact permanent avec plus de 400 entreprises partenaires.

2 - Des intervenants multiples à coordonner au niveau régional

La compétence des régions en matière de formation professionnelle a été affirmée dès les premières lois de décentralisation⁵⁸, puis a été renforcée par plusieurs textes successifs. La loi 13 août 2004 précise ainsi que la région « définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ». Dans cette perspective, l'échelon régional permet de concevoir une politique de formation tenant compte des spécificités des bassins d'emploi, en cohérence avec d'autres domaines de compétence, comme le développement économique et l'apprentissage.

Les compétences des régions en matière de formation continue

Les régions se sont vu confier la compétence de la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi en 1983. Depuis 2004, elles sont également compétentes pour les formations sanitaires et sociales. La loi du 5 mars 2014 a renforcé la place des régions par :

- la création d'un service public régional de la formation professionnelle ;
- la mise en place du service public régional de l'orientation, dont l'objectif est d'assurer à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux ;
- le transfert de la formation des publics spécifiques (personnes sous main de justice, personnes en situation de handicap en centre de rééducation professionnelle, personnes en situation d'illettrisme) ;
- la définition de la politique d'achats.
- Pôle emploi peut attribuer des aides individuelles aux demandeurs d'emploi et procéder à des achats collectifs de formations, mais uniquement dans le cadre de conventions conclues avec les régions, selon des modalités d'intervention variées : il peut s'agir de groupements de commandes, de subventions entre financeurs, ou d'une répartition des achats entre Pôle emploi et la région.

Pour l'exercice de leurs compétences, les régions peuvent s'appuyer sur les CARIF-OREF⁵⁹ qui ont une mission d'observatoire, d'information et d'appui à la professionnalisation et l'animation des acteurs du territoire. Les CARIF-OREF sont cofinancés dans le cadre des contrats de plan État-régions.

⁵⁸ Lois du 7 janvier 1983 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁵⁹ Centres animation ressources d'information sur la formation et Observatoires régionaux emploi formation.

Schéma n° 3 : synthèse des compétences des régions



Source : Cour des comptes

La loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République a introduit la possibilité pour l'État de déléguer aux régions l'animation des opérateurs du service public de l'emploi⁶⁰, à l'exception de Pôle Emploi : il s'agit principalement des missions locales, des maisons de l'emploi, de Cap emploi et des PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi).

La loi prévoit que les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle doivent être coordonnées entre l'État et les régions, notamment dans le cadre des contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) qui associent la région, les services déconcentrés des différents ministères, Pôle emploi, les missions locales, les chambres consulaires et les partenaires sociaux. Cette convention pluriannuelle est signée par le président du conseil régional, le préfet de région et le Recteur. Elle a pour objet l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications, et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes, en tenant compte de la situation et des objectifs de développement économique du territoire régional.

Compte tenu du travail de préparation et de concertation que requiert l'élaboration d'un tel document, ainsi que des changements d'exécutifs régionaux et la fusion de certaines régions, certains contrats de plan régionaux ont été adoptés tardivement. Le CPRDFOP a ainsi été approuvé en janvier 2017 en Île-de-France. Le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes devait l'adopter fin mars 2018.

⁶⁰ Il s'agit principalement des missions locales, des maisons de l'emploi, de Cap emploi et des PLIE (Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi).

Au-delà de ces plans, l'intervention des nombreux acteurs concernés par les politiques régionales en faveur de la formation des demandeurs d'emploi se traduit par un large recours à une contractualisation multiple entre les régions et :

- Pôle emploi, par des conventions ou feuilles de route pluriannuelles, qui couvrent un champ plus large que la seule formation des demandeurs d'emploi,
- l'État, qu'il s'agisse de principes généraux⁶¹ ou du Plan 500 000,
- les départements, pour la formation des bénéficiaires du RSA (*cf. supra*),
- les partenaires sociaux, pour la mise en œuvre du compte personnel de formation, par des conventions signées avec les comités paritaires régionaux pour l'emploi et la formation (COPAREF), ou dans le cadre de coopérations avec les branches professionnelles : on peut citer à ce titre les contrats d'objectifs territoriaux d'une durée de cinq ans, associant l'État, la région, des branches professionnelles, voire des OPCA ou les COPAREF⁶² ou les accords passés entre les régions et les OPCA pour favorisant le retour rapide à l'emploi.

À titre d'exemple, depuis 2013, OPCAİM - l'OPCA de la métallurgie - a bénéficié des cofinancements de plusieurs régions (Lorraine, Pays de la Loire, Aquitaine, Hauts-de-France, Bretagne) pour financer des préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC). D'autres régions ont participé au financement de contrats de professionnalisation (Franche-Comté, Rhône-Alpes). En Auvergne-Rhône-Alpes, des « contrats d'objectifs emploi et formation » ont été signés avec des branches professionnelles, par exemple dans le domaine du spectacle vivant, de l'audiovisuel et du cinéma, dans l'hôtellerie et la restauration, ou encore dans le domaine de la plasturgie et de la chimie.

3 - Un État en retrait au niveau déconcentré, mais un rôle accru de Pôle emploi

L'État apparaît peu présent au niveau régional, sinon à travers son opérateur Pôle emploi, qui est devenu le principal interlocuteur des régions. Il conserve la compétence en matière de politique de l'emploi, ce que rappelle l'instruction de la DGEFP du 14 octobre 2016 sur la mise en place d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle (SRCEOFP). Certains exécutifs régionaux prennent cependant également des mesures en faveur de l'emploi dans leur région, au titre de leurs compétences de développement économique : ces mesures peuvent notamment inclure une politique de formation orientée vers l'accroissement de la compétitivité des entreprises⁶³.

D'une façon générale, malgré l'initiative du Plan 500 000, l'État apparaît en retrait, et n'est pas en mesure, au niveau déconcentré, de s'imposer dans la définition de la stratégie de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Pour mettre en œuvre la loi du 5 mars

⁶¹ cf. plateforme signée au printemps 2016

⁶² Le Leem, organisation professionnelle des entreprises du médicament, a ainsi signé des contrats d'objectifs territoriaux avec les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine et Grand Est pour mutualiser les moyens, développer le recours à l'alternance dans les bassins régionaux et développer des filières avec les régions.

⁶³ Par exemple, en Hauts-de-France, le président du conseil régional a souhaité que les directions soient regroupées au sein d'un pôle « *soutien au travail* » et a créé le nouveau dispositif Proch'Emploi destiné aux demandeurs d'emploi des Hauts-de-France et visant à faciliter le contact direct entre les actifs et les entreprises ; le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes a fixé ses nouvelles orientations stratégiques pour l'emploi dans une délibération « *Formation pour l'emploi* » votée en septembre 2017.

2014, il a joué un rôle important, à travers les Direccte, pour accompagner les régions dans leur nouveau rôle, puis il a eu tendance à s'effacer. De fait, les Direccte ne disposent que de moyens limités en matière de ressources humaines et de systèmes d'information : il en résulte que, dans le cadre du Plan 500 000, le préfet comme la Direccte ont dépendu dans les faits de la capacité de la direction régionale de Pôle emploi et des régions de partager leurs informations sur les résultats quantitatifs et qualitatifs des actions.

A contrario, le rôle de Pôle emploi s'est trouvé renforcé vis-à-vis des régions : c'est son dialogue avec celles-ci qui a permis, dans la plupart des régions, d'atteindre les objectifs quantitatifs du Plan 500 000. Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, Pôle emploi a pallié le refus de la région de participer au Plan 500 000 en assumant seul sa mise en œuvre avec des financements supplémentaires de l'État. Dans ce contexte, il a financé 106 663 formations en 2016, contre 57 258 en 2015. Plus généralement, avec la mise en œuvre du Plan 500 000, Pôle emploi⁶⁴ est passé pour la première fois devant les régions pour le nombre de stages commandés.

Tableau n° 17 : stages de formation commandés par les principaux financeurs de frais pédagogiques

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Pôle emploi</i> | 155 978 | 152 216 | 192 374 | 224 536 | 499 294 |
| <i>régions</i> | 345 046 | 348 382 | 347 257 | 352 199 | 413 542 |

Source : Dares

Toutefois, pour l'avenir, avec la fusion des régions et le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), la répartition des achats de formations entre Pôle emploi et les régions, qui est aujourd'hui très variable, est susceptible d'évoluer de manière significative. À titre d'exemple, la région Île-de-France souhaite désormais donner une plus grande place aux formations courtes et opérationnelles débouchant sur un retour rapide à l'emploi, alors qu'elle privilégiait auparavant les formations de longue durée ; elle souhaite également remettre en place des aides individuelles, alors que l'exécutif précédent avait délégué à Pôle emploi l'attribution de « chèques qualifiants ». En Auvergne-Rhône-Alpes, qui résulte de la fusion de deux régions aux pratiques d'achat différentes, la convention conclue entre Pôle emploi et le conseil régional le 8 février 2018 a prévu de mettre fin au groupement de commandes existant dans l'ancien périmètre rhônalpin, chaque financeur ayant désormais une offre de formation collective distincte.

La mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) conforte également le positionnement de Pôle emploi : outre ses missions de financeur et de prescripteur, il joue désormais un rôle pivot dans la mise en œuvre du CPF, compte tenu de l'impossibilité actuelle de relier directement les systèmes d'information des régions à celui de la Caisse des dépôts et consignations, qui est le teneur de comptes du CPF et le gestionnaire de son système

⁶⁴ L'implication financière et opérationnelle de Pôle emploi a crû au fil des plans conjoncturels principalement avec le financement de formations conventionnées, de préparations opérationnelles à l'emploi cofinancées avec les partenaires sociaux et, surtout, d'aides individuelles.

d'information. C'est en fait par l'intermédiaire de Pôle emploi que transitent vers la Caisse les données issues des régions, ce qui occasionne pour l'opérateur une charge de travail supplémentaire importante⁶⁵.

Le rôle crucial de la bonne coordination entre Pôle emploi et les régions : l'exemple de l'Île-de-France

En Île-de-France, des conventions de partenariat triennales sont conclues entre les deux financeurs depuis 2012. D'autres textes conventionnels se sont ajoutés dans la période récente.

En mars 2015, Pôle emploi et la région ont conclu une convention pour préciser leur champ d'intervention respectif. Dans ce cadre, la région avait attribué une subvention à Pôle emploi pour qu'une partie des aides individuelles à la formation attribuées par Pôle emploi le soit sur les priorités définies par le conseil régional pour les niveaux de qualification et les secteurs professionnels, afin d'éviter ainsi des doublons entre les deux financeurs. En matière d'achats collectifs, cette convention entérinait par ailleurs le principe d'un groupement de commandes, qui a finalement été mis en place dans le cadre du Plan 500 000.

La « feuille de route » signée en 2016 par l'État et la région a permis de mettre en place des bassins économiques emploi-formation permettant de partager la même vision des territoires. Ce zonage a été repris dans la convention-cadre qui a été conclue entre Pôle emploi et la région sur la période 2016-2019 avec cinq axes prioritaires : l'analyse des besoins en compétences (élaboration d'un diagnostic commun présenté au CREFOP), le retour à l'emploi (fonctionnement du service public régional de l'orientation, fiabilisation du recensement de l'offre de formation, amélioration du suivi post-formation), la formation des demandeurs d'emploi (complémentarité des achats de formation, amélioration du taux de remplissage des stages, dématérialisation des dossiers), la digitalisation de la recherche d'emploi, et le développement économique.

Enfin, au-delà de ces dispositions conventionnelles, la mise en œuvre et le suivi du Plan 500 000 ont développé également les échanges entre Pôle emploi et la région.

B - Une transparence des actions des régions à améliorer

La nécessité de coordonner les actions entre plusieurs acteurs institutionnels, comme le choix d'allouer des moyens supplémentaires aux régions dans le cadre du Plan 500 000, auraient dû conduire à rechercher une plus grande transparence des politiques conduites et des moyens engagés de part et d'autre. Or, si le Plan 500 000 a obligé Pôle emploi et les régions à mieux s'informer réciproquement de leurs achats respectifs de stages de formation, il n'a pas conduit pour autant à élaborer réellement un bilan précis, ni au niveau national, ni au niveau régional, de l'action conduite par les différents intervenants et des financements mobilisés. Ce défaut de lisibilité concerne particulièrement l'action des régions.

⁶⁵ Y compris sous la forme d'un traitement manuel des opérations concernant les personnes non inscrites à Pôle emploi et bénéficiant d'un stage éligible au CPF financé par la région. Une saisie manuelle est effectuée par Pôle emploi lorsque les formations n'ont pas été intégrées par le CARIF, que les codes CPF sont erronés ou que les demandeurs d'emploi sont entrés en stage sans passer par un conseiller.

1 - Une évolution peu lisible de l'allocation des moyens

La mesure de l'effort des régions est tout d'abord rendue difficile par l'impossibilité de rapprocher leurs recettes et leurs dépenses en matière de formation professionnelle. Pour exercer leurs compétences, elles disposent en effet de recettes fiscales transférées par l'État et de recettes propres, mais aussi de subventions versées par d'autres financeurs, tels que le Fonds social européen (FSE) ou le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), voire Pôle emploi. En dehors des recettes sur convention, ces ressources ne sont pas affectées, conformément à l'article 72-2 de la Constitution (« *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* »). Pour autant, ce principe n'interdirait pas que les choix opérés par les régions se traduisent de manière lisible dans leurs comptes, notamment en ce qui concerne les ressources propres qu'elles consacrent à la formation des demandeurs d'emploi. À cette fin, les dépenses et les recettes entrant dans le champ du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle pourraient faire l'objet d'une annexe détaillée au compte administratif. Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui, ce qui limite la perception de l'évolution de l'allocation des moyens. En outre, dans le cadre de la présente enquête, ni la DGEFP, ni la DGCL, ni la DGFIP n'ont été en mesure de communiquer à la Cour le montant exhaustif et détaillé des ressources transférées aux régions pour mettre en œuvre leurs compétences en matière de formation professionnelle⁶⁶.

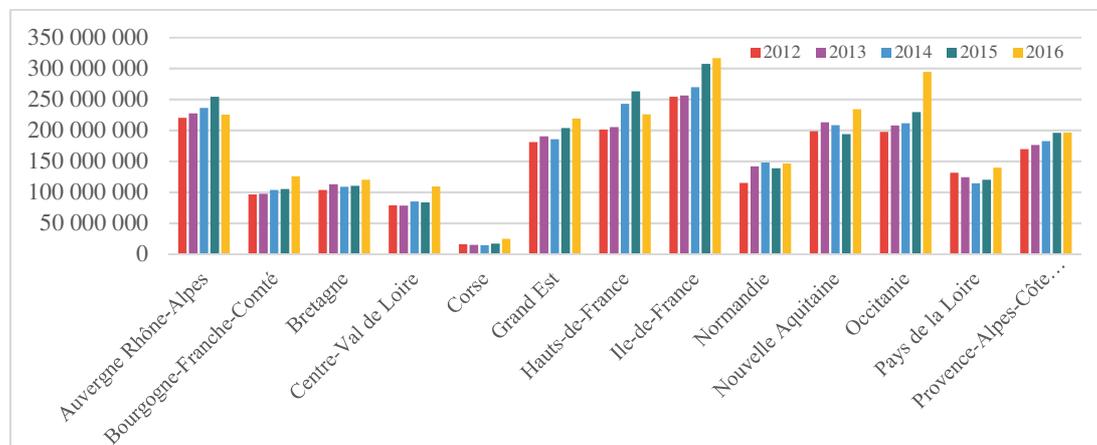
Cette situation est regrettable, car une meilleure lisibilité des moyens alloués par les régions à la formation des demandeurs d'emploi permettrait de mieux s'assurer du caractère réellement additionnel des moyens supplémentaires que l'État leur accorde par voie de conventions. En outre, le cadre technique nécessaire existe déjà : en matière de dépenses, des travaux ont été menés par le CNEFOP et la Dares pour élaborer une nouvelle nomenclature des comptes du domaine de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

2 - Des situations régionales contrastées

Cette évolution permettrait de mieux mesurer les situations très différentes qui se présentent d'une région à l'autre. Ainsi, certaines régions ont affiché en 2016 des dépenses en diminution - Auvergne-Rhône-Alpes, qui ne s'est pas associée au Plan 500 000, mais également les Hauts-de-France ou Provence-Alpes-Côte d'Azur -, tandis que d'autres, au contraire, ont vu leurs dépenses augmenter dans des proportions variables : par exemple, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire et Occitanie.

⁶⁶ Ainsi, l'annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2018 énumère les ressources fiscales affectées dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage sans préciser les montants correspondants et en omettant le transfert de TIPP (puis de TICPE) accompagnant les transferts de compétences intervenues avec la loi de 2004 sur les libertés et les responsabilités locales.

Graphique n° 14 : évolution des dépenses de formation professionnelle des régions entre 2012 et 2016 en France métropolitaine (en euros)



Source : Comptes administratifs 2012-2016 des régions

Toutefois, les dépenses exécutées en 2016 ne reflètent pas nécessairement, pour plusieurs raisons, les orientations que les nouveaux exécutifs régionaux issus des élections de décembre 2015 ont souhaité mettre en œuvre⁶⁷ :

- les dépenses exécutées comportent, dans la majorité des cas, la contrepartie des recettes supplémentaires allouées par l'État et le FPSPP en 2016,
- une partie du coût de la mise en œuvre du plan 500 000 correspond à des dépenses qui n'ont été exécutées qu'en 2017,
- dans certains cas, la fusion de régions a pu retarder la mise en œuvre des nouvelles orientations, mais aussi freiner les achats en 2016,
- il existe enfin une inertie importante des marchés de formation, liée aux délais nécessaires à la mise en œuvre de nouvelles consultations : les inflexions apportés à la politique d'achats apparaîtront dans certaines régions de manière plus marquée en 2017, voire en 2018.

Les données disponibles les plus récentes montrent que les crédits de paiement votés ont baissé en 2017 dans certaines régions pour l'ensemble de la formation professionnelle et de l'apprentissage⁶⁸ : Auvergne-Rhône-Alpes (- 3,2 %), Bretagne (- 4,3 %), Centre-Val de Loire (- 1,7 %), Corse (- 37,2 %), Hauts-de-France (- 4,5 %), Normandie (- 6,4 %), Occitanie (- 1,8 %), Martinique (- 78,6 %). Mais sur ce périmètre global, qui est celui de l'analyse effectuée chaque année par la direction générale des collectivités locales (DGCL), des inflexions majeures peuvent ne pas apparaître, comme le montre l'exemple de l'Île-de-France, développé en annexe. Au total, une plus grande transparence dans la mesure de l'effort des régions, dont ni l'évolution ni la comparabilité ne sont suffisamment précisées, est indispensable.

⁶⁷ On observe par ailleurs que le nombre de régions ne souhaitant contractualiser ni avec l'État, ni avec le FPSPP, a progressé en 2017 : 16 régions sur 17 avaient passé une convention avec l'État en 2016, alors qu'elles n'étaient plus que 12 à signer l'avenant proposé au premier semestre 2017 et 9 à s'engager dans la prolongation qui est intervenue au second semestre 2017.

⁶⁸ Source : analyse des budgets primitifs 2017 des conseils régionaux publiés par la DGCL.

3 - La synergie des actions de l'État et des régions n'est pas garantie

Au cours de son enquête, la Cour a examiné de façon approfondie la situation des régions Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts-de-France. Les changements récents d'exécutif et, pour deux d'entre elles, les fusions intervenues lors de la période analysée ont fait fortement évoluer les priorités et les modalités d'action régionales.

a) Des priorités nouvelles qui peuvent redéfinir le partage des rôles entre les acteurs

Certaines régions ont accordé la priorité aux formations les plus directement orientées vers un retour rapide à l'emploi.

- Au sein de l'échantillon analysé par la Cour, cette évolution a été la plus marquée en Auvergne-Rhône-Alpes, où elle s'est inscrite dans le cadre d'un engagement de réduire les dépenses de fonctionnement de 300 M€ sur la durée de la mandature. Une nouvelle direction de la formation et de l'apprentissage a été créée et des projets existants, jugés sans résultats par le nouvel exécutif, ont été abandonnés⁶⁹. L'objectif arrêté par le conseil régional en septembre 2017⁷⁰ est désormais de développer des formations courtes, qualifiantes et certifiantes, à partir d'une identification précise des besoins des entreprises avec l'aide du CARIF-OREF. Cette démarche inclut une charte des droits et des devoirs de la formation continue (par exemple, une personne qui abandonne une formation sans justification ne peut plus bénéficier d'une autre formation pendant deux ans).

L'action du conseil régional en matière de formation continue dépasse le public des seules personnes en recherche d'emploi, inscrites ou non à Pôle emploi : elle s'adresse également à des salariés fragilisés, notamment les salariés à temps partiel, occupant des emplois saisonniers ou en mission d'intérim. Les jeunes qui ne sont ni en formation, ni en emploi, les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), les femmes souhaitant revenir sur le marché du travail après une période d'activité et les seniors sont considérés comme des publics prioritaires.

⁶⁹ Selon la direction de la formation professionnelle du conseil régional, « *les anciens marchés d'Auvergne et de Rhône-Alpes se terminant fin 2017 avaient une mauvaise performance économique et un coût trop important au regard de leurs résultats. Les enquêtes menées annuellement montrent par ailleurs un taux d'insertion d'environ 30 % à la sortie des formations compétences premières* ». En Auvergne, il existait beaucoup d'achats de formations individuelles avec l'organisation de commissions individuelles de formation. L'organisation de ces commissions et le coût de ces formations individuelles ne pouvaient être repris à l'échelle d'un territoire aussi grand que la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes.

⁷⁰ La délibération « Former pour l'emploi en Auvergne-Rhône-Alpes » votée en septembre 2017 par la commission permanente du conseil régional précise les priorités du nouvel exécutif. La région propose un service public régional de la formation professionnelle en réponse aux besoins en compétences des employeurs qui se décline en six objectifs : 1. une identification en continu des besoins en emplois ; 2. une meilleure orientation professionnelle des publics pour une insertion réussie sur le marché de l'emploi ; 3. une simplification de l'offre de formation ; 4. la volonté d'accompagner et de responsabiliser les publics pour la réussite de leurs parcours ; 5. un cadre de déploiement du service public régional de la formation professionnelle à l'échelle du département ; 6. des formations efficaces.

L'offre de formation est organisée principalement autour de trois dispositifs :

- une offre « former pour l'emploi » privilégiant des formations qualifiantes et certifiantes (accord-cadre et marchés subséquents ; évaluation des résultats des organismes de formation à travers des objectifs en taux d'insertion dans l'emploi) ;
 - des formations collectives et individuelles (« contrats d'aide au retour à l'emploi durable »), dont le périmètre inclut les employeurs publics ;
 - des projets expérimentaux et innovants ne pouvant être satisfaits par des achats, pour lesquels la recherche de partenaires (FPSPP et OPCA notamment) est de règle.
- En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la région a souhaité en 2017 mieux adapter les formations aux besoins des entreprises. Dans le cadre de sa participation au Plan 500 000, des actions de formation ont été également destinées aux publics les plus éloignés de l'emploi. Ces nouvelles orientations ont conduit à doubler le taux de renouvellement des commandes annuelles : alors que, sur les dix dernières années, le taux habituel de renouvellement variait de 6 % à 10 %, il a atteint 23 % pour la commande annuelle 2017 (soit 125 lots proposant la mise en œuvre de nouvelles actions, qualifiantes ou professionnalisantes, sur un total de 544 lots commandés).
 - La fusion des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie au 1^{er} janvier 2016 et le renouvellement du conseil régional ont conduit également à modifier les orientations stratégiques, dans un contexte de contrainte budgétaire renforcée. L'accent a été mis sur un objectif de proximité, tant vis-à-vis des entreprises que des demandeurs d'emploi. La création du dispositif Proch'emploi est emblématique de cette orientation : dans ce cadre, les demandeurs d'emploi contactent un numéro vert et précisent dans quels secteurs ils recherchent un emploi, ainsi que leur formation et leur parcours, puis des chargés d'information les mettent en relation avec les entreprises et les orientent vers les formations adaptées. Les dispositifs de formation sont prioritairement orientés vers les adultes les plus éloignés de l'emploi - particulièrement les demandeurs d'emploi de longue durée ou peu qualifiés ou bénéficiaires de minima sociaux.
 - En Île-de-France, de nouvelles priorités régionales ont conduit, à l'occasion du renouvellement du programme régional qualifiant en 2018, à infléchir la politique d'achat de formation selon deux axes :
 - des formations davantage tournées vers l'accès direct à l'emploi et les compétences transversales (anglais professionnel, numérique...) ; cette orientation mise en œuvre dans le cadre du Plan 500 000 devrait être accentuée en 2018.
 - une meilleure prise en compte des situations locales, à travers la mise en place de « bassins économie-emploi-formation » et l'introduction en 2018 d'une répartition territoriale des lots lors de la passation d'un nouveau marché⁷¹ portant sur les stages qualifiants.

⁷¹ Contrairement au marché de Pôle emploi qui est fortement territorialisé et impose des lieux d'exécution des formations aux organismes de formation, le programme régional qualifiant du conseil régional n'est quasiment pas territorialisé. Une réflexion est en cours en vue de la prochaine consultation.

Au total, toutes les régions ont ainsi mis l'accent, dans des proportions variables, sur les formations tournées vers le retour à l'emploi, alors que cette démarche était jusqu'alors davantage le fait de Pôle emploi et des branches, les régions finançant traditionnellement des formations plus longues, plus qualifiantes, et incluant l'acquisition de savoirs de base.

b) Des moyens propres orientés à la baisse dans plusieurs régions

Dans les quatre régions analysées, les nouveaux exécutifs régionaux ont fait le choix de réduire les dépenses de formation.

- En Auvergne-Rhône-Alpes, l'effort financier de formation professionnelle a baissé en 2016 et 2017⁷², avant une relance de l'effort prévue en 2018 en fonction des nouvelles priorités.
- Dans les Hauts-de-France, des économies sont attendues du raccourcissement des stages achetés, qui sont plus directement orientés vers un accès rapide à l'emploi. La réduction du volume horaire moyen par action devrait faire passer les coûts de rémunération de 7 000 € par action à 3 000 € environ. Après une année 2016 fortement marquée par le Plan 500 000, les autorisations d'engagement ont été orientées à la baisse pour 2017, la région n'ayant accepté de prolonger le Plan 500 000 que sur le premier semestre 2017.

Tableau n° 18 : évolution des autorisations d'engagement de 2015 à 2017 de la région des Hauts-de-France

| <i>AE</i> | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Tous programmes de formation confondus | 221 M€ | 354 M€ | 305 M€ |
| Rémunération | 77 M€ | 99 M€ | 84 M€ |

Source : région des Hauts-de-France

- En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les moyens budgétaires ont été en diminution en 2016 et en 2017. Cette diminution a impliqué la mise en extinction progressive de deux dispositifs :
 - les espaces territoriaux d'accès aux premiers savoirs (ETAPS), dont le volume budgétaire était d'environ 18 M€ pour les coûts pédagogiques : les indicateurs de performance de ce dispositif étaient très faibles, ce qui a entraîné la recherche d'autres dispositifs ;
 - les centres régionaux de formation professionnelle, qui menaient une expérimentation avec cinq groupements d'organismes de formation pour qualifier des personnes, quels que soient leurs niveaux d'entrée : après une année de démarrage, la région a jugé ces contrats déséquilibrés et peu conformes à ses propres orientations, et a choisi d'y mettre fin.
- En Île-de-France, la région n'a pas souhaité prolonger sa participation au Plan 500 000 au titre de 2017. Comme le montre le tableau ci-dessous, la baisse du budget votée par le conseil régional pour 2017 concerne l'ensemble des formations. Elle a eu pour conséquence de ne

⁷² Baisse de 45 M€ du budget formation et apprentissage constaté au compte administratif 2016. Le budget 2017 prévoit une enveloppe de 476 M€ d'autorisations d'engagement pour la formation professionnelle et l'apprentissage.

pas reconduire certains lots de marchés en cours d'exécution courant 2017, afin de compenser les surcoûts engendrés par le décalage sur 2017 d'une partie de l'exécution de la tranche 2016.

Tableau n° 19 : achats de formation de la région Île-de-France en faveur des demandeurs d'emploi, inscrits ou non à Pôle emploi

| en M€ | comptes 2012 | comptes 2013 | comptes 2014 | comptes 2015 | comptes 2016 | budget 2017 |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Qualification : | | | | | | |
| - nombre de stagiaires | 19 000 | 18 200 | 20 000 | 26 500 | 26 700 | |
| - montant | 78,3 | 84,9 | 93,1 | 134,1 | 132,8 | 92,4 |
| Professionnalisation : | | | | | | |
| - nombre de stagiaires | 2 500 | 2 900 | 3 600 | 1 600 | 3 500 | |
| - montant | 22,7 | 23,5 | 27,3 | 5,8 | 13,9 | 11,0 |
| Pré-qualification : | | | | | | |
| - nombre de stagiaires | 12 800 | 14 300 | 8 600 | 8 800 | 8 800 | |
| - montant | 35,5 | 38,2 | 37,0 | 57,6 | 58,6 | 30,0 |
| Remise à niveau : | | | | | | |
| - nombre de stagiaires | 14 900 | 15 700 | 15 200 | 18 700 | 19 500 | |
| - montant | 53,0 | 64,8 | 63,4 | 76,1 | 74,2 | 56,9 |

Source : région Île-de-France

NB : ne sont comptabilisées que les dépenses mandatées au titre des stagiaires rattachés au millésime (entrées dans le programme de septembre N à août N+1). Sont prises en compte toutes les dépenses : achats, rémunération et coûts annexes.

Cette tendance à la baisse des dépenses des régions en 2016 et 2017, dans le contexte du Plan 500 000 auquel trois d'entre elles participaient, illustre la nécessité de garantir dans un cadre contractuel solide l'additionnalité des efforts de l'État par rapport à ceux des régions, afin d'éviter des effets de substitution.

II - Une gestion opérationnelle inadaptée

Malgré des initiatives prises dans les années récentes, notamment par Pôle emploi et par la DGEFP, les systèmes d'information ne sont pas à la hauteur des ambitions de la loi du 5 mars 2014 et compliquent les entrées en formation comme l'évaluation des résultats.

Par ailleurs, les services d'achats des acheteurs de formation professionnelle sont davantage tournés vers la sécurisation des procédures que vers la recherche de solutions permettant d'associer à la formation des services d'accompagnement ou la prise en charge de frais annexes. L'investissement insuffisant dans des procédures d'achat public innovantes n'a pas permis de recourir à des formules comme les services d'intérêt économique général, qui pourraient être une modalité adaptée à la prise en compte des besoins des publics les plus éloignés de l'emploi.

A - Des systèmes d'information inadaptés et trop peu interconnectés

À la multiplicité des acteurs intervenant dans la formation des demandeurs d'emploi répond celle des systèmes d'information utilisés, qui présentent des lacunes majeures.

1 - Des systèmes qui peinent à s'interconnecter

Certains financeurs, notamment les régions, se sont dotés de systèmes d'information exclusivement centrés sur la passation et l'exécution des marchés publics : ils manquent de ce fait d'outils et de données pour le pilotage, le suivi et l'évaluation, faute de données suffisamment individualisées. En particulier, l'information disponible sur l'offre de formation n'est pas fiable. En outre, ces systèmes d'information qui ont été conçus de manière éclatée peinent à s'interfacer : les organismes de formation doivent saisir les mêmes informations à plusieurs reprises dans des applicatifs différents.

Par ailleurs, la difficulté pour nombre de régions de relier directement leur système d'information à celui qui a été mis en place par la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion du compte personnel de formation (CPF)⁷³ ne facilite pas le suivi en temps réel des dossiers correspondants. En effet, l'interface se fait actuellement pour la totalité des régions par l'intermédiaire de Pôle emploi⁷⁴, dont le système d'information est interconnecté avec celui de la Caisse par le biais de « web services » qui permettent des échanges en temps réel. De ce fait, Pôle emploi doit effectuer des saisies manuelles pour le compte des régions dans le système d'information du CPF. Par ailleurs, l'instauration en 2016 d'une dotation à hauteur de 200 heures pour certains publics (demandeurs d'emploi de longue durée et/ou peu ou pas qualifiés), à laquelle trois régions ont eu recours, a entraîné des problèmes techniques de saisie, qui n'ont été résolus qu'en 2017.

Le cas de l'Île-de-France illustre les nombreux systèmes d'information de la formation professionnelle impliquant des échanges entre Pôle Emploi, la région, le CARIF-OREF, l'État, la Caisse des dépôts et consignations, les organismes de formation, ainsi que l'agence de services et de paiement (ASP), qui est l'organisme payeur principal des rémunérations versées aux demandeurs d'emploi en formation, lorsqu'ils ne sont pas indemnisés par Pôle emploi.

⁷³ Ces difficultés peuvent être de plusieurs ordres : difficultés liées au système informatique (notamment pour identifier les formations éligibles au CPF parmi les formations financées ou gérer le NIR), ou bien difficultés liées au recueil du consentement lorsque le demandeur d'emploi ne passe pas par un opérateur du CEP.

⁷⁴ Ce qui signifie que Pôle emploi doit saisir dans le SI CPF les formations financées par les régions et ce qui suppose que celles-ci transmettent l'ensemble des informations à Pôle emploi. Une partie des difficultés rencontrées par les régions pour justifier la consommation de dotation CPF provient des dossiers non saisis par Pôle emploi.

Le rôle de l'ASP⁷⁵ : l'exemple de l'Île-de-France

Depuis 1990, la région Île-de-France a recours à l'ASP (anciennement CNASEA) pour la gestion de dispositifs dont le nombre s'est accru au fil du temps : formation professionnelle, apprentissage, réseau des missions locales, emplois « tremplin » (contrats aidés régionaux), gratuité des transports et, jusqu'en 2015, contrôle du service fait pour les actions éligibles au fonds social européen.

Dans le domaine de la formation professionnelle, l'Île-de-France est le plus gros donneur d'ordre de l'ASP avec environ 300 M€ de flux annuels, dont un tiers au titre des aides individuelles aux stagiaires (rémunération des stagiaires, cotisations sociales afférentes, mais aussi chéquiers VAE et, jusqu'en 2015, chéquiers qualifiants) et deux tiers au titre du paiement des organismes de formation⁷⁶.

Cette situation présente des fragilités juridiques sur deux points : d'une part, il n'existe pas de base légale permettant au conseil régional de déléguer le paiement aux organismes de formation (contrairement au versement de la rémunération aux stagiaires des formations agréées par la région) et, d'autre part, cette délégation n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence. Elle s'est prolongée pour plusieurs raisons : le souhait de ne pas faire de la région une administration de gestion, l'absence de système d'information adapté, et la garantie d'un paiement aux organismes de formation conforme aux délais indiqués dans les marchés.

S'agissant de la délégation du versement de la rémunération des stagiaires prévue par les conventions conclues chaque année entre la région et l'ASP, la constitution et la communication des dossiers de demande de prise en charge incombe aux organismes de formation. L'ASP procède à l'instruction des dossiers et au versement des sommes dues sur le fondement du code du travail et du règlement arrêté par le conseil régional. L'ASP est rémunérée selon un tarif forfaitaire par dossier instruit et par paiement effectué.

