



Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences

Alejandra Arbeláez Ayala, Anne Bucher, Pauline Givord, Lea Lima, Makiko
Morel

► To cite this version:

Alejandra Arbeláez Ayala, Anne Bucher, Pauline Givord, Lea Lima, Makiko Morel. Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences. Dares. 2022, 149 p. hal-03884279

HAL Id: hal-03884279

<https://cnam.hal.science/hal-03884279>

Submitted on 5 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NOVEMBRE 2022

Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences

RAPPORTEUSES

Alejandra Arbeláez Ayala

Anne Bucher

Pauline Givord

Léa Lima

Makiko Morel

(Dares)

Sommaire

Sommaire	ii
Table des encadrés	v
Table des figures.....	vi
Table des tableaux.....	viii
Acronymes.....	ix
Avant-Propos.....	1
Synthèse	3
Composition du comité scientifique	11
I Introduction.....	12
I.1 Le PIC conforte la place de la formation dans les instruments de politique active du marché du travail en France.....	12
I.2 La contribution du PIC au plan de réduction des tensions.....	16
I.3 Des analyses statistiques enrichies par les résultats des évaluations qualitatives.....	17
II Les évolutions des entrées en formation depuis 2017	19
II.1 En 2021, une reprise des entrées en formation après le ralentissement de la crise sanitaire	19
II.2 Une augmentation des formations certifiantes et des formations préparatoires.....	24
II.2.1 Depuis la mise en œuvre du PIC, davantage de formations certifiantes et de formations courtes de préparation à l'emploi	25
II.2.2 Près d'un tiers des bénéficiaires des formations préparatoires en 2020 suivent une autre formation à l'issue, une proportion en nette progression	25
II.2.3 Pour les personnes qui ont suivi un parcours de formation vers la certification, environ un an s'écoule entre l'entrée dans la première formation et la fin de la formation certifiante... ..	28
II.3 Des formations plus fréquentes dans les secteurs prioritaires et les secteurs en tension... ..	31
II.3.1 En 2021, une augmentation sensible des entrées en formations menant à un métier du numérique, mais moins nette pour les formations du secteur de la transition écologique et du secteur sanitaire et social.....	32
II.3.2 Une part importante des formations prépare à un métier en tension, mais ces tensions ne sont pas toujours liées à un manque de compétences	35
II.3.3 Les emplois occupés à la suite d'une formation ne correspondent pas toujours au métier auquel elle prépare.....	39
II.4 Conclusions.....	41
III Le déploiement du PIC à l'échelle régionale	42
III.1 La cohérence de l'investissement dans les compétences à l'échelon régional : un défi pour les services de l'Etat	43
III.1.1 Des enjeux de coordination des différents instruments du PIC à l'échelle régionale... ..	43
III.1.2 Une coopération renforcée au sein du triptyque Région/Pôle emploi/Etat à l'occasion des Pactes mais des difficultés à engager le quadripartisme de projet voulu initialement.....	45
III.1.3 Un suivi technico-financier des Pactes particulièrement complexe	52

III.2	La mise en œuvre des Pactes : quelles logiques régionales d'investissement dans les compétences ?	56
III.2.1	Le PIC aux prises avec les temporalités instituées des politiques régionales de formation professionnelle	56
III.2.2	Trois logiques d'effort pour la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi dans les Pactes	60
III.2.3	Une augmentation des dépenses des Régions en faveur de la formation depuis 2017 alimentée par les Pactes.....	63
III.2.4	Des parcours de formation plus coûteux pour les financeurs en région	70
III.3	Conclusions.....	71
IV	Quelle évolution des taux d'accès à la formation, et pour quels publics ?.....	73
IV.1	Un accès plus fréquent et rapide à la formation pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.	73
IV.2	Les moins diplômés restent un public plus difficile à atteindre et à mobiliser	75
IV.2.1	La part des peu diplômés et des jeunes dans les entrées en formation n'a pas augmenté depuis 2018	75
IV.2.2	Pour les demandeurs d'emploi, des taux d'accès à la formation très variables selon leurs caractéristiques individuelles	79
IV.2.3	Un rattrapage des moins diplômés sur la période, moins net pour l'accès à la formation certifiante	81
IV.3	Pour certains demandeurs d'emploi, des freins indirects à l'entrée en formation	85
IV.4	Du projet de formation à sa concrétisation, plusieurs étapes à franchir.....	92
IV.5	Conclusions.....	96
V	L'action en faveur de l'intégration professionnelle des réfugiés dans le cadre du PIC	98
V.1	Un public vulnérable dont l'accès précoce au marché du travail est facteur d'intégration à plus long terme.....	98
V.2	Le volet IPR du PIC, un instrument à l'appui d'une stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés.....	100
V.2.1	L'Appel à projets PIC-Intégration professionnelle des réfugiés	100
V.2.2	Le programme Hope.....	101
V.2.3	Le programme PIAL.....	102
V.2.4	La VAE collective des primo-arrivants	102
V.3	Des travaux d'évaluation multiples et complémentaires	103
V.4	Quel bilan quantitatif des entrées dans les programmes PIC dédiés aux réfugiés ?	104
V.4.1	Des programmes qui profitent d'une impulsion forte des services de l'Etat au niveau local	104
V.4.2	Des programmes qui répondent à un besoin mais qui n'ont pas atteint leurs objectifs initiaux en termes d'entrées	105
V.4.3	Des profils de bénéficiaires masculins, jeunes et arrivés depuis plus de 2 ans sur le territoire	107
V.5	Une mobilisation et une activation du Service public de l'emploi au profit du public des BPI.	109

V.6	Le logement et la formation linguistique : clés de voûte fragiles des parcours d'accès à la formation et à l'emploi.....	109
V.6.1	Être hébergé, une condition pour être mieux accompagné professionnellement.....	110
V.6.2	Une offre linguistique diversifiée qui pourrait se structurer davantage à l'échelle départementale.....	110
V.7	Une offre de dispositifs qui a augmenté sur les territoires avec des enjeux de cohérence et de lisibilité	111
V.8	Les résultats du programme Hope en matière d'insertion professionnelle	112
V.9	Conclusions.....	117
A.	Annexes	119
A.1.	Les moyens d'intervention du comité scientifique	119
A.1.1.	Marché d'études et appel à projets de recherche : deux supports juridiques	119
A.1.2.	La mise en place d'un système d'information statistique.....	122
A.1.2.1.	Le dispositif ForCE	122
A.1.2.2.	L'enquête Post formation.....	122
A.2.	Durées des stages de formations	124
A.3.	Répartition des entrées en formation selon l'objectif de formation	124
A.4.	Analyse sectorielle des formations	126
A.4.1.	Nomenclatures utilisées : Formacode, Rome, FAP et PCS	126
A.4.2.	Identification des formacodes liés aux secteurs prioritaires	126
A.4.3.	Part des entrées en formation par secteurs d'activité.....	130
A.5.	Le suivi des dépenses régionales : sources et méthodes adoptées	132
A.6.	Entrées et profil des bénéficiaires dans les programmes nationaux du PIC.....	136
A.6.1.	Appels à projets d'expérimentation mis en œuvre par le PIC.....	136
A.6.1.1.	Prépa compétences	138
A.6.1.2.	Valoriser son image professionnelle (VSI)	139
A.7.	Différences régionales dans les entrées en formation et taux d'accès à la formation	140
A.8.	Evolution des taux d'accès à la formation.....	140
A.9.	Répartition géographique de l'offre de formation.....	144
A.10.	De la prescription à l'entrée en formation.....	145
	Remerciements	146
	Bibliographie.....	147

Table des encadrés

Encadré I.1.1 Des écarts de retour à l'emploi qui varient en fonction des formations, ce qui traduit des ciblage distincts	14
Encadré I.3.1 Les évaluations qualitatives des expérimentations régionales finalisées.....	18
Encadré II.1.1 Les Programmes nationaux et les appels à projets nationaux suivis par le comité d'évaluation.....	22
Encadré II.3.1 Regroupements des métiers en fonction du niveau de tension associé.....	35
Encadré II.3.2 Les limites d'une orientation vers les secteurs en tension : le dispositif Prépa Projet en Bretagne	37
Encadré II.3.3 Quels métiers occupés selon la spécialité de formation ?	40
Encadré II.4.1 Les données mobilisées dans le chapitre	42
Encadré III.1.1 La mise en œuvre du Pacte dans la Collectivité territoriale de Martinique.....	46
Encadré III.1.2 Un accord-cadre Conseil régional-Pôle emploi original et structurant en Occitanie....	49
Encadré III.1.3 Les difficultés de déploiement du projet Parcours d'Entrée en Emploi (PEE) pour les BRSA (Île-de-France).....	50
Encadré III.1.4 Plateforme de détection des compétences en Centre-Val de Loire	51
Encadré III.1.5 Un double suivi budgétaire : les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP).....	53
Encadré III.1.6 Une illustration des difficultés techniques de reporting en Grand Est	55
Encadré III.2.1 Un processus de transformation qualitative de la formation par paliers en Normandie	57
Encadré III.2.2 Les principaux modes contractuels mobilisables pour les achats de formation.....	58
Encadré III.2.3 Le recrutement de « développeurs de compétences », un nouveau levier d'animation et de coordination entre acteurs de l'orientation et de la formation en Grand Est.....	62
Encadré III.2.4 En Occitanie, la mobilisation des publics bute sur un problème structurel, la prescription et le sourcing.....	69
Encadré IV.2.1 Quel ciblage du Plan d'investissement dans les compétences sur les plus fragiles ?... 77	77
Encadré IV.3.1 Trois configurations spatiales différentes pendant les phases de préqualification du dispositif intégré dans les Pays de la Loire	90
Encadré IV.4.1 De la prescription à l'entrée en formation	94
Encadré V.1.1 Différents statuts au regard du droit	98
Encadré V.3.1 Enquête « Hope ».....	104
Encadré V.8.1 Le programme Hope dans le Gard : une implication des organisations professionnelles du BTP à toutes les étapes de la mise en œuvre.....	114