Comme le schéma suivant le montre, les mêmes informations sont parfois saisies à plusieurs reprises par les organismes de formation sur des applications différentes. À titre d'exemple, les organismes de formation prestataires de la région Île-de-France doivent saisir les données relatives aux stages sur les outils suivants :

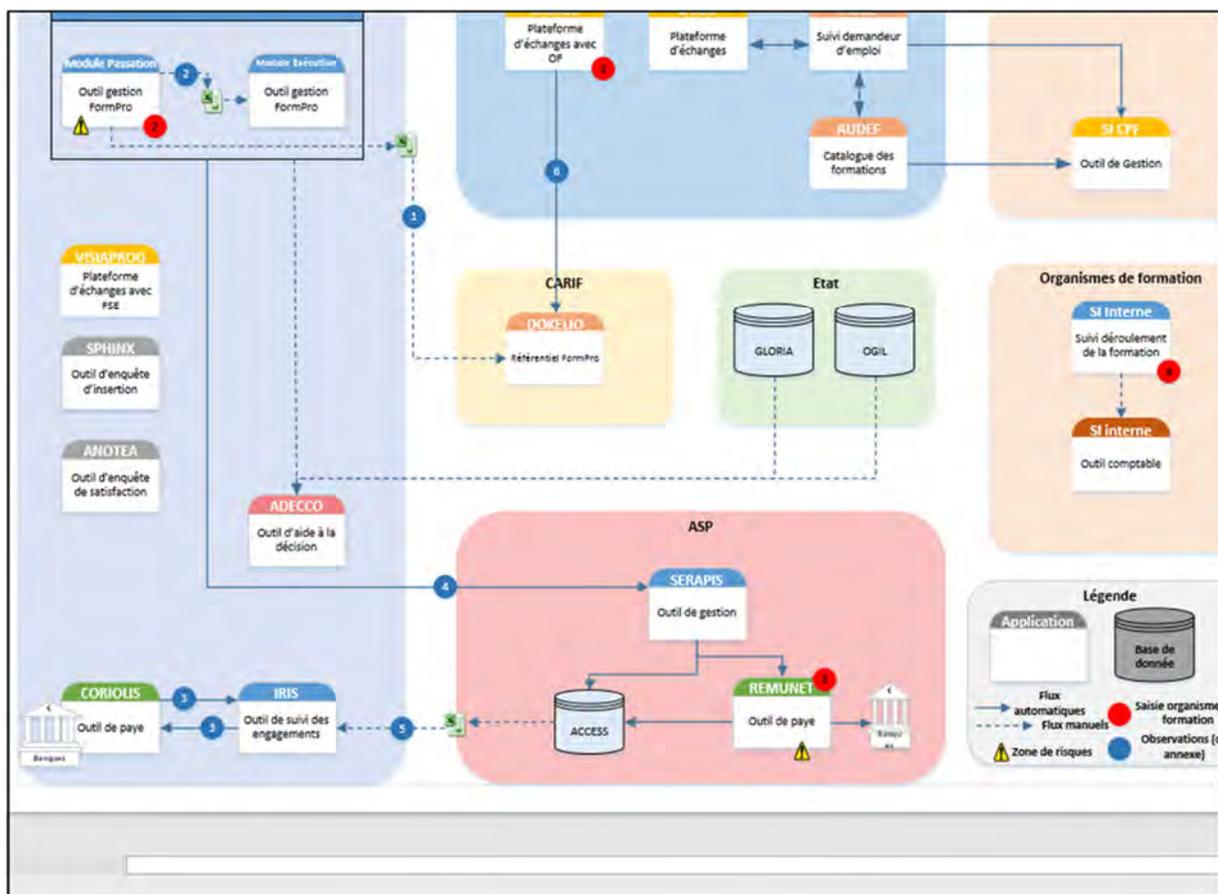
- leurs propres outils internes (outils de gestion retraçant le déroulement des formations et outils comptable et financier) ;
- la base Dokelio tenue par le CARIF-OREF pour rendre compte de l'état de l'offre de formation en temps réel (saisie des dates prévisionnelles de stages et des places encore vacantes) ;
- le portail « Kairos » de Pôle Emploi, prescripteur de formation ;

⁷⁵ Dans les régions ayant connu des fusions, des appels d'offres ont été lancés pour mettre en place un système harmonisé sur l'ensemble du nouveau territoire régional. L'ASP a été retenue par les Hauts-de-France ; la région Auvergne-Rhône-Alpes a également lancé un marché pour choisir un nouveau système d'information pour la rémunération des organismes de formation, auquel l'ASP peut se porter candidate. La région attend de ce nouveau système d'information un meilleur suivi statistique et une meilleure évaluation des formations.

⁷⁶ L'Île-de-France est la seule région à confier actuellement le paiement des organismes de formation à l'ASP. La région conserve la responsabilité *in fine* des vérifications permettant de valider le montant final dû aux prestataires.

- l'outil « Safir » du conseil régional d'Île-de-France, conçu pour la passation et l'exécution des marchés publics (saisie du détail de l'offre de formation et des heures de formation à financer) ;
- l'application « Remunet » de l'organisme payeur (ASP), qui n'est pas interfacée avec l'outil Safir de la région (saisie des heures réalisées par chaque stagiaire).

Schéma n° 4 : cartographie des systèmes d'information en Île-de-France



Source : Cour des comptes, d'après les informations fournies par la région Île-de-France

NB : mis à part les outils informatiques propres à la région, ce schéma s'applique aux autres régions au niveau des interactions entre les différents partenaires.

Ce schéma d'organisation comporte plusieurs zones de risques :

- l'évaluation des politiques de formation professionnelle est impossible dans ce cadre : les indicateurs d'efficacité et de performance ne peuvent reposer sur des données homogènes et centralisées ;
- le suivi et l'accompagnement des stagiaires depuis le début du processus de formation jusqu'à leur embauche est malaisé, car les données sont dispersées et peu fiables ;
- des erreurs de saisies peuvent intervenir avec un effet direct sur la qualité des échanges entre les différents intervenants : certains organismes de formation ont dû supporter des

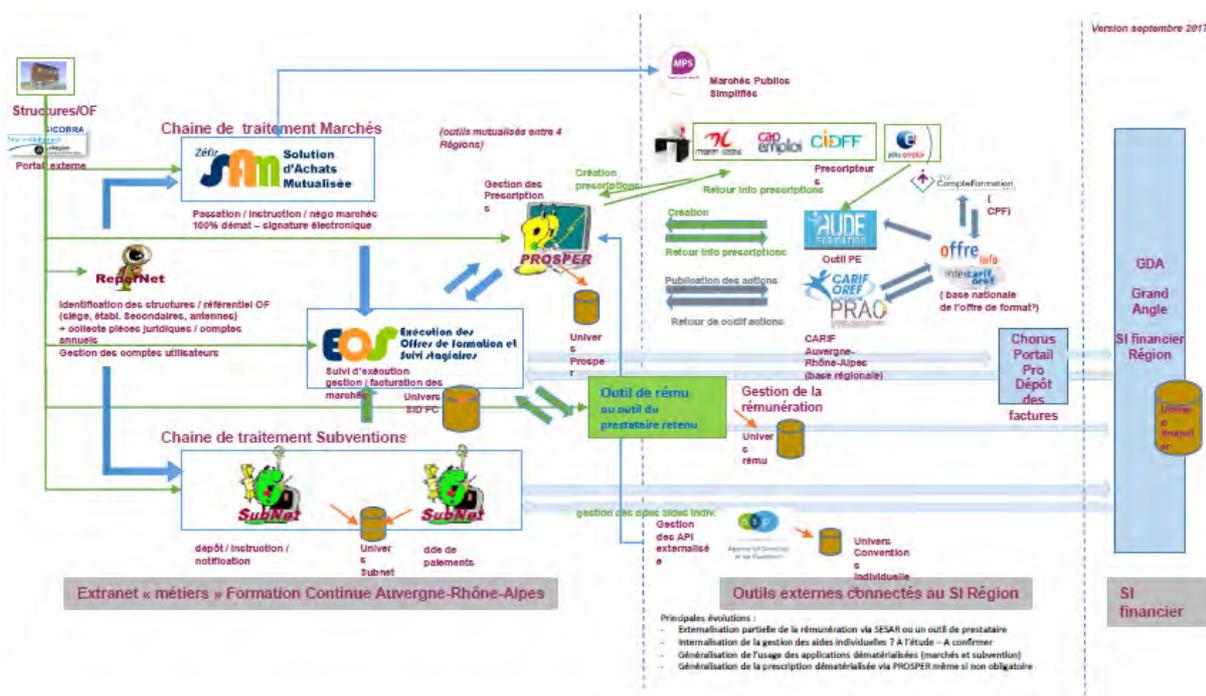
dépenses supplémentaires en raison des multiples saisies et du *reporting* particulier nécessaires pour le suivi du Plan 500 000 ;

- une information exacte sur les places disponibles dans les sessions de formation n'est pas toujours accessible, ni sur les sites Internet pour les demandeurs d'emploi, ni sur l'outil interne de Pôle emploi (AUDE) pour les conseillers de cet opérateur ;
- en dépit des dispositions légales, les financeurs des formations ne sont pas systématiquement informés en temps réel sur les entrées et les sorties des sessions ; en outre, Pôle Emploi ne peut pas mettre à jour automatiquement la liste des demandeurs d'emploi sur la base des entrées et des sorties de formation⁷⁷.

La région Île-de-France a indiqué travailler actuellement à une simplification des interconnexions avec Pôle emploi, en lien avec les organismes de formation.

En Auvergne-Rhône-Alpes, une difficulté supplémentaire résulte de la fusion des régions qui a imposé d'harmoniser les systèmes d'information sur l'ensemble du nouveau territoire régional. Les problèmes d'interface ne sont pas encore tous résolus : cette connexion existe entre l'outil AUDE de Pôle emploi et le système d'information PROSPER de l'ancienne région Rhône-Alpes, mais pas encore en totalité en Auvergne. Le schéma cible est en effet caractérisé par la multiplicité des systèmes d'information à interconnecter :

Schéma n° 5 : schéma cible du système d'information de la formation continue en Auvergne-Rhône-Alpes



Source : Région Auvergne-Rhône-Alpes

⁷⁷ L'entrée en formation conduit à l'inscription en catégorie D.

Dans ce contexte, Pôle Emploi mène depuis quelques années des actions de sensibilisation vis-à-vis de ses partenaires, dans le but de mettre en place une interconnexion⁷⁸ des systèmes. Un portail dénommé « Kairos » est en place pour faciliter les échanges d'information avec les prestataires sur le parcours des demandeurs d'emploi, de leur sélection à leur entrée en formation. Toutefois, cet outil n'est pas utilisé systématiquement par les organismes de formation (environ 7 000 y recourent actuellement).

Le tableau ci-dessous indique par région le taux de dématérialisation des entrées en stage (AES) fournies par Kairos, entre janvier et juin 2017. Il convient toutefois de préciser que la simplification introduite par le recours à Kairos a permis d'augmenter ce taux : dans la région Grand Est, il est ainsi passé de 5 % en juin 2017 à 39,5 % en octobre 2017.

Tableau n° 20 : taux de dématérialisation des entrées en stage communiquées à Pôle emploi par les organismes de formation

| Région | Taux de dématérialisation |
|-------------------------|---------------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes | 23 % |
| Bourgogne-Franche-Comté | 69 % |
| Bretagne | 63 % |
| Centre Val-de-Loire | 23 % |
| Corse | 53 % |
| Grand-Est | 5 % |
| Guadeloupe | 17 % |
| Guyane | Non obtenu |
| Hauts-de-France | 53 % |
| Île-de-France | 18 % |
| La Réunion | 63 % |
| Martinique | Non obtenu |
| Mayotte | 50 % |
| Normandie | 55 % |
| Nouvelle-Aquitaine | 45 % |

Source : Pôle Emploi

N.B. : les mêmes statistiques n'existent pas pour les attestations d'inscription aux stages

Les organismes de formation peuvent utiliser le portail Kairos pour transmettre à Pôle emploi les attestations d'inscription (AIS) et d'entrée en stage (AES). En cas de non-utilisation de Kairos, un processus complexe s'applique :

⁷⁸ L'interconnexion est la connexion physique entre les systèmes d'information de plusieurs opérateurs. Ceci permet un accès à la donnée en temps réel avec un impact évident sur la réactivité et la performance des organismes tout en augmentant les risques en termes de sécurité des données.

- Pôle emploi met à disposition du stagiaire des AIS et AES en format papier, à remplir par l'organisme de formation ;
- l'organisme de formation remplit l'AIS et l'AES, puis les envoie par courrier à la plateforme spécialisée de chaque Région ;
- les AIS et AES sont numérisées, puis envoyées à une plateforme de stockage consacrée à la formation professionnelle ;
- la cellule concernée saisit dans l'outil de Pôle emploi (AUDE) l'information selon laquelle la formation a bien été réalisée, et met à jour le profil du demandeur d'emploi.

Pour simplifier ces échanges, il est indispensable que la communication entre Pôle emploi et les organismes de formation passe par un outil unique. Pour l'heure, seules deux régions sont interfacées avec Kairos : Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine. Toutefois, une API⁷⁹ permet désormais aux organismes de formation qui le souhaitent de voir les données saisies dans leur propre système d'information directement récupérées par Pôle emploi pour alimenter Kairos : grâce aux API, toutes les régions seront en mesure, à terme, de s'interconnecter avec le système d'information de Pôle emploi.

Au-delà de la facturation, cette plateforme pourrait également permettre un pilotage précis des sessions afin de limiter, dans certains cas, le décalage entre les évaluations finales et les achats. La région Bretagne est ainsi et depuis peu en discussion avec Pôle emploi pour adapter Kairos à ses besoins.

Enfin, en matière de contrôle de la qualité des formations, les outils se développent encore de manière cloisonnée, même si les partenaires sociaux ont conçu Datadock à l'usage de l'ensemble des organismes financeurs à gestion paritaire (OPCA et Opacif), avec la possibilité d'y associer les autres financeurs.

Il est regrettable qu'au-delà des contraintes techniques les choix de gouvernance et de partage des coûts fassent encore obstacle à une interconnexion complète des financeurs à des outils tels que Kairos et Datadock.

2 - Un système de recueil de données qui reste à construire

Pour tenter de dépasser ces difficultés et mettre en place un système de recueil de données permettant de mieux évaluer les résultats de la formation professionnelle, la DGEFP a lancé en 2016 le projet Agora. Dans un premier temps, ce projet vise à normaliser et homogénéiser les données à travers les systèmes d'information des différents acteurs, notamment via le NIR⁸⁰. Dans un deuxième temps, l'ensemble de ces données sera déployé au sein d'un entrepôt unique, alimenté par les mêmes acteurs et accessible à tous.

À terme, Agora devrait ainsi permettre de réduire le nombre de saisies de données par les acteurs, de simplifier ou alléger les processus de collecte de données par des bases issues de

⁷⁹ *Application Programming Interface* : interface de programmation applicative qui est un ensemble normalisé de classes, de méthodes ou de fonctions qui sert de façade par laquelle un logiciel offre des services à d'autres logiciels.

⁸⁰ Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, dit « numéro de sécurité sociale ».

référentiels gérés par des acteurs qui en ont la maîtrise et la gouvernance, et de disposer de statistiques plus complètes et plus fiables, y compris sur l'ensemble des parcours de formation.

Toutefois, le projet Agora repose sur l'hypothèse que chaque acteur de la formation professionnelle dispose de données individualisées sur les parcours de formation des demandeurs d'emploi. Or, tel n'est pas toujours le cas, ainsi que l'a montré l'impossibilité pour les régions sollicitées par la Cour de répondre à certaines demandes de données visant à associer les caractéristiques des stages à celles des stagiaires. Les systèmes d'information permettent en effet de s'assurer par exemple que le nombre de stages, les volumes horaires, et les montants financiers prévus ont bien été respectés par les organismes prestataires, mais pas de produire des données relatives à l'analyse des parcours individuels des stagiaires.

De plus, il conviendrait que ce projet associe l'ensemble des intervenants avec des experts en systèmes d'information au sein d'un groupe de travail intégré. Or, à titre d'exemple, le directeur des systèmes d'information de la région Île-de-France n'est pas membre du groupe de travail du projet Agora, bien que le système d'information de cette région soit représentatif des difficultés auxquelles ce projet est susceptible de se heurter⁸¹.

B - Des procédures d'achat public à mieux maîtriser

L'offre de formation accessible aux demandeurs d'emploi a jusqu'à présent été fortement dépendante de la commande publique : il existe pourtant d'autres modalités d'achat, insuffisamment utilisées, qui permettraient de mieux répondre aux besoins des publics les plus en difficulté. En outre, les stratégies d'achat restent encore trop peu coordonnées entre les principaux acheteurs.

1 - Les possibilités du code des marchés publics sont insuffisamment exploitées

Les achats de formations peuvent s'effectuer par des marchés publics (marchés à bon de commande ou accords-cadres), par une délégation de service public (DSP) ou par la mise en place d'un service économique d'intérêt général (SIEG) à travers une procédure d'habilitation⁸². Les avantages et les inconvénients de ces différentes modalités sont présentés à l'annexe n° 6.

Dans les faits, les achats de formation effectués par les régions et par Pôle emploi passent très majoritairement par le biais de marchés publics, même si les pratiques tendent depuis peu à se diversifier. Pour gagner en réactivité et réduire les coûts, les acheteurs recourent de plus en plus à la technique des marchés à bons de commande et privilégient une rémunération des prestataires à l'heure-stagiaire.

⁸¹ La région est en revanche représentée dans les travaux sur le SI CPF, auquel le projet Agora devrait être accroché.

⁸² Les actions de formation *stricto sensu* ne peuvent plus faire l'objet de subventions.

a) Les marchés passés par les régions

À titre d'illustration, la région Auvergne-Rhône-Alpes a choisi pour la période 2018-2021 de recourir à un accord-cadre à marchés subséquents pour une commande dénommée « Former pour l'emploi ». Cette procédure a l'avantage de permettre de présélectionner, pour un secteur professionnel ou un métier donnés, un nombre de prestataires suffisant pour répondre aux besoins.

Cette modalité avait déjà été utilisée en Bretagne en 2010, ainsi que par Pôle emploi entre 2010 et 2014, avant que ce dernier n'opte pour des marchés à bons de commande multi-attribués. La procédure de l'accord-cadre facilite la mise en concurrence, même si sa gestion peut être très lourde, puisqu'elle amène à analyser toutes les offres sur des lots qui peuvent être très nombreux. La commande publique peut en effet faire l'objet au niveau régional de multiples marchés, répartis le cas échéant en de très nombreux lots, comme l'illustre le cas de l'Île-de-France.

Les principaux marchés de formation de la région Île-de-France

En 2017, les marchés de formation en cours étaient les suivants : le programme régional qualifiant et le programme qualifiant territorialisé ; le dispositif expérimental de formation à l'anglais aéroportuaire ; les marchés passés spécifiquement dans le cadre du Plan 500 000 : groupement de commandes Pôle emploi- région, programme de formations transverses et programme de formations métiers. Un appel à manifestation d'intérêt a également été lancé en novembre 2017 pour les formations au numérique.

Le programme régional qualifiant « Compétences » passé en deux consultations compte 101 lots (non territorialisés sauf exception) pour 19 secteurs professionnels : la première consultation (2014) comportait 11 secteurs pour un montant de 56 M€ et la seconde (2015) comportait 9 lots, pour un montant d'un peu plus de 40 M€. Ces actions de formation peuvent être réalisées sous deux formats : l'action métier et l'action permanente sectorielle. Ces deux formats se composent de différents types de parcours : le parcours d'accès à la qualification, le parcours certifiant et le parcours professionnalisant.

En Île-de-France, la concurrence est forte : il existe en moyenne quatre concurrents par lot. Bien que le critère du prix ne soit pondéré dans la note finale qu'à hauteur de 10 %, il est considéré par les organismes de formation comme fortement discriminant sur certains segments du marché. Un nouveau marché doit être lancé en 2018 pour prendre la suite du programme régional qualifiant actuel.

Comparativement, en Auvergne-Rhône-Alpes, l'accord-cadre pour 2018-2021⁸³ porte sur 35 lots sur des secteurs d'activité (fibre optique, numérique, transports, logistique, etc.) et 3 lots sur la création d'entreprises.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, trois marchés ont coexisté de 2012 à 2015 :

- un appel d'offres portant sur des « espaces territoriaux d'accès aux premiers savoirs » (ETAPS, 16 à 18 M€ de commande) : les ETAPS constituaient théoriquement une première marche d'accès à la formation pour des publics en grande difficulté par rapport aux acquis scolaires.

⁸³ L'accord-cadre a dû être relancé par le conseil régional après avoir été classé sans suite, le critère prix s'étant vu attribuer une pondération égale à 0.

- des appels d'offres portant sur des « espaces territoriaux d'accès à la qualification » (ETAQ, 35 à 42 M€ de commande) : à l'origine, les trois quarts du financement passaient par un marché d'une année renouvelable trois fois et un quart par un marché annuel, cette proportion s'étant progressivement équilibrée au cours de l'exécution du marché reconductible. Les ETAQ visaient essentiellement l'accès à une certification ou des actions professionnalisantes ou pré-qualifiantes.
- un appel d'offres portant sur des « parcours de formation accompagnés » (PFA, 33 à 37 M€ de commande) : ce dispositif prévoyait un droit à l'hébergement et à la restauration pour tout stagiaire engagé dans une action de formation.

En 2016, la région a voulu éviter la dispersion des financements et a mis fin progressivement à trois des quatre dispositifs existants : les centres régionaux de formation professionnelle, le marché dit PFA et les marchés ETAPS. Depuis septembre 2017, la commande publique de formation s'organise donc selon une modalité unique, fondée sur les ETAQ, avec un allotissement très fin permettant la plus large expression de la concurrence.

La recherche d'une dynamisation de la concurrence en Provence-Alpes-Côte d'Azur

La stratégie d'achat a été revue pour dynamiser la concurrence, éviter la constitution de rentes économiques et abaisser le coût global de l'achat. Le budget prévisionnel de la commande annuelle pour 2017 s'établissait à 35,35 M€, pour 8 706 places, soit un budget prévisionnel moyen de 4 000 € par place⁸⁴.

Les offres initiales soumises à la région ont été relativement conformes à ces prévisions. 447 lots ont été instruits avec demande de négociation. Les offres les moins chères initialement déposées représentaient un total de 25,5 M€. La négociation a permis de faire baisser les prix sur ces 447 lots à 22,9 M€, soit une diminution de 10 %. Au total, 512 lots ont été attribués pour un montant de 29,35 M€, soit un écart de 6 M€ par rapport aux prévisions. C'est l'un des plus forts écarts constatés depuis 2006. Selon la région, cet écart important s'explique par :

- la non-attribution de 32 lots, qui représentaient 1,4 M€ (390 places) ;
- le doublement du poids du critère prix, qui est passé de 10 % à 20 % de la note finale ;
- un niveau général des prix négociés moins élevé que prévu (2,9 M€), même sur les offres qui existaient déjà les années précédentes, en raison à la fois du renforcement du critère prix et du rétrécissement du volume de la commande ;
- pour de nombreux lots, une vive concurrence a été constatée, notamment entre les GRETA et l'AFPA.

Cette nouvelle approche n'a eu d'incidence immédiate que sur la commande annuelle de la région, les marchés reconductibles ayant été reconduits pour 2017-2018, dernière année de validité du marché notifié en 2014-2015. En fin d'année 2017, la région a délégué à Pôle emploi la réalisation de 12 M€ d'actions de formation pour le dernier quadrimestre 2017 et de 6 M€

⁸⁴ Cette moyenne recouvre des prix très hétérogènes d'un type d'action à l'autre ; elle est donc très sensible à la structure de la commande. À titre de comparaison, le prix moyen de l'action de formation dans le cadre du marché reconductible est de 3 800 € par place.

pour le premier quadrimestre 2018, afin de disposer des nouveaux indicateurs d'accès et de retour à l'emploi de l'opérateur.

b) Les marchés passés par Pôle emploi

Les achats de formations conventionnées de Pôle emploi ont pour objectif de développer les capacités professionnelles des demandeurs d'emploi, en particulier les moins qualifiés ou en reconversion, pour leur permettre de répondre aux besoins de recrutement des entreprises.

Le marché à bons de commande passé par Pôle emploi en 2014

Succédant à un marché de prestations de formation professionnelle passé selon une procédure adaptée d'accords-cadres régionaux par secteur d'activité (15 domaines professionnels) et de marchés subséquents entre 2011 et 2014, le marché délégué lancé en 2014 par Pôle emploi a été passé selon une nouvelle procédure de marché multi-attributaires à bons de commande, passé en régions pour une durée de 16 mois, et reconductible deux fois pour une période d'un an. Un avenant est intervenu pour prolonger le marché jusqu'au 28 février 2018. Ce marché couvre 20 domaines de formation et 154 actions de formation (5 à 10 actions par lot).

Les actions de formations conventionnées dans ce cadre peuvent être de trois types :

- formation dite « certifiante », permettant au stagiaire d'obtenir un diplôme, un titre professionnel, ou un certificat de qualification professionnelle inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;
- formation dite « préparation à la qualification », s'adressant aux publics pour lesquels une formation certifiante n'est pas immédiatement accessible : elle permet au stagiaire d'acquérir des compétences complémentaires à la formation initiale, dans une action de formation préparatoire à une formation certifiante ou à un contrat de professionnalisation.
- formation dite « professionnalisante », visant à donner les compétences et techniques qui permettent au stagiaire d'être opérationnel sur un poste précis, en intégrant notamment les compétences sociales transverses à la plupart des métiers et les habilitations, certificats, etc. rendus obligatoires pour l'exercice de certains métiers.

Dans le cadre de ce marché, la direction générale élabore le dossier de consultation des entreprises, détermine la grille d'analyse des offres et diffuse des préconisations en termes de stratégie d'achat (notamment pour l'allotissement). Les directions régionales complètent le dossier de consultation des entreprises à partir des diagnostics territoriaux et des échanges avec les conseils régionaux, puis lancent la procédure de mise en concurrence, attribuent les marchés et suivent leur exécution.

Les procédures passées dans le cadre du code des marchés publics peuvent offrir de réelles marges de manœuvre quand elles sont bien maîtrisées. Ainsi, dans un marché à bons de commandes multi-attribués lancé en 2014, Pôle emploi a diversifié les types de commandes pour répondre aux enjeux de territorialisation, de rationalisation et de personnalisation inscrits dans la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi de 2012-2014. Il a également opté pour des marchés sans volume minimum ni maximum, qui permettent une plus grande réactivité, notamment pour mettre en œuvre des plans exceptionnels visant à augmenter dans un temps très court le nombre de stages de formation disponibles pour les demandeurs d'emploi.

**Tableau n° 21 : types d'exécution de la commande de formations collectives
par Pôle emploi (2014-2017)**

| Types de commandes | Caractéristiques |
|--|---|
| Les commandes « classiques » | Elles permettent l'attribution des bons de commande entre les multi-attributaires au choix de la direction régionale, soit dans l'ordre du classement à l'issue de l'analyse des offres, soit sur la base d'un sous-classement spécifique par formation. |
| Les commandes « supplémentaires » | Pour les formations qualifiantes, ce type de commande permet d'acheter des heures supplémentaires (dans la limite de 20 % du nombre initial d'heures), en vue du passage d'un nouvel examen, lorsque le stagiaire a échoué par exemple. |
| Les commandes « sur devis » | En cas de besoin d'une formation non listée au catalogue pour les lots portant sur un domaine de formation et/ou dans un lieu distinct des lieux d'exécution du marché, il est possible d'adresser une demande sur devis, dans l'ordre du classement à l'issue de l'analyse des offres. |
| Les commandes « pour des formations organisées par d'autres financeurs » | Ce type de commande vise à compléter le nombre de stagiaires pour une formation donnée. L'organisme fait part, quelques jours avant la date du démarrage d'une formation, des places disponibles. |

Source : Cour des comptes, d'après Pôle emploi

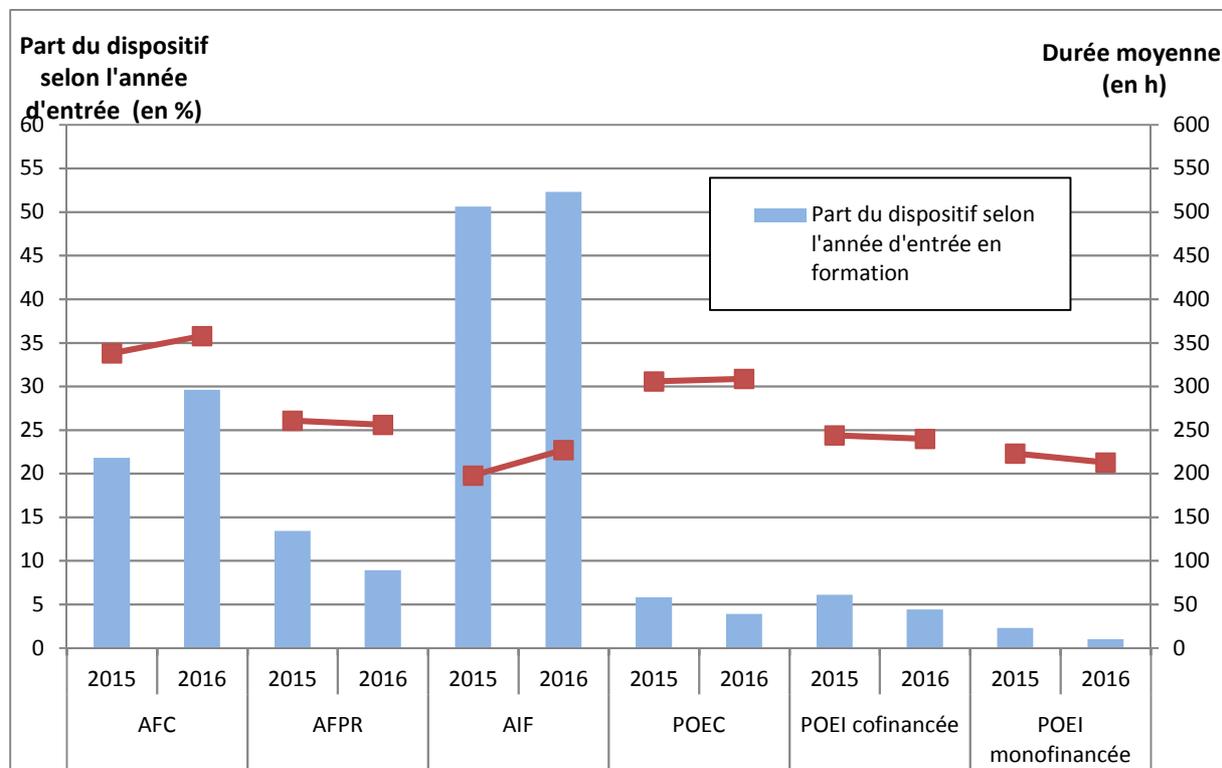
Toutefois, la pratique des bons de commande ne garantit pas aux organismes de formation une visibilité précise du volume des achats sur toute l'année. En outre, plusieurs autres limites peuvent être identifiées : les délais de préparation et de passation de ces marchés, ou encore l'impossibilité de modifier de manière substantielle le cahier des charges en cours d'exécution, alors que de telles marges de manœuvre peuvent s'avérer nécessaires.

Certaines régions ont donc eu recours à d'autres modes d'achat de formation, tels que les mandats avec octroi de droits spéciaux, pratiqués dès 2010 par la région Picardie ou par la région Auvergne-Rhône-Alpes à partir de 2014. De son côté, Pôle emploi complète les achats de formations conventionnées par des dispositifs plus souples, afin de limiter les inconvénients liés à la saisonnalité des entrées en formation longue⁸⁵, de financer des formations répondant à des besoins ponctuels sur des petits volumes hors marchés, et pour pouvoir augmenter rapidement, si nécessaire, le nombre d'entrées en formation. Les achats individuels de stages⁸⁶ permettent également de compléter l'offre de formation à des métiers émergents, tels que le numérique et la transition énergétique.

⁸⁵ Un grand nombre des entrées en formation, en particulier pour les formations longues, s'effectue en janvier et en septembre de chaque année

⁸⁶ Ces achats individuels comportent les aides individuelles à la formation (AIF), les actions de formation préalables au recrutement (AFPR) et les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI).

Graphique n° 15 : répartition et durée moyenne des formations commandées par Pôle emploi selon le dispositif de formation



Champ : personnes en recherche d'emploi entrées en formation dans l'année ; France entière (hors La Réunion).
Sources : ASP, Pôle emploi, régions ; traitement Dares (Brest). Rapport d'évaluation du Plan 500 000, décembre 2017.

2 - Les services d'intérêt économique général (SIEG) peuvent être adaptés aux besoins des publics éloignés de l'emploi

La loi du 5 mars 2014 permet aux régions d'habiliter ou de mandater, avec octroi de droits spéciaux dans le cadre d'un SIEG, des organismes chargés de mettre en œuvre des actions d'insertion et de formation professionnelle. Toutefois, dans un rapport d'août 2013 sur l'évaluation partenariale de la politique professionnelle des demandeurs d'emploi, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a relevé la réticence des régions à mettre en place des SIEG en raison notamment d'un cadre juridique jugé encore trop incertain.

Les SIEG dans la jurisprudence européenne

Mentionnés aux articles 16 et 86 du traité instituant la Communauté européenne, les SIEG sont définis comme des « services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de SIEG couvre particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau de transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois, l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public ».

La jurisprudence a fixé les critères d'encadrement des SIEG à la suite de l'arrêt « Altmark » du 24 juillet 2003 de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Cet arrêt détermine quatre conditions qui doivent être remplies de manière cumulative pour que la compensation de la réalisation d'un service public par une entreprise privée échappe à la qualification d'aide d'État :

- les obligations de service public doivent être clairement définies ;
- la compensation doit être préalablement calculée de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
- la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations ;
- enfin, lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au coût économiquement le plus avantageux pour la collectivité, le niveau de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes afférentes ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ⁸⁷.

Il ressort des premiers retours d'expérience en Picardie (2010-2014 et 2015-2016), en Auvergne (2014-2017) et en Rhône-Alpes (2014-2017), que cette modalité d'achat présente des avantages pour financer des prestations individualisées et modulaires : elle est notamment particulièrement adaptée aux besoins des demandeurs d'emploi les moins qualifiés et les plus éloignés du marché du travail.

À titre d'illustration, la région Auvergne a ainsi construit son SIEG (2014-2017) autour de trois « parcours » tenant compte des spécificités de ce type de public :

- le « parcours de remise à niveau » qui s'adresse aux personnes ayant un projet professionnel validé, mais impliquant une remise à niveau des compétences transversales ;
- le « parcours préparatoire multisectoriel » qui s'adresse à toute personne sans emploi peu ou non qualifiée, quelle que soit sa situation individuelle, économique ou sociale : il comprend une offre de formation élargie aux prestations préparatoires à l'emploi et à la qualification, avec des périodes en entreprise ;
- le « parcours d'accompagnement renforcé » qui s'adresse prioritairement à un public fragilisé et très éloigné de l'emploi, éligible notamment au dispositif de l'école de la deuxième chance Auvergne, auquel il se substitue : il comprend un accompagnement renforcé associé à une offre de formation individualisée.

⁸⁷ Cf. Décision de la Commission européenne relative à l'aide N 382/2004 – France – Mise en place d'une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL).

Une telle modularité dans l'accompagnement offre l'opportunité aux personnes les plus éloignées de l'emploi de bénéficier de prestations étendues pouvant inclure, en fonction des choix retenus par l'acheteur, un accompagnement d'ordre social et pédagogique, des formations pouvant aller jusqu'à une certification, et des prestations d'hébergement et de restauration.