Table des figures

Figure I.1.1 Dépenses de formation professionnelle (hors alternance) rapportées au PIB.....	13
Figure I.1.2 Evolution des dépenses de formation professionnelle (hors alternance) rapporté au nombre de chômeurs BIT	13
Figure II.1.1 Nombre de personnes formées par an entre 2017 et 2021.....	21
Figure II.2.1 Distribution des volumes horaire pour obtenir une certification, en 2018 et 2021	30
Figure II.3.1 Evolution des entrées en formation menant à des emplois des secteurs prioritaires de 2019 à 2021	34
Figure II.3.2 Evolution entre 2019 et 2021 de la part des entrées en formation selon le niveau de tension des métiers auxquels elles préparent, sur l'ensemble des entrées en formation hors CPF	37
Figure III.2.1 Evolution des dépenses des régions en faveur de la formation professionnelle, de 2015 à 2021	64
Figure III.2.2 Dépenses de formation entre 2019 et 2021 (pour les régions signataires, décomposition socle et dépenses additionnelles)	66
Figure III.2.3 Evolution des entrées financées par les régions de 2018 à 2021, y compris délégation à Pôle emploi.....	67
Figure IV.1.1 Taux d'accès à la formation entre 2017 et 2020 selon la cohorte trimestrielle d'inscription à Pôle emploi.....	74
Figure IV.1.2 Différence de taux d'accès à la formation à 12 mois des inscrits à Pôle emploi entre 2020 et 2017, par région de résidence du demandeur d'emploi	75
Figure IV.2.1 Evolution de la part du public vulnérable entre 2018 et 2021 dans les entrées en formation.....	79
Figure IV.2.2 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois selon l'âge	80
Figure IV.2.3 Ecart relatif d'accès à la formation, dans les 12 mois suivant l'inscription à Pôle emploi, entre les régions d'habitation du demandeur d'emploi	81
Figure IV.2.4 Taux d'accès à la formation (hors CPF autonome) à horizon 12 mois entre 2017 et 2020 selon la cohorte trimestrielle d'inscription à Pôle emploi, par diplôme.....	83
Figure IV.2.5 Ancienneté à Pôle emploi au moment de l'entrée en formation selon le niveau de diplôme.....	84
Figure IV.3.1 Rapport de chances relatif d'accès à la formation selon la situation familiale.....	86
Figure IV.3.2 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois selon le statut familial.....	87
Figure IV.3.3 Nombre d'organismes de formation dans un rayon de 30mn autour de la commune de résidence en 2020	89
Figure V.4.1 Entrées dans les programmes du PIC dédiés aux réfugiés.....	106
Figure V.4.2 Répartition géographique des entrées dans le programme Hope par promotion.....	107
Figure A. 1 Evolution de la part des entrées en formation menant à des emplois des secteurs prioritaires de 2019 à 2021	130
Figure A. 2 Evolution entre 2019 et 2021 de l'effort de formation (nombre d'entrées en formation pour 1000 emplois dans le secteur en 2018) selon le niveau de tension des métiers	131
Figure A. 3 Entrées en formation de 2018 à 2021, par région de résidence des stagiaires, et part des peu diplômés	135
Figure A. 4 Evolution du nombre de bénéficiaires entre 2018 et septembre 2021, par vague de projets financés	137
Figure A. 5 Bénéficiaires des programmes innovants du PIC selon le diplôme	137
Figure A. 6 Part du public PIC dans l'ensemble des bénéficiaires au 08/05/2022.....	139
Figure A. 7 Part du public PIC dans l'ensemble des bénéficiaires de VSI	139
Figure A. 8 Taux d'accès à la formation à 12 mois par région pour les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2017	140

Figure A. 9 Proportion de peu diplômés dans les inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2021	140
Figure A. 10 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois, par diplôme	141
Figure A. 11 Evolution des taux d'accès à la formation (y compris CPF autonomes) à 12 mois par diplôme.....	141
Figure A. 12 Evolution des taux d'accès à la formation (y compris CPF autonomes) à 12 mois selon l'âge	142
Figure A. 13 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois pour les personnes en couple	142
Figure A.14 Nombre d'organismes de formation dans un rayon de 60mn autour de la commune de résidence en 2020	144

Table des tableaux

Tableau II.1.1 Evolution de l'ensemble des entrées dans les programmes de formation et d'accompagnement.....	20
Tableau II.2.1 Répartition des entrées en formation selon l'objectif de la formation professionnelle	25
Tableau II.2.2 Situation dans les 12 mois après l'entrée en formation préparatoire, par année d'entrée.....	27
Tableau II.2.3 Nombre d'heures et nombre de jours de formation (incluant le délai éventuel entre deux formations) pour accéder à la certification.....	31
Tableau II.3.1 Principales spécialités de formation des secteurs prioritaires sur 2019-2021.....	34
Tableau II.3.2 Métiers exercés par les stagiaires de formation d'aide-soignant et engin chantier	40
Tableau III.1.1 Nombres d'entrées déléguées par les Régions à Pôle emploi entre 2018 et 2021.....	48
Tableau IV.2.1 Répartition des entrées en formation selon le profil des stagiaires de la formation professionnelle.....	77
Tableau IV.3.1 Déplacements des stagiaires de la formation professionnelle, selon l'année de sortie de formation.....	88
Tableau IV.4.1 Taux d'abandon avant la fin de la formation et taux de certification, par année de sortie de formation	96
Tableau V.8.1 Répartition des bénéficiaires selon les formations suivies, par promotion.....	113
Tableau V.8.2 Insertion professionnelle 6 mois après la sortie du programme Hope.....	116
Tableau V.8.3 Insertion professionnelle 6 mois après la sortie du programme Hope, selon le type de formation suivie	117
Tableau A. 1 Etudes diligentées pour le compte du comité scientifique de l'évaluation du PIC.....	120
Tableau A. 2 Répartition des entrées en formation selon le volume horaire (ensemble des entrées, entrées hors CPF autonomes, CPF autonomes) – 2017 à 2021	124
Tableau A. 3 Répartition des entrées en formation selon l'objectif de la formation professionnelle	124
Tableau A. 4 Principaux formacodes (en termes de nombre d'entrées) pour chacun des domaines de secteurs prioritaires	128
Tableau A. 5 Nombre d'emplois en 2018 selon le niveau de tension observé de la FAP associée.....	130
Tableau A. 6 Modèle classique de convention financière pour l'année 2019	132
Tableau A. 7 Modulation du montant selon les dépenses additionnelles effectivement constatées	132
La nomenclature fonctionnelle (voir Tableau A. 8) permet de rattacher la dépense à la compétence de la Région (formation professionnelle, formation sanitaire et sociale...). La nomenclature en nature permet d'identifier la nature de la dépense (charges de fonctionnement, rémunération par exemple).	
.....	133
Tableau A. 9 Aperçu de la nomenclature fonctionnelle.....	134
Tableau A. 10 Entrées dans les projets des AAP nationaux entre janvier 2018 et septembre 2021..	136
Tableau A. 11 Rapport des chances dans la probabilité d'accès à la formation dans les 12 mois suivant l'inscription à Pôle emploi.....	143
Tableau A. 12 Rapport des chances dans la probabilité d'être convoqué, présent puis retenu selon plusieurs caractéristiques individuelles en Nouvelle-Aquitaine, de 2017 à 2019.....	145

Acronymes

AAP	Appels à projet	CPF	Compte personnel de formation
AAQ	Accompagnement à la qualification		Contrat de Plan Régional de
AE	Autorisations d'engagement	CPRDFOP	Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles
AFC	Actions de formations conventionnées	Crefop	Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation
Afest	Action de formation en situation de travail	CS	Comité scientifique
Afpa	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes	CTAIR	Contrats Territoriaux d'Accueil et d'Intégration des Réfugiés
AFPR	Actions de formation préalable au recrutement	CTM	Collectivité territoriale de Martinique
Agefiph	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés	Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
Allero	Accueil linguistique logement emploi réseau et outils	DCL	Diplôme de compétence en langue française
ARA	Auvergne-Rhône-Alpes	Ddets	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
ARML	Associations régionales des missions Locales	DELD	Demandeurs d'emploi de longue durée
BIT	Bureau international du travail	DGCL	Direction générale des Collectivités locales
BPI	Bénéficiaire de la protection internationale	DGEF	Direction générale des étrangers en France
Brest	Base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle	DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
BRSA	Bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active	DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
BTP	Bâtiment et travaux publics		Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.
Carif-Oref	Centre d'animation et de ressources pour l'information sur la formation et Observatoire régional de l'emploi et des formations	Direccte	1er avril 2021: les Direccte se transforment en DREETS.
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données	DNA	Dispositif national d'accueil
CCP	Certificats de compétences constitutifs d'un titre professionnel	DR	Direction régionale
CDPI	Contrat de développement professionnel intérimaire	Drajes	Délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
CEJ	Contrat Engagement Jeunes		Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
Céreq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications	Dreets	Départements et régions d'outre-mer
CIR	Contrat d'intégration républicaine	DROM	École de la deuxième chance
CNDA	Cour nationale du droit d'Asile	E2C	École des hautes études en sciences sociales
Cnefop	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles	EHESS	Famille professionnelle
Coparef	Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la	FAP	Fichier historique des demandeurs d'emploi
COTECH	Comité technique		
CP	Crédits de paiement	FH	

FLE	Français langue étrangère	PRDI	Prépa Rebond Dispositif Intégré
FOAD	Formation ouverte et à distance	PRF	Programme Régional de Formation
ForCE	Dispositif Formation, chômage et emploi	Pric	Pacte régional d'investissement dans les compétences
FSE	Fonds social européen	QPV	Quartier prioritaire de la ville
GEIQ	Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification	RSA	Revenu de solidarité active
GJ	Garantie Jeunes	RSFP	Reconnaissance des savoir-faire professionnels
Guda	Guichet unique pour demande d'asile	SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
HCC	Haut-commissaire aux compétences	SI	Système d'information
Hope	Hébergement, orientation, parcours vers l'emploi	Sieg	Service d'intérêt économique général
IAE	Insertion par l'activité économique	SPA	Standard de pouvoir d'achat
I-Milo	Système d'information des missions locales	SPE	Service public de l'emploi
IPR	Insertion professionnelle de réfugiés	SPEL	Service public pour l'emploi local
Lolf	Loi organique relative aux lois de finance	SPIE	Service public de l'insertion et de l'emploi
Medef	Mouvement des entreprises de France	TPE	Très petites entreprises
ML	Mission locale	UE	Union européenne
MMO	Base Mouvements de main-d'œuvre	Upec	Université Paris-Est Créteil
Neets	Not in Education, Employment or Training	URML	Union régionale des Missions locales
NOTRe	Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République	VAE	Validation des acquis de l'expérience
OF	Organismes de formation	VSI	Valoriser son image pro
Ofii	Office français de l'intégration et de l'immigration	ZRR	Zone de revitalisation rurale
Ofpra	Office français de protection des réfugiés et des apatrides		
OPCO	Opérateur de Compétences		
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur		
Pacea	Parcours contractuelisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie		
PAD	Parcours d'achat direct		
PEE	Plan d'épargne entreprise		
Pial	Parcours d'intégration par l'apprentissage de la langue		
PIB	Produit intérieur brut		
PIC	Plan d'Investissement dans les Compétences		
PME	Petites et moyennes entreprises		
POE	Préparations opérationnelles à l'emploi		
POEC	Préparation opérationnelle à l'emploi collective		

Avant-Propos

Marc Gurgand, Roland Rathelot, Carole Tuchsirer

Au moment où est publié ce troisième rapport d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), le ministre du travail annonce la prolongation du programme au-delà de 2023, mais assortie d'une baisse de moyens, et de la disparition du Haut-commissariat aux compétences (HCC) qui en assurait le pilotage politique. Cela pose plusieurs questions pour l'avenir : quelles seront les cibles de déploiement de la formation des demandeurs d'emploi, et plus généralement des personnes en difficulté sur le marché du travail ? quels seront les effets des baisses de crédits et de la réorganisation opérationnelle sur la stabilité des politiques régionales d'investissement en ressources humaines et en innovations qui ont été déployées dans le cadre d'une programmation pluriannuelle ?