De même, dans les Hauts-de-France, une consultation a été lancée en octobre 2017 pour déployer sur l'ensemble de la nouvelle région un SIEG pour la période 2018-2022 avec trois programmes destinés aux personnes éloignées de l'emploi :

- le programme « se former pour lire, écrire, agir » s'appuie sur le référentiel développé par l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI).
- le programme « dynamique vers l'emploi » vise à valider et à confirmer un projet professionnel, tout en validant la certification CléA élaborée par les partenaires sociaux.
- le programme « langues étrangères » donne la priorité à l'apprentissage de « situations de communication orale courantes » en anglais et en néerlandais.

Enseignements tirés des expérimentations de SIEG

Les expérimentations de SIEG mettent en évidence plusieurs points d'intérêt, mais aussi de vigilance :

- la mise en place d'un SIEG est un processus long, avec des délais de préparation importants à deux moments clés : la concertation en amont pour fixer les règles - y compris les données financières et comptables - et la phase de sélection des organismes retenus dans la convention-cadre ;
- un des avantages du SIEG est de permettre au financeur d'influer davantage sur les choix pédagogiques et de dialoguer en continu avec les organismes sur le contenu de la formation : la durée du mandatement (entre 4 et 5 ans en général) permet une relation partenariale dans un cadre stable et donne de la visibilité aux organismes de formation ;
- les actions menées dans le cadre du mandatement direct ne font pas l'objet d'un prix facturé, ni d'une subvention, mais d'une compensation de service public, dont le montant est fixé par « l'acheteur ». La compensation vise tous les coûts nets à la charge des mandataires pour l'exécution des obligations de service public ;
- la fonction financière et comptable doit être à même, au sein des organismes de formation et chez l'acheteur, de produire et d'analyser les coûts issus de la comptabilité analytique ;
- la mise en œuvre d'un SIEG implique enfin de définir des critères d'appréciation de la performance adaptés aux publics et aux objectifs à atteindre.

La mise en œuvre d'un mandat avec octroi de droits spéciaux dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG) implique en amont un fort investissement au sein des services régionaux comme des organismes de formation, notamment afin de parvenir à une meilleure connaissance des coûts. Par ailleurs, la mise en place d'un SIEG suppose une bonne maîtrise de la fonction achat et de la fonction financière et comptable par les services régionaux, ainsi qu'un suivi continu avec les partenaires.

3 - Une coordination des financeurs à renforcer, un nouvel équilibre à trouver entre achats collectifs et droits individuels

a) Des stratégies d'achat insuffisamment coordonnées

La coordination des stratégies d'achat entre Pôle emploi et les régions varie d'une région à l'autre : bien que le Plan 500 000 ait rendu nécessaire une meilleure collaboration entre les financeurs, il reste des marges de progrès sur ce plan.

Dans le cadre de la mise en œuvre de son marché de formations collectives en 2014, Pôle emploi s'est efforcé d'accroître la cohérence et la complémentarité entre ses achats et ceux des autres financeurs (régions et OPCA). À cette fin, les directions régionales de Pôle emploi ont eu la possibilité d'adapter la mise en œuvre du marché au contexte économique local et aux priorités définies avec les financeurs : partant du catalogue national de 154 thèmes de formation, elles ont eu la latitude de s'écarter des 20 lots préconisés par la direction générale, en prenant notamment en compte la programmation des régions et la perspective d'une montée en puissance de la POE collective. En outre, afin de pouvoir acheter des formations qui ne figuraient pas dans le catalogue initial, elles ont bénéficié de la possibilité de commander sur devis des formations correspondant à des actions ou des programmes spécifiques.

Pour autant, la coordination des acheteurs doit encore être améliorée. La forte progression du volume d'aides individuelles à la formation en 2016 (+ 120 %), alors que Pôle emploi disposait de marchés à bons de commande, et le fait que des stages achetés par les régions ont rencontré dans le même temps des difficultés de remplissage témoignent des insuffisances de l'offre de formation conventionnée, qui ne répondait manifestement qu'imparfaitement aux besoins.

Les échanges mensuels d'information sur les intentions d'achat et les réalisations devraient donc être rendus systématiques, tant pour les volumes que pour les contenus des formations (remise à niveau, qualification...) et leur cadre (formations conventionnées, aides individuelles, POE...), afin d'éviter des doublons et le risque de voir des stages non remplis. À cet égard, l'obligation faite à Pôle emploi de conclure un accord avec la région, précisant l'organisation des achats de formations conventionnées, n'apparaît pas suffisant.

La coopération entre Pôle emploi et la région PACA offre en revanche, sur ce point, un exemple de bonne pratique.

La stratégie partenariale de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

La région a souhaité en 2016 renforcer son partenariat avec Pôle emploi par une convention de coopération couvrant de nombreux domaines. Les points de friction, de concurrence ou de complémentarité des offres de formation des deux parties ont été analysés. Par la suite, la région a confié à Pôle emploi 18 M€⁸⁸ de commandes régionales, destinées à être intégrées dans les marchés d'achat de formations conventionnées de l'opérateur. À travers cette coopération renforcée, le conseil régional poursuivait plusieurs objectifs :

⁸⁸ La région a délégué à Pôle emploi la réalisation de 12 M€ d'actions de formation pour le dernier trimestre 2017 et de 6 M€ d'actions de formation pour le premier trimestre 2018.

- la région PACA et la direction des opérations de Pôle emploi ont désormais des rencontres quasi-mensuelles sur la conception de l'offre, qui permettent des échanges de diagnostics et de données, afin de confronter les objectifs des politiques d'achat et d'en assurer la complémentarité : accès et retour à l'emploi à très court terme pour Pôle emploi, réponse aux besoins des entreprises à moyen-long terme pour la région ;
- en confiant directement la réalisation d'actions à Pôle emploi, la région compense les difficultés qu'elle éprouve pour mesurer la performance de ses propres actions, en s'appuyant sur les systèmes d'information de Pôle emploi, qui dispose de prérogatives techniques et statistiques auxquelles les régions n'ont pas accès (notamment l'utilisation du NIR⁸⁹ et l'interopérabilité avec d'autres systèmes, comme celui des Urssaf). La région obtient ainsi une meilleure information sur l'efficacité des formations qu'elle finance en termes d'accès et de retour à l'emploi ;
- une meilleure connaissance réciproque permet d'envisager des projets communs dont les capacités de déploiement sont démultipliées, par exemple pour les formations fondées sur l'acquisition de compétences (« *skill based training* ») ou les projets d'innovation numérique dans la formation.

*b) Une prise en compte nécessaire des droits individuels
dans les stratégies des financeurs de formation*

Le Plan 500 000 a contribué à développer, par le recours au compte personnel de formation (CPF), l'intérêt du droit individuel à la formation. Cependant, si cette faculté se développait, l'achat autonome de formations par les demandeurs d'emploi, par le biais du CPF, pourrait empiéter sur le périmètre actuel des achats conventionnés effectués par Pôle emploi et par les régions, ainsi que sur celui des aides individuelles. Pour bien articuler la programmation des marchés de formation, les aides individuelles et le développement du CPF, il convient donc de définir précisément :

- le champ respectif d'intervention du CPF et des financeurs institutionnels dans les différents types de formations : ainsi, il est nécessaire de ne pas ouvrir au CPF le financement des formations de remise à niveau et d'accès aux compétences socles, afin de le réserver aux acheteurs institutionnels ;
- les possibilités de cofinancement : elles ne devraient être ouvertes que dans l'intérêt des demandeurs d'emploi - notamment lorsque le coût dépasse le montant des droits capitalisés sur le compte personnel de formation - et non dans celui des financeurs institutionnels. Le risque existe en effet, dans cette dernière hypothèse, que ceux-ci achètent un volume excessif de stages et peinent à les remplir, ce qui entraînerait en outre des conséquences défavorables pour les organismes de formation ;
- la question de la régulation de l'offre de formation financée par le CPF : Pôle emploi a demandé pour les aides individuelles que trois devis soient produits par le demandeur d'emploi - contre un seul aujourd'hui -, tout en permettant aux conseillers de négocier les tarifs à la baisse avec les organismes de formation.

⁸⁹ Numéro d'inscription au répertoire de l'Insee, couramment appelé le « numéro de sécurité sociale ».

La régulation de l'offre dans le cadre des aides individuelles à la formation

La réglementation des aides individuelles à la formation allouées par Pôle emploi a évolué début 2017 pour simplifier l'accès à ce mode de financement.

Ainsi, l'instruction du 10 janvier 2017, mise à jour le 6 février 2017, rappelle que « *les informations présentes dans le devis et les données accessibles dans FORM'EMPLOI doivent permettre au conseiller de vérifier si la proposition de l'organisme de formation est pertinente quant à son contenu, au nombre d'heures et au coût horaire (en comparant le devis aux moyennes nationales et régionales des coûts horaires et aux durées des actions de formation indiquées dans FORM'EMPLOI). Le conseiller peut ainsi prendre une décision sur la base d'un seul devis, compte tenu des éventuelles orientations régionales ou territoriales spécifiques. Si le devis ne permet pas de prendre une décision éclairée, le conseiller peut prendre contact avec l'organisme de formation pour faire évoluer certains points problématiques et/ou demander un autre devis au demandeur d'emploi* ».

Les tarifs pratiqués par les organismes de formation ne sont pas seulement fonction des coûts de production des stages de formation, mais également des financements disponibles. Ainsi, Pôle emploi a constaté que la diminution du montant maximum d'aide individuelle qu'un conseiller de Pôle emploi peut accorder à un demandeur d'emploi entraîne une diminution des tarifs pratiqués par les organismes de formation. Ayant également fait ce constat, certains Fongecif et OPCA ont développé des pratiques de régulation de l'offre, même en l'absence d'achat direct de leur part⁹⁰, en négociant avec les organismes de formation les prix, la durée, le contenu et les modalités des stages de formation.

Enfin, les actifs et les entreprises sont parfois démunis pour apprécier si les prix et les caractéristiques des stages sont adaptés et pour les négocier avec les organismes de formation. Dans le cadre du compte personnel de formation, ces négociations pourraient être menées à deux niveaux :

- de manière systématique pour les formations les plus sollicitées par les demandeurs d'emploi et pour les formations dont le coût dépasserait un montant à déterminer ;
- sur demande des titulaires d'un compte personnel de formation.

En définitive, quelle que soit la place qu'occuperont à l'avenir les droits individuels dans le financement des stages des demandeurs d'emploi, l'offre de formation devrait continuer à être soumise à des formes de régulation permettant d'en maîtriser le coût.

C - Une attention particulière à porter à l'équilibre financier des organismes de formation

En France, près de 68 500 organismes proposent des stages de formation continue. Ils sont de statuts très différents : entreprises privées, entrepreneurs individuels, associations, établissements publics, etc. Pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, les formations sont souvent organisées par l'AFPA, qui dispose d'une offre d'hébergement intégrée et de possibilités d'accompagnement social, par les GRETA (regroupements de lycées professionnels de l'Éducation nationale) et par des associations qui interviennent également dans le domaine de l'insertion.

⁹⁰ L'achat est fait par les entreprises pour les OPCA et par les salariés pour les Fongecif.

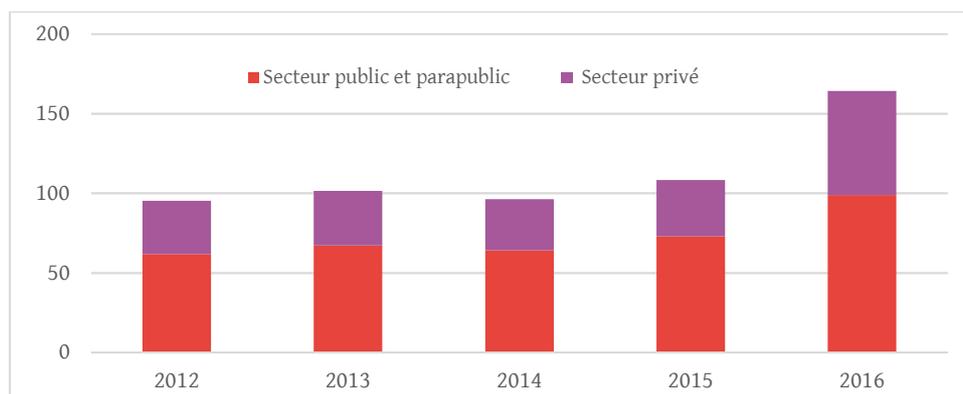
1 - Des risques pour le modèle économique des organismes de formation

La vive concurrence par les prix qui s'exerce sur certains segments du marché et dans certaines régions, ainsi que la généralisation de la rémunération des prestataires à l'heure-stagiaire – et non à l'heure-groupe ou au parcours (forfait) – ont conduit à réduire la rémunération des organismes de formation pour les stages des demandeurs d'emploi. Si la diminution des prix est poussée au-delà de la capacité des organismes à adapter leurs coûts salariaux, elle peut mettre en cause le contenu de l'offre, alors même que les demandeurs d'emploi devraient bénéficier d'un effort plus important, au regard de leur éloignement du marché du travail.⁹¹

En favorisant des prix peu élevés - le coût de l'heure-stagiaire est de l'ordre de 5 à 6 € pour ces publics, selon la Fédération de la formation professionnelle -, les acheteurs de formation risquent d'inciter les organismes de formation à revoir à la baisse les critères qualitatifs, tels que le niveau d'expérience du formateur, la qualité du contenu pédagogique, ou l'ingénierie de formation adaptée à un public fragile. En effet, bien que la pondération du critère du prix ne soit pas forcément élevée dans la note globale attribuée aux organismes soumettant une offre⁹², il peut être perçu par ceux-ci comme déterminant, alors que la souplesse laissée sur les modalités de formation peut les conduire à être peu précis sur les choix pédagogiques.

De manière générale, les différents types d'organismes de formation ont inégalement profité des financements supplémentaires liés au Plan 500 000, ce qui a une incidence sur la structuration du secteur. L'évolution de la répartition des financements régionaux en Île-de-France en 2016 fournit une illustration de l'augmentation des rémunérations des prestataires induite par le Plan 500 000.

Graphique n° 16 : évolution des rémunérations versées par la région Île-de-France aux organismes de formation dans le cadre du programme régional qualifiant et des marchés passés pour la mise en œuvre du Plan 500 000 (en M€)



Source : Région Île-de-France

⁹¹ Les tarifs des prestations de formation dépendent du statut de l'acheteur, mais aussi du niveau de diplôme souhaité : plus ce niveau est élevé, plus le tarif augmente, même si les coûts réels ne sont pas forcément proportionnels.

⁹² C'est par exemple le cas en Île-de-France sur certains segments du marché, le critère-prix représentant 10 % de la note pour l'ensemble des lots du programme régional qualifiant.

Sur la période 2012-2016, la part du secteur public et parapublic dans les achats de formation conventionnés a eu tendance à diminuer en Île-de-France, passant de 64 % à 60 %. Au sein du secteur public et parapublic, la part de l'AFPA a reculé, passant de 58,6 % à 46,4 % (même si son chiffre d'affaires a augmenté de près de 27 % à l'occasion du Plan 500 000). Le chiffre d'affaires des GRETA a quant à lui plus que doublé : il représentait en 2016 49,4 % de celui du secteur public et parapublic.

D'autres facteurs peuvent fragiliser le modèle économique des organismes de formation. Bien que le Plan 500 000 ait augmenté le chiffre d'affaires de beaucoup d'entre eux, il n'a pas eu pour effet d'améliorer globalement leur marge. Le calendrier du Plan n'a pas laissé un temps suffisant à la concertation avec les organismes de formation : les entrées en formation n'ont pas pu être suffisamment lissées sur l'année, ni même réalisées au moment annoncé pour une partie d'entre elles. Dès lors, l'accroissement temporaire d'activité a pu se traduire par une augmentation des charges plus rapide que celle des recettes (location de locaux, embauches anticipées par rapport aux besoins réels, etc.).

Les organismes de formation ont eu du mal à s'adapter au *stop and go* qui a caractérisé les politiques de formation dans plusieurs régions sur la période 2016-2017. Or, ces effets se sont conjugués avec d'autres tendances déstabilisatrices :

- la réorientation progressive des marchés des régions, notamment du fait du non renouvellement des lots en cours ou en fin d'année et de la passation de nouveaux marchés ;
- les effets de la transformation numérique sur le contenu et les modalités des apprentissages, et l'arrivée de nouveaux acteurs (éditeurs de logiciels et concepteurs de formation à distance notamment) ;
- la moindre prévisibilité de l'activité avec l'essor des achats individuels et le développement des marchés à bons de commande ;
- enfin, les entretiens menés par la Cour dans le cadre de son enquête ont confirmé que les acheteurs n'avaient pas une vision suffisante de la situation économique, ni des coûts réels des organismes de formation auxquels ils s'adressent.

2 - Des modalités de rémunération qui doivent mieux tenir compte de la qualité de l'offre

À l'heure actuelle, de nombreux marchés imposent une rémunération à l'heure-stagiaire. Cette unité d'œuvre présente l'avantage pour les acheteurs de faire peser sur les prestataires le risque d'un remplissage insuffisant ou d'un taux d'abandon trop élevé des stages. En revanche, elle constitue un risque pour les organismes de formation, qui sont ainsi incités à « sur-sécuriser » le recrutement des stagiaires, soit en les sélectionnant, soit en augmentant le nombre de participants par stage.

Des expérimentations menées dans certaines régions établissent des modalités de rémunération « au forfait », ce qui présente l'intérêt de pallier ces effets tout en consolidant le modèle économique des organismes de formation. À titre d'exemple, le marché « programme qualifiant compétences » qui a été passé par la région Île-de-France permet au titulaire d'effectuer des transferts d'heures de formation d'un parcours à un autre : la rémunération au forfait permet de donner plus de latitude à l'organisme de formation dans la mise en place de

modules, en fonction des publics ou des parcours à construire. De même, l'attribution d'un volume horaire au prestataire de formation avec une part affectée à un type de formation - par exemple les stages pré-qualifiants - et la possibilité de redimensionner les formations en cours de marché grâce à une fongibilité des heures, constituent des modalités intéressantes.

Enfin, il apparaît essentiel, pour encourager l'innovation, que le tarif horaire ou le forfait consenti pour l'achat des formations soit incitatif au cours des premières années de mise en œuvre des formations, afin que l'effet volume des ventes permette ultérieurement une baisse des tarifs : en effet, si le prix initial est trop bas, le faible retour sur investissement ne peut que limiter la volonté des organismes à investir dans des modalités plus innovantes de formation, par exemple en développant leur numérisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gouvernance de la formation des demandeurs d'emploi est marquée par une complexité qui se justifie par le nombre des intervenants, État, régions, partenaires sociaux, entreprises et branches professionnelles ; en Allemagne où l'organisation est plus simple, elle relève néanmoins d'une gouvernance quadripartite comme en France.

Les difficultés principales naissent, non de cette situation, mais de l'absence d'un partage des rôles stable entre l'État et les régions, en dépit du fait qu'il s'agit d'une politique décentralisée, du décalage entre les compétences formelles et le faible rôle effectif des instances de concertation, de l'insuffisance des instruments conventionnels qui pourraient le compenser, et de l'existence de stratégies non coopératives entre les acteurs.

La collaboration locale entre Pôle emploi et les régions, inégale d'ailleurs, compense pour partie ces problèmes, mais elle n'est pas un principe d'organisation suffisant : il est nécessaire en effet de donner également une place aux branches professionnelles, aux dispositifs paritaires mis en place par les partenaires sociaux, et aux employeurs eux-mêmes, dont la confiance dans le fait que le système reflète leurs besoins conditionne son efficacité et sa crédibilité.

Malgré l'ampleur des moyens alloués à la formation des demandeurs d'emploi et la complexité croissante de son système de financement, les enjeux de gestion n'ont pas fait l'objet de l'attention nécessaire. Qu'il s'agisse des systèmes d'information, des outils d'aide à la décision ou de la commande publique, des progrès importants pourraient être accomplis pour simplifier les circuits de financement, faciliter la coordination entre les intervenants, et produire les données indispensables à la gestion et à l'évaluation de cette politique, tout en gagnant en efficacité et en efficience.

L'intervention de nombreux acteurs amène, dans ce domaine, à multiplier les cofinancements et la démarche contractuelle. Sur ce dernier point, la mise en œuvre du Plan 500 000, comme celle des conventions de financement du FPSPP, ont plutôt conduit à perturber le système avec des à-coups préjudiciables, en l'absence de stratégie réellement partagée au niveau régional.

En ce qui concerne les systèmes d'information, l'ampleur des évolutions nécessitées par la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2014 et, de manière générale, par le bon fonctionnement du système de financement et de suivi des actions, a été sous-estimée. Un effort d'investissement dans les systèmes d'information s'impose.

En matière de commande publique, une amélioration substantielle pourrait consister - à organisation institutionnelle inchangée - à désigner dans chaque région un acheteur unique de stages collectifs. La région pourrait ainsi choisir de passer elle-même l'intégralité des marchés publics sur son territoire ou bien déléguer cette tâche à Pôle emploi : l'articulation entre l'habilitation des organismes de formation, les aides individuelles et la mobilisation du compte personnel de formation en serait facilitée.

Ces progrès de gestion devraient enfin s'accompagner d'une meilleure articulation entre les dispositifs, les plus récents ayant tendance à être simplement juxtaposés aux précédents : les modalités retenues pour le financement du compte personnel de formation (CPF) pour les demandeurs d'emploi se sont inscrites dans cette logique, le nouveau dispositif consistant en réalité à allouer des moyens supplémentaires aux dispositifs existants. Près de quatre ans après la loi du 5 mars 2014, l'articulation entre le CPF et les différents mécanismes d'accès à la formation reste à élaborer.

La Cour formule les orientations et recommandations suivantes :

Orientation n° 1 : élaborer des stratégies communes en matière de formation des demandeurs d'emploi, au niveau national et régional, et mettre en place des dispositifs partagés permettant le suivi de leur mise en œuvre et leur évaluation.

Recommandation n° 1 : (État, régions, financeurs institutionnels) définir de façon précise et stable le cadre d'intervention respectif des différents acteurs de la politique de formation des demandeurs d'emploi ;

Recommandation n° 2 : (État, régions) élaborer un socle national d'indicateurs, complétés par des indicateurs définis au niveau régional, pour donner des références précises aux objectifs et aux moyens définis par les contrats régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) ;

Recommandation n° 3 : (État, régions, financeurs institutionnels) élaborer, sous l'égide du CNEFOP⁹³, un dispositif d'évaluation de la politique de formation des demandeurs d'emploi, permettant notamment de mesurer son impact sur les parcours individuels ;

Recommandation n° 4 : (État) mettre en réseau les CARIF-OREF sous l'égide du CNEFOP⁹⁴ afin d'accroître la qualité des informations disponibles pour les acteurs de la formation des demandeurs d'emploi et d'homogénéiser les pratiques en matière d'analyse des besoins et d'évaluation des politiques menées au sein des CREFOP⁹⁵.

⁹³ Ou de l'organisme qui lui succèdera au terme de la réforme en cours de la formation professionnelle.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Idem.

Orientation n° 3 : améliorer la lisibilité de l'action et des financements mobilisés par les différents acteurs de la formation des demandeurs d'emploi

Recommandation n° 6 : (État, régions) rendre obligatoire une annexe au compte administratif des régions retraçant les recettes et les dépenses de la formation professionnelle, de l'apprentissage et des formations sanitaires et sociales ;

Recommandation n° 7 : (État, régions) inclure une analyse des recettes du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle dans l'annexe annuelle au projet de loi de finances consacrée à la formation professionnelle.

Orientation n° 6 : améliorer la performance de la gestion de la formation des demandeurs d'emploi

Recommandation n° 12 (État et financeurs institutionnels) accroître l'investissement dans les systèmes d'information, afin de permettre les échanges d'informations entre financeurs, prescripteurs, payeurs et prestataires, et de disposer de données individuelles permettant l'évaluation des parcours de formation et d'accès à l'emploi ;

Recommandation n° 13 : (État) instaurer la désignation par la région d'un acheteur unique de stages collectifs pour le compte de l'ensemble des financeurs ;

Recommandation n° 14 : (Régions) tirer parti de la possibilité d'habiliter des organismes de formation dans le cadre de services d'intérêt économique général pour organiser les parcours de formation des publics les plus éloignés de l'emploi.

Chapitre III

Adapter l'offre de formation aux besoins, développer le conseil aux demandeurs d'emploi et améliorer la qualité des prestations

L'amélioration de la gestion du système et sa simplification institutionnelle sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes, pour accroître l'efficacité de l'accès à la formation.

La progression de la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises du système passe également par une offre de formation mieux adaptée à leurs besoins. Après dix ans de crise qui ont dégradé la qualification de la force de travail et dans la perspective du plan d'investissement dans les compétences (PIC), cette démarche passe par un renforcement des deux extrémités de la chaîne de formation : les formations de base, en particulier les formations socles destinées au public le plus éloigné de l'emploi, et les formations directement tournées vers la reprise d'emploi.

Il faut, en second lieu, trouver un nouvel équilibre entre l'initiative des demandeurs d'emploi en matière d'accès à la formation, et la nécessité de mieux conseiller et de mieux accompagner les plus fragiles. Cet objectif suppose un appui efficace du service public de l'emploi dans l'élaboration des projets professionnels et des parcours de formation, et une plus grande latitude laissée aux demandeurs d'emploi dans l'utilisation de leurs droits personnels à la formation, afin de renforcer leur motivation et prévenir les abandons, encore trop nombreux.

Enfin, la qualité des formations doit faire l'objet d'une attention plus soutenue de la part de l'État et des financeurs de la formation des demandeurs d'emploi, si l'on veut que ceux-ci bénéficient de prestations de qualité, dispensées par des formateurs de haut niveau professionnel.

Ces orientations seront enfin d'autant plus efficaces que la formation sera insérée dans des parcours vers l'emploi individualisés, permettant l'alternance de périodes de formation et de reprise d'emploi. Toute formation qui n'est pas utilisée rapidement dans un contexte d'entreprise tend à se dévaloriser : c'est de la qualité des parcours vers l'emploi et du suivi des personnes concernées que dépend, au bout du compte, l'impact de l'investissement dans la formation des demandeurs d'emploi.

I - Adapter l'offre de formation aux besoins

A - Faire davantage de place à la fois aux formations de remise à niveau et à celles qui permettent un accès rapide à l'emploi

Tous financeurs confondus, les stages de formation professionnelle suivis par les demandeurs d'emploi concernent majoritairement des formations certifiantes (39 %) ou de professionnalisation (16 %), alors que les formations de remise à niveau et de savoirs de base ne représentent que 9 %⁹⁶ et les formations d'aide au projet professionnel 8 % du total des formations.

Tableau n° 22 : objectifs et caractéristiques des stages de formation commandés par Pôle emploi et par les régions en 2016

| | Pôle emploi | Région |
|------------------------------|--|---|
| Priorités | Accent mis sur le retour rapide à l'emploi des demandeurs d'emploi | Accent mis sur les jeunes peu qualifiés et l'insertion des plus éloignés de l'emploi |
| Objectifs de formation | 39 % certification, 18 % professionnalisation, 14 % adaptation au poste de travail, 10 % perfectionnement/adaptation des compétences. | 39 % certification, 14 % pré-qualification, 16 % mobilisation/aide au projet personnel. |
| Durée moyenne des formations | 276 heures | 745 heures |

Source : Données Dares 2016.

La part des formations certifiantes est la même dans les stages de formation commandés par Pôle emploi ou par les régions, mais la durée moyenne des formations montre que les certifications visées par Pôle emploi correspondent moins souvent à des diplômes et à des titres professionnels.

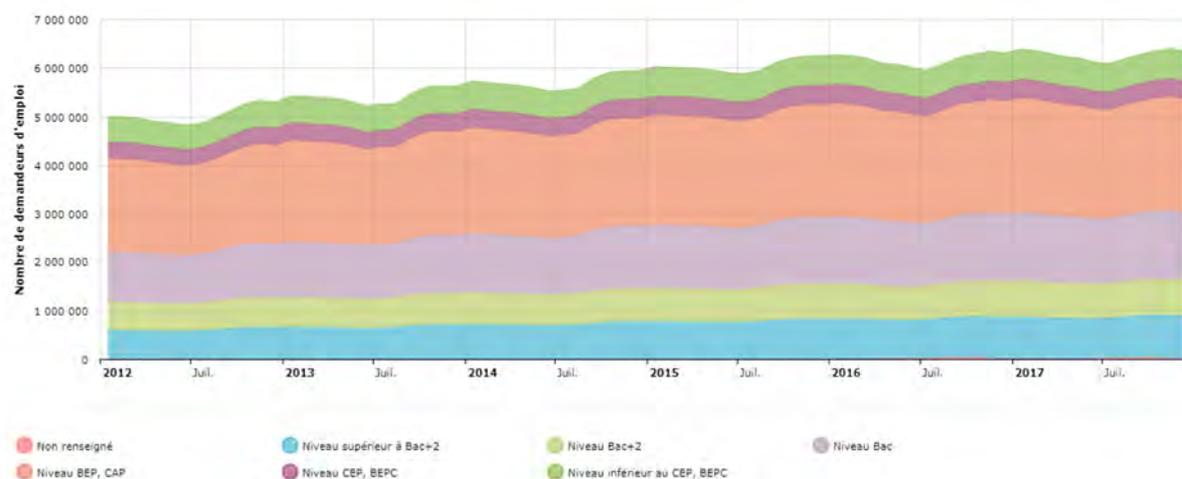
Deux types de formation se sont développés en complément des formations certifiantes longues : les formations courtes, orientées vers le retour rapide à l'emploi et la satisfaction des besoins immédiats exprimés par les entreprises, et les formations aux compétences socles, ces dernières devant s'inscrire dans un parcours de formation plus long pour permettre l'accès à un emploi durable. Un accès plus large à ces deux types de formations apparaît souhaitable dans le contexte de la reprise économique et du futur Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Les unes et les autres doivent être développées dans une logique de parcours visant à fluidifier le passage de la formation à l'entreprise ainsi que l'enchaînement des formations.

⁹⁶ Les formations commandées plus spécifiquement par Pôle emploi sur les formations de « remise à niveau/maîtrise des savoirs de base » représentaient 7 % du total en 2016.

1 - Le développement des compétences socles pour les publics les plus éloignés de l'emploi : des besoins à mieux identifier et à mieux satisfaire

Une part importante des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est peu ou pas qualifiée, ainsi que le montre le graphique suivant.

Graphique n° 17 : les inscrits à Pôle emploi selon le niveau de formation



Source : Pôle emploi – statistiques du marché du travail – données brutes – France métropolitaine

En décembre 2017, 51,8 % des inscrits à Pôle emploi n'avaient pas le niveau du baccalauréat (et 15 % n'avaient pas le niveau du CAP, soit près d'un million de personnes).

a) Des lacunes importantes dans les compétences de base

L'OCDE a mis en évidence dans une étude récente un phénomène de carence structurelle des compétences clés d'une partie des demandeurs d'emploi⁹⁷. Elle souligne ainsi que « le niveau élevé du chômage en France tient en partie à l'inadéquation des compétences sur le marché du travail des peu qualifiés, due notamment à une forte proportion d'adultes avec des faibles compétences en littératie et numératie ». La part des adultes âgés de 16 à 65 ans dont les compétences de base sont faibles (score inférieur à 2 sur l'échelle PIAAC de compréhension de l'écrit) est plus élevée en France que dans les principaux pays comparables, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni.

⁹⁷ Étude sur la France, septembre 2017

b) Une meilleure reconnaissance de la maîtrise des savoirs de base, mais des volumes de formation jugés insuffisants

La loi du 5 mars 2014 a prévu la l'instauration d'un « socle de connaissances et de compétences professionnelles », constitué des éléments qu'un individu doit maîtriser pour favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle. Il s'applique à la vie professionnelle, mais ses composantes doivent être également utiles à la vie sociale, civique et culturelle de l'individu.

Aux termes du décret du 13 février 2015 relatif au socle de connaissances et de compétences, celui-ci comprend les sept compétences suivantes : la communication en français ; l'utilisation des règles de base de calcul et du raisonnement mathématique ; l'utilisation des techniques usuelles de l'information et de la communication numérique ; l'aptitude à travailler dans le cadre de règles définies pour un travail en équipe ; l'aptitude à travailler en autonomie et à réaliser un objectif individuel ; la capacité d'apprendre à apprendre tout au long de la vie ; et la maîtrise des gestes et postures et le respect des règles d'hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires. Certaines de ces compétences s'apparentent au « socle commun de connaissances et des compétences », à l'intitulé voisin, qui a été défini par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

Par ailleurs, les partenaires sociaux ont mis au point un référentiel interprofessionnel permettant d'associer à ce socle une certification dénommée « CléA », afin que les personnes peu ou non qualifiées puissent valoriser l'acquisition de ce socle de connaissances et de compétences auprès des employeurs. Le parcours CléA se déroule en trois étapes : une évaluation préalable sur les sept domaines du référentiel, un parcours de formation et une évaluation finale. Le COPANEF a délégué aux COPAREF et aux branches professionnelles l'organisation des jurys du « CléA », de même que la délivrance des certificats et l'habilitation des organismes⁹⁸. 19 600 évaluations préalables ont été réalisées en 2016 et 28 000 en 2017. Fin 2017, plus de 14 000 personnes avaient obtenu une certification complète ou étaient en attente de passer devant un jury.

Pour faciliter la montée en puissance de ce dispositif, le FPSPP a passé à la fin de 2015 une convention avec les OPCA et Pôle emploi pour financer les évaluations CléA à titre expérimental, pour un coût total dépassant 24 M€. L'ensemble du parcours CléA (positionnement, évaluation, formation et accompagnement) est aujourd'hui finançable par le CPF.

Pour les publics confrontés à des situations d'illettrisme ou d'absence de maîtrise des savoirs de base, certains OPCA ont également développé des actions spécifiques. À titre d'exemple, OPCALIA propose une ingénierie dénommée « 1001 lettres », puis « 1001 clés » pour établir un lien avec la certification CléA. Des branches telles que le transport aérien et des opérateurs comme l'AFPA y ont également recours, pour une première étape d'un parcours de formation vers un métier.

Une attention particulière devra être portée aux modalités de financement de ces formations dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). En effet, l'accès

⁹⁸⁹⁸ Environ 700 organismes ont été habilités par le COPANEF, 200 par les COPAREF et 200 par les CPNE déléguataires.

à ce type de formation n'est pas explicitement garanti par le code du travail. Si l'article L. 6121-2 du code du travail prévoit que « *la région contribue à la lutte contre l'illettrisme sur le territoire régional, en organisant des actions de prévention et d'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences défini par décret* », le droit d'accéder gratuitement à une formation, prévu par le même article, ne semble viser que les formations qualifiantes sanctionnées par un diplôme ou un titre⁹⁹.

Les régions ont également mis en place des formations de remise à niveau ou de pré-qualification dans le cadre du Plan 500 000. Ces formations pouvaient également comprendre des modules de découverte des métiers.

Un exemple de formations régionales destinées aux demandeurs d'emploi qui ne sont pas en mesure d'accéder directement aux formations qualifiantes

En complément de sa commande annuelle de formations qualifiantes, la région Provence Alpes-Côte d'Azur propose à des publics jeunes et adultes des formations de remobilisation ou préparatoires permettant à des demandeurs d'emploi de longue durée et ou fragilisés de se remettre à niveau, de découvrir des métiers, de se préparer à se porter candidat à des offres d'emploi ou à des formations qualifiantes.