Mis en perspective, les volumes d'entrées dans les programmes de formation et de préparation à la formation connaissent des fluctuations importantes : 682 000 en 2015, plus d'un million en 2016 (Plan « 500 000 formations supplémentaires »), 800 000 en 2018, plus d'un million en 2021 (PIC), et à nouveau une baisse annoncée dans l'avenir ; soit des variations considérables de 20% à 45%, à la baisse ou à la hausse sur de courtes périodes de temps. Ces fluctuations sont-elles l'effet d'une doctrine claire de l'Etat, qui se fixerait une cible, ajustée en fonction de la conjoncture et des dynamiques structurelles ? Si l'on revient à la source du PIC, le plan présenté par Jean Pisani-Ferry, on y lit deux motivations : (1) répondre aux besoins de compétence de l'économie, initialement dans l'environnement et le numérique, puis élargis à d'autres secteurs tels que la santé, et à l'enjeu des tensions sur le marché du travail ; (2) agir en profondeur sur le noyau dur du chômage, celui des peu diplômés et des jeunes. Ce rapport estime que la séquence du PIC a répondu au premier objectif dans des proportions significatives, même s'il ne faut pas surestimer l'instrument de la formation des demandeurs d'emploi pour répondre aux besoins de compétences sectorielles. Il constate également que l'accès à la formation des moins diplômés a augmenté très substantiellement (d'environ 25%), mais principalement sous l'effet de l'augmentation générale du volume, si bien qu'un effort de même ordre a bénéficié également aux autres catégories.

Il suit qu'un réajustement à la baisse des moyens affectés à la formation, s'il était fidèle aux principes généraux du plan Pisani-Ferry, se donnerait pour *priorité* de préserver les formations dans les secteurs en besoin et celles destinées aux publics les plus fragiles. Or nous illustrons dans ce rapport les multiples freins à l'entrée en formation de ces personnes : freins liés à la motivation des personnes elles-mêmes, à l'accompagnement qui leur est proposé et au soutien financier qu'elles reçoivent, à l'accès à la formation très inégal sur le territoire, mais aussi à la sélection menée par les opérateurs de formation eux-mêmes à différentes étapes. Souvent, même les programmes les plus explicitement ciblés sur les non-diplômés recrutent progressivement d'autres publics pour atteindre les objectifs volumétriques qui leur ont été donnés. Il faudra donc maintenir une volonté politique très forte pour que le recul des moyens du PIC ne pèse pas sur ceux dont nous observons par ailleurs que la formation leur est particulièrement profitable. Les actions de pré-qualification qui ont été renforcées constituent peut-être un instrument pour une telle politique, mais ce rapport et les précédents ne concluent pas uniformément à leur succès, aussi prolonger une réflexion plus large sur la levée des freins est sans doute toujours nécessaire.

Les modalités du PIC, et son pilotage politique, ont d'abord visé à articuler les objectifs de l'Etat et les actions des Régions. Ce pilotage est complexe et le rapport fait le constat que le dispositif original mis en place, celui des Pactes, s'il a été profondément investi par le HCC, a manqué de moyens humains dans les services déconcentrés et de systèmes d'information performants à court terme pour assurer une coordination efficace entre les différents acteurs et programmes, ce qui a pu être amplifié par le

recours aux appels à projet qui multiplient les acteurs et les actions de faible taille, dont la visibilité sur les territoires est réduite. D'un autre côté, les moyens du PIC ont donné aux Régions des marges pour accélérer des orientations souhaitées (individualisation des parcours, financement des formations au forfait, aide à la mobilité, etc.). Un enjeu de tout premier ordre sera donc de renforcer davantage les moyens de coordination entre les actions de l'Etat et des Régions, tout en associant d'autres acteurs, comme les départements et les partenaires sociaux, ce qui sera une des questions pour la structuration de France Travail.

Enfin, le portage politique joue un rôle évident pour atteindre, dans des systèmes complexes, des objectifs de transformation qualitative : ici principalement la construction de parcours de formation, prévoyant notamment l'articulation de la pré-qualification et de la qualification, la modularité et l'articulation des formations entre elles, la simplification de l'accès et la réduction des étapes de sélection, ou encore le renforcement de la qualité des formations. Sur toutes ces évolutions, qui sont longues à se produire et complexes à observer, le comité scientifique ne dispose à cet instant que de données d'évaluation préliminaires. Nous observons une dynamique réelle, mais partielle et inachevée, pour des changements qui demandent un soutien dans la durée. Une des questions qui se posent désormais porte donc sur la prolongation des efforts de transformation de l'appareil de formation qui sont en cours de réalisation, et dont les effets n'ont pas encore pu être complètement captés à ce stade de nos observations.

Le travail mené jusqu'ici par le comité scientifique a bénéficié des moyens humains remarquables mis à sa disposition par la Dares, mais aussi de la collaboration constructive du HCC qui n'a jamais craint la contradiction et, tout en poursuivant ses objectifs et en défendant légitimement sa propre vision du programme, a tout fait pour que nous puissions accéder aux données et aux terrains. Cela a permis de déployer un programme d'évaluation d'une rare ampleur, dont nous allons continuer à exploiter les productions encore à venir.

Synthèse

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) a été lancé en 2018. Doté d'un budget de près de 15 milliards d'euros sur 5 ans, il vise à augmenter l'effort de formation en direction des personnes rencontrant des difficultés spécifiques dans l'accès à l'emploi, notamment lorsqu'elles sont liées à un faible niveau de qualification. Le PIC veut aussi répondre aux besoins de l'économie française de court terme (secteurs en tension) et de plus long terme (notamment transformations numérique et environnementale). Ce plan d'investissement cherche par ailleurs à faire évoluer la formation professionnelle en réduisant les délais d'entrée en formation et en articulant davantage les formations entre elles, en améliorant l'accompagnement vers et dans la formation ou encore en renforçant la qualité des prestations. Le PIC contribue à faire de la France l'un des pays qui investissent le plus dans la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Au sein de l'Union européenne (UE), seules l'Allemagne, l'Autriche, et la Finlande sont mieux placées : rapportées au nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), les dépenses de formation sont, en 2020, deux fois plus élevées en France que dans la moyenne de l'UE.