Les prestations mises en œuvre dans ce cadre se déclinent selon deux volets :

- d'une part, la formation START, action de découverte des métiers d'une durée de 140 heures. Cette formation est destinée aux publics nécessitant un soutien en matière d'orientation. Elle comporte une phase de découverte des métiers et une familiarisation avec les univers de la formation et du travail, dans une perspective de qualification ou d'emploi. Elle vise à fixer ou restaurer chez les personnes concernées des repères, des connaissances, des capacités d'analyse et à les aider à se projeter dans les mondes du travail et de la formation par des formes d'échanges et d'immersion attractives : témoignages de professionnels, visites d'entreprise, ateliers participatifs, exercices de mise en situation.
- d'autre part, la formation BOOST, action préparatoire à la qualification et à l'emploi d'une durée de 280 heures. Cette action vise l'acquisition des aptitudes et savoirs techniques ou l'actualisation des compétences nécessaires à l'accès à un emploi ou à une qualification professionnelle (contrat aidé ou d'apprentissage, action de formation qualifiante). Elle s'adresse aux personnes en recherche d'emploi peu ou pas qualifiées, jeunes ou adultes, et disposant éventuellement d'une prescription émise par le réseau des conseillers en évolution professionnelle (Pôle Emploi, Cap Emploi, missions locales) ou par toute autre structure susceptible de les aider dans leur parcours vers l'emploi (maisons de l'emploi, PLIE, etc.).

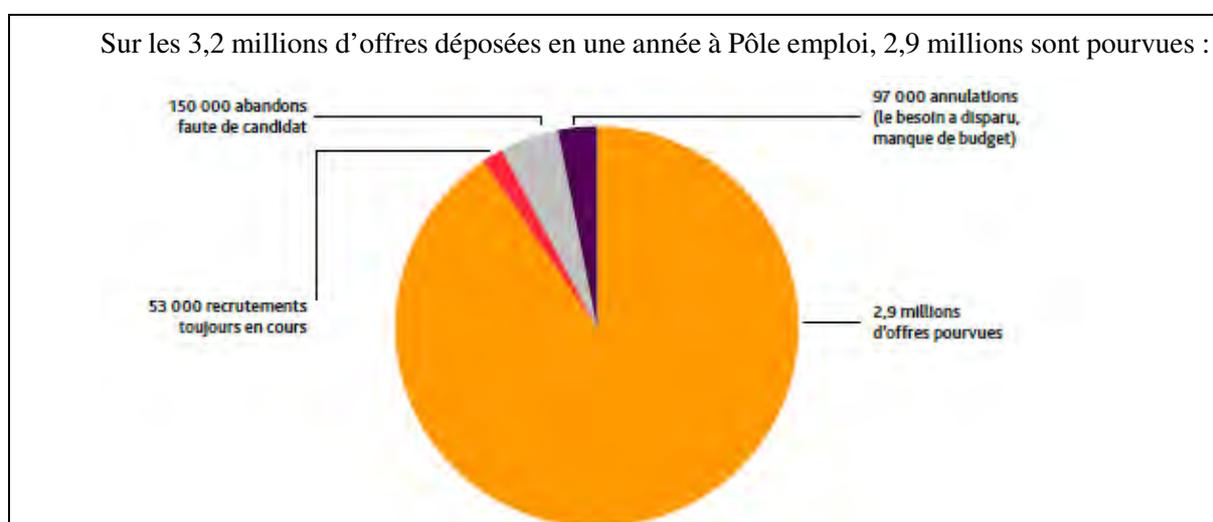
Dans tous les cas, il est nécessaire de faire suivre rapidement les formations d'acquisition de compétences socles par des stages de pré-qualification, puis par des formations qualifiantes, dans une logique de parcours où les étapes s'enchaînent de façon dynamique pour accéder à l'emploi durable : à défaut, les compétences nouvellement acquises et non mobilisées se perdent rapidement. Il appartient au conseiller en évolution professionnelle de s'assurer de cette continuité du parcours de formation et d'insertion dans l'emploi.

⁹⁹ « Toute personne cherchant à s'insérer sur le marché du travail dispose, quel que soit son lieu de résidence, du droit d'accéder à une formation professionnelle afin d'acquérir un premier niveau de qualification, de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion. À cette fin, la région assure, selon des modalités définies par décret, l'accès gratuit à une formation professionnelle conduisant à un diplôme ou à un titre à finalité professionnelle classé au plus au niveau IV et enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles [...] ».

2 - Le retour rapide à l'emploi : des dispositifs en développement depuis 2009, et qui doivent être rendus plus accessibles aux chômeurs les plus proches de l'emploi

Avec la crise et le chômage de masse, l'intérêt pour les dispositifs orientés vers un retour rapide à l'emploi s'est développé chez les partenaires sociaux et les principaux financeurs. Cette orientation correspond le plus souvent au constat d'un nombre important d'« offres d'emplois non pourvues ». Cette situation tient pour partie à l'absence de candidats au profil adéquat - les employeurs estimant les compétences inadaptées, la motivation trop faible ou l'expérience professionnelle insuffisante -, mais aussi au défaut d'attractivité de ces postes, qui peut tenir à de multiples raisons, telles qu'une image négative du secteur, la pénibilité des conditions de travail, une rémunération jugée trop basse ou une quotité de travail insuffisante.

Graphique n° 20 : les offres d'emplois non pourvues



Source : Pôle emploi, d'après une enquête réalisée à l'été 2017

Selon les employeurs interrogés par Pôle emploi, les raisons des abandons de recrutement faute de candidats sont les suivantes :



Source : Pôle emploi, d'après une enquête réalisée à l'été 2017

À la suite des accords nationaux interprofessionnels des 9 janvier et 15 octobre 2009, les lois du 24 novembre 2009 et du 28 juillet 2011 ont mis en place les préparations opérationnelles à l'emploi (POE), d'abord individuelles (POEI), puis collectives (POEC). Gérée par Pôle emploi depuis 2008, et conçue dans le même contexte, l'AFPR répond au même objectif que la POEI.

Très appréciées, ces « préparations opérationnelles à l'emploi » portent sur un volume de formations assez limité : à titre d'exemple, les deux OPCA interprofessionnels les plus importants ont financé en 2016 respectivement 8 395 POEI et 5 691 POEC pour AGEFOS-PME et 2 489 et 2 712 pour OPCALIA. En revanche, ces formations requièrent souvent l'intervention d'un grand nombre d'acteurs, comme l'illustre l'exemple ci-dessous.

Exemple de la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) chez OPCAIM

OPCAIM est l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) des industries de la métallurgie. Pour la mise en œuvre d'une POE collective au niveau régional, c'est la branche professionnelle qui identifie les besoins de main d'œuvre, en collaboration avec la délégation territoriale d'OPCAIM et les partenaires du service public de l'emploi. Le parcours de formation est ensuite construit sur la base des besoins en compétences recensés en entreprise et formalisés dans un cahier des charges transmis aux organismes de formation du territoire.

Une fois le parcours défini avec le prestataire retenu, l'association de développement des formations des industries de métallurgie (ADEFIM), à laquelle OPCAIM délègue les relations avec les entreprises, achète la formation et passe une convention avec l'organisme prestataire. Les coûts pédagogiques sont cofinancés à 75 % par le FPSPP. OPCAIM a noué plusieurs partenariats avec des régions : depuis 2013, certaines d'entre elles cofinancent le reste à charge des POEC¹⁰⁰ (Lorraine, Pays de la Loire, Aquitaine, Hauts-de-France, Bretagne).

Le recrutement des stagiaires est organisé en lien avec Pôle emploi. L'ADEFIM, l'organisme de formation et Pôle Emploi animent des réunions d'information pour présenter le parcours de formation aux demandeurs d'emplois conviés par Pôle Emploi et parfois les missions locales. Les entreprises peuvent y être associées. Cet exemple montre donc que, pour un seul dispositif, la POEC, plusieurs financeurs et plusieurs opérateurs interviennent, ce qui nécessite de construire des partenariats stables. Selon OPCAIM, le taux d'insertion dans l'emploi atteint 70 % à l'issue d'une POEC dans la métallurgie. Un bilan effectué en 2015 par un prestataire privé a souligné les apports du partenariat dans ce résultat positif.

Les régions, en raison de leurs compétences en matière de développement économique et de leurs relations privilégiées avec les entreprises du territoire, peuvent également créer des dispositifs de formation orientés vers un retour rapide à l'activité professionnelle.

¹⁰⁰ La POEC représente un montant d'environ 60 M€ par an pour les OPCA.

« Une formation, un emploi », en région Normandie : un exemple de dispositif de formation visant le retour rapide à l'emploi

Piloté par la région, ce dispositif est mis en œuvre à l'initiative des entreprises. Celles-ci s'engagent à recruter un demandeur d'emploi à travers un contrat de travail d'une durée minimum de 6 mois (CDI, CDD ou contrats en alternance) et prioritairement à temps plein.

Un tuteur est désigné au sein de l'entreprise pour accompagner le stagiaire. En contrepartie de cet engagement, une formation est dispensée au demandeur d'emploi. Il s'agit d'une formation en alternance d'une durée de 400 à 1 000 heures visant une qualification professionnelle, la découverte d'un métier ou une spécialisation pour accéder au poste concerné. Le dispositif est ciblé sur des formations de niveau CAP, Bac ou Bac + 2. La région prend en charge le coût pédagogique et la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés par Pôle emploi.

En 2017, 87 actions individuelles ou collectives ont été financées à destination de 109 entreprises et 330 personnes, pour un coût total de 2,6 M€.

Le dispositif « passerelles entreprises » en Île-de-France, un exemple de dispositif de retour à l'emploi conçu pour les publics les plus en difficulté

Mis en place par le conseil régional d'Île-de-France, le dispositif « passerelles entreprises » combine une réponse aux besoins des entreprises et un objectif d'insertion de publics en difficulté par une formation professionnalisante et des mises en situation de travail, à partir d'appels à projets portés par des structures chargées de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi.

Ce dispositif est personnalisé en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi. Les effectifs concernés sont limités. À titre d'exemple, dans le tableau de suivi du Plan 500 000 qui récapitule l'ensemble de la programmation du conseil régional, 140 places seulement sur plus de 70 000 étaient prévues pour les passerelles entreprises et les chantiers école. Aucune entrée en stage n'a toutefois été prévue pour 2017, le dispositif étant en cours de refonte pour être simplifié.

En Auvergne-Rhône-Alpes, l'objectif est également de développer des formations courtes qualifiantes et certifiantes à partir d'une identification précise des besoins des entreprises. Mais, dans ce cas particulier, des marges de manœuvre financières sont été obtenues par la suppression des périodes préparatoires pré-qualifiantes.

Les jeunes âgés de 16 à 25 ans bénéficient par ailleurs des contrats en alternance leur permettant d'accéder plus rapidement au marché du travail tout en se formant. Si le contrat d'apprentissage, sauf dérogation, est réservé aux jeunes âgés de moins de 26 ans, il n'en va pas de même du contrat de professionnalisation qui peut bénéficier à des demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans. Une aide de 2 000 € est également allouée depuis 2011 aux employeurs pour le recrutement en contrat de professionnalisation de demandeurs d'emploi âgés d'au moins 45 ans, mais ce dispositif n'a pas connu le développement espéré. En revanche, les contrats de professionnalisation au bénéfice des jeunes, sont, de loin, les dispositifs d'insertion professionnelle les plus mobilisés par les OPCA : ainsi, OPCALIA, qui est le deuxième OPCA le plus important, a financé en 2016 plus de 14 400 contrats de professionnalisation pour les jeunes et près de 8 500 pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans, contre seulement 3 250 contrats de sécurisation professionnelle pour les licenciés économiques, 2 700 POEC et près de 2 500 POEI.

Les dispositifs de retour rapide vers l'emploi présentent plusieurs avantages : l'entrée dans ces formations courtes est plus fluide au cours de l'année et permet des changements de situation plus rapides pour les demandeurs d'emploi. Étant tenus moins longtemps éloignés du marché du travail, leur employabilité se dégrade moins. Enfin, les résultats en termes de retour à l'emploi sont meilleurs pour les formations assorties d'une promesse d'embauche, car elles bénéficient généralement à des publics dont l'employabilité est la plus élevée.

En revanche, la multiplication des dispositifs régionaux orientés vers un retour rapide à l'emploi induit une forme de complexité supplémentaire, voire un risque de concurrence entre les dispositifs. Ainsi, dans le cas des « passerelles entreprises », précédemment cité, les points communs avec le POE sont manifestes : les différences tiennent en fait au profil du public et à un appel à projets ouvert à un large nombre d'acteurs, et non uniquement à Pôle emploi, comme dans le cas de la POE.

3 - La nécessaire sécurisation des parcours professionnels

La notion de parcours, alternant des périodes d'emploi et de formation, est devenue centrale dans les problématiques liées à la formation des demandeurs d'emploi : une des difficultés majeures tient en effet aux ruptures qui peuvent intervenir lorsque les personnes alternent périodes d'activité et de chômage¹⁰¹.

Une première cause de cette alternance tient au fait que l'entrée immédiate en formation n'est pas toujours la meilleure manière d'augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi : pour certains profils, il peut être utile de reprendre un emploi, même précaire, avant d'envisager une formation, de manière à ce que les chances d'insertion dans l'emploi soient plus élevées à l'issue de la formation. Ainsi, pour les personnes très peu qualifiées, l'accès momentané à un emploi peut être un préalable nécessaire pour des raisons de motivation ou pour prendre conscience des attentes des employeurs. De même, pour les chômeurs de très longue durée, le fait de privilégier dans un premier temps l'accès à l'emploi, lorsque c'est possible, peut s'avérer nécessaire pour retrouver des aptitudes de base indispensables pour occuper tout emploi stable comme pour suivre une formation avec succès.

La notion de parcours concerne également les demandeurs d'emploi qui, confrontés à une situation économique difficile, peuvent renoncer à une formation pour privilégier la recherche de toute forme d'emploi, dès lors que sa rémunération est plus élevée que les revenus de remplacement perçus lors de la phase de chômage ou de formation. Ce facteur peut être accentué par le fait que le retour en formation peut susciter des appréhensions chez ceux qui ont quitté le système scolaire prématurément.

Enfin, l'enchaînement de plusieurs formations peut s'avérer nécessaire. Dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) de Pôle emploi, la formation peut prendre des formes très diverses, allant d'un stage de quelques dizaines à plusieurs centaines d'heures, sanctionné ou non par une certification (diplôme de l'Éducation nationale, titre professionnel,

¹⁰¹ Lorsqu'une personne perd son emploi, il n'existe pas de « droit de suite » lui permettant de continuer à bénéficier des dispositifs auxquels elle avait accès pendant sa période d'emploi même si celle-ci souhaite inscrire son avenir professionnel dans le même métier ou la même branche. Or dans la majorité des cas, les personnes ayant perdu leur emploi ne cherchent pas à changer de secteur d'activité professionnelle.

certificat de qualification professionnelle mis en place par les branches ou simple habilitation). Le parcours peut se résumer à un stage, mais, pour les moins qualifiés, il peut également comporter plusieurs étapes : remise à niveau sur les compétences de base, stage de préqualification permettant d'acquérir les pré-requis nécessaires, formation qualifiante et enfin stage sanctionné par un diplôme.

Avec la loi du 5 mars 2014, les certifications peuvent s'acquérir de manière progressive, par blocs de compétences. Toutefois, le développement de l'employabilité, que visent à favoriser le CPF et le CEP, suppose que l'offre de formation soit largement modularisée et individualisée, ce qui n'est pas encore le cas. En outre, l'intérêt des mesures favorisant les parcours de formation est indéniable, mais leur impact demeure encore limité : le plafond d'heures cumulables sur le CPF est actuellement de 150 heures seulement, sauf pour les jeunes « décrocheurs » et les personnes non qualifiées, ce qui ne permet pas de développer un parcours de formation construit dans la durée. Un développement significatif des droits individuels capitalisés sur le CPF serait donc nécessaire pour en améliorer l'efficacité, même s'il restera sans doute difficile, dans la plupart des cas, d'autofinancer par le seul biais du CPF les formations lourdes diplômantes.

B - Une identification des besoins et une programmation des formations à mieux organiser

Sur le plan opérationnel, la définition des formations devrait mieux reposer sur l'identification continue des besoins des entreprises.

1 - Des formations qui doivent mieux répondre aux besoins des entreprises

Les entreprises en lien avec Pôle emploi sont régulièrement consultées sur leur satisfaction globale relative à son action en matière d'accompagnement et de placement. En revanche, leur avis est peu sollicité sur les formations, alors que de nombreuses études montrent un décalage entre les attentes des entreprises et les formations dispensées.

En effet, les enquêtes sur les besoins en main d'œuvre menées par Pôle emploi montrent tout d'abord l'importance de la perception par les entreprises de leurs difficultés de recrutement.

Graphique n° 21 : évolution des difficultés anticipées pour les projets de recrutement des entreprises



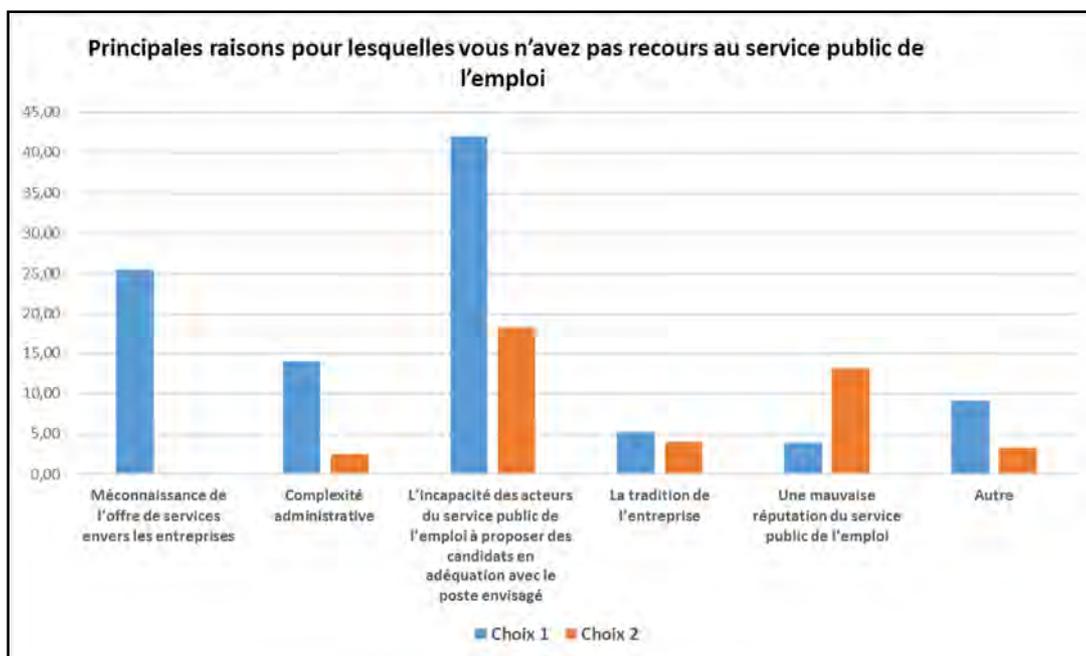
Source : Enquête sur les besoins en main d'œuvre 2017 – Pôle emploi et CREDOC.

Ces problèmes de recrutement concernent tous les secteurs, mais elles sont particulièrement importantes pour de nombreux métiers d'ouvriers qualifiés et de techniciens. Plusieurs spécialités du bâtiment (couvriers, plombiers-chauffagistes, menuisiers) et de l'industrie (chaudronniers, tôliers, techniciens en électricité et en électronique, maintenance en mécanique) sont spécialement concernées. Dans le secteur de la santé et de l'aide aux personnes, les emplois de médecin, d'auxiliaire paramédical et d'aide à domicile sont jugés particulièrement difficiles à pourvoir. Il en va de même pour les emplois d'ingénieur ou pour la recherche et le développement en informatique.

Par ailleurs, les entreprises ignorent souvent les formations dont peuvent bénéficier les demandeurs d'emploi. Ce constat est d'autant plus critique qu'un sondage réalisé par CCI-France auprès de ses adhérents, effectué à la demande de la Cour¹⁰², fait apparaître que la principale raison invoquée par les entreprises qui ne recourent pas au service public de l'emploi pour leurs recrutements est l'absence de proposition de candidats en adéquation avec le poste.

¹⁰² Sondage réalisé fin octobre-début novembre 2017 auprès des adhérents du réseau des CCI métropolitaines (1 935 réponses, échantillon représentatif des entreprises en France, redressement Cour des comptes).

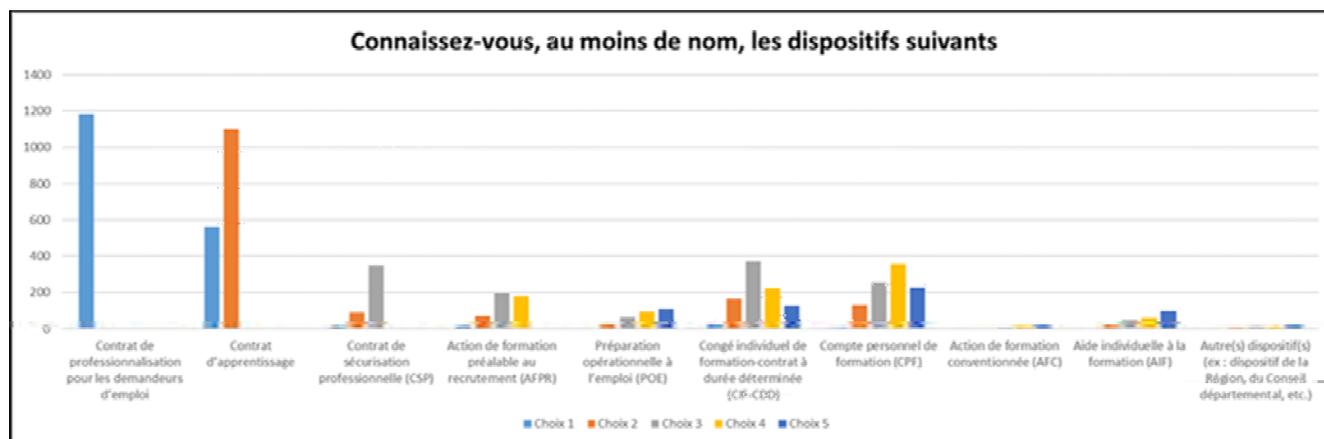
Graphique n° 22 : les raisons du non-recours au service public de l'emploi



Source : Cour des comptes à partir d'un sondage effectué par la CCI-France en 2017.

En particulier, plus de 70 % de l'ensemble des entreprises qui ont répondu sont en désaccord avec l'idée que les demandeurs d'emploi bénéficient de formations adaptées aux postes à occuper. La plupart des entreprises connaissent très mal les différents dispositifs de formation, notamment ceux qui sont les plus directement orientés vers un accès rapide à l'emploi : ainsi, les préparations opérationnelles à l'emploi sont méconnues.

Graphique n° 23 : la notoriété des dispositifs de formation existants

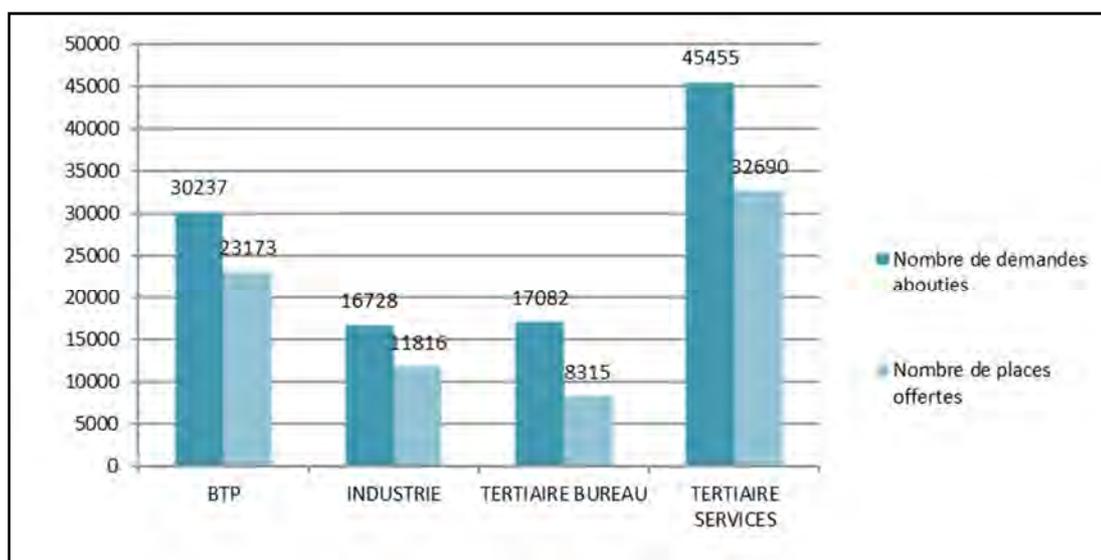


Source : Cour des comptes à partir d'un sondage effectué par la CCI-France en 2017.

Plusieurs éléments d'analyse doivent être également pris en compte :

- les employeurs, notamment dans les petites entreprises, ne sont pas toujours en mesure de préciser suffisamment le contenu en formation nécessaire par un poste ; cette difficulté est renforcée par le fait que les critères d'embauche sont loin de se limiter aux compétences et qualifications attachées aux demandeurs d'emploi : l'expérience professionnelle et la motivation sont également des critères essentiels ;
- la réponse aux besoins de recrutement des secteurs en tension ne peut se limiter à la seule question de la formation des demandeurs d'emploi. D'autres facteurs doivent être pris en compte comme l'enclavement géographique ou le manque d'attractivité de certains métiers, en raison des horaires, de la rémunération ou de la pénibilité, comme par exemple dans le secteur des services à la personne, fréquemment cité dans le cadre de l'enquête. La question des offres non pourvues doit par ailleurs être relativisée au vu des comparaisons européennes : plusieurs études montrent que, dans de nombreux secteurs d'activité, la France rencontre moins de difficultés de recrutement que d'autres pays européens comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne¹⁰³ ;
- il existe enfin un décalage entre l'offre de formation existante et les souhaits des demandeurs d'emploi. Une étude de l'AFPA portant sur l'année 2016 met en évidence cet écart dans tous les secteurs d'activité, qu'elle explique par des volumes de demandes très importants par rapport aux places disponibles et par une programmation sous-dimensionnée.

Graphique n° 24 : écart entre le nombre de demandes et le volume de places offertes par secteur d'activité



Source : L'observatoire de la demande sociale de formation, chiffres 2016, AFPA, juin 2017

¹⁰³ Rapport France Stratégie : *Renforcer la capacité des entreprises à recruter*, août 2017.

Ces écarts entre l'offre de formation et les attentes des demandeurs d'emploi et des entreprises soulèvent donc tout particulièrement la question de l'identification des besoins en compétences.

2 - Une identification des besoins à organiser au niveau territorial

Les régions ont appréhendé jusqu'à présent les besoins des entreprises de façon le plus souvent intermittente¹⁰⁴. Elles cherchent aujourd'hui à les identifier de façon plus continue, en s'appuyant sur des outils prospectifs détaillés par secteur d'activité et par territoire.

À titre d'exemple, l'évaluation des besoins en formation est réalisée en Auvergne-Rhône-Alpes à l'aide de plusieurs outils :

- les travaux du CARIF-OREF, dont les missions sont en cours de redéfinition suite à la fusion des deux régions : elles devraient être recentrées sur la qualité de l'affichage des offres de formation et la réalisation d'enquêtes et d'études semblables à celle qu'il vient de mener sur les besoins en compétences en 2022 sur la base d'un rapport de France Stratégie ;
- les enquêtes sur les besoins en main d'œuvre (BMO) de Pôle emploi et le retour d'information des 545 conseillers dédiés à la relation entreprise sur le territoire, que complètent les enquêtes de plus long terme réalisées par les branches et les observatoires portés par les OPCA ;
- la remontée des besoins par les chambres consulaires, ainsi que les études de l'agence d'urbanisme de la métropole de Lyon et le travail de proximité des développeurs économiques.

La nouvelle méthode de détermination prospective des besoins mise en place en 2017 prend aussi en compte la contribution de l'agence régionale Auvergne-Rhône-Alpes entreprises, chargée du développement économique, le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le schéma régional enseignement supérieur recherche innovation (SRESRI) - qui identifient les domaines de développement des territoires régionaux (industrie du futur et production industrielle, bâtiment et travaux publics, numérique, santé, etc.) -, et enfin certains plans de filières spécifiques (aéronautique, chimie, etc.).

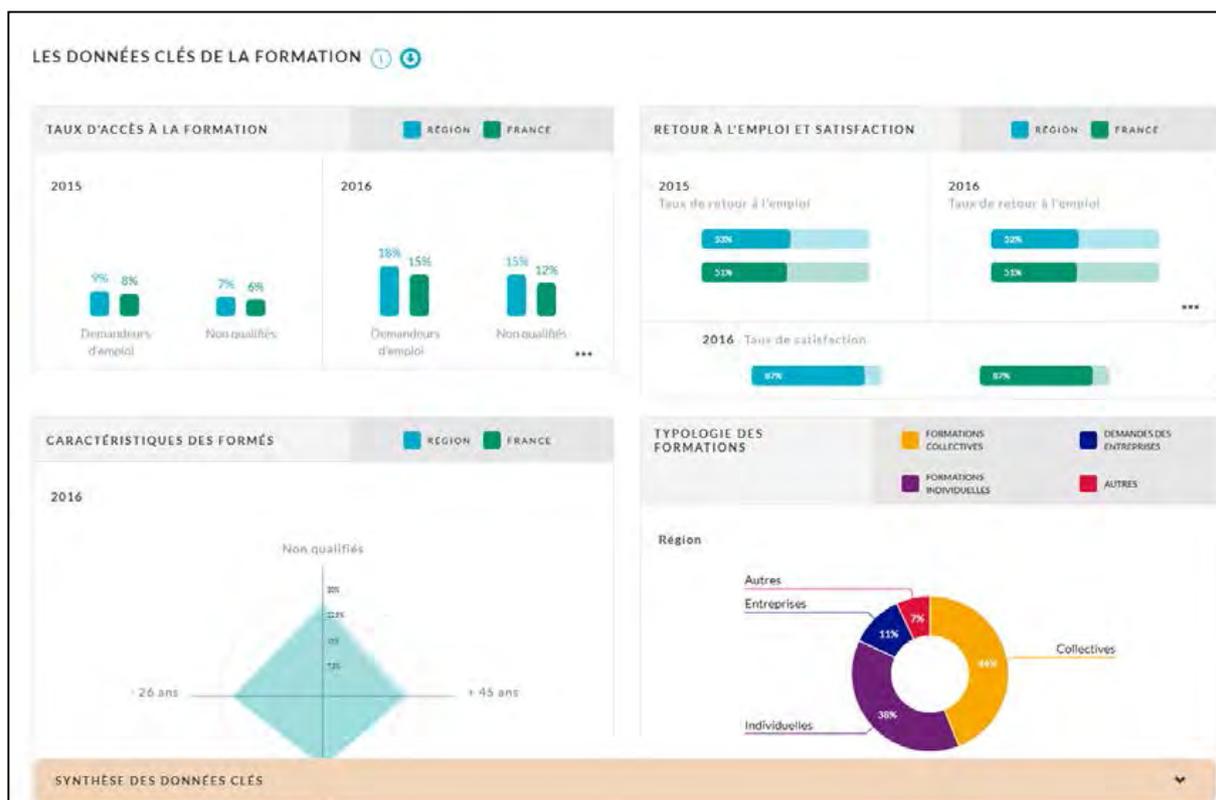
D'autres régions, comme l'Île-de-France, misent davantage sur Pôle emploi, avec lequel elles cherchent à nouer des liens étroits : l'opérateur peut ainsi faire bénéficier la région de ses données, notamment des indicateurs de résultats et de performance des formations définis par la convention tripartite 2015-2018, ainsi que de sa connaissance des demandeurs d'emploi.

Pôle emploi a notamment développé en 2017 au niveau national un outil dénommé Forma'diag, disponible dans toutes les régions, qui permet d'accéder à des données territorialisées sur les demandeurs d'emploi, sur les formations et sur les métiers porteurs

¹⁰⁴ L'identification des besoins de formation intervient à trois moments clés : de manière générale, lors de l'élaboration du CPRDFOP ; de façon plus précise (par exemple le recensement des besoins correspondant aux métiers en tension), lors de la mise en œuvre des plans conjoncturels ; de manière opérationnelle, lors de la passation des marchés publics.

jusqu'au niveau des bassins d'emploi. L'algorithme utilisé¹⁰⁵ permet d'identifier les formations achetées les années précédentes les plus efficaces en termes de retour à l'emploi. Les chiffres clés régionaux peuvent également être comparés aux données nationales. Cet outil peut être paramétré pour centrer l'analyse sur des bassins d'emploi, sur des métiers porteurs ou sur des publics particuliers (jeunes ou personnes non qualifiées par exemple).

Tableau n° 23 : comparaison des résultats régionaux aux résultats nationaux



Source : Pôle emploi, document de présentation de l'outil Forma'diag, novembre 2017

¹⁰⁵ Le périmètre de l'algorithme prend en compte à travers les « formacodes » (outil d'indexation et de référence, qui permet de faire le lien entre les nomenclatures qui caractérisent les emplois et celles qui décrivent les formations) les formations dans lesquelles au moins 10 demandeurs d'emploi du bassin ont été formés. Il exclut, de fait, les « formacodes » généraux (développement personnel...) ne conduisant généralement à aucun métier en tension, dans lequel des difficultés de recrutement ont été observées et qui ont de faibles taux de retour à l'emploi.

L'évaluation des besoins développée par Pôle emploi en Île-de-France en 2017

La démarche développée par Pôle emploi en Île-de-France a pour objectif de classer par ordre de priorité les formations à acheter. Elle repose sur le traitement de nombreuses données produites par Pôle emploi (enquêtes sur les besoins en main-d'œuvre – BMO - 2017, résultats des formations en termes d'accès à l'emploi, distribution des aides individuelles à la formation et coût moyen en 2016, enquêtes auprès des agences...) ou par d'autres acteurs, notamment la région (enquête sur les besoins en formation auprès de 131 structures, telles que les missions locales, les OPCA, les intercommunalités, les branches professionnelles, les pôles de compétitivité et les conseils départementaux¹⁰⁶).

Le traitement de ces données, le cas échéant combiné à un paramétrage de l'outil en fonction des publics ou du type de formations à analyser, permet d'attribuer un score aux domaines de formation.

L'utilisation de cet outil permet de mesurer l'évolution des besoins d'une année sur l'autre. Ainsi le diagnostic 2017 met en évidence une évolution des besoins prioritaires par rapport à 2016 : sur les 20 formations à acheter en priorité, seules 2 sont restées les mêmes en 2016 et 2017. Des travaux sont en cours pour intégrer dans cet outil des statistiques permettant de comparer les compétences attendues par les entreprises et celles qui sont détenues par les demandeurs d'emploi.

Tableau n° 24 : évolution des besoins de formations prioritaires en Île-de-France entre 2016 et 2017

| Diagnostic 2016 | | | Diagnostic 2017 | | |
|-----------------|-----------|-------------------------------|-----------------|-----------|------------------------------------|
| Top | Formacode | Libellé | Top | Formacode | Libellé |
| 1 | 22892 | FIBRE OPTIQUE | 1 | 31814 | SECURITE AERIENNE |
| 2 | 15436 | EDUCATION SPORTIVE | 2 | 41075 | SERVICE BANCAIRE |
| 3 | 21046 | TRAVAUX PAYSAGERS | 3 | 35028 | SECRETARIAT ASSISTANTAT COMMERCIAL |
| 4 | 31814 | SECURITE AERIENNE | 4 | 31663 | GESTION STOCK |
| 5 | 15454 | ACTIVITE PHYSIQUE ET SPORTIVE | 5 | 34530 | VENTE PAR INTERNET |
| 6 | 42093 | NETTOYAGE LOCAUX | 6 | 41023 | MARCHE FINANCIER |
| 7 | 21528 | PATISserie | 7 | 41083 | CUENTELE PARTICULIER |
| 8 | 21762 | COMMERCIALISATION HABILLEMENT | 8 | 34501 | VENTE PAR TELEPHONE |
| 9 | 21538 | BOULANGERIE | 9 | 31819 | TRANSPORT PRODUIT CHIMIQUE |
| 10 | 24049 | HABILITATION ELECTRIQUE | 10 | 42079 | SERVICE MAISON |
| 11 | 21546 | METHODE HACCP | 11 | 42725 | RESTAURATION RAPIDE |
| 12 | 15466 | ACTIVITE PHYSIQUE POUR TOUS | 12 | 31768 | CHARIOT AUTOMOTEUR |
| 13 | 42056 | SERVICE A LA PERSONNE | 13 | 34525 | VENTE PRODUIT ALIMENTAIRE |
| 14 | 24066 | INSTALLATION ELECTRIQUE | 14 | 35052 | ACCUEIL |
| 15 | 44028 | AUXILIAIRE VIE SOCIALE | 15 | 31826 | FIMO FCO |
| 16 | 43436 | AIDE-SOIGNANT | 16 | 31827 | TRANSPORT MARCHANDISE |
| 17 | 42811 | SSIAP | 17 | 32663 | COMPTABILITE |
| 18 | 43441 | AUXILIAIRE PUERICULTURE | 18 | 32688 | COMPTABILITE CHARGES PERSONNEL |
| 19 | 31768 | CHARIOT AUTOMOTEUR | 19 | 34560 | VRP |
| 20 | 21599 | BOUCHERIE | 20 | 42820 | SURVEILLANCE SECURITE MAGASIN |

Source : Pôle emploi Île-de-France, Méthodologie du diagnostic des besoins 2017

¹⁰⁶ L'Île-de-France dispose d'instances opérationnelles de filières, mais celles-ci ne sont pas suffisamment articulées avec la démarche d'analyse des besoins en compétences et les achats de formation.

En outre, la région Île-de-France a souhaité redéfinir en 2016 les bassins d'emploi qui servent de cadre pour la mise en œuvre des politiques de la région, de l'État et de Pôle emploi.

Les nouveaux bassins économiques emploi-formation franciliens

À l'initiative de la région, 24 bassins économiques emploi-formation ont été identifiés¹⁰⁷ en 2016 pour servir de cadre commun à l'État et à la région pour la définition et la mise en œuvre de politiques régionales : c'est désormais le cas pour l'analyse des besoins en compétences et la définition de l'offre de formation professionnelle initiale et continue.

Ces nouveaux bassins ont également vocation à structurer l'animation de terrain de la stratégie régionale pour la croissance et l'emploi : c'est par exemple le cas pour l'offre RH pour les TPE-PME, dispositif porté par la Direccte.

Cette carte des bassins a été élaborée en concertation avec l'État, Pôle emploi, les partenaires sociaux, les acteurs du domaine de l'emploi et de la formation professionnelle et les représentants des territoires. Le projet de zonage a été élaboré au sein du CREFOP. En revanche, l'animation de ces bassins ne devrait pas être quadripartite, mais assurée par l'État et la région.

La région Île-de-France a également fait l'acquisition d'un outil d'analyse de données de masse, développé par la filiale d'un groupe d'intérim, qui présente l'intérêt de produire des données et des indicateurs par secteur d'activité et bassin par d'emploi, avec la possibilité d'opérer des comparaisons entre les territoires et d'analyser leur évolution de façon continue. Cet outil donne une vision fine des tendances sur le marché du travail à l'échelle régionale, départementale ou des bassins d'emploi, par domaine de métiers ou par secteur. Il précise les formations permettant de réduire les tensions observées dans le recrutement sur certains métiers ou certains territoires.

3 - Mieux utiliser les CARIF-OREF et les OPCA

La capacité des acheteurs de formation à identifier correctement les besoins des entreprises et les attentes des demandeurs d'emploi est également une condition du succès des politiques de formation. Les outils de diagnostic se multiplient, mais les initiatives se font en ordre dispersé, alors qu'elles mériteraient d'être mieux structurées autour de certains acteurs-clés.

a) Les CARIF-OREF

Du fait de leur expertise¹⁰⁸ et de leur financement partenarial, les CARIF-OREF, ont un rôle important à jouer pour identifier les besoins en formation. Les OREF, en tant qu'observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, devraient en particulier disposer des moyens leur permettant d'analyser globalement le système de production des qualifications et des compétences, de réaliser des études prospectives et de financer la réalisation d'études de cohortes. Toutefois, le contexte budgétaire a généralement conduit à accorder plutôt la priorité au financement des missions opérationnelles des CARIF, qui recensent l'offre de formation, au détriment des missions d'observation des OREF.

¹⁰⁷ À l'inverse, le nouvel exécutif régional a supprimé en 2016 une initiative similaire qui fonctionnait depuis plusieurs années en Rhône-Alpes.

¹⁰⁸ Les OREF assurent une fonction d'observation statistique du marché du travail et de la relation formation-emploi.

Les CARIF-OREF doivent maintenir en leur sein une expertise sur le contenu en compétences des métiers, et sur son évolution : alors qu'il n'existe pas de sources statistiques permettant d'embrasser la totalité du champ de la formation et de l'emploi, qui est segmenté entre de nombreux producteurs de données, ils sont bien placés pour jouer un rôle structurant dans l'identification et l'analyse des besoins au niveau des régions et des bassins d'emploi.

b) Les OPCA et les observatoires de branche

Pour l'élaboration des diagnostics territoriaux, les acheteurs de formation recueillent également directement l'expression des besoins des entreprises. L'enquête de la Cour montre qu'ils estiment généralement que les volumes et les compétences identifiés par les branches professionnelles sont insuffisamment précis, voire même parfois en décalage avec ceux des entreprises. Ils déplorent aussi le manque de vision prospective des observatoires de branche associés aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) : en particulier, l'absence d'organisation régionale de certains OPCA ne favorise pas la production d'analyses territoriales de qualité.

Toutefois, les OPCA restent des relais efficaces pour la détection des besoins en recrutement et en compétences. Ils jouent ce rôle au niveau national à travers les contrats de filières - pilotés par la direction générale des entreprises (DGE) au sein du ministère des finances - et dans le cadre des engagements et actions de développement de l'emploi et des compétences (EDEC et ADEC), pilotés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Pour certaines filières, la DGE souhaite mettre en place une nouvelle approche autour d'une « vision prospective partagée emploi compétences » (VPPEC)¹⁰⁹, reposant sur des études prospectives menées par le pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques. Ces travaux visent à identifier les évolutions en cours et à les traduire sur le plan des compétences, afin d'adapter l'offre de formation et de faciliter le décroisement entre la formation initiale et la formation continue.

II - Développer le conseil aux demandeurs d'emploi

Pour individualiser les parcours en fonction des profils individuels et des besoins de l'économie, les conseillers et les chômeurs doivent pouvoir disposer d'outils opérationnels efficaces et simples à mettre en œuvre.

A travers le conseil en évolution professionnelle (CEP) et le compte personnel de formation (CPF), la loi du 5 mars 2014 encourage l'initiative des actifs dans leur parcours professionnel en les incitant à trouver par eux-mêmes les solutions de formation répondant à leurs attentes, avec l'appui éventuel d'intermédiaires tels que les OPACIF, Pôle emploi, les missions locales, Cap emploi ou l'Apec. Cet objectif est encore loin d'être atteint.

¹⁰⁹ La première VPPEC a été élaborée pour la filière du numérique.

A - L'autonomie des demandeur d'emploi doit être accrue conformément à la loi du 5 mars 2014

1 - L'initiative des demandeurs d'emploi facilite leur parcours vers l'emploi et doit être encouragée

Le taux d'accès à l'emploi dans les six mois qui suivent la fin de la formation est légèrement plus élevé chez les bénéficiaires du CPF (53,6 %) - qui procède normalement d'un choix volontaire - que chez les personnes qui ne l'ont pas utilisé (50,7 %). Les conseillers de Pôle emploi expliquent en effet qu'un financement ou co-financement à partir du CPF accroît l'implication du demandeur d'emploi dans l'élaboration de son projet, et donc sa motivation.

Tableau n° 25 : taux d'accès à l'emploi six mois après la sortie d'une formation de type AIF ou AFC entre janvier 2015 et août 2016, selon la mobilisation ou non du CPF

| | AIF | | | AFC | | | Total | | |
|--------------------------------|--------|----------|--------|--------|----------|--------|--------|----------|--------|
| | CPF | Hors CPF | Total | CPF | Hors CPF | Total | CPF | Hors CPF | Total |
| <i>Taux d'accès à l'emploi</i> | 57,1 % | 53,6 % | 55,2 % | 47,6 % | 47,0 % | 47,2 % | 53,6 % | 50,7 % | 51,9 % |

Source : Pôle emploi

Dans d'autres pays, l'autonomie des demandeurs d'emploi est fortement encouragée, parfois par le biais d'aides individuelles, comme en Allemagne, où des bons de formation ont été mis en place par l'Agence fédérale pour l'emploi.

Les bons de formation en Allemagne

Dans le cadre des réformes Hartz du marché du travail, des bons de formation ont été mis en place en 2003, en complément des programmes d'adaptation des compétences (d'une durée maximum de trois mois), pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes et pour des programmes longs de qualification, dont la durée peut aller jusqu'à deux ans.

L'introduction de ces bons de formation poursuit trois objectifs : améliorer l'implication des demandeurs d'emploi les plus autonomes dans la décision de formation, adapter les compétences des individus aux évolutions du marché du travail, et développer la concurrence entre les organismes de formation. Les bénéficiaires de ces bons peuvent choisir leur organisme de formation et leurs stages dans certaines limites.

Les bons accordés aux demandeurs d'emploi par les conseillers de l'agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) précisent l'objectif assigné à la formation, la durée de la formation et l'aire géographique au sein duquel doit s'effectuer le choix du stage de formation. Les bons assurent le financement de la formation, des examens et du matériel nécessaire, ainsi que la couverture des frais annexes (transport et hébergement). Les stagiaires continuent à percevoir leur allocation chômage selon des modalités aménagées : s'il reste plus de 30 jours d'indemnisation, un jour d'allocation est consommé à raison de deux jours de formation. Les règles sont différentes pour les chômeurs de très longue durée qui bénéficient d'une allocation sous condition de ressources et pour les bénéficiaires de minima sociaux.

Les demandeurs d'emploi disposent de trois mois, à partir de l'attribution du bon, pour trouver un stage. Le choix du stage s'effectue grâce à un système de recherche en ligne (*Kursnet*) développé par l'agence fédérale pour l'emploi, qui permet aux demandeurs d'emploi de connaître les organismes de formation certifiés et les stages disponibles, dans une aire géographique donnée, pour la formation ou la certification choisies. Il est également possible de déterminer la durée et la période de la formation.

Un opérateur national est chargé d'accréditer les agences chargées de certifier les organismes de formation et les stages proposés. Depuis mi-2017, les bénéficiaires de bons de formation ont accès à un système de notation des organismes de formation, fondé sur la réussite des programmes de formation et sur l'évaluation des stagiaires.

2 - Il faut permettre une relation directe entre le demandeur d'emploi et l'organisme de formation

Plusieurs éléments limitent toutefois en l'état la capacité du demandeur d'emploi à utiliser de sa propre initiative le crédit d'heures figurant sur son CPF :

- même s'il finance seul sa formation, le demandeur d'emploi doit rencontrer un conseiller de Pôle emploi pour remplir le formulaire qui enclenche la mobilisation des heures de CPF ;
- la valorisation de l'heure de formation finançable est limitée à 9 € pour un demandeur d'emploi, alors que, en tant que salarié, la totalité du coût de la formation peut être prise en charge¹¹⁰ : en l'état actuel de la réglementation - le CPF est exprimé en heures -, l'actif a donc intérêt à mobiliser son CPF quand il est en emploi plutôt qu'au chômage, puisqu'avec le même nombre d'heures, il peut financer un coût plus élevé ;
- enfin, parallèlement au financement des frais pédagogiques par le CPF, il est nécessaire de trouver un autre financement pour l'indemnisation du stagiaire, car le CPF ne prend en compte que le financement des coûts pédagogiques et des aides à la mobilité.

Le premier point apparaît le plus critique. En effet, tous les demandeurs d'emploi ne bénéficient pas d'un accompagnement par Pôle emploi et, lorsque c'est le cas, leurs contacts avec leur conseiller référent sont en général peu fréquents. Aussi, à l'issue du premier entretien consacré au diagnostic¹¹¹, au cours duquel le conseiller peut informer le demandeur d'emploi des possibilités d'utilisation du CPF, celui-ci devrait pouvoir mobiliser seul ses droits individuels. Pour une partie des demandeurs d'emploi, cette désintermédiation pourrait être d'autant plus envisagée :

- qu'elle resterait optionnelle, les demandeurs d'emploi pouvant toujours solliciter un conseil en évolution professionnelle (CEP) : pour les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas d'un accompagnement par Pôle emploi, aucune raison ne s'oppose à ce qu'ils sollicitent à cette fin un autre opérateur du CEP ;

¹¹⁰ La valorisation de l'heure CPF pour un salarié, très variable suivant les branches, est en moyenne de 15 €.

¹¹¹ Les formalités d'inscription et de demande d'allocation sont désormais dématérialisées, le cas échéant avec un appui en ligne ou par téléphone.

- que l'information sur les formations éligibles à ce financement pourrait être aisément accessible : montants mobilisables (droits individuels exprimés en heures¹¹² ou en euros¹¹³), disponibilité de l'offre, qualité de la formation, etc. ;
- que l'ensemble du processus pourrait être dématérialisé au sein d'un système d'information - ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour le CPF -, de telle sorte que le demandeur d'emploi et les autres intervenants puissent suivre le degré d'avancement du dossier dans toutes ses étapes.

Contrairement aux salariés qui mobilisent très majoritairement leur CPF pour des formations courtes d'adaptation au poste de travail, les demandeurs d'emploi suivent souvent des formations plus longues afin de se repositionner sur le marché de l'emploi, surtout lorsqu'ils sont peu ou non qualifiés. En janvier 2016, selon la Caisse des dépôts et consignations qui gère le système d'information du CPF, la durée moyenne des formations financées était de 151 heures pour l'ensemble des salariés contre 585 heures pour les demandeurs d'emploi. En 2016, Pôle emploi a également constaté une tendance à l'augmentation de la part des formations de plus de 400 heures dans les formations financées avec l'aide du CPF.

Par ailleurs, pour les demandeurs d'emploi, la soutenabilité financière du dispositif a jusqu'ici été consolidée :

- en fixant une enveloppe maximale dans l'annexe financière annuelle à la convention liant l'État et le FPSPP,
- en partageant des dotations entre Pôle emploi et les régions en fonction de la répartition des bénéficiaires potentiels,
- en fixant un taux horaire de prise en charge que Pôle emploi considère comme inférieur au coût réellement exposé.

L'éventualité d'une utilisation plus autonome du CPF soulève cependant, pour l'avenir, la question du relèvement du niveau maximum des droits, de leur rythme d'acquisition et des éventuels abondements complémentaires¹¹⁴. En outre, une régulation de la demande de formation devra garantir la soutenabilité financière du dispositif : les listes actuelles de formations éligibles au CPF, qui sont beaucoup trop larges, ne sauraient en effet jouer ce rôle (Cf. *infra*)¹¹⁵.

Enfin, les modalités de mise en œuvre actuelles laissent en définitive pour seul rôle au demandeur d'emploi d'accepter ou de refuser que le FPSPP refinance le financeur principal de

¹¹² Solution qui, pour certains, éviterait le risque de voir les devis présentés par les organismes de formation s'adapter au montant des droits mobilisables.

¹¹³ Solution qui, selon Pôle emploi, présenterait l'intérêt de réduire le temps consacré par les conseillers à l'ingénierie financière dans le montage des formations.

¹¹⁴ Dans sa présentation de la réforme, le ministre du travail a indiqué que le CPF serait crédité à hauteur de 500 € par an, dans la limite de 5 000 € (800 € par an, dans la limite de 8 000 €, pour les personnes non qualifiées). Des abondements complémentaires sont toujours possibles.

¹¹⁵ Une régulation spécifique fondée sur l'accompagnement par un conseiller en évolution professionnelle et l'examen de l'éligibilité des projets par une commission paritaire régionale est prévue par le Gouvernement pour le CPF de transition qu'il souhaite mettre en place, à la suite de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018. En revanche, pour le CPF, le nouvel établissement public « France compétences », dont la création est souhaitée par le Gouvernement, n'assurerait qu'une mission de veille, d'observation et de transparence des coûts et des règles de prise en charge en matière de formation professionnelle.

sa formation (Pôle emploi ou la région) en « vidant » son compte personnel de formation. Cette situation n'est pas conforme aux objectifs assignés à l'origine au CPF. Dans un système laissant davantage de place à l'initiative des demandeurs d'emploi, ceux-ci devraient au minimum pouvoir financer sur leur CPF, à leur seule initiative, des formations courtes, par exemple d'une durée inférieure à 150 heures, en vue d'occuper un poste ou une activité déterminés (CACES¹¹⁶, stage préparatoire en vue de la création d'une entreprise...) : le champ qui serait ainsi librement ouvert aux demandeurs d'emploi serait large, puisque, selon Pôle emploi, 54,9 % des formations éligibles au CPF avaient en 2016 une durée inférieure à 150 heures, et 45,2 % une durée inférieure à 100 heures.

3 - Une meilleure information sur les formations doit renforcer le titulaire du CPF vis-à-vis du prestataire

Le développement de l'autonomie des demandeurs d'emploi suppose par ailleurs que ceux-ci aient accès à une information complète sur l'offre de formation : liste des organismes référencés, caractéristiques des stages, dates et lieux des sessions, places disponibles, taux d'abandon, taux de réussite aux examens en cas de formation certifiante, taux d'accès à l'emploi, etc.

À l'heure actuelle, la base de données la plus complète est celle des CARIF, qui se sont vu confier la mission d'information sur l'offre de formation. La base de données nationale Offre info centralise de façon quotidienne les bases régionales. La saisie des données est effectuée sous un format unique et homogène répondant à la norme LHEO¹¹⁷, avec une mise à jour en temps quasi-réel. Offre info recense ainsi 27 000 organismes de formation, les actions mises en place pour les demandeurs d'emploi, et l'éligibilité au compte personnel formation (CPF).

Un travail important de mise à jour et de développement des bases de données a été effectué en 2016, en lien avec la mise en place du CPF qui nécessitait d'identifier les formations certifiantes éligibles grâce à une interconnexion avec la base nationale des CARIF-OREF. Des marges d'amélioration importantes subsistent toutefois pour mettre à disposition une information exhaustive, incluant la disponibilité des places en temps réel¹¹⁸ : *« L'intégralité des sessions de formations éligibles au CPF ne figure pas dans les bases des CARIF, du fait soit du CARIF-OREF, soit des organismes de formation. Ce référencement incomplet a pour conséquence que les sessions de formation taguées CPF ne sont pas toutes disponibles au sein*

¹¹⁶ Le certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CASES), nécessaire à la conduite des équipements de travail mobiles automoteurs et des équipements de travail servant au levage, est fréquemment recherché par les demandeurs d'emploi désireux de travailler dans la manutention.

¹¹⁷ LHEO est un langage de référence de description de l'information sur l'offre de formation. Ce langage permet d'exprimer de façon cohérente et structurée une action de formation qui peut ensuite être lue, diffusée, classée et décrite par le plus grand nombre. Ce référentiel national a été élaboré conjointement par les ministères de l'emploi et de l'éducation nationale et différents opérateurs de l'emploi, de la formation et de l'information à l'orientation : Afpa, Centre Inffo, FFP, Pôle emploi, Onisep, réseau des CARIF-OREF et Unédic. Le décret n° 2015-742 du 24 juin 2015 relatif au système d'information sur la formation professionnelle prévoit que l'information préalable relative aux sessions de formation retenues et l'information relative à l'offre de formation professionnelle continue proposée sur le territoire par la région sont diffusées selon ce langage de référence commun.

¹¹⁸ Pôle emploi, Bilan 2016 d'exécution de la convention conclue avec le FPSPP pour la mise en œuvre du CPF

du SI Pôle emploi (catalogue Aude Formation), obligeant alors à un traitement manuel de la part des directions régionales et in fine de la plateforme back office CPF. ».

Sur l'outil AUDE de Pôle emploi, les conseillers disposent d'informations sur les places disponibles par formation et sur leur financement par la région ou Pôle emploi. Sur le site « La Bonne Formation », qui est mis à la disposition des demandeurs d'emploi, des informations existent également sur le coût et le financement des sessions, ainsi que sur le taux de retour à l'emploi après formation. En revanche, aucune donnée n'est fournie sur les places disponibles, qui figurent sur les pages « Trouver une formation » sur le site de Pôle emploi.

En définitive, pour les demandeurs d'emploi, l'accès à l'information sur la formation reste disparate et manque de cohérence. La Cour a ainsi comparé début novembre 2017 les résultats fournis par six sites d'information à partir d'une recherche des formations disponibles à Paris, en prenant pour exemple le domaine « informatique de gestion » : des écarts significatifs ont été constatés, alors que ces sites devraient produire des résultats identiques, puisqu'ils sont alimentés - sauf celui du CPF - par la base de données des CARIF-OREF (Offre info).

Tableau n° 26 : résultats d'une recherche de formation sur les sites d'information sur la formation (novembre 2017)

| Site | Adresse URL | Résultats | Commentaires |
|--|--|---------------|---|
| Pôle emploi | candidat.pole-emploi.fr/formations | 976 | Avant mars 2018, ce site n'affichait que les formations ouvertes et non saturées. |
| Pôle emploi (La Bonne Formation) | labonneformation.pole-emploi.fr | 100 | Difficile à comparer car "informatique de gestion" n'existe pas sur ce site ; des critères de distance permettent de filtrer. |
| Offre info | intercariforef.org | Plus de 1 000 | |
| CARIF-OREF francilien | defi-metiers.fr | 536 | |
| Site commun État, partenaires sociaux et régions « Orientation pour tous » | www.orientation-pour-tous.fr | 2 901 | |
| Site du CPF | espaceprive.moncompteformati on.gouv.fr | 668 | Ne recense que les formations éligibles à ce mode de financement (listes de formations certifiantes) |

Source : Cour des comptes

Un test analogue a également été réalisé à l'agence Pôle Emploi de Douai en rapprochant les résultats de l'outil AUDE, utilisé par les conseillers de Pôle emploi, avec les informations remontées par le site de Pôle Emploi et le CARIF-OREF des Hauts-de-France. En réponse à une recherche effectuée en prenant l'exemple du domaine de formation « réseau informatique » pour le département du Nord, il apparaît 24 formations sur le site de Pôle Emploi, 48 formations dans la base du CARIF-OREF des Hauts-de-France, et 64 formations sur le catalogue AUDE de Pôle emploi.

4 - Garantir la qualité des formations éligibles au compte personnel de formation

Dans la perspective d'une autonomie plus grande des demandeurs d'emploi, il est également nécessaire que soient éligibles des formations de qualité, adaptées aux besoins locaux et nationaux. Le système des listes de formations éligibles au CPF, qui ont été mises en place à la suite de la loi du 5 mars 2014, a suscité beaucoup d'insatisfaction de la part des financeurs, des prescripteurs et, surtout, des bénéficiaires qui perçoivent ce système comme complexe et contraignant.

Une première incohérence tient à la constitution-même de ces listes, qui est différente pour les salariés et les demandeurs d'emploi, alors que le CPF a précisément pour ambition d'être attaché à la personne et non au statut, afin d'éviter les ruptures dans le parcours en cas d'alternance de périodes d'emploi et de chômage. Selon le COPANEF, cette différence « permet au demandeur d'emploi d'avoir la garantie que la liste de certifications qui lui est proposée répond à des besoins économiques tout en pouvant répondre à une spécificité territoriale, donc qu'il y a des emplois à pourvoir ». Force est pourtant de constater que ce mode de régulation n'a pas atteint ses objectifs.

En effet, ces listes de formations éligibles sont, pour les acteurs, trop larges et trop cloisonnées entre les territoires. Afin de permettre l'entrée en vigueur du CPF au 1^{er} janvier 2015, les COPAREF ont eu tendance à préserver l'offre existante dans la constitution de ces listes, en estimant qu'un toilettage pourrait intervenir ultérieurement avec les progrès du contrôle de la qualité des formations et de l'évaluation des résultats. De surcroît, l'offre de formation ainsi présentée laisse trop peu de place aux listes nationales et sectorielles, alors que la plupart des compétences à acquérir ne sont pas propres à un territoire : la composition des listes régionales aurait dû être restreinte aux quelques spécificités locales, afin d'éviter que soient traités différemment, selon les lieux, des besoins présents sur tout le territoire.

Enfin, lorsque le CPF est mobilisé avec un financement complémentaire apporté par la région ou Pôle emploi, il faut que l'organisme de formation soit référencé par ce financeur : ainsi, on ne peut pas choisir un prestataire à Paris, non référencé par la région Bretagne, pour suivre une formation éligible au CPF et cofinancée par cette région. De même, les listes de formations éligibles ne prennent que progressivement en compte les blocs de compétences prévus par la loi du 5 mars 2014, en raison du retard pris dans la définition d'une nomenclature en blocs de compétences des certifications inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ¹¹⁹.

¹¹⁹ Dans son projet de réforme, le Gouvernement propose de supprimer les listes d'éligibilité au CPF et de refonder l'élaboration et la régulation des diplômes et titres professionnels. Le futur établissement « France compétences » serait doté d'une commission dédiée à la régulation des certifications professionnelles.

Des démarches non coordonnées de définition des blocs de compétences

Une publication du CÉREQ de janvier 2017¹²⁰ montre que, faute de coordination, les définitions des blocs de compétences sont parcellaires ou particulières à chaque institution en fonction de ses propres missions. Les définitions les plus « universelles » sont celles de la commission nationale de la certification professionnelle (CNCP)¹²¹ et du COPANEF¹²².

En l'absence de définition législative ou réglementaire, certains certificateurs se fondent sur un référentiel d'emploi¹²³ fondé sur une analyse du travail. Ce référentiel est généralement décliné en « fonctions » ou en « activités », puis en « compétences » (ministère du travail) ou en « capacités » (ministère de l'agriculture). D'autres se fondent sur un référentiel de certification qui définit les modalités et les critères d'évaluation des acquis. Il peut y avoir concordance entre un bloc de compétence « emploi » et une unité constitutive de la certification, comme pour les titres du ministère de l'emploi. Mais dans certains cas il n'y a pas de concordance : par exemple, plusieurs blocs de compétences peuvent constituer une seule unité de certification ou, à l'inverse, un bloc de compétences peut être éclaté en plusieurs unités de certification.

Un découpage concerté des certifications en blocs de compétences présenterait pourtant deux intérêts majeurs pour le demandeur d'emploi :

- il permettrait de limiter le temps de formation à l'acquisition des seules compétences manquantes pour obtenir la certification complète ;
- il rendrait possible d'introduire de la souplesse dans la répartition du temps entre formation et emploi (emploi intérimaire ou à durée déterminée par exemple dans le cadre d'une activité réduite)¹²⁴.

À côté de ce découpage des formations longues en modules capitalisables en vue d'une certification, d'autres leviers faciliteraient la mobilisation du CPF par les demandeurs d'emploi en conciliant mieux recherche d'emploi, activité réduite et développement des compétences : il s'agit de la formation ouverte et à distance (FOAD)¹²⁵ et de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE)¹²⁶. La combinaison de ces trois leviers (blocs de compétences, FOAD et VAE) présenterait l'intérêt de faciliter, en amont d'une éventuelle phase de chômage, le développement de formations longues chez les salariés, par-delà la simple adaptation au poste de travail.

¹²⁰ « Les blocs de compétences dans le système français de certification professionnelle : un état des lieux », CÉREQ échanges n° 4, janvier 2017.

¹²¹ « Les blocs de compétences se définissent comme des ensembles homogènes et cohérents de compétences. Tout bloc de compétences ne fait aucunement référence à un bloc de formation ni à un contenu de formation. Chaque bloc doit donner lieu à une évaluation et une validation. »

¹²² « Les blocs de compétences se définissent comme des éléments identifiés d'une certification professionnelle s'entendant comme un ensemble homogène et cohérent de compétences. Ces compétences doivent être évaluées, validées et tracées. Sous ces conditions, elles constituent une partie identifiée de la certification professionnelle. Le bloc de compétences s'apparente à une activité ou un domaine d'activité au sein d'une certification professionnelle. »

¹²³ Référentiel d'activités professionnelles (RAP) pour les diplômés de l'éducation nationale ou référentiel d'emploi, d'activités et de compétences (REAC) pour les titres du ministère de l'emploi.

¹²⁴ Alors que la part des demandeurs d'emploi en activité réduite a beaucoup augmenté au cours des dernières années.

¹²⁵ La formation à distance permet de limiter la formation en présentiel. Elle est tout particulièrement intéressante pour les modules dédiés uniquement à l'acquisition de connaissances, soit des séquences où la plus-value du présentiel est très faible.

¹²⁶ Les heures CPF peuvent être mobilisées pour une VAE.

5 - Accéder à l'information par un portail unique donnant une visibilité sur tout le processus de mise en formation

Pour faciliter la mobilisation des droits individuels, le portail CPF devrait également permettre au titulaire du compte de maîtriser de bout en bout le processus de la formation. À cet égard, compte tenu des délais impartis et de la complexité du champ de la formation professionnelle, la mise en service au 1^{er} janvier 2015 du site « moncompteformation.gouv.fr » peut être considérée comme satisfaisante. La conception de cet outil présente cependant des limites qui tiennent au choix initial consistant à privilégier les fonctionnalités nécessaires aux utilisateurs institutionnels (financeurs, prescripteurs, organismes de formation notamment), au détriment d'une ergonomie adaptée aux titulaires des comptes.

Le schéma suivant résume les questions auxquelles le demandeur d'emploi doit pouvoir répondre lors de son parcours d'insertion dans l'emploi, lorsqu'il souhaite suivre une formation.

Schéma n° 6 : le suivi par le titulaire du compte de son parcours sur le portail CPF



Source : présentation « État des lieux du CPF », CapGemini / COPANEF / FPSPP, avril 2016

Au regard du processus ainsi schématisé, le titulaire d'un compte personnel de formation ne peut actuellement dépasser le stade n° 3 (« quelles sont les formations les plus appropriées ? »), ce qui engendre une frustration chez les demandeurs d'emploi qui se connectent¹²⁷. Selon une enquête de satisfaction effectuée en novembre 2016 auprès de 49 965 personnes¹²⁸, 82 % des demandeurs d'emploi se disent « globalement satisfaits » du site « moncompteformation.gouv.fr », mais 39 % déclarent « avoir beaucoup d'efforts à fournir pour obtenir une formation ». Parmi les personnes qui ont recherché une formation, 48 % se déclarent insatisfaites des formations présentées et de leur description.

¹²⁷ Ce fut la première visite du site pour 60 % des personnes qui ont répondu à l'enquête évoquée ci-dessous.

¹²⁸ Avec 1 059 questionnaires complétés, soit un taux de retour de 2,2 %. Enquête réalisée par la société Soft Computing pour la Caisse des dépôts et consignations.

Aller au-delà de l'étape n° 3 précitée nécessiterait d'interfacer le système d'information du CPF avec les outils des prescripteurs (essentiellement Pôle emploi) et des financeurs (Pôle emploi et les régions), afin de donner une visibilité aux utilisateurs sur les caractéristiques des stages (dates, places disponibles, lieux, etc.), sur la qualité des formations (taux de réussite aux examens, taux de retour à l'emploi, taux d'abandon, appréciations des anciens stagiaires, etc.), et sur les financements mobilisables.

B - La qualité de l'accompagnement est déterminante pour une partie importante des demandeurs d'emploi.

Pour mieux répondre aux attentes des demandeurs d'emploi, Pôle emploi a cherché, dans le cadre des conventions tripartites État-Unédic-Pôle emploi 2012-2014 et 2015-2018, à développer une offre de services digitale et le conseil en évolution professionnelle.

Une enquête menée en avril et mai 2016 auprès des demandeurs d'emploi sortis de formation au trimestre précédent montre une augmentation de leur satisfaction globale par rapport à une enquête similaire réalisée en juillet 2014, notamment sur les points suivants :

- définir ou préciser le projet de formation : 72 % de satisfaction (+ 7 points) ;
- obtenir des informations sur les débouchés de la formation envisagée : 61 % (+ 8 points) ;
- trouver une session de formation qui démarre dans un délai raisonnable, 66 % (+ 7 points) ;
- accomplir les démarches concernant l'indemnisation et le financement de la formation, 73 % (+ 4 points).

Les demandeurs d'emploi sont également plus nombreux à indiquer avoir suivi une formation « suite à un échange avec un conseiller, un courrier ou un atelier proposé par Pôle emploi ». Ils étaient 39 % en 2017, contre 27 % au début de l'année 2016.

Toutefois, l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées demeure plus difficile (plus de dix points d'écart), comme l'illustre la situation en Auvergne-Rhône-Alpes¹²⁹, résumée ci-après :

Tableau n° 27 : taux d'accès à l'emploi dans les 6 mois suivant la sortie de formation

| Région | Demandeurs sortis de formation entre janvier et septembre | Taux d'accès à l'emploi dans les 6 mois suivant la sortie de formation | | | | | |
|----------------------|---|--|----------------|---|----------------|-----------------------------------|----------------|
| | | Ensemble des demandeurs d'emploi | | Dont : peu qualifiés ou demandeurs d'emploi de longue durée | | Dont : autres demandeurs d'emploi | |
| | | Emploi | Emploi durable | Emploi | Emploi durable | Emploi | Emploi durable |
| Auvergne-Rhône-Alpes | ARA 2016 | 56,7% | 31,3% | 48,2% | 24,6% | 62,0% | 35,5% |
| Total | France 2016 | 51,7% | 27,8% | 42,8% | 21,5% | 58,1% | 32,3% |
| Auvergne-Rhône-Alpes | ARA 2015 | 56,8% | 31,6% | 48,6% | 24,7% | 61,2% | 35,4% |
| Total | France 2015 | 51,7% | 28,3% | 43,7% | 22,6% | 56,7% | 31,9% |

Source : plan pour renforcer la formation des personnes en recherche d'emploi en Auvergne-Rhône-Alpes – Bilan 2016

¹²⁹ Au 2^e trimestre 2017, le taux de chômage en Auvergne-Rhône-Alpes s'établissait à 8,1 % contre 9,2 % pour l'ensemble de la France métropolitaine (source Insee).