Comme l'avait déjà noté le deuxième rapport d'évaluation du PIC, cet effort d'investissement dans la formation est justifié par l'état des connaissances. La littérature scientifique sur les politiques actives du marché du travail observe des effets positifs de la formation sur l'insertion dans l'emploi, notamment pour les personnes les plus éloignées de l'emploi¹. Les estimations menées à partir des données administratives françaises confirment ces résultats : les demandeurs d'emploi ayant suivi une formation retrouvent un emploi plus rapidement que les demandeurs d'emploi sans formation de caractéristiques semblables, et ceci d'autant plus nettement qu'ils sont moins diplômés.

Dans cette troisième édition, le rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC examine donc le bilan et les effets du PIC au terme de la quatrième année de mise en œuvre, en 2021. Pour ce faire, le comité scientifique s'est appuyé sur le dispositif statistique dédié à l'évaluation du PIC -- les données sur la Formation, le chômage et l'emploi (ForCE) qui permettent de reconstituer les trajectoires professionnelles des personnes en recherche d'emploi entre 2017 et 2021 et l'enquête post-formation auprès des sortants de stages de formation professionnelle -- mais aussi sur un ensemble d'évaluations qualitatives arrivées à leur terme en 2022.

UN NIVEAU ELEVE D'ENTREES EN STAGE DE FORMATION PROFESSIONNELLE QUI A RETROUVE EN 2021 SON NIVEAU DE 2019

Sur le plan strictement quantitatif, l'effort de formation des personnes en recherche d'emploi atteint désormais un niveau élevé. Si la crise sanitaire s'était traduite par un ralentissement du rythme des entrées, on enregistre près de 900 000 entrées en stage de la formation professionnelle (sans tenir compte du compte personnel de formation - CPF) en 2021 comme en 2019, première année de plein régime du PIC. C'est près de 100 000 entrées de plus que l'année précédant le PIC, en 2017, et plus de 200 000 entrées supplémentaires par rapport à ce qui était enregistré en 2015, l'année précédant le plan « 500 000 formations supplémentaires ». A ces niveaux s'ajoutent, en 2021, 170 000 entrées dans des programmes nationaux spécifiques construits dans le cadre du Plan. Parallèlement, le Compte personnel de formation poursuit une dynamique spectaculaire, puisqu'on observe 610 000 entrées, soit deux fois plus que l'année précédente.

Il est impossible de déterminer ce qu'aurait été le niveau des entrées en formation si le PIC n'avait pas été mis en place, a fortiori dans un contexte aussi rapidement changeant que celui des dernières années. Il est probable également que le CPF s'est partiellement substitué à des actions qui auraient été prescrites et financées par d'autres voies. Dégager des effets imputables au Plan lui-même est donc rendu difficile, mais le PIC a très probablement contribué à maintenir un niveau d'entrées en formation

¹ Voir notamment la synthèse de Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2018): « What works ? A meta analysis of recent active labor market program evaluations », *Journal of the European Economic Association*, 16, 894–931.

élevé, notamment via les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences visant à soutenir l'effort de formation des Régions en faveur de la formation professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Les crédits du PIC ont également servi à renforcer des programmes d'accompagnement préexistants à destination des jeunes, et des dispositifs à destination des salariés en insertion. En 2021, 413 000 jeunes ont bénéficié de la Garantie Jeunes ou du Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), alors qu'ils étaient 174 000 en 2018. Les programmes de formation des salariés en insertion ont concerné 73 000 personnes (essentiellement via l'Insertion par l'activité économique - IAE, avec 65 000 entrées), contre seulement 25 000 en 2018. Au total, sur l'année 2021 les programmes de formation et d'accompagnement à destination des personnes en recherche d'emploi comptabilisent plus de 2 millions d'entrées. C'est plus du double du niveau de 2018, même si cette augmentation s'explique pour plus de la moitié par le développement rapide du recours au CPF autonome.

UNE DYNAMISATION DE L'EFFORT EN FAVEUR DE LA FORMATION DES PERSONNES EN RECHERCHE D'EMPLOI (PRE) PERMISE PAR LES PACTES MAIS UNE MISE EN COHERENCE DES DIFFERENTS INSTRUMENTS DES POLITIQUES DE FORMATION INABOUTIE AU NIVEAU REGIONAL

Les Pactes d'investissement dans les compétences (Pric) signés entre les Conseils régionaux et l'Etat sont un instrument central du PIC. Ils sont dotés de la moitié de l'enveloppe budgétaire du Plan, à savoir près de 7 milliards d'euros, dans le but de renforcer l'offre des Régions en faveur de la formation des personnes en recherche d'emploi. Les Pactes mobilisent une ingénierie technico-financière inédite et complexe visant à faire prendre en charge par l'Etat les dépenses supplémentaires de formation professionnelle des Régions par rapport à un montant « socle » fixé contractuellement. De manière concrète, les Régions s'engagent non seulement à maintenir leurs dépenses propres de formation à un niveau proche de celui de 2017 (le « socle »), mais aussi à mettre en œuvre un volume supplémentaire d'actions de formation (le « Pacte »), en suivant trois axes principaux définis par l'Etat : « Proposer des parcours qualifiants vers l'emploi, renouvelés dans leurs contenus, au regard des besoins de l'économie, en temps réel et de façon prospective », « Garantir l'accès des publics fragiles aux parcours qualifiants par la consolidation des compétences clés » et « S'engager dans l'accélération de la modernisation de l'ingénierie de formation, des modes de mise en œuvre de la formation et de l'accompagnement pendant la formation ». Deux Régions, la Région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) n'ont pas signé de Pactes ; pour soutenir la formation professionnelle dans ces régions, l'Etat a contractualisé avec Pôle emploi.