Des progrès restent donc à accomplir dans l'accompagnement des personnes peu qualifiées. Si la part des demandeurs d'emploi en accompagnement dit « intensif » représente environ 10 % du total, celle des demandeurs d'emploi considérés comme autonomes dans leurs démarches ne dépasse pas le tiers. Pôle emploi doit donc concilier la masse des besoins d'accompagnement¹³⁰ et la nécessité d'individualiser davantage le suivi afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

1 - Les opérateurs sont encore loin d'intégrer leurs préconisations de formation dans le cadre d'un véritable conseil en évolution professionnelle

En créant le conseil en évolution professionnelle (CEP), le législateur avait souhaité donner aux publics les plus précaires un accompagnement plus personnalisé¹³¹. Pour Pôle emploi, le CEP ne constitue pas un changement majeur par rapport à l'accompagnement qu'il doit assurer aux demandeurs d'emploi. Il suppose toutefois une amélioration de la qualité des prestations fournies au demandeur d'emploi : là où le conseiller pouvait se contenter de prescrire, souvent en fonction d'objectifs chiffrés, une orientation vers des dispositifs de la politique de l'emploi, il doit désormais pratiquer un véritable conseil individualisé.

Pôle emploi a fait de la mise en œuvre du CEP une priorité et a dispensé à cette fin en 2015 et 2016 une formation à la totalité de ses conseillers, soit 17 831 personnes. En complément, il leur a fourni un appui technique avec la création d'Activ'projet, qui vise « un objectif pédagogique de développement des compétences à s'orienter et un objectif opérationnel de formalisation du (des) projet(s) professionnel(s)¹³² ». Par ailleurs, un outil intégré au logiciel AUDE permet d'établir un diagnostic affiné dès le premier entretien, avec le demandeur d'emploi, à partir d'un questionnaire et d'algorithmes spécifiques : cet outil permet des rapprochements entre des métiers qui appellent des compétences communes, parfois peu intuitives¹³³. Enfin, chaque agence doit bénéficier de l'appui d'un accompagnateur régional pour l'aider à mettre en place un plan d'actions répondant aux besoins des conseillers. En Île-de-France¹³⁴, une dernière vague d'agences a bénéficié de cet accompagnement fin 2017.

¹³⁰ Selon l'Insee, 16 % des chômeurs qu'elle recense ne sont pas inscrits à Pôle emploi.

¹³¹ Le CEP poursuit quatre objectifs : l'élaboration partagée du projet, à l'initiative du bénéficiaire ; le développement de l'autonomie du bénéficiaire ; la personnalisation du service ; le décloisonnement des dispositifs et des acteurs en vue de construire un parcours vers l'emploi dont les étapes s'enchaînent rapidement quels que soient les acteurs concernés.

¹³² Instruction Pôle emploi n° 2015-10 du 1er juillet 2015 relative au conseil en évolution professionnelle.

¹³³ Par exemple, pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, le travail en salle blanche sur des processeurs pour téléphone mobile et le métier de pâtissier.

¹³⁴ L'Île-de-France compte 148 agences Pôle emploi et environ 6 000 conseillers.

L'accompagnement au déploiement du CEP dans les agences de Pôle emploi en Île-de-France

L'Île-de-France compte 148 agences et environ 6 000 conseillers. Une formation des conseillers à la délivrance du conseil en évolution professionnelle a été réalisée en 2016, mais l'accompagnement de chacune des agences au changement de posture qu'implique le passage de la prescription au conseil a été réalisé par vagues d'agences tout au long de l'année 2017. Un système d'observation de la relation entre le demandeur d'emploi et son conseiller sera mis en place pour évaluer la réalité du changement de posture des conseillers lors des entretiens.

Un nouvel applicatif intitulé « mon assistant personnel » (MAP) devait être déployé en agence en décembre 2017, afin, notamment, de développer la personnalisation de la relation avec les demandeurs d'emploi. Un moteur de recommandations permet de formuler des suggestions aux conseillers pour affiner le diagnostic dès le premier entretien et mieux accompagner les demandeurs d'emploi : à partir d'un questionnaire et d'un travail sur des algorithmes, des pistes de travail sur le tissu territorial et des propositions sont mises à disposition.

À ce jour, les conseillers de Pôle emploi ont reçu une formation et disposent d'aides techniques, mais il est difficile d'établir un premier bilan de leur action, d'autant que le système d'information de Pôle emploi ne permet pas d'établir un ratio entre les entretiens et les mises en formation.

Les missions locales se sont également investies dans le conseil en évolution professionnelle. L'Union nationale des missions locales (UNML) a voulu homogénéiser les pratiques avec la parution mi-2016 d'un « *vademecum* de la pratique des missions locales », destiné aux professionnels qui ont la charge d'accompagner les jeunes dans une démarche de CEP. Par ailleurs, la création d'un délégué ministériel aux missions locales fin 2016, chargé du pilotage du système d'information et du programme national d'animation et d'évaluation, devrait faciliter une délivrance plus homogène de cette prestation par le réseau.

Afin de mesurer les progrès réalisés, il serait utile de définir des indicateurs qualitatifs pour l'ensemble des opérateurs du CEP. De façon plus générale, les échanges entre ces opérateurs sur ce sujet doivent être encouragés : un premier pas a été effectué avec la création, à l'initiative de la DGEFP et en lien avec les régions, d'une communauté digitale des conseillers en évolution professionnelle (COMCEP).

2 - Lever les obstacles à l'entrée en formation et limiter les abandons

Les obstacles à l'entrée en formation des demandeurs d'emploi sont multiples, mais peuvent se classer en deux catégories : ceux qui relèvent d'un manque de motivation et ceux qui tiennent à des problèmes pratiques. Ces derniers restent nombreux et sont souvent décisifs, qu'il s'agisse de la mobilité, de la difficulté de concilier formation et recherche d'emploi, ou encore de la rémunération pendant le stage.

a) La motivation pour suivre une formation

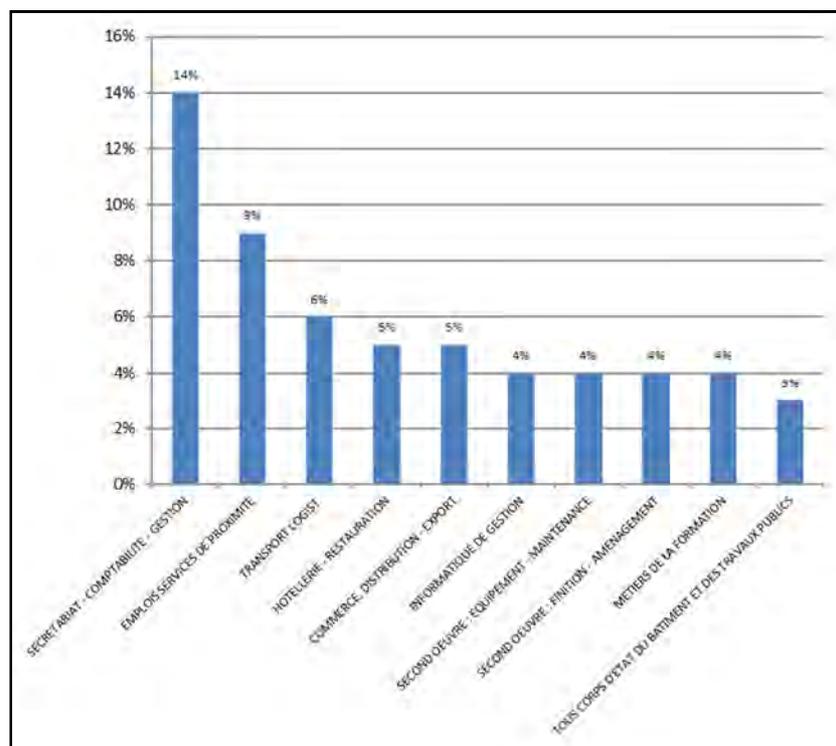
Pour les personnes peu qualifiées, le manque d'appétence pour la formation, notamment si elle se déroule en dehors d'une mise en situation de travail, est un premier obstacle fréquent. Cette réticence est souvent liée à une expérience scolaire négative, à une mauvaise représentation des métiers ou à une orientation inadaptée. Pour y remédier, le conseil en évolution professionnelle doit comporter un temps de pédagogie important pour aider le

demandeur d'emploi à comprendre l'intérêt de se former. Pôle emploi s'efforce ainsi de travailler sur l'adhésion au projet de formation en amont de l'entrée en stage : un psychologue du travail est présent dans les agences pour favoriser le travail d'élaboration conjointe du projet professionnel avec le demandeur d'emploi et faciliter le dialogue sur le projet de formation.

En outre, les personnes les plus éloignées de l'emploi sont celles qui présentent le plus grand risque de rupture de parcours pendant la formation. Selon Pôle emploi, plus d'un quart des stagiaires non qualifiés engagés en 2016 dans une formation de plus de 600 heures ont interrompu leur projet avant de se présenter à la certification. Cette observation souligne la nécessité de développer les occasions de découverte des métiers en amont des formations et de s'assurer de la maîtrise des pré-requis par les candidats au stage avant leur entrée en formation.

Des analyses récentes de l'AFPA¹³⁵ montrent par ailleurs que le travail d'accompagnement ne permet pas encore de bien faire coïncider les demandes de formation¹³⁶ et les besoins de l'économie. En effet, 58 % de la demande porte sur des formations figurant dans les 10 premiers des 48 sous-secteurs d'activité, soit 120 453 demandes, et deux sous-secteurs concentrent près d'un quart de la demande (23 %) : secrétariat-comptabilité-gestion et services de proximité. Mais aucun sous-secteur relevant de l'industrie n'apparaît dans les 10 premiers, et le premier sous-secteur du bâtiment se situe au 7^{ème} rang.

Graphique n° 25 : la demande de formation à l'AFPA par sous-secteur d'activité en 2016



Source : L'observatoire de la demande sociale de formation, chiffres 2016, AFPA, juin 2017

¹³⁵ L'observatoire de la demande sociale de formation, chiffres 2016, AFPA, juin 2017.

¹³⁶ L'AFPA forme environ 80 000 stagiaires par an.

Cette étude de l'AFPA montre également des taux d'abandon importants avant même l'entrée en formation. Cette volatilité est de l'ordre de 30 % pour l'ensemble des secteurs d'activité, avec des pics pour le bâtiment (35 %), l'industrie (34 %), le tertiaire de bureau (41 %) et le tertiaire de services (41 %).

À ces abandons en amont s'ajoutent ceux qui se produisent en cours de formation : selon la Dares, ils s'élèvent à 10 % en moyenne et montent jusqu'à 16 % lorsque la formation a été imposée¹³⁷. Parmi les deux premières causes d'abandon figurent la reprise d'emploi et le sentiment que le stage est inadéquat ou trop difficile. Les motifs d'abandon enregistrés par l'AFPA en 2015 et 2016 et qui se réfèrent à une orientation inadaptée représentent plus de 50 % des cas.

Plusieurs initiatives ont été prises pour améliorer le processus d'orientation. Ainsi, en Auvergne-Rhône-Alpes, une démarche est en cours pour améliorer l'information sur les métiers, à partir d'une expérience jugée positive (« La météo des métiers ») qui a vocation à être élargie à tout le territoire. Un site professionnel et des sessions de formation de formateurs sont mis à leur disposition de l'ensemble des opérateurs. La région cherche, en outre, à travailler de manière plus étroite avec l'Éducation nationale sur la question de l'orientation.

Par ailleurs, différentes études, menées notamment par le FPSPP, confirment la nécessité, pour soutenir la motivation des demandeurs d'emploi, de stages de découverte et de contacts avec d'anciens stagiaires en amont de la formation, ainsi que des périodes en entreprises ou en situation de travail (FEST).

Un exemple de formation en entreprise : les actions régionales pour le développement d'activités nouvelles (ARDAN)

Le dispositif ARDAN s'adresse aux petites entreprises (TPE, PME-PMI, entreprises artisanales) et associations, de moins de 50 salariés, créées depuis plus d'un an, financièrement et économiquement saines, et désireuses de développer des projets d'innovation, de développement ou de structuration selon le schéma suivant :

- une entreprise accueille un « pilote de projet » pendant six mois, en tant que stagiaire de la formation professionnelle, chargé de développer un « projet dormant » d'activité nouvelle ;
- le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) forme le « pilote de projet », et lui permet d'accéder au titre professionnel d'entrepreneur de petite entreprise (niveau III, enregistré au RNCP et éligible au CPF sur la liste COPANEF) ; le CNAM travaille en réseau avec l'ensemble des acteurs du développement économique et de l'emploi dans les territoires ;
- le programme est cofinancé par la région et les entreprises.

Outre l'acquisition d'un titre professionnel reconnu, cette initiative permet au demandeur d'emploi de « tenter sa chance » au sein d'une entreprise par une formation en situation de travail, tout en bénéficiant de l'appui du CNAM et de son réseau sur l'ensemble du territoire.

Au cours des six mois de formation, les compétences « certifiables » se construisent par la conjugaison de l'immersion en entreprise avec :

¹³⁷ Étude publiée en 2011.

- un module longitudinal (161 heures) permettant de gérer les actions nécessaires à la conduite du projet (savoir définir, formaliser, gérer, planifier, suivre, évaluer et échanger sur son projet) ;
- sept modules (147 heures) présentés sous forme de réponses aux questions essentielles à se poser dans le cadre d'un projet (« comment piloter le projet ? », « comment organiser et développer les ventes ? », « ai-je conscience de mes qualités et motivations pour développer mon projet ? », etc.).

Le dispositif ARDAN a essaimé dans plusieurs régions françaises : il est aujourd'hui accessible dans cinq d'entre elles avec près de 500 projets accompagnés, pilotés pour un tiers par des jeunes de moins de 30 ans. À l'issue du stage de 6 mois, près de 70 % de stagiaires sont recrutés, soit en CDD de plus de 6 mois, soit en CDI. Ce chiffre établi par le CNAM est corroboré par des études régionales de l'INSEE : à titre d'exemple, en Lorraine, les progressions de l'emploi et de la valeur ajoutée ont été respectivement de + 18,3 % et + 28,9 % dans les entreprises bénéficiaires, comparativement à une population témoin¹³⁸.

Les « recrutements par simulation » réalisés par Pôle emploi permettent également de révéler chez les demandeurs d'emploi un potentiel particulier pour un métier. Des initiatives peuvent également être prises par les collectivités : ainsi, Lyon Métropole a mis en place, avec un OPCA, un appartement témoin permettant de simuler les métiers du service à la personne. De même, lors de la formation, des modules numériques peuvent être mis en place pour casser l'image négative d'une formation de type scolaire. De nombreuses expérimentations pédagogiques ont enfin été engagées, comme par exemple l'initiative Format Innovation dans les Hauts-de-France.

L'initiative FORMAT INNOVATION dans les Hauts-de-France

Le cadre d'intervention FORMAT INNOVATION a pour ambition première de contribuer à l'évolution des pratiques de formation en région par l'accompagnement d'expérimentations à destination des demandeurs d'emploi et des salariés fragilisés dans leur emploi.

Il vise plus particulièrement les finalités suivantes : encourager une meilleure efficacité des formations professionnelles ; renforcer les coopérations pédagogiques entre les entreprises et les organismes de formation ; utiliser toutes les potentialités offertes par le développement du numérique dans le champ de la formation ; développer les compétences transversales pour une meilleure insertion ou mobilité professionnelle ; et améliorer l'accès à la formation.

Les champs prioritaires retenus par la région pour sélectionner les expérimentations sont les suivants : les usages du numérique en formation ; les liens formation et situation de travail ; les compétences transversales d'intégration et de mobilité professionnelle ; la découverte des métiers en tension et des secteurs qui recrutent.

Enfin, un suivi continu au cours de la formation apparaît déterminant pour les publics les plus fragiles. La direction régionale de Pôle emploi en Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi mis en place des référents pour les lots de formation relatifs au marché « parcours de qualification et de certification professionnelles (PQCP) », qui inclut des quotas de publics prioritaires : ces agents dialoguent en amont avec les organismes prestataires sur la sélection et les modalités de suivi des stagiaires, et ils constituent un relais avec l'organisme de formation en cas de difficulté. Pour autant, cette initiative présente des limites : elle ne prévoit pas de suivi

¹³⁸ Étude de l'Insee Lorraine, publiée en janvier 2013, menée sur 500 entreprises ayant bénéficié de l'aide ARDAN entre 2003 et 2007.

individuel lors des sessions, notamment vis-à-vis des profils « à risques » (existence de « freins périphériques à l'emploi », défaut de motivation, activité réduite, insuffisance du niveau initial, etc.) ; par ailleurs, ces référents n'interviennent pas lorsque la formation est financée par la région ou dans le cadre d'une aide individuelle à la formation.

De même, le suivi des demandeurs d'emploi en formation par les conseillers de Pôle emploi apparaît inégal et hétérogène, y compris pour les portefeuilles dits renforcés.

Au total, il serait souhaitable, dans le cadre du CEP, de définir une politique de suivi plus soutenue et régulière lorsque le profil du stagiaire laisse anticiper des difficultés, afin de rester en contact avec le demandeur d'emploi et avec l'organisme de formation.

b) La conciliation de la formation avec la recherche d'emploi ou l'activité réduite

Certains demandeurs d'emploi exercent une activité professionnelle dans le cadre de l'« activité réduite », qui permet de cumuler dans certaines limites des revenus d'activité avec l'indemnisation du chômage. Pour ce public spécifique, la modularisation des formations est indispensable, alors qu'elle demeure insuffisante. Outre le fait que les certificateurs n'ont pas tous procédé au découpage de leurs certifications en blocs de compétences ou ne l'ont pas fait de manière coordonnée, trois autres difficultés apparaissent :

- la validation de chaque module par un certificateur doit être faite avec le même degré d'exigence que pour les examens portant sur une certification complète, ce qui représente une charge supplémentaire importante ;
- les règles de financement par le Fonds social européen (FSE) conduisent à maximiser le temps de présence en centre de formation (le FSE ne prend en charge que les heures effectives de présence) : ce mode de financement incite donc à organiser des stages à temps plein, ce qui ne répond pas aux conditions de l'activité réduite ;
- enfin, il faut tenir compte du fait qu'une partie des demandeurs d'emploi en activité réduite enchaîne les contrats précaires, faute d'une qualification suffisante leur permettant d'accéder à des emplois plus stables. L'impératif économique les conduit en conséquence à privilégier parfois une vision de court terme (conserver le niveau de rémunération actuel) au détriment d'un bénéfice de moyen terme (bénéficier d'une formation permettant une plus grande stabilité dans l'emploi et une rémunération plus élevée).

c) Les problèmes de mobilité

Une palette de moyens est prévue pour répondre aux problèmes de mobilité des demandeurs d'emploi en formation. Il apparaît cependant que l'aide à la garde d'enfants pour parents isolés de Pôle emploi, qui est forfaitaire, est sous-dimensionnée¹³⁹, et ne leur permet pas de suivre des formations longues, généralement requises pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. Par ailleurs, les prestations des départements, hétérogènes par nature, ne peuvent pas toujours apporter le complément nécessaire.

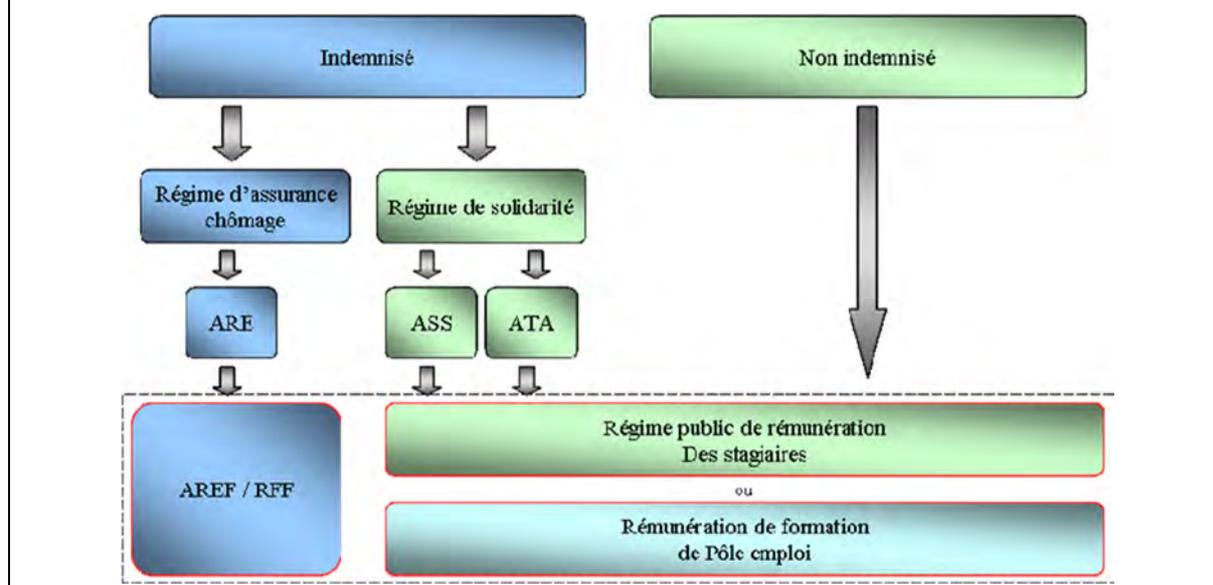
¹³⁹ 15 à 35 heures de formation par semaine : montant forfaitaire de 400 € pour un enfant (60 € par enfant supplémentaire) dans la limite de 520 € par bénéficiaire ; inférieure à 15 heures par semaine ou 64 heures par mois : montant forfaitaire de 170 € pour un enfant, 195 € pour deux enfants, 220 € pour trois enfants et plus.

d) La rémunération des stagiaires

Des modalités complexes de rémunération en formation

Quelle que soit leur situation vis-à-vis de l'indemnisation du chômage, les demandeurs d'emploi voient leur statut modifié lors de l'entrée en stage. Ils deviennent stagiaires de la formation professionnelle continue et ceux qui étaient inscrits à Pôle emploi basculent en catégorie D (sauf lorsque la formation dure moins de 40 heures) :

- s'ils ont exercé une activité pendant au moins six mois au cours des vingt-deux derniers mois, ils relèvent du régime d'assurance chômage et perçoivent l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF) ou, sous certaines conditions et si leur droit à indemnisation est épuisé, à la rémunération de fin de formation (R2F) ;
- si leur ancienneté au travail est insuffisante pour bénéficier de l'AREF, les demandeurs d'emploi peuvent, sous certaines conditions, suivre une formation rémunérée dans le cadre du régime public de rémunération des stagiaires, financé par les régions et, de manière résiduelle, par l'État ;
- enfin, s'ils n'ont pas accès à l'AREF et s'ils suivent certains types de formations, ils peuvent percevoir la rémunération de formation de Pôle emploi (RFPE), équivalente au montant de la rémunération des stagiaires du régime public (652,02 € par mois) dans la plupart des cas.



Source : IGAS, ASS : Allocation de solidarité spécifique, ATA : Allocation temporaire d'attente¹⁴⁰.

Le niveau des barèmes du régime public¹⁴¹ est peu incitatif au regard de la rémunération offerte par un emploi, même précaire et de courte durée. Toutefois, même après la fin

¹⁴⁰ L'ATA est supprimée depuis le 1^{er} septembre 2017.

¹⁴¹ Le nombre de barèmes forfaitaires a été réduit et le barème favorable au plus grand nombre de stagiaires est passé de 637,74 € à 652,02 € par le décret n°2002-1551 du 23 décembre 2002. Ce montant n'a pas été revalorisé depuis le 1^{er} janvier 2003.

d'indemnisation, la rémunération des stagiaires n'est pas considérée par les conseillers de Pôle emploi comme un véritable obstacle pour les publics les plus éloignés du marché du travail. Ceux-ci bénéficient en effet généralement de droits à indemnisation limités ou de minima sociaux : de ce fait, même lorsqu'ils ne peuvent percevoir que le montant plancher¹⁴² de la rémunération, ils ne se trouvent pas placés dans une situation plus défavorable qu'antérieurement.

Pour autant, trois évolutions seraient souhaitables :

- une clarification des règles de rémunération pendant la formation, qui sont beaucoup trop complexes pour les bénéficiaires ;
- une revalorisation de l'aide attribuée au primo-demandeur d'emploi¹⁴³, pour l'aligner sur celle qui est perçue par les autres demandeurs d'emploi¹⁴⁴ ;
- la prise en compte de critères sociaux pour moduler le montant de la rémunération pendant la formation, afin d'éviter d'avoir à solliciter en complément les dispositifs d'aide sociale des départements.

III - Améliorer la qualité des prestations

La loi du 5 mars 2014 et le décret du 30 juin 2015 ont défini les objectifs et le cadre du contrôle de la qualité de la formation professionnelle continue, notamment en identifiant des critères de qualité, entrés en application au 1^{er} janvier 2017. Cependant, ce dispositif reste insuffisant, et ne garantit pas à lui seul que les demandeurs d'emploi bénéficieront de formations adaptées et de qualité.

A - Le contrôle de la qualité, tel qu'il est prévu par le décret du 30 juin 2015, demeure très insuffisant.

Les contrôles réalisés par les services régionaux de contrôle (SRC) ne portent pas sur la qualité des formations, le suivi pédagogique, l'adéquation des moyens et de l'encadrement, la qualification professionnelle des formateurs ou la prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires. C'est aux financeurs des stages de formation que la loi du 5 mars 2014 a confié la mission de s'assurer de la « *capacité des prestataires de formation à dispenser une formation de qualité* ». Le décret « qualité » du 30 juin 2015 prévoit deux mécanismes alternatifs : l'évaluation par les financeurs de formation ou l'obtention de certificats et de labels reconnus par le CNEFOP.

¹⁴² La rémunération la plus fréquente (demandeur d'emploi justifiant d'une période d'activité salariée antérieure d'au moins 6 mois (910 h) sur une période de 12 mois ou d'au moins 12 mois (1 820 h) sur une période 24 mois) est de 652,02 € au titre de la rémunération publique de stage (RSP) ou de la rémunération formation de Pôle emploi (RFPE).

¹⁴³ Rémunération qui part de 130,34 € par mois pour un primo-demandeur d'emploi de moins de 18 ans à 401,09 € pour un individu de plus de 26 ans.

¹⁴⁴ Soit 652,02 €.

Les critères de qualité des formations

Le décret du 30 juin 2015 fixe six critères d'appréciation de la qualité des formations :

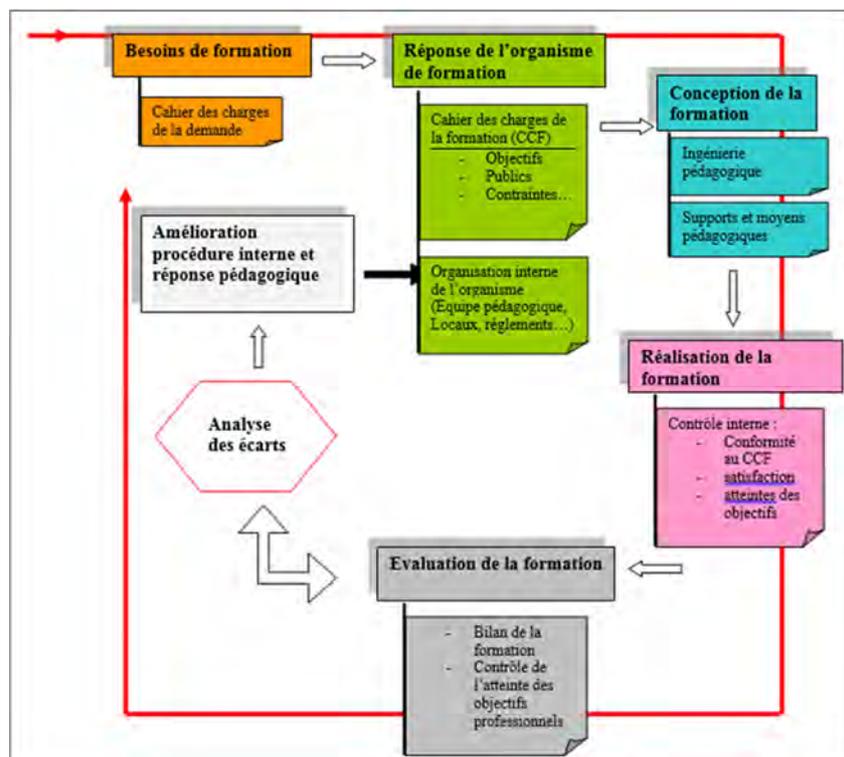
- 1° l'identification précise des objectifs de la formation et son adaptation au public formé ;
- 2° l'adaptation des dispositifs d'accueil, de suivi pédagogique et d'évaluation aux publics de stagiaires ;
- 3° l'adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement à l'offre de formation ;
- 4° la qualification professionnelle et la formation continue des personnels chargés des formations ;
- 5° les conditions d'information du public sur l'offre de formation, ses délais d'accès et les résultats obtenus ;
- 6° la prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires.

1 - Le contrôle de la qualité par Pôle emploi

Pour les formations conventionnées, le contrôle de la qualité passe pour Pôle emploi par la vérification du respect du cahier des charges des marchés, qui reprend non seulement les six critères précités, mais aussi 17 des 21 critères qui ont été définis par les partenaires sociaux¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Ces 21 indicateurs ont été élaborés dans le cadre d'une démarche associant les OPCA, les OPACIF et le FPSPP et validés par le COPANEF. Ils sont utilisés pour le référencement des organismes de formation par les organismes financeurs à gestion paritaire, qu'il s'agisse de formations destinées aux salariés ou aux demandeurs d'emploi.

Schéma n° 7 : processus de contrôle des achats de formations conventionnées chez Pôle emploi



Source : Pôle emploi

En ce qui concerne les achats individuels (AIF ou POEI), Pôle emploi a mis en place une procédure d'évaluation reposant sur l'examen des informations fournies par l'organisme qui sollicite un référencement sur une plateforme « interface contrôle qualité », accessible sur le site *poleemploi.org*. Ces informations doivent permettre d'attester que l'organisme répond bien aux 17 points de contrôle retenus. L'opérateur s'est fixé un objectif de 72 heures pour traiter la demande de l'organisme. Fin février 2018, 1 883 attestations de conformité avaient été établies pour des organismes ne bénéficiant pas déjà d'un référencement.

Cette plateforme fait doublon avec celle qui a été mise en place par les partenaires sociaux (« Datadock »). Pôle emploi a envisagé de rejoindre celle-ci, mais y a renoncé pour le moment en raison du risque financier que lui ferait courir l'obligation de devenir membre solidaire du groupement d'intérêt économique (GIE) qui la gère. Les partenaires sociaux souhaitent néanmoins que Datadock soit utilisée par les autres financeurs. Des travaux sont en cours pour trouver un mode d'abonnement de Pôle emploi au dispositif.

En ce qui concerne les contrôles effectués *a posteriori*, le processus est identique, quel que soit le dispositif de formation. Il est mis en œuvre par 300 contrôleurs en région, sur le fondement d'un référentiel recensant 45 points de contrôle vérifiées lors de contrôles sur site. Au second semestre 2017, Pôle emploi a réalisé 350 contrôles sur place : les organismes sont ciblés en fonction du volume des actions de formation, du taux de satisfaction des stagiaires et de leurs appréciations, de l'analyse des réclamations et des alertes remontant des conseillers ou des demandeurs d'emploi.

2 - Le contrôle de la qualité par les régions

Le contrôle de la qualité apparaît globalement moins avancé dans les régions que chez Pôle emploi. Comme celui-ci, les régions considèrent que le cahier des charges des marchés de formations conventionnées doit respecter les critères fixés par le décret du 30 juin 2015. En revanche, rien n'est prévu pour les formations financées par des aides individuelles. Le contrôle en cours de formation est plus ou moins développé : il porte surtout sur la bonne exécution des marchés de formation et sur des aspects formels.

Le contrôle de la qualité par la région Île-de-France

Au 7 mars 2017, la région avait référencé 209 organismes de formation, exclusivement sur le fondement d'un financement accordé dans le cadre d'un marché public ou d'une subvention et indépendamment de tout autre critère (obtention d'un label ou d'une certification reconnu par le CNEFOP, procédure d'évaluation interne). La région estime que le travail de sélection en amont des titulaires des marchés et des bénéficiaires de subvention permet *de facto* de s'assurer du respect des critères de qualité posés par le décret du 30 juin 2015. Elle estime également que des visites sur place sont nécessaires pour accompagner les organismes. Toutefois, jusqu'à présent, celles-ci sont davantage orientées vers le respect des clauses des marchés que vers la qualité des stages de formation au sens large.

Pôle emploi et la région ont convenu de se concerter pour élaborer un plan de contrôle, échanger des informations sur les organismes et élaborer une méthodologie de contrôle en commun. Les résultats d'Anotea, nouvel outil de recueil de la satisfaction des stagiaires, seront pris en compte pour cibler les visites sur place.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, une démarche qualité existe depuis 2002. Elle a été élargie en 2010 aux CFA et aux établissements dispensant des formations paramédicales et de travail social, puis à de nouveaux champs traduisant la volonté de la région de voir les structures de formation s'engager dans la responsabilité sociale et environnementale. Certains critères d'un référentiel Qualité ont été inclus dès 2010 parmi les exigences techniques des cahiers des charges des marchés régionaux. Ce référentiel porte désormais le nom de « Performance vers l'Emploi » : il comprend tous les critères du décret « qualité » du 30 juin 2015, étendus à la formation en alternance et aux périodes en entreprise. La région a proposé à Pôle emploi et au Fongecif régional de la rejoindre au sein d'un comité d'administration de ce label Qualité « Performance vers l'Emploi », ce qui permettrait une convergence opérationnelle de l'approche qualité de ces acheteurs de formation. Le 8 mars 2018, le CNEFOP a inscrit ce label sur la liste nationale des labels et certifications recevables par les financeurs pour établir leur référencement des organismes de formation.

Dans les Hauts-de-France, un projet vise à combiner des contrôles *a priori* et *in situ* des formations financées par la région, qu'elles soient individuelles ou collectives, tout en menant une démarche qualité partenariale, en particulier avec Pôle emploi, et en tenant compte de la mesure de la satisfaction des stagiaires. Comme Pôle emploi, la région détient son propre outil en plus de Datadock, entrepôt de données mis en place par les partenaires sociaux afin d'harmoniser les pratiques de référencement des OPCA et des OPACIF.

Pour être véritablement efficace, l'effort devrait porter de plus en plus sur des contrôles effectués sur place et sur l'échange d'informations entre les financeurs, afin de les mettre à même de former une appréciation commune de la qualité des organismes de formation. Dans son rapport de janvier 2018 sur les pratiques qualité dans le champ de la formation professionnelle, le CNEFOP a constaté que les financeurs institutionnels n'ont pas encore suffisamment investi dans le contrôle, ni dans la qualité des formations. Plus récemment, la Haut-commissaire à la transformation des compétences a demandé au CNEFOP de réaliser un guide des achats de formation de qualité¹⁴⁶.

3 - L'apparition de moyens nouveaux d'évaluation des formations

En complément de la mesure du niveau de satisfaction des demandeurs d'emploi, Pôle emploi et la région Île-de-France ont déployé en septembre 2017 un outil numérique et collaboratif de recueil de l'avis des stagiaires, dénommé Anotéa. Cet outil permet aux stagiaires ayant suivi une formation financée par la région Île-de-France ou Pôle emploi de répondre en ligne à un questionnaire de satisfaction comportant six questions portant sur l'accueil, le contenu de la formation, l'équipe des formateurs, les moyens mis en œuvre, l'accompagnement vers l'emploi, et l'avis global sur la qualité de la formation. Les notes et avis recueillis sous pseudonyme sont diffusés depuis novembre 2017 sur les sites « La Bonne Formation » et « Défi-métiers » (site du CARIF-OREF). En revanche, des données telles que les chiffres de retour à l'emploi n'y figurent pas. Début 2018, la possibilité devait être ouverte aux demandeurs d'emploi de contacter les anciens stagiaires pour échanger directement avec eux.

Le développement de l'évaluation par les stagiaires n'a pas vocation à remplacer les méthodes statistiques plus rigoureuses d'appréciation de la qualité des formations, mais elle peut les compléter en fiabilisant les informations recueillies par des enquêtes téléphoniques ou par les organismes de formation, et en facilitant les remontées d'information au cours de la formation, afin d'adapter la politique d'achat de façon plus réactive, voire d'identifier plus rapidement des difficultés au regard des critères de qualité. En cas de généralisation d'un tel outil¹⁴⁷, ses informations gagneraient à être accessibles par l'intermédiaire du système d'information du CPF.

B - Encourager la performance et l'innovation des prestataires

Les relations contractuelles avec les prestataires de formation pourraient être améliorées sur deux points : l'harmonisation des critères de performance, pour permettre des comparaisons, et la valorisation de l'innovation.

¹⁴⁶ Dans son projet de réforme de la formation professionnelle, le Gouvernement prévoit à compter de 2021 de remplacer le contrôle de la qualité effectué par les financeurs par la certification des organismes de formation, prestataires de bilan de compétences ou d'accompagnement à la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) par un certificateur professionnel et indépendant, accrédité par une instance nationale. Un référentiel national devrait être établi à cet effet.

¹⁴⁷ Une telle perspective a été évoquée par le Gouvernement parmi les pistes de réforme de la formation professionnelle.

1 - Harmoniser les critères de mesure de la performance

Les cahiers des charges des marchés de formations conventionnées de Pôle emploi et des régions prévoient des indicateurs et des cibles à atteindre par les organismes de formation retenus : ces critères de performance permettent de mesurer utilement l'activité et les résultats de la formation dispensée.

Pour prendre l'exemple d'une région, une délibération du 29 septembre 2017 prévoit, pour Auvergne-Rhône-Alpes, que la région a des « *attentes vis-à-vis des organismes de formation, notamment sur le remplissage des sections, la persévérance du stagiaire en formation, la réussite à la certification, l'insertion professionnelle des personnes formées à 3 mois et 6 mois et le taux de satisfaction* ». L'objectif est également de coordonner ces indicateurs avec ceux qui sont suivis par Pôle emploi et par les OPCA.

Tableau n° 28 : exemples d'indicateurs de performance élaborés par Pôle emploi

| Indicateurs d'activité | |
|--------------------------|---|
| 1 | le nombre de candidats reçus dans le cadre de la sélection |
| 2 | le nombre de candidats retenus |
| 3 | le nombre de candidats ayant refusé la formation et les motifs de refus |
| 4 | le nombre de bénéficiaires présents le 1er jour de la formation |
| 5 | le nombre de bénéficiaires définitivement arrêté au 3e jour de la formation |
| 6 | le nombre de stagiaires ayant achevé la formation |
| 7 | le nombre de fins de stage anticipées, au bout de combien de jours de formation, et pour quel motif |
| Indicateurs de résultats | |
| 8 | le nombre et le taux de réussite au diplôme ou à la certification |
| 9 | le nombre et le taux de reprise d'emploi en cours de formation |
| 10 | le nombre et le taux de stagiaires ayant trouvé un emploi à l'issue de la formation, en emploi à trois mois et en emploi à six mois, dont reprise d'emploi sur contrat à durée déterminée d'au moins six mois ou contrat à durée indéterminée |
| 11 | le niveau de qualification atteint à l'issue du stage, en précisant le secteur ou le métier visé par la formation |

Source : Cahier des charges fonctionnel et technique (CCFT)- Marché de formations collectives - DR Pôle emploi Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Toutefois, l'absence d'harmonisation des termes utilisés (formation « qualifiante », « professionnalisante », « de mobilisation », « d'adaptation », etc.) et le caractère hétérogène

des indicateurs retenus empêche le plus souvent toute agrégation des données à un niveau suprarégional. Il conviendrait donc de normaliser les indicateurs de performance utilisés par les régions et Pôle emploi au sein d'une instance qui pourrait être le CREFOP au niveau régional et le CNEFOP au niveau national.

2 - Mieux valoriser l'innovation

La qualité des organismes de formation doit également s'apprécier à travers la capacité d'adaptation de leur contenu pédagogique. À cet égard, les cahiers des charges devraient mieux prendre en compte l'innovation à travers différents critères, tels que l'individualisation des parcours, les modalités d'accompagnement dans la recherche d'emploi, le recours à des techniques de formation à distance (FOAD), les méthodes numériques (e-training, MOOC¹⁴⁸...), etc.

Pour le marché 2018-2021, la région Auvergne-Rhône-Alpes a ainsi fixé des obligations aux organismes de formation en matière d'individualisation des parcours : chaque stagiaire doit bénéficier d'un parcours de formation individualisé dans son contenu, la durée de formation et le mode d'apprentissage. De plus, l'organisme prestataire doit disposer d'un réseau d'entreprises solide et les formations doivent être organisées en alternance avec des périodes en milieu professionnel.

Le programme qualifiant « Compétences » de la région Île-de-France : un exemple de valorisation dans un cahier des charges de la coopération entre organismes

La région Île-de-France a mentionné, dans le cahier des charges du programme Compétences, un objectif visant à favoriser les logiques de coopération entre organismes de formation. Elle a introduit, à cet effet, des clauses qui s'imposent aux organismes retenus.

Le cahier des clauses techniques particulières du programme Compétences définit en effet un objectif de coopération entre les organismes en charge des programmes Avenir Jeunes et Compétences. Il est demandé aux prestataires retenus pour des parcours certifiants de niveau V ou pour des parcours d'accès à la qualification de développer des partenariats avec les opérateurs financés par la région au titre des programmes régionaux d'insertion des jeunes. Les organismes réalisant des parcours d'accès à la qualification doivent être en mesure d'accueillir ces jeunes en cours de formation sur leurs plateaux techniques. Les jeunes ayant validé leur projet professionnel dans le cadre de ces programmes régionaux d'insertion doivent pouvoir entrer en formation, afin d'assurer la continuité de leur cursus.

Les acheteurs de formation ont également la possibilité de recourir à d'autres instruments pour favoriser l'innovation. Le lancement d'appels à projet intégrant une forte dimension d'innovation peut être ainsi retenu, comme le montre l'exemple de la région Centre.

¹⁴⁸ *Massive open online course*

Le fonds régional pour l'innovation pédagogique (FRIP) en région Centre

Le contrat de plan régional pour le développement de la formation professionnelle (CPRDFOP), signé par la région Centre le 5 juillet 2011, prévoit la création d'un fonds régional d'innovation pédagogique (FRIP) afin de développer la recherche et l'innovation dans le domaine de la formation professionnelle.

Depuis 2012, ce fonds a financé 15 projets innovants retenus dans le cadre d'appels à projets lancés par la région. Ces projets doivent relever exclusivement du champ de l'ingénierie des parcours de formation et de qualification. À titre d'exemple, peuvent être retenus les projets suivants : le développement de parcours de formation dans des métiers émergents, le développement de la coopération avec les prescripteurs, des outils permettant d'amener vers la formation les publics qui en sont les plus éloignés, le développement de e-contenus accessibles largement, voire encore le développement de parcours en lien avec la VAE.

Le taux maximum d'intervention de la région est fixé à 80 % des dépenses éligibles, avec un plafonnement du montant de la subvention à 50 000 € pour l'ensemble du projet. La subvention n'est accordée qu'à la condition que le porteur de projet et ses partenaires s'engagent à mutualiser le résultat du projet et à garantir sa transférabilité.

Le FPSPP a, de son côté, lancé deux appels à projets favorisant l'innovation, d'une part grâce aux formations digitales, d'autre part grâce aux expérimentations territoriales. Le premier vise à financer l'adaptation de l'offre de formation au numérique (le public visé étant de niveau IV et infra). Le deuxième cherche à promouvoir des parcours innovants permettant de mieux prendre en compte les situations professionnelles et personnelles des individus : parmi les initiatives financées, on peut ainsi citer le déploiement d'une plate-forme d'accompagnement vers l'emploi durable des personnes employées en contrat court pendant le championnat d'Europe de football de 2016, ou encore l'ouverture aux demandeurs d'emploi d'un CIF-CDI en cas de licenciement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au-delà de l'amélioration de la gestion, des efforts importants doivent porter sur l'entrée en formation, l'orientation, et la qualité des formations suivies.

En ce qui concerne l'offre de formation, tout d'abord, il faut mieux prendre en compte, à côté de l'objectif de retour à l'emploi, la nécessité pour une partie importante des demandeurs d'emploi d'acquérir la maîtrise de savoirs de base. À défaut, leurs perspectives d'accès à un emploi durable risquent en effet de demeurer très réduites ; elles seront en revanche d'autant plus élevées que la maîtrise du socle de connaissances et de compétences s'inscrira dans un parcours reposant sur la modularisation des formations et sur la possibilité de mener de front formation et emploi.

Par ailleurs, la motivation est un facteur essentiel de réussite des formations. Une utilisation plus aisée du compte personnel de formation ne peut donc constituer la seule réponse à l'absence de qualification d'une partie des demandeurs d'emploi : l'identification des

compétences restant à acquérir, la construction d'un parcours de formation adapté et, pour les plus fragiles ou les plus éloignés de l'emploi, le soutien du demandeur d'emploi pendant la période de stage requièrent une attention et un suivi continu du service public de l'emploi.

Les orientations de la loi du 5 mars 2014 relatives au conseil en évolution professionnelle ont, pour partie, été contrariées par le lancement du Plan 500 000. À cette occasion, le compte personnel de formation a été utilisé à des fins essentiellement financières et n'a pas accru la capacité d'initiative des demandeurs d'emploi. Celle-ci a davantage été améliorée par le déploiement de services numériques, notamment à l'initiative de Pôle emploi ; toutefois, seule une partie des demandeurs d'emploi a pu véritablement en tirer profit. Pour remédier à cette situation, il devrait être envisagé de permettre une mobilisation plus directe et autonome du CPF par les demandeurs d'emploi : les formations les plus lourdes et les plus coûteuses, qui nécessitent souvent un abondement, feraient en revanche l'objet d'une validation dans un délai rapide par le conseiller en évolution professionnelle.

Par ailleurs, il faut tout particulièrement s'assurer que les objectifs de formation et les domaines de formation financés correspondent aux besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises. Une meilleure adéquation de l'offre et de la demande dans ce domaine ne dépend pas seulement de la qualité de la commande publique, mais également de celle du processus d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, afin de les inciter à suivre des formations correspondant à des perspectives de recrutement ultérieur.

Enfin, le contrôle de qualité mis en place par la loi du 5 mars 2014, qui ne porte que sur la conformité à des critères formels, devrait évoluer pour encourager l'ingénierie pédagogique et l'innovation. Une approche concertée entre les financeurs et le développement des contrôles qu'ils exercent en cours de formation permettraient d'en accroître l'efficacité.

La Cour formule les orientations et recommandations suivantes :

Orientation n° 4 : promouvoir dans le cadre du compte personnel de formation (CPF) l'autonomie des demandeurs d'emploi dans l'accès à la formation

Recommandation n° 8 : (État) donner en-dessous d'un plafond la possibilité aux demandeurs d'emploi de mobiliser leur compte personnel de formation (CPF) sans l'intervention du service public de l'emploi afin de financer des formations courtes permettant un retour rapide à l'emploi ;

Recommandation n° 9 : (État) réguler les formations plus longues et plus coûteuses dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (CEP) ;

Recommandation n° 10 : (financeurs) systématiser en cours de formation les contrôles portant sur la qualité des formations, en mettant en place une coordination des interventions des financeurs et une analyse des risques commune.

Orientation n° 5 : développer au sein du service public de l'emploi le suivi des formations dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (CEP)

Recommandation n° 11 : (Service public de l'emploi) mettre en place dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (CEP) un suivi régulier pendant la formation pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

Conclusion générale

Au terme de son enquête, la Cour des comptes a tiré de l'examen de l'action menée pour la formation des demandeurs d'emploi, et en particulier du Plan 500 000, plusieurs enseignements. Elle l'a fait avec la conviction que ceux-ci auront leur utilité, particulièrement dans la perspective du plan d'investissement dans les compétences (PIC), quels que soient les équilibres institutionnels et financiers qui seront finalement retenus à l'issue de la réforme en cours de la politique de formation professionnelle.

Après la crise, la France a investi trop tard et sans doute trop peu dans la formation des demandeurs d'emploi ; les données de fond et de contexte justifient d'accroître cet effort.

Il n'y a pas de mesure incontestable du niveau souhaitable auquel il convient de porter le financement de la formation des demandeurs d'emploi. On constate cependant que les dépenses qui y concourent ont, de 2008 à 2015, moins augmenté que le chômage, alors même que les demandeurs d'emploi avaient moins accès à la formation que les salariés. Le Plan 500 000 a constitué en 2016 un ressaut tardif et trop brusque pour que les modes d'affectation aux formations, les procédures de coopération entre les acteurs et l'appareil de formation lui-même puissent s'y ajuster. Aujourd'hui, le contexte justifie la poursuite dans le temps d'un effort accru de formation des demandeurs d'emploi, pour deux raisons : dix ans de crise et de chômage de masse ont globalement dégradé la qualité de la force de travail de la France ; la reprise qui se confirme amène des besoins de recrutement supplémentaires qui justifient un tel effort.

Cet effort accru doit être programmé à moyen terme, et viser des objectifs, non d'entrée en formation, mais d'insertion durable dans l'emploi.

Le Plan 500 000 a souffert d'un vice de conception, qui en a fait un plan d'urgence de courte durée, dont la mesure du succès était le chiffre des formations. Or, pour être efficient, un tel effort doit être durable, et les indicateurs de succès ne doivent pas se borner aux entrées en formation, c'est-à-dire aux moyens, mais porter sur l'impact des formations dispensées sur la trajectoire professionnelle des intéressés : réussite aux examens, accès à un emploi durable ou à un stage, et le cas échéant à une nouvelle phase de formation pour les demandeurs d'emploi qui relèvent d'une telle séquence.

Les formations les mieux à même de favoriser le retour rapide à l'emploi sont les préparations opérationnelles organisées par les entreprises et les branches : elles doivent être préservées.

La diversification de l'offre de formation doit correspondre à celle des besoins des demandeurs d'emploi eux-mêmes. Dans une stratégie où doit primer leur retour à l'emploi, les préparations opérationnelles individuelles ou collectives, créées à l'initiative des partenaires sociaux en réponse à la crise de 2008, sont de loin les plus efficaces en données brutes de retour à l'emploi. Les caractéristiques qui ont fait leur succès - contenu défini en fonction des besoins des entreprises, mise en place et financement par les branches avec le concours des partenaires sociaux - doivent être maintenues.

La formation ne peut ramener les chômeurs vers l'emploi que si les compétences qu'ils acquièrent sont utilisées rapidement dans un environnement de travail.

La formation professionnelle n'est pas une fin en soi qui serait détachable du retour à l'emploi. Les compétences acquises par les demandeurs d'emploi sont vouées à se périmer en l'absence d'utilisation, et elles seront d'autant mieux consolidées qu'elles seront rapidement mises en œuvre par les stagiaires, après leur formation, dans un environnement de travail. Ce constat conduit à privilégier les pédagogies en milieu de travail ou incluant des stages, ainsi qu'un suivi renforcé à l'issue de la formation, afin de faciliter un accès rapide des intéressés à l'emploi, fût-il de courte durée.

Les formations socles et préqualifiantes doivent être insérées dans des parcours de formation dans le cadre d'un accompagnement renforcé.

Les demandeurs d'emploi dont les caractéristiques rendent peu opérante la perspective d'un retour à l'emploi immédiatement après une formation relèvent, soit de formations-socles portant sur l'acquisition de savoirs de base, soit de formations préqualifiantes préalables. Ces formations sont nécessaires, surtout dans un contexte où la crise a laissé un grand nombre de demandeurs d'emploi durablement éloignés du marché du travail. Cependant, elles ne sont pleinement efficaces que si elles sont insérées dans des parcours enchaînant au besoin plusieurs phases de formation dans le cadre d'une offre de formation flexible et adaptable. La mise en œuvre à une plus grande échelle de cette notion de parcours de formation exige, de la part du service public de l'emploi, une qualité elle aussi accrue de l'accompagnement de ces demandeurs d'emploi, et des pratiques nouvelles, telles que leur suivi au cours de leurs stages.

L'initiative des demandeurs d'emploi dans le choix de leur formation doit être encouragée pour ceux qui sont les plus proches de l'emploi.

La motivation, clé de la réussite des stagiaires, et l'objectif - inscrit dans la loi du 5 mars 2014 - de responsabilisation des actifs par rapport à leur formation professionnelle justifient qu'une plus grande part soit laissée à leur initiative. Le Plan 500 000 a conduit à une utilisation du compte personnel de formation pour le refinancement de Pôle emploi et des régions, au détriment de cet objectif ; il faut y revenir, en permettant aux demandeurs d'emploi de mobiliser librement leur compte, ce qui suppose trois corollaires : que le champ des formations ainsi ouvertes à la libre initiative des titulaires de compte soit clairement défini ; que les demandeurs d'emploi puissent bénéficier s'ils le souhaitent de conseils sur l'emploi de leur compte ; et que des mécanismes permettent de solvabiliser l'emploi des comptes à moindres risques pour les finances publiques.

Les régions, l'État et son opérateur Pôle emploi, les entreprises et les branches doivent voir leurs rôles mieux précisés et leur coordination améliorée.

Le Plan 500 000 et l'évolution des politiques de formation de plusieurs régions ont brouillé le partage des rôles informel qui prévalait jusqu'alors : formations courtes assurées par Pôle emploi, formations plus longues, socles ou qualifiantes, prises en charge par les régions, et préparations opérationnelles assurées par les branches ; dans le cadre du Plan 500 000, tous les intervenants ont eu tendance à privilégier les formations axées vers le retour rapide à l'emploi.

Il ne serait pas réaliste de chercher à assigner à chacun une sphère d'intervention délimitée qui serait identique en tous lieux. Mais l'expérience du Plan 500 000 justifie que des modes de coordination renforcés entre les différents intervenants soient mis en place, en particulier au niveau régional qui est celui de la mise en œuvre opérationnelle de la formation des demandeurs d'emploi. C'est également dans ce cadre que doit être traitée la question essentielle de la formation des personnes les plus éloignées du marché du travail, ce qui suppose une modularisation des parcours de formation et une association étroite de tous les intervenants, qu'il s'agisse d'identifier les publics concernés, de les orienter vers les formations les plus efficaces, et de les accompagner tout au long de leur parcours.

Les moyens supplémentaires que l'État oriente vers la formation des demandeurs d'emploi doivent faire l'objet d'une contractualisation plus exigeante avec les régions.

Les relations entre l'État et les régions établies pour le Plan 500 000 ont été axées sur la réalisation d'objectifs quantitatifs d'entrée en stage et marquées par des insuffisances budgétaires qui n'ont pas permis de vérifier le caractère effectivement additionnel de l'effort de l'État. Ces modalités doivent faire place à une contractualisation véritable, qui parte des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises, précise clairement les priorités retenues (types de formation, publics cibles, secteurs prioritaires, dispositifs utilisés...), ainsi que les objectifs et les financements à réaliser de part et d'autre. Cette contractualisation pourra bénéficier de deux effets positifs du Plan 500 000 : celui-ci a en effet mis en lumière, pour tous les acteurs, l'insuffisance de leur effort spontané en faveur de la formation des demandeurs d'emploi ; d'autre part, il a créé entre eux une meilleure synergie, en particulier en ce qui concerne l'action de Pôle emploi dans les régions.

Des améliorations importantes peuvent être obtenues par des réformes de gestion, qui seront indispensables quel que soit le schéma institutionnel retenu à l'avenir pour l'organisation de la formation professionnelle.

Un investissement accru dans les systèmes d'information est une condition nécessaire du pilotage, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de formation. Si Pôle emploi a fait évoluer le sien pour être en mesure de mettre en œuvre les réformes issues de la loi du 5 mars 2014, tel n'est pas encore le cas en général dans les régions, qui pâtissent de systèmes limités, peu adaptés et faiblement interfacés avec ceux des autres parties prenantes. De ce fait, l'évaluation des politiques de formation repose sur des données quantitatives limitées et peu fiables : ni l'efficacité, ni l'efficience des dispositifs mis en place et des parcours de formation ne sont suffisamment mesurées. Le recueil de la satisfaction des stagiaires ne saurait en outre se substituer à l'observation des trajectoires professionnelles. Dans cette perspective, la mise en œuvre du projet Agora, piloté par la DGEFP, apparaît indispensable.

De surcroît, une amélioration des pratiques d'achats de de formation est indispensable pour les adapter aux caractéristiques des différents segments du marché de la formation, tout en tirant mieux parti des différentes possibilités techniques existantes : marchés publics ou habilitations, recours aux bons de commande, rémunération à l'heure-stagiaire, à l'heure-groupe ou au forfait par parcours, possibilité de rémunération à la performance, etc.

La frontière entre la formation des salariés et celle des demandeurs d'emploi doit être atténuée.

La loi du 5 mars 2014, comme l'ensemble du système français de formation professionnelle, a été conçue principalement pour les salariés. La formation des demandeurs d'emploi, moins financée et moins facilement accessible que celle des salariés, a été développée progressivement en marge de ce système, dans un contexte de remédiation et de réponse à la crise. Les observations et propositions du présent rapport peuvent contribuer à atténuer cette frontière. Il serait cependant incomplet s'il n'insistait pour conclure sur la nécessité de développer, dans le cadre même de la formation des salariés, une véritable stratégie de prévention du chômage : c'est non seulement en formant les demandeurs d'emploi, mais en développant auprès des actifs en emploi les aptitudes de maîtrise des compétences de base, de polyvalence et d'adaptabilité que la formation tout au long de la vie pourra remplir pleinement sa mission de sécurisation des parcours et de lutte contre le chômage.

Glossaire

| | |
|---------------|---|
| AFC..... | Action de formation conventionnée |
| AFPA..... | Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes |
| ANI..... | Accord national interprofessionnel |
| AIF..... | Aide individuelle à la formation |
| ASP..... | Agence de services et de paiement |
| CARIF..... | Centre animation ressources d'information sur la formation |
| CEP..... | Conseil en évolution professionnelle |
| CIF..... | Congé individuel de formation |
| CléA..... | Socle de connaissances et de compétences élaboré par le COPANEF |
| CNEFOP..... | Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles |
| COPANEF..... | Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation |
| COPAREF..... | Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation |
| CPRDFOP..... | Contrat de plan régional de développement de la formation et de l'orientation professionnelles |
| CREFOP..... | Conseil régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles |
| CPA..... | Compte personnel d'activité |
| CPF..... | Compte personnel de formation |
| CVAE..... | Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises |
| Dares..... | Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (du ministère chargé de l'emploi) |
| DGCL..... | Direction générale des collectivités locales |
| DGD..... | Dotation générale de décentralisation |
| DGEFP..... | Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle |
| DGFIP..... | Direction générale des finances publiques |
| Direccte..... | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi |
| FPSP..... | Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels |
| Greta..... | Groupement d'établissements de l'Éducation nationale (lycées professionnels) proposant des stages de formation continue |
| NIR..... | Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques |
| OPCA..... | Organisme paritaire collecteur agréé |
| Opacif..... | Organisme paritaire agréé pour la gestion du congé individuel de formation |
| OREF..... | Observatoire régional emploi-formation |
| PIC..... | Plan d'investissement dans les compétences |
| POE..... | Préparation opérationnelle à l'emploi ; elle peut être individuelle (POEI) ou collective (POEC) |
| TICPE..... | Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (ex-TIPP) |
| VAE..... | Validation des acquis de l'expérience |

Annexes

| | |
|--|-----|
| Annexe n° 1 : échanges de lettres entre la Cour des comptes et l'Assemblée nationale..... | 160 |
| Annexe n° 2 : le compte personnel de formation | 166 |
| Annexe n° 3 : les ressources des régions en matière de formation professionnelle | 168 |
| Annexe n° 4 : l'univers conventionnel en région dans le champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles | 171 |
| Annexe n° 5 : taux d'abandon sur les stages AFPA en 2015 et 2016 | 172 |
| Annexe n° 6 : les différentes modalités d'achat de formation..... | 173 |
| Annexe n° 7 : la mise en œuvre du Plan 500 000 en Île-de-France en 2016..... | 176 |

Annexe n° 1 : échanges de lettres entre la Cour des comptes et l'Assemblée nationale

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 803

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 20 décembre 2016

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Ces demandes sont les suivantes :

– sur ma proposition, la **Société du grand Paris** d'une part et **l'activité du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** des contribuables détenant des avoirs à l'étranger d'autre part ;

– **la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes** (à la demande de Mme Marie-Christine Dalloz) ;

Pour une remise en 2018 :

– **la formation des demandeurs d'emploi**, à la demande de M. Christophe Castaner ;

– **les maisons de services au public**, à la demande de Mme Christine Pires Beaune.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Gilles CARREZ

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

Cour des comptes

**Le Premier président**

Le

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 20 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

La communication sur *l'activité du service traitement des déclarations rectificatives (STDR)* sera préparée par la première chambre de la Cour, présidée par M. Raoul Briet. Elle pourra être remise en octobre 2017.

Le rapport sur *la Société du grand Paris* sera réalisé par la septième chambre de la Cour, présidée par Mme Evelyne Ratte. Il pourra être remis au mois de novembre 2017.

L'enquête sur *la politique salariale et les rémunérations pratiquées par les autorités administratives indépendantes* sera menée par une formation inter chambres rassemblant les première, deuxième, troisième, quatrième, sixième et septième chambres de la Cour présidée par M. Jean-Philippe Vachia. Elle pourra être remise en décembre 2017.

Le rapport consacré à *la formation des demandeurs d'emploi* sera réalisé par la cinquième chambre de la Cour, présidée par M. Pascal Duchadeuil. Il pourra vous être transmis au mois d'avril 2018.

La communication sur *les maisons de service au public* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia, et pourra être remise au mois de septembre 2018.

Monsieur Gilles Carrez
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et
du contrôle budgétaire

Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier Migaud

Cour des comptes



Le 03 AVR. 2017

Le Premier président

1701582

Monsieur le Président,

Par lettre du 20 décembre 2016, vous m'avez informé, en vertu du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, en vue de la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur la formation des demandeurs d'emploi.

En réponse à ce courrier, je vous ai indiqué, dans ma lettre du 7 janvier 2017, que la Cour était en mesure d'effectuer ce contrôle, confié à la Cinquième chambre.

À la suite de l'entretien qui s'est tenu entre M. Christophe Castaner, député des Alpes-de-Haute-Provence, M. Pascal Duchadeuil, président de la Cinquième chambre et l'équipe chargée de contrôle le 21 février dernier, je suis en mesure de vous apporter les précisions suivantes :

1. Le rapport s'attachera en premier lieu à dresser un bilan des actions menées au cours des dernières années, tant sur le plan financier que sur celui des parcours des demandeurs d'emploi.

En particulier, le rapport détaillera les moyens financiers mobilisés par les différents acteurs (Régions, partenaires sociaux et État) et leur utilisation au travers des différents dispositifs, de manière à vérifier si les ressources disponibles ont été pleinement utilisées, quels publics en ont bénéficié et dans quels délais.

Monsieur Gilles Carrez

Président de la Commission des finances, de
l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'université
75355 Paris SP 07

Le rapport précisera les effets des mesures prises en termes de retour rapide à l'emploi, de fluidification du marché du travail (avec la question des postes non pourvus) et d'amélioration des qualifications, notamment dans le cadre de reconversions professionnelles. L'équipe de contrôle s'appuiera, dans la mesure du possible, sur les analyses disponibles des trajectoires de cohortes de demandeurs d'emploi par niveau de qualification. S'agissant des licenciés économiques, la situation des adhérents au contrat de sécurisation professionnelle sera mise en parallèle avec celle des salariés bénéficiant d'un congé de reclassement.

L'analyse tiendra compte de la diversité des politiques et des pratiques régionales, ainsi que des différences de situation observées entre plusieurs catégories de demandeurs d'emploi. Elle portera en particulier sur les publics qui nécessitent une intermédiation forte comme les licenciés économiques, les demandeurs d'emploi de longue durée très éloignés du marché du travail (dont les seniors), les jeunes disposant d'une formation initiale inadaptée ou interrompue trop précocement, les demandeurs alternant fréquemment les périodes d'emploi et de chômage en situation de travail précaire.

2. Au regard des résultats obtenus, le rapport abordera la question de l'efficacité de l'organisation actuelle du système de formation professionnelle français en faveur des demandeurs d'emploi.

Celui-ci se caractérise en effet par :

- l'intervention imbriquée de l'État, des Régions, des partenaires sociaux et des réseaux de prescripteurs (notamment Pôle emploi, les missions locales, les départements ou encore les structures d'insertion par l'activité économique) dans un cadre juridique mêlant décentralisation et organisation quadripartite ;
 - l'existence de deux systèmes distincts, l'un pour les salariés, l'autre pour les demandeurs d'emploi ;
 - une complexité récemment accrue par la succession des plans conjoncturels engagés par l'État et la montée en puissance des dispositifs cofinancés, notamment avec la mise en place du compte personnel de formation ;
3. Enfin, le rapport identifiera les bonnes pratiques et des leviers susceptibles d'améliorer la performance du système dans l'ajustement de l'offre et de la demande de formation comme dans la gestion des parcours d'accès à la formation.

À ce titre, le rapport abordera notamment les points suivants :

- la performance de la commande publique de formations (identification et satisfaction des besoins nationaux et régionaux, adéquation des modalités d'achat de prestations et de rémunération des prestataires) ;
- l'adaptation des certifications et de l'offre de formation mise à disposition par les prestataires (instauration de blocs de compétences pour fluidifier les parcours de formation, développement des formations à distance et des innovations pédagogiques, etc.) ;
- la qualité de l'orientation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers les différents dispositifs (y compris les effets de la mise en place du

- conseil en évolution professionnelle et de la digitalisation de Pôle emploi) ;
- les conséquences du mécanisme de « prescription » de formation (ciblage des demandeurs d'emploi et des types de formation) ;
 - les moyens mis en œuvre pour lever les freins à l'entrée en formation et développer les incitations à se former, accélérer l'entrée en formation, sécuriser les parcours de formation (rémunération, prévention des abandons) et améliorer la transition entre la formation et l'emploi.

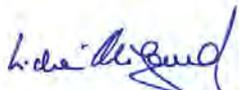
Le rapport examinera les voies de simplification envisageables tant au regard de l'organisation du système que du parcours des demandeurs d'emploi.

L'enquête, qui porte sur la période 2012-2017, s'appuiera notamment sur un questionnaire national adressé à l'ensemble des conseils régionaux et sur des investigations menées auprès des services de l'État et de Pôle emploi, ainsi que d'organismes à gestion paritaire et de représentants des entreprises et des branches professionnelles. Quatre régions feront l'objet d'une instruction plus approfondie : Ile-de-France, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'enquête comportera également des comparaisons avec des pays européens, en ce qui concerne notamment l'organisation et le financement du système de formation professionnelle, les modalités de rémunération des prestataires et l'accès des demandeurs d'emploi à la formation et, in fine, à l'emploi durable.

Un point d'étape pourra être organisé fin septembre. Le rapport vous sera remis fin avril 2018.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération



Didier Migaud

Annexe n° 2 : le compte personnel de formation

L'alimentation du CPF

Le compte personnel de formation est alimenté à chaque fin d'année au prorata du temps travaillé¹⁴⁹, à raison de 24 heures par an dans la limite de 120 heures, puis de 12 heures par an, dans la limite totale de 150 heures. Pour les salariés non qualifiés, le rythme d'acquisition des droits est plus rapide et le plafond plus élevé : 48 heures par an dans la limite de 400 heures, sous réserve de la déclaration en ligne de leur absence de qualification.

Au-delà de ces plafonds, l'employeur doit abonder le crédit d'heures à hauteur de 100 heures minimum pour les salariés dont le licenciement fait suite au refus d'accepter la modification du contrat de travail résultant d'un accord de compétitivité et de 100 heures pour les salariés des entreprises de 50 salariés et plus qui n'ont bénéficié, sur une période de six ans, ni des entretiens professionnels prévus par la loi, ni d'au moins deux des trois éléments suivants : une action de formation, des éléments de certifications (formation ou validation des acquis de l'expérience, une progression salariale ou professionnelle. Pour ces abondements, l'employeur ajoute 30 € par heure à la contribution due pour financer le CPF, qui s'élève à 0,2 % de la masse salariale.

Les demandeurs d'emploi peuvent donc mobiliser les heures acquises lors des périodes d'emploi précédant leur période de chômage (y compris la reprise des droits issus du DIF¹⁵⁰) ou concomitantes à leur inscription à Pôle emploi (demandeurs d'emploi en activité réduite ou en emploi aidé par exemple).

La reprise des droits au DIF n'ayant pu se faire de manière automatique, les partenaires sociaux ont consacré une partie du budget du FPSPP à financer une dotation dite d'amorçage sur la période 2015-2017 pour permettre aux demandeurs d'emploi de mobiliser jusqu'à 100 heures de CPF.

La convention d'assurance chômage prévoit pour les salariés de 50 à 54 ans dont le contrat est rompu à compter du 1er novembre 2017, un abondement du CPF dans la limite de 500 h, selon leur projet de formation.

Les jeunes décrocheurs qui font valoir leur droit à un premier niveau de qualification peuvent bénéficier d'un abondement de la Région pour suivre, par dérogation, toute action inscrite au programme régional de formation.

¹⁴⁹ Sauf décision de l'entreprise, accord d'entreprise ou de branche plus favorable.

¹⁵⁰ Le Droit individuel à la formation (DIF), qui permettait, comme le compte personnel de formation, de mobiliser des droits capitalisés sur la seule initiative du salarié, a été supprimé par la loi du 5 mars 2014 qui a instauré le CPF. Les droits résiduels au DIF non consommés sont mobilisables dans le cadre du CPF.

Les actions de formation éligibles au CPF

Le CPF ne permet, dans la limite de la valorisation en euros du crédit d'heures (9 euros par heure pour les demandeurs d'emploi), de financer que les coûts pédagogiques afférents (à l'exclusion de la rémunération des stagiaires) aux :

- actions de bilan de compétences et d'accompagnement à la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- actions d'acquisition du socle de connaissances et de compétences ;
- actions de formation d'accompagnement et de conseil pour les créateurs/repreneurs d'entreprise si elles ne sont pas financées par Pôle emploi, l'APEC, une mission locale ou Cap emploi ;
- préparation des épreuves théoriques et pratiques du permis B dans le cadre d'un projet professionnel ou pour sécuriser un parcours professionnel ;
- actions qualifiantes visant des certifications inscrites sur les listes paritaires établies au plan national (branche professionnelle et COPANEF) ou régional (listes COPAREF pour les salariés et pour les demandeurs d'emploi).