Le comité scientifique constate une hausse importante des dépenses de formation des Régions signataires des Pactes. Au total sur les trois premières années de mise en œuvre du PIC (2018-2020, pour lesquelles on a un recul suffisant sur le plan comptable), les dépenses de formation qui ont été décaissées par l'ensemble des Régions signataires d'un Pacte s'élèvent à 2,19 milliards d'euros *au-delà* du niveau « socle » (dont le total sur ces Régions est de 1,52 milliards d'euros, correspondant à l'année 2017). En moyenne sur ces trois ans, ces dépenses additionnelles des Régions, hors ARA et PACA, sont de 48% plus élevées (+0,73 Mds€) que les dépenses des socles définis dans les Pactes. Cette hausse des dépenses s'est traduite par une hausse du nombre total d'entrées en formation financées par les Régions. En 2021, 446 000 entrées en stage de la formation professionnelle ont été financées par les Régions et territoires signataires d'un Pacte, ce qui correspond à 169 000 entrées de plus que le niveau du socle contractuel défini initialement. En moyenne sur les années 2019 à 2021, le nombre d'entrées financées par les Régions signataires d'un Pacte est supérieur de 44% au niveau du socle. De nombreuses Régions ont conclu des conventions avec Pôle Emploi visant à coordonner l'achat de formation pour les demandeurs d'emploi, dans lesquelles elles peuvent déléguer une partie de leurs achats de formation à Pôle emploi. Ces proportions d'entrées déléguées sont très variables selon les

régions. En France métropolitaine (hors ARA et PACA) en 2021, Pôle emploi a réalisé 14% de ces entrées par le biais de conventions de délégation de la commande d'achat qu'il a signées avec une majorité des Conseils régionaux. Ce taux d'entrées déléguées à Pôle emploi se monte à 61% dans les DOM.

L'effort additionnel par rapport au niveau initial de dépenses et d'entrées est cependant très variable selon les régions et les dynamiques ne sont pas toutes convergentes. Selon les Régions, les dépenses n'ont pas augmenté au même rythme : en moyenne sur les trois premières années du PIC, les dépenses additionnelles sont supérieures de plus des deux tiers du socle dans certaines Régions, mais de seulement un quart dans d'autres. Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de ces écarts, notamment le fait que certaines Régions ont pu rencontrer des difficultés pour remplir les formations conventionnées, qu'il s'agisse d'obstacles liés au manque d'informations des prescripteurs et des personnes en recherche d'emploi sur le territoire, de la concurrence avec d'autres dispositifs (y compris des programmes nationaux financés par le PIC), de la sélectivité des organismes de formation, ou du manque d'attractivité des formations dans des marchés du travail tendus. En outre, ces dépenses additionnelles ne se traduisent pas toujours par des hausses du nombre d'entrées proportionnelles, mais peuvent financer une hausse des coûts unitaires des parcours de formation, documentés dans diverses sources, y compris par Pôle emploi. Les crédits ont en effet pu être prioritairement affectés à une transformation qualitative de l'offre de formation (proposer un accompagnement pendant et après la formation, permettre des entrées-sorties permanentes, revaloriser la rémunération des stagiaires au-delà du barème légal, etc.).

L'Etat s'est beaucoup investi dans la dynamisation du processus de contractualisation avec les Régions, et a anticipé les besoins de pilotage en lançant le développement de systèmes d'information (Agora pour le suivi des formations et Ouiform pour la prescription), qui cependant ne sont pas encore pleinement opérationnels en 2022. Cependant, les services de l'Etat à l'échelon déconcentré sont dotés de moyens humains limités et peinent globalement à assurer une fonction d'ensemblier du PIC. En découlent un manque d'articulation entre les Pactes et les autres instruments du PIC (appels à projets et programmes nationaux), des difficultés à enclencher une dynamique interministérielle autour des publics vulnérables au niveau régional, et des limites dans la capacité de ces services à suivre la mise en œuvre des Pactes de manière qualitative. La gouvernance des Pactes s'est rapidement recentrée sur une coopération opérationnelle entre les Conseils régionaux, Pôle emploi et l'administration du Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, mais, au niveau territorial, le « quadripartisme de projet » voulu initialement n'a pas été pleinement engagé. D'autres relations partenariales peuvent faire défaut pour la mise en œuvre des Pactes. Ainsi, les conseils départementaux, eux-mêmes dotés de plans départementaux d'insertion pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ne sont généralement pas associés aux Pactes dans la phase de concertation, ce qui ne facilite pas leur implication dans les actions qui les composent.

LES PEU DIPLOMES ONT BENEFICIE DE L'AUGMENTATION DE L'OFFRE DE FORMATION, ET LEUR TAUX D'ACCES A LA FORMATION A PROGRESSE SUR LA PERIODE ; MAIS SANS RATTRAPAGE IMPORTANT PAR RAPPORT AUX AUTRES CATEGORIES

Le PIC s'est donné parmi ses finalités initiales de former des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et des jeunes éloignés du marché du travail, même si sa cible a ensuite été étendue à des catégories plus larges de personnes fragiles. Plusieurs instruments ont été mis en œuvre pour atteindre cet objectif, notamment au niveau national, avec la mise en place de programmes nouveaux visant à lever les freins à l'entrée en formation (Prépa compétences, appels à projet « repérage des invisibles », etc.) fortement ciblés sur les moins diplômés. Au niveau régional, l'un des axes d'intervention prioritaires des Pactes vise à « Garantir l'accès des publics fragiles aux parcours qualifiants » ; mais il concerne

seulement 43% des montants alloués aux Pactes, et la réalisation concrète de ce ciblage clairement affiché ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique, dans le pilotage des Pactes, les comptes financiers disponibles ne permettant pas d'isoler simplement les dépenses liées à cet axe.