Le financement des heures de formation

Pour le demandeur d'emploi, les frais pédagogiques et, le cas échéant, les frais annexes (déplacements, restauration, hébergement) correspondant aux heures CPF sont pris en charge par le financeur principal de l'action (Région, Pôle emploi ou OPACIF). Celui-ci peut se faire rembourser par le FPSPP.

Lorsque le coût de la formation est supérieur à la valorisation en euros du crédit d'heures mobilisable sur le CPF, le titulaire du compte doit soit financer lui-même la différence, soit rechercher un abondement complémentaire. Pour les demandeurs d'emploi, ces abondements complémentaires peuvent être notamment pris en charge par Pôle emploi (dans le cadre d'une aide individuelle à la formation par exemple), par la région ou par un OPACIF (dans le cadre d'un CIF-CDD).

Annexe n° 3 : les ressources des régions en matière de formation professionnelle

Des compétences progressivement élargies

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a confié aux conseils régionaux une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, compétence étendue à la formation et à l'insertion des jeunes par le biais de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a amplifié le transfert de compétences en organisant la décentralisation progressive de l'organisation et du financement des stages de formation de l'AFPA pour les adultes en recherche d'emploi, ainsi que le transfert des compétences en matière de formations sanitaires et sociales.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a parachevé le processus de décentralisation en transférant aux régions les compétences résiduelles de l'État relatives à des publics spécifiques : personnes en situation d'illettrisme, personnes en situation de handicap en centre de rééducation professionnelle, personnes sous main de justice, Français établis hors de France, candidats à la validation des acquis de l'expérience.

Le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle

Pour exercer leurs compétences en matière de formation professionnelle des jeunes et des personnes en recherche d'emploi, les conseils régionaux disposent de ressources listées par le code général des collectivités territoriales. Aux termes de l'article L. 4332-1 dudit code, le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, est alimenté chaque année, en ce qui concerne la formation professionnelle, par :

Les crédits transférés par l'État au titre de la formation professionnelle continue sous forme de dotation générale de décentralisation. La dotation générale de décentralisation a été supprimée et remplacée en 2014 par l'attribution de ressources fiscales. En 2016 et 2017, des dotations ont à nouveau été versées par l'État aux conseils régionaux, dans un cadre contractuel, pour la mise en œuvre du plan 500 000.

Les crédits transférés par l'État correspondant aux montants versés au Trésor public en application de sanctions financières pour fraude ou défaut du financement du compte personnel de formation prévu par accord d'entreprise. Ces montants sont très faibles.

Le produit de ressources fiscales transférées par l'État ; ces montants ont fortement augmenté en 2014 avec la suppression de la dotation générale de décentralisation.

Les autres ressources susceptibles de lui être régulièrement attribuées ; il peut s'agir de crédits du fonds social européen ou de subventions versées par d'autres financeurs (Pôle emploi, OPCA, FPSPP au titre du compte personnel de formation notamment) ;

Les crédits votés à cet effet par le conseil régional.

Le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle n'apparaît ni dans les budgets, ni dans les comptes des conseils régionaux. Il n'est nullement utilisé, ni par les conseils régionaux, ni par l'État, pour rapprocher les dépenses et les recettes en matière de formation professionnelle dans la mesure où, hormis les ressources sur convention ou celles issues des fonds européens, les recettes du fonds régional ne sont en réalité pas affectées à la formation professionnelle ou à l'apprentissage, mais fondues dans le budget général. Ainsi, en l'absence d'obligation juridique, ni les régions, ni l'État ne s'assurent que, hors financement conventionnel ou européen, le montant des dépenses mandatées en matière de formation professionnelle correspond a minima au montant des crédits et ressources fiscales transférés par l'État pour l'exercice des compétences en matière de formation professionnelle.

La difficulté éprouvée par les conseils régionaux interrogés par la Cour à identifier les ressources relatives à la formation professionnelle témoigne de l'absence de réalité du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Cette difficulté tient non seulement à l'absence d'utilité à procéder à un tel recensement pour les directions financières des collectivités, mais également au manque de lisibilité de la sédimentation du financement des transferts de compétences successifs (notamment les différentes fractions de TICPE).

La compensation par l'État des transferts de charges

Le code général des collectivités territoriales prévoit que les transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagnent du transfert concomitant par l'État des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences (article L. 1614-1). Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'État, à la date du transfert, au titre des compétences transférées (principe à valeur constitutionnelle depuis 2003).

L'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit que la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature de manière à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les charges résultant de nouveaux transferts de compétences sont compensées par l'attribution d'une fraction du produit de la TICPE depuis lors (cf. transferts de compétences institués par la loi du 5 mars 2014 précités), sauf pour les régions d'outre-mer qui continuent à bénéficier d'une dotation.

À la suite du pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités territoriales en juillet 2013, la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle a été supprimée au bénéfice d'un panier de ressources fiscales (cf. article 41 de la loi de finances pour 2014).

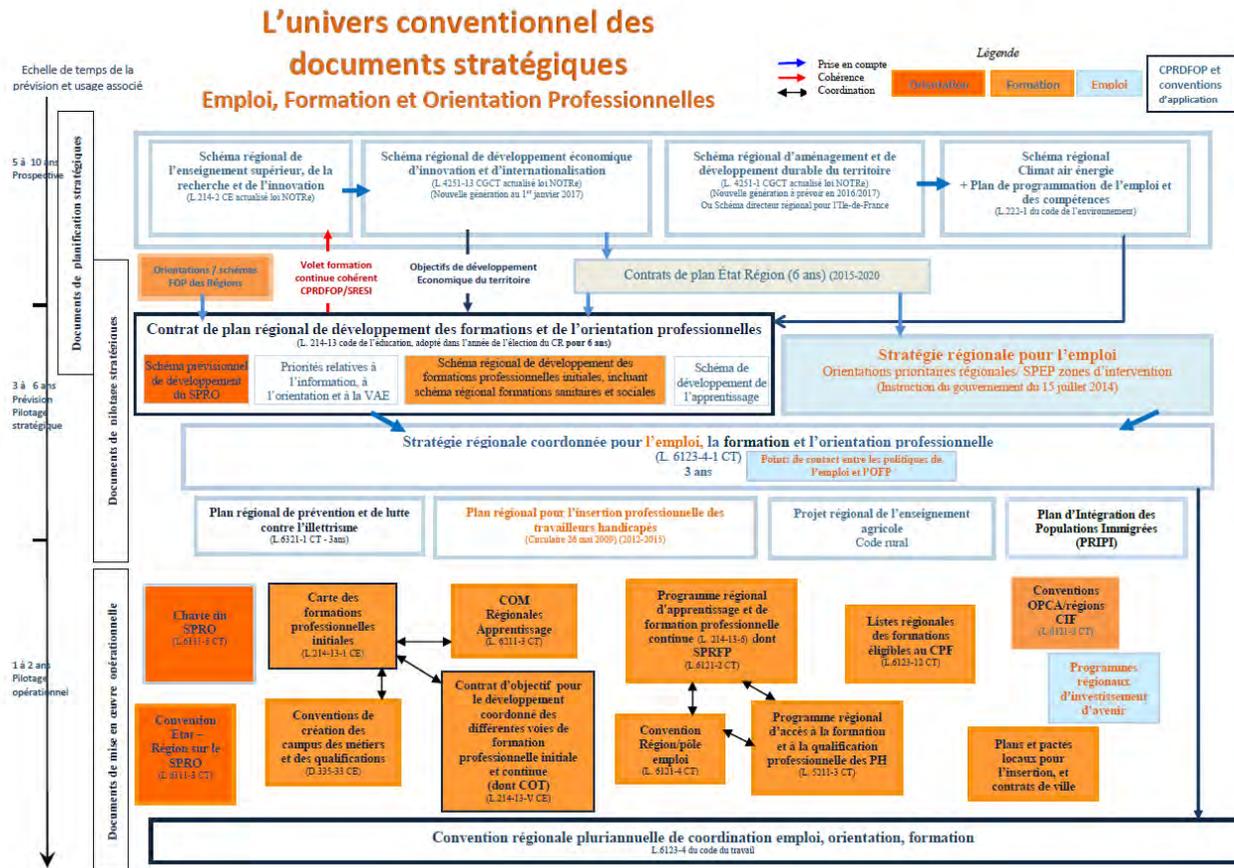
Tableau n° 29 : évolution des modalités de compensation des charges transférées par l'État

| | exécution 2014 sans réforme | exécution 2014 avec réforme | exécution 2015 | exécution 2016 | LFI 2017 |
|--------------------------------------|---|--|---|---|---|
| <i>DGD formation professionnelle</i> | Total : 901 M€, dont - revalorisation de la rémunération des stagiaires : 9 M€ - Mayotte : 6 M€ - aménagement du territoire : 11 M€ - jeunes : 870 M€ - frais de gestion ASP : 5 M€ + DGD régions Outre-mer | + DGD régions Outre-mer | + DGD régions Outre-mer | + DGD régions Outre-mer | + DGD régions Outre-mer |
| <i>Ressources fiscales</i> | TICPE (loi LRL) : 583 M€, dont : - information VAE : 6 M€ - stages AFPA : 576 M€ | Total : 1 484 M€, dont TICPE : 883 M€ - loi LRL : 583 M€ - suppression DGD : 300 M€ - suppression DGD → fraction des produits des frais de gestion (CVAE, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises) : 601 M€ | Total : 1 711 M€, dont TICPE : 1 095 M€ - loi LRL : 583 M€ - suppression DGD : 300 M€ - transferts loi 5 mars 2014 : 212 M€ - suppression DGD → fraction des produits des frais de gestion (CVAE, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises) : 616 M€ | Total : 1 740 M€, dont TICPE : 1 104 M€ - loi LRL : 583 M€ - suppression DGD : 300 M€ - transferts loi 5 mars 2014 : 221 M€ - suppression DGD → fraction des produits des frais de gestion (CVAE, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises) : 636 M€ | Total : 1 754 M€, dont TICPE : 1 102 M€ - loi LRL : 583 M€ - suppression DGD : 305 M€ - transferts loi 5 mars 2014 : 214 M€ - suppression DGD → fraction des produits des frais de gestion (CVAE, taxe d'habitation, cotisation foncière des entreprises) : 652 M€ |
| <i>Total (hors DGD Outre-mer)</i> | 1 484 M€ | 1 484 M€ | 1 711 M€ | 1 740 M€ | 1 754 M€ |

NB : Le tableau ne retrace pas les dotations versées par l'État au titre du plan 500 000 sur un fondement contractuel ; il ne comprend pas non plus le droit à compensation au titre des formations sanitaires et sociales (839 M€ en 2017). Source : Cour des comptes, d'après les données communiquées par la DGCL et les lois de finances.

Annexe n° 4 : l'univers conventionnel en région dans le champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

Ce schéma a été réalisé par le CNEFOP pour faciliter l'élaboration des CPRDFOP en région :



Annexe n° 5 : taux d'abandon sur les stages AFPA en 2015 et 2016

L'analyse des taux d'abandon sur l'ensemble des stages de formation AFPA en 2015 et 2016 met en évidence la persistance de l'importance du motif « inintérêt » dans les causes de rupture anticipée du stage, même si la part des abandons a plutôt diminué en 2016 et si le motif « inintérêt » dans les causes de rupture anticipée recule un peu. Il faut noter en revanche la progression du motif « réorientation ». Les motifs liés à une orientation inadaptée représentent plus de 50 % des cas d'abandon.

Il faut noter une grande dispersion des taux d'abandon en fonction des domaines de formation, mais également des régions :

Tableau n° 30 : taux d'abandon en cours de stage à l'AFPA en 2015 et 2016

| | 2015 | 2016 |
|-------------------------------|---|---|
| Nombre total d'abandons | 9 484 (sur 135 038) dont 93 % de personnes en recherche d'emploi | 10 548 (sur 176 696 entrées) |
| Taux moyen d'abandon | 7,02 % sur les entrées 6,87 % sur les sorties | 5,97 % sur les entrées 6,39 % sur les sorties |
| Dispersion selon les régions | de 5,3 % dans les Pays de la Loire à 8,5 % dans le Centre-Val de Loire | de 4,0 % dans les Pays de la Loire à 7,5 % dans le Centre-Val de Loire |
| Dispersion selon les secteurs | de moins de 2 % en équipements et réseaux électriques à plus de 13 % pour la fonction commerciale, de 16 % pour la maçonnerie et de 17 % pour la distribution pré-professionnalisation : 11,8 % pré-insertion : 8,8 % | de moins de 3 % en équipements et réseaux électriques par exemple à plus de 13 % en maçonnerie, usinage, distribution ou relation clients à distance pré-professionnalisation : 11,1 % pré-insertion : 14,4 % |
| Motifs d'abandon : | 43,9 % | 41,0 % |
| - inintérêt | 16,3 % | 20,8 % |
| - reprise d'emploi | 9,2 % | 11,4 % |
| - santé | 16,5 % | 10,7 % |
| - discipline | 8,8 % | 9,9 % |
| - réorientation | 2,2 % | 3,2 % |
| - divers | 3,1 % | 2,8 % |
| - finances | 0,1 % | 0,1 % |
| - hébergement | | |

Source : AFPA

Les motifs de rupture diffèrent d'une région à l'autre : en 2015, les motifs disciplinaires représentent plus de 21 % en PACA contre moins de 7 % en Bretagne, tandis que l'inintérêt est le plus marqué en Bretagne avec près de 50 %, contre 35 % en PACA. De même les ruptures pour réorientation concernent plus de 15 % des abandons en Île-de-France contre seulement 3 % dans le Nord-Pas-de-Calais-Picardie, région dans laquelle l'inintérêt est cependant très marqué (47 %).

Annexe n° 6 : les différentes modalités d'achat de formation

Tableau n° 31 : caractéristiques des différentes modalités d'achat

| Modalités d'achat de formation | Définition et spécificités | Avantages | Inconvénients |
|---|---|--|--|
| <i>Marchés à bons de commande passés au titre de l'article 30 du code des marchés publics</i> | <p>Marchés conclus avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécutés au fur et à mesure de la survenance du besoin par l'émission de bons de commande.</p> <p>L'article 30 concerne les catégories de services jugés « non prioritaires » par les directives européennes et soumis à des procédures simplifiées quel que soit leur montant.</p> | <p>Permet de faire des achats à caractère répétitif auprès d'opérateurs sélectionnés à la suite d'une seule procédure de publicité et de mise en concurrence.</p> <p>Permet de bénéficier au prix déterminé par le marché public d'une réactivité accrue des opérateurs sélectionnés.</p> <p>Permet des entrées en formation plus rapide des stagiaires (bons de commande directement émissibles)</p> | <p>Impossibilité de modifier le besoin en cours d'exécution du marché.</p> <p>Les caractéristiques ne sont pas modulables : seule la quantité l'est, pas de souplesse sur le long terme.</p> <p>Rigidité des lots : une fois les lots constitués, impossibilité d'en modifier le contenu. D'où l'importance de bien allouer et d'un travail préparatoire plus important, le contrat devant être exhaustif.</p> |
| <i>Accords-cadres passés au titre de l'article 30 du code des marchés publics</i> | <p>Les accords-cadres sont des contrats conclus entre un pouvoir adjudicateur et un ou des opérateur(s) économique(s) public(s) ou privé(s), ayant pour objet d'établir les termes (nature des prestations, prix, quantité envisagés etc.) régissant les marchés subséquents à passer au cours d'une période donnée et qui ne seront mis en concurrence qu'entre les titulaires de l'accord-cadre</p> | <p>Pilotage de l'offre de formation en fonction des besoins fluctuants car l'évaluation du besoin se fait au lancement des marchés subséquents sur la base des critères énoncés dans le cahier des charges de l'accord-cadre.</p> <p>Permet de réduire les coûts de procédure et offre la possibilité pour les acheteurs de planifier leurs marchés et de connaître à l'avance les caractéristiques principales de l'état de l'offre</p> <p>Permet d'acheter au meilleur prix des prestations dont les prix sont volatiles</p> | <p>Formalités longues et coûteuses de publicité et de mise en concurrence sont concentrées sur la passation du contrat cadre initial (dépouillement à réaliser pour l'accord-cadre et le marché subséquent)</p> <p>Si l'accord-cadre est trop souple, il faut repréciser pour chaque marché subséquent ce qui est voulu</p> <p>Risque de sélection des organismes de formation qui seront dans l'incapacité de répondre aux marchés subséquents, donc risque accrue de marchés infructueux</p> <p>Risque d'entente entre les co-titulaires et donc nécessité de prévoir des clauses strictes d'évolution des prix.</p> |

| Modalités d'achat de formation | Définition et spécificités | Avantages | Inconvénients |
|---|--|---|--|
| | | | Système fermé de remise en concurrence des marchés subséquents. Impossibilité de faire appel à un opérateur non titulaire de l'accord-cadre. |
| <i>Délégations de services publics (DSP)</i> | La DSP est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ». La principale différence entre un marché public et une DSP réside donc dans le mode de rémunération du cocontractant. Alors que pour un marché public le paiement est intégral et immédiat, dans une DSP, la rémunération du délégataire est tirée, directement ou indirectement, de l'exploitation du service. | <p>Mise en place d'une commission de délégation composée comme une CAO mais sans pouvoir décisionnaire.</p> <p>Possibilité pour l'exécutif de négocier et choix <i>intuitu personæ</i> du délégataire.</p> <p>Permet d'assurer une stabilité de la relation contractuelle (DSP conclues pour 10 ans en moyenne).</p> <p>Permet d'assurer un financement à long terme du délégataire qui peut ainsi investir pour rénover ses infrastructures.</p> | <p>Des difficultés juridiques demeurent quant au caractère déléguable du service public de la formation professionnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> -la rémunération du délégataire doit être tirée de l'exploitation du service et doit comporter un risque d'exploitation. -le délégataire doit assurer la gestion globale de l'activité de service public. <p>Procédure longue et formelle afin de respecter les principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats avec consultation de la commission consultative des SPL.</p> |
| <i>Mandatement avec octroi de droits spéciaux (MODS) dans le cadre d'un service d'intérêt économique général (SIEG)</i> | Le mandatement avec octroi de droits spéciaux consiste à confier à un opérateur la mise en œuvre d'une ou des missions | <p>Permet d'offrir aux personnes les plus fragilisées et éloignées de l'emploi différentes prestations d'accompagnement d'ordre social et pédagogique, parcours territorialisée et individualisée, prestations d'hébergement et de restauration</p> <p>Permet d'être dans une logique de co-construction avec le ou les prestataires</p> | <p>La lourdeur et la complexité du processus juridique de mandatement</p> <p>L'expertise de la fonction achat et financière et comptable est indispensable : exigence en matière de comptabilité</p> |

| Modalités d'achat de formation | Définition et spécificités | Avantages | Inconvénients |
|--------------------------------|---|--|--|
| | d'intérêt général assortie(s) d'obligations de service public, dans le respect du principe de juste compensation. | <p>choisis (une dynamique de réseau à instaurer en contrepartie)</p> <p>Juste compensation laissant présager des coûts de formation moindres comparativement aux prix proposés dans les marchés publics (passage d'une logique de prix à une logique de coût).</p> <p>Garantie de financement pour les organismes de formation</p> | <p>analytique pour l'analyse du coût de la juste compensation attendue de l'acheteur et des prestataires</p> <p>Risque de rupture de l'offre du fait d'une dérive du calendrier de passation et risque de recours contentieux.</p> |

Source : Cour des comptes.

Annexe n° 7 : la mise en œuvre du Plan 500 000 en Île-de-France en 2016

La convention régionale pour la mise en œuvre du plan 500 000 en Île-de-France prévoyait l'augmentation des capacités d'accueil en stage à hauteur de 64 212 places supplémentaires par rapport au nombre de places enregistré en 2015, portant le total de places en 2016 à 118 600 places. L'effort de formation supplémentaire devait se répartir de la manière suivante : 34 000 places financées par la région (entrées ou inscriptions supplémentaires) et 30 212 par Pôle emploi. À raison d'une prise en charge à hauteur de 3 000 € en moyenne pour les formations ayant dépassé le « socle » constaté en 2015 (en volume comme en dépenses), la participation de l'État, pour les objectifs contractualisés, s'élèverait à 192,630 M€, montant à répartir entre le conseil régional et Pôle emploi. La convention comportait en outre un apport du FPSPP de 31,454 M€ au titre du financement du compte personnel de formation des demandeurs d'emploi.

Pour l'exécution du Plan 500 000, l'objectif de la région s'élevait donc à 73 021 (socle de 39 021 et places supplémentaires à hauteur de 34 000). La région avait prévu d'ouvrir 79 710 places au total (au titre du socle et des places supplémentaires), Pôle emploi devant en ouvrir 61 616 (dont 30 259 places supplémentaires).

Toute la palette de la programmation des achats conventionnés a été mise à contribution pour atteindre les objectifs du Plan 500 000 :

Tableau n° 32 : programmation théorique des formations financées par le Conseil régional et Pôle emploi pour la mise en œuvre du plan 500 000

| <i>Formations</i> | total |
|--|---------------|
| <i>Formations métier (secteurs en tension, métiers d'avenir) et créations d'entreprise</i> | 59 525 |
| Région | 35 102 |
| <i>PRQC – reconduction annuelle</i> | 20 728 |
| <i>PRQC – avenants d'extension</i> | 2 036 |
| <i>GCRP – bons de commande ouverts à 300 %</i> | 1 522 |
| <i>« consultation métiers » - nouveau marché</i> | 10 816 |
| <i>programme qualifiant territorialisé</i> | 0 |
| <i>appel à projets numériques</i> | 0 |
| Pôle emploi | 24 423 |
| <i>GCRP – bons de commande</i> | 3 861 |
| <i>AFC</i> | 20 562 |
| <i>Formations de remobilisation, remise à niveau et construction de projet pour les jeunes en insertion</i> | 15 564 |
| Région | 15 564 |
| <i>Pôles de projet professionnels - Reconduction annuelle</i> | 8 826 |
| <i>Espaces de dynamique d'insertion - Reconduction annuelle</i> | 1 693 |

| Formations | total |
|--|----------------|
| <i>E2c Écoles de la deuxième chance - Reconduction annuelle</i> | 3 280 |
| <i>Pôles de projet professionnels - Avenants marché existant</i> | 1 200 |
| <i>Espaces de dynamique d'insertion - Avenants conventions</i> | 407 |
| <i>E2c Écoles de la deuxième chance - Avenants conventions</i> | 158 |
| <u>Formations sur les savoirs fondamentaux, savoirs de base</u> | 23 156 |
| Région | 20 328 |
| <i>Cap compétences - programmation annuelle</i> | 5 320 |
| <i>Cap Compétences - Passage à 200 % des bons commande + Avenants sur marchés existants</i> | 7 180 |
| <i>Savoirs de base et français langue professionnelle - Nouveaux marchés</i> | 5 000 |
| Pôle emploi | 2 828 |
| <i>AFC - remise à niveau français, savoirs fondamentaux, compétences transverses hors cadres</i> | 2 828 |
| <u>Formations transversales socles</u> | 11 584 |
| <u>Anglais professionnel</u> | 5 048 |
| Région | 3 576 |
| <i>Anglais aéroportuaire - Reconduction marché existant</i> | 501 |
| <i>Anglais aéroportuaire - Avenants au marché existant</i> | 75 |
| <i>Anglais professionnel - Nouveau marché</i> | 3 000 |
| Pôle emploi | 1 472 |
| <i>AFC – Anglais</i> | 1 472 |
| <u>Numérique – bureautique</u> | 6 536 |
| Région | 5 000 |
| <i>Bureautique - Nouveau marché</i> | 5 000 |
| Pôle emploi | 1 536 |
| <i>AFC - Pack office, bureautique</i> | 1 536 |
| <u>Formations en réponse aux besoins d'une entreprise ou d'un secteur</u> | 140 |
| Région | 140 |
| <i>Passerelle entreprise, voire chantier école- (visée POE)</i> | 140 |
| TOTAL | 109 969 |
| dont Région | 79 710 |
| dont Pôle emploi | 30 259 |

Source : Conseil régional d'Île-de-France – tableau de bord régional partagé – mise à jour au 30 août 2016.

Sur les 34 000 places supplémentaires qui devaient être ouvertes par la région selon la convention, les avenants d'extension devaient représenter environ un tiers des places supplémentaires et les nouveaux marchés environ les deux tiers. En raison de la durée des procédures d'extension des marchés existants ou de passation de nouveaux marchés, il restait encore près de 24 000 places à ouvrir au 15 septembre et au-delà contre seulement 2 500 pour Pôle emploi.

En effet Pôle emploi a massivement eu recours à la prescription d'actions individuelles de formation (AIF) pour atteindre et même dépasser l'objectif de prescription qui lui avait été assigné : une part importante des places supplémentaires a été financée par Pôle emploi au premier semestre, en attendant que les nouveaux marchés régionaux prennent le relais au second semestre.

À fin 2017, le bilan du nombre d'inscriptions en stage enregistrées à fin décembre 2016 met en évidence des réalisations bien inférieures aux objectifs pour les seules formations financées par la région (19 827 au lieu de 34 000), l'écart étant compensé par la surprescription d'AIF par Pôle emploi, permettant ainsi d'atteindre l'objectif global.

Tableau n° 33 : bilan du Plan 500 000 pour la région Île-de-France

| en M€ | Référence 2015 | Effort supplémentaire 2016 |
|--|----------------|------------------------------------|
| Dépenses engagées | 222,855 | + 109,511 |
| Dépenses mandatées | | + 20,1 |
| Nombre d'entrées en stage au 31 décembre | 39 021 | |
| Nombre d'entrées et d'inscriptions en stage au 31 décembre par rapport aux entrées N-1 | | + 19 827 (soit 58 828 au total) |

Source : Région Île-de-France

Le débouclage financier du Plan 500 000 pour la région Île-de-France aura lieu fin 2018. Se posera alors la question de l'interprétation de la convention conclue entre l'État et la région sur le montant de la contribution à verser par l'État.

La région estime que, dès lors que le socle de 2015 a été dépassé en données physiques et en montant financier, l'État doit verser une contribution égale au nombre d'entrées et d'inscriptions en stage supplémentaires (soit 58 828) multiplié par le montant unitaire de prise en charge (soit 3 000 €). L'État estime cependant que la contribution doit être plafonnée au coût supplémentaire réellement exposé par la région. Or, la convention régionale n'est pas explicite sur ce point. Elle indique à l'article 3 que « la région réalise des actions de formation supplémentaires pendant l'année 2016 au titre de la présente convention, selon les engagements figurant en annexe n°1. La réalisation de ces actions donne lieu à compensation financière par l'État, sur la base d'un coût moyen unitaire de 3 000€ par entrée en formation supplémentaire établi au niveau national (comprenant les coûts pédagogiques et les frais annexes dont la rémunération des stagiaires), pour assurer le respect de l'enveloppe globale allouée au plan ».

L'article VI indique que le solde de la convention sera versé « sur la base d'une part des entrées et inscriptions en formation au 31/12/2016 et des parcours prévisibles de ces stagiaires, et d'autre part du montant des engagements auxquels il aura été procédé sur 2016. »

Pour pouvoir prétendre à compensation de la part de l'État, la région doit, aux termes de l'annexe n° 1, maintenir au moins l'effort propre constaté au titre de 2015 (161 M€ de dépenses engagées en coûts pédagogiques - hors dotation du FPSPP - et 61,9 M€ en rémunération pour 39 021 entrées). La rédaction de l'article 2 de cette annexe relatif à l'engagement de l'État est ambiguë s'agissant du plafonnement de la contribution de l'État aux dépenses réellement engagées par la région : « La réalisation de l'engagement [du conseil régional] donne lieu à compensation financière par l'État sur la base d'un coût moyen national de 3 000 € par place supplémentaire, prenant en compte les coûts pédagogiques et les frais annexes des formations allant de la remise à niveau et de l'adaptation au poste à la qualification, soit un montant de 102 M€ pour la réalisation des 34 000 places supplémentaires prévues ». La convention n'est pas claire sur le calcul à effectuer dans l'hypothèse où le coût unitaire moyen des formations supplémentaires serait inférieur à 3 000 €. Tel ne semble cependant pas être le cas d'après le tableau ci-dessus, fourni par la région. La convention prévoit une régularisation éventuelle au vu des mandatements effectifs au 31 décembre 2018.

Le décalage d'exécution du Plan 500 000 en grande partie sur 2017 pour les marchés passés par la région est sensible dans l'écart entre les dépenses engagées et les dépenses mandatées, mais également dans les paiements effectués par l'ASP sur les 16 premiers mois d'exécution (cf. tableau ci-dessous) :

Tableau n° 34 : évolution des montants payés par l'ASP au titre des marchés de formation dans le cadre du programme régional qualifiant Compétences et des marchés passés pour la mise en œuvre du Plan 500 000

| en M€ | cumul année de programme 2012-2013 | cumul année de programme 2013-2014 | cumul année de programme 2014-2015 | cumul année de programme 2015-2016 | cumul année de programme 2016-2017 |
|---|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|
| Période d'étalement des paiements (à partir d'août N) | 49 mois | 51 mois | 39 mois | 28 mois | 16 mois |
| PRQC | 87,4 | 92,6 | 85,6 | 90,7 | 67,5 |
| GCRP | - | - | - | - | 6,7 |
| PRFM | - | - | - | - | 21,5 |
| total | 87,4 | 92,6 | 85,6 | 90,7 | 95,8 |
| Total sur 16 mois | 60,1 | 61,1 | 60,4 | 66,7 | 95,8 |
| Total des AE votées | 97,4 | 102,2 | 96,8 | 123,1 | 158,7 dont PRQC : 108,7 dont GCRP : 12 dont PRFM : 38 |

Source : ASP – direction régionale d'Île-de-France

NB : Il s'agit des montants cumulés sur la totalité de la période couverte par une année de programme

La région a prévu d'exécuter pleinement les marchés spécifiquement passés pour le Plan 500 000, mais de ne pas reconduire certains lots du programme régional qualifiant Compétences en 2017 afin de diminuer, pour l'avenir, les dépenses en matière de formation professionnelle.

Tableau n° 35 : évolution des montants payés par l'ASP au titre des marchés de formation relatifs au programme régional qualifiant Compétences et au Plan 500 000, toutes années de programme confondues depuis 2012

| en M€ | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 (à novembre) |
|-------------------|------|------|------|------|-------|-------------------|
| PRQC | 19,8 | 63,6 | 85,6 | 94,4 | 96,2 | 64,3 |
| GCRPE | - | - | - | - | 0,6 | 6,2 |
| PRFM | - | - | - | - | 9,0 | 12,5 |
| total sur 12 mois | 19,8 | 63,6 | 85,6 | 94,4 | 105,7 | - |
| total sur 11 mois | 18,5 | 59,0 | 79,8 | 87,1 | 92,7 | 83,0 |

Source : ASP – direction régionale d'Île-de-France

NB : Les entrées en formation sur les marchés spécifiquement passés par le conseil régional pour la mise en œuvre du Plan 500 000 ont démarré à la rentrée 2016. Le mois de décembre 2016 a été particulièrement élevé en termes de montants payés par l'ASP (10,8 M€ au titre de la programmation 2016).

L'accroissement des dépenses d'achats de prestations de formation s'est accompagné d'une augmentation des dépenses de rémunération des stagiaires, malgré la révision du règlement visant à contenir l'évolution des dépenses dans le cadre du Plan 500 000 :

Tableau n° 36 : évolution des montants payés par l'ASP au titre de la rémunération des stagiaires pour des formations qualifiantes

| en M€ | programme 2012-2013 | programme 2013-2014 | programme 2014-2015 | programme 2015-2016 | programme 2016-2017 |
|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| de septembre N à octobre N+1 | 21,1 | 22,8 | 21,1 | 22,1 | 26,7 |

Source : ASP – direction régionale d'Île-de-France

Au final, les dépenses de la région Île-de-France ont fortement évolué à la hausse à partir de 2015, mais le budget 2017 marque une inflexion à la baisse en autorisations d'engagement en ce qui concerne les achats de formation, contrairement aux crédits de paiement qui continuent à progresser sous l'effet du Plan 500 000 (au titre de la seule tranche 2016) :

Tableau n° 37 : évolution des dépenses de formation du conseil régional en faveur des personnes en recherche d'emploi (hors financement des missions locales)

| En M€ | comptes 2012 | comptes 2013 | comptes 2014 | comptes 2015 | comptes 2016 | budget 2017 | |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|-------|
| | | | | | | AE | CP |
| achats de formation | 135,4 | 133,9 | 137,7 | 153,3 | 173,3 | 159,4 | 205,9 |
| aides individuelles* | 3,3 | 3,0 | 5,2 | 6,1 | 4,4 | 1,5 | 1,3 |
| subvention à Pôle emploi** | | | | 3,0 | | | |
| rémunération des stagiaires | 73,8 | 80,6 | 84,5 | 108,7 | 105,4 | 116,4 | 115,8 |
| frais annexes*** | 5,8 | 4,8 | 5,4 | 5,2 | 3,2 | 0 | 0 |
| CARIF-OREF | 2,4 | 2,6 | 2,5 | 2,2 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |

* *chéquiers qualifiants, chéquiers VAE*

** *chéquiers qualifiants transférés à Pôle emploi en gestion*

*** *mesures d'accompagnement des stagiaires*

Sur la période, la part des dépenses de formation professionnelle financée par le droit à compensation et les dotations versées par d'autres financeurs (État, FPSPP, FSE) a augmenté, passant de 67,9 % en 2012 à 82,5 % en 2016.

La contribution de Pôle emploi à la mise en œuvre du Plan 500 000 est très importante en Île-de-France, par la mobilisation tant des actions de formation conventionnées (ce que permet aisément des marchés à bons de commande sans minimum ni maximum) que des aides individuelles à la formation :

Tableau n° 38 : entrées en stage sur les dispositifs financés par Pôle emploi de 2012 à 2016

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | part 2017 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| AFC | 8 224 | 4 224 | 5 862 | 1 762 | 22 249 | 29,9 % |
| AIF | 8 756 | 4 902 | 12 143 | 22 452 | 42 843 | 57,5 % |
| AFPR | 2 123 | 1 898 | 1 812 | 2 020 | 2 207 | 3,0 % |
| POEI | | 3 473 | 3 547 | 3 217 | 4 542 | 6,1 % |
| POEC | 2 698 | 4 012 | 3 551 | 1 958 | 2 630 | 3,5 % |
| Total | 21 801 | 18 509 | 26 915 | 31 409 | 74 471 | 100,0 % |

Source : Pôle emploi

En 2017, le conseil régional n'a pas participé à la prolongation du Plan 500 000, qui a été portée par Pôle emploi seul avec un objectif de 47 800 places. Plus des deux tiers des stages financés par Pôle emploi l'ont été par l'attribution d'une aide individuelle à la formation en 2017, le marché n'ayant pu être reconduit.

Tableau n° 39 : entrées en formation en 2017 sur les dispositifs financés par Pôle emploi

| <i>Au 20/11/2017</i> | 2017 | |
|----------------------|-------------|---------|
| | nombre | part |
| <i>AFC</i> | 2 899 | 8,4 % |
| <i>AIF</i> | 23 627 | 68,4 % |
| <i>AFPR</i> | 1 804 | 5,2 % |
| <i>POEI</i> | 3 971 | 11,5 % |
| <i>POEC</i> | 2 228 | 6,5 % |
| <i>Total</i> | 34 529 | 100,0 % |

Source : Pôle emploi