Les efforts réalisés dans le cadre du PIC ont indéniablement bénéficié aux moins qualifiés, comme ils ont bénéficié au reste de la population : davantage de peu diplômés sont entrés dans un stage de la formation professionnelle depuis la mise en œuvre du PIC que sur la période qui l'a immédiatement précédé. De fait, les taux d'accès à la formation ont progressé depuis la mise en œuvre du PIC pour les peu diplômés : 8,6% des demandeurs d'emploi avec un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat inscrits à Pôle emploi au premier trimestre 2017 accèdent à la formation dans les 12 mois suivant leur inscription. Cette proportion atteint presque 11% pour les demandeurs d'emploi peu diplômés inscrits au quatrième trimestre 2020 qui sont entrés en formation en 2021, soit une augmentation de 25%, sans tenir compte de la mobilisation du CPF. Autre constat positif, alors que les peu diplômés mettaient auparavant plus longtemps à entrer en formation que les autres, ces délais ont beaucoup diminué : la moitié des demandeurs d'emploi peu diplômés entrés en formation en 2021 étaient inscrits à Pôle emploi depuis moins de 202 jours (198 jours pour les plus diplômés entrés en formation) – ce délai médian était de 227 jours pour les demandeurs d'emploi peu diplômés entrés en formation en 2018 (et 194 jours pour les plus diplômés). Cette durée assez longue suggère que le projet de formation met souvent beaucoup de temps à émerger dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ou qu'il commence à être construit lorsqu'il apparaît que les demandeurs ont des difficultés à retrouver un emploi. En revanche, lorsqu'il est défini, le projet de formation progresse assez rapidement : d'après les résultats de l'enquête Post-Formation, environ trois quarts des répondants déclarent qu'il s'écoule moins de 3 mois (et un tiers moins d'un mois) entre les premières démarches de formation et l'entrée en formation.

Cependant, ce rapport fait le constat que malgré cette volonté initiale, la hausse des entrées en formation constatées n'a pas bénéficié *particulièrement* aux moins diplômés. Leur nombre a augmenté avec l'effort de formation général, mais, en 2021, les personnes disposant d'un niveau inférieur au bac constituent la moitié des entrées en stage de la formation professionnelle, soit une proportion équivalente à celle observée en 2018, l'année précédant la montée en charge du PIC. Comme la part des moins diplômés dans la population des demandeurs d'emploi a légèrement baissé, la probabilité qu'un demandeur d'emploi peu diplômé accède à la formation a augmenté légèrement plus vite que dans les autres groupes, mais sans transformation profonde de la structure des entrées en formation. Ces taux sont très variables selon les Régions, à la fois avant et après le PIC, ce qui reflète aussi les différences socio-économiques locales. Dans l'ensemble des Régions signataires d'un Pacte, la part des peu diplômés dans les entrées en formation (financées par la Région ou Pôle emploi) a diminué ou stagné. Cette part a cependant nettement progressé (de presque 5 points de pourcentage) dans les deux Régions ARA et PACA où la mise en œuvre du PIC est déléguée à Pôle emploi.

Quant aux jeunes peu diplômés (âgés de moins de 26 ans avec un niveau de diplôme infra-bac ou baccalauréat non obtenu), ils représentent sur l'ensemble du territoire 15% des entrées en stage de la formation professionnelle, un niveau stable depuis la mise en œuvre du PIC.

En prenant en compte un ensemble plus large de critères de vulnérabilité (demandeurs d'emploi peu diplômés (de niveau infra bac ou bac non obtenu) et jeunes sans qualification, personnes en situation de handicap, demandeurs d'emploi de longue durée, seniors de 55 ans et plus) et en prenant également en compte les entrées dans les programmes nationaux, une estimation de la Dares atteint 62% des entrées en formation (y compris programmes nationaux) en 2021, sans évolution notable sur la période.

LE PIC S'EST TRADUIT PAR UNE AUGMENTATION SENSIBLE DES FORMATIONS VISANT A L'ACQUISITION DES SAVOIRS DE BASE, SUIVIES PAR DES TRANSITIONS VERS LA FORMATION TOUJOURS ASSEZ PEU FREQUENTES MAIS EN RAPIDE AUGMENTATION

Le rapport souligne également le développement de l'offre de formations plus directement destinée aux moins qualifiés. Ainsi, le nombre de formations préparatoires, visant la remise à niveau, la remobilisation ou la pré-qualification, a nettement augmenté sur la période, le PIC interrompant la tendance à la baisse de ces formations qui s'était observée récemment : en 2021, 165 000 entrées en stages de la formation professionnelle avaient comme objectifs la remise à niveau, la pré-qualification ou la remobilisation, un niveau proche de celui de 2015 alors que seulement 127 000 entrées avaient été enregistrées en 2018. A ces formations s'ajoutent les programmes spécifiques mis en œuvre par le PIC au niveau national, qui visent pour la plupart à développer les compétences de bases nécessaires à l'accès à la formation ou à l'insertion dans l'emploi : depuis la mise en œuvre du PIC, on compte près de 450 000 entrées dans ces programmes à la frontière entre accompagnement et formation, dont 172 000 en 2021.

Autre fait notable, l'orientation vers la formation suite à ces formations préparatoires est plus fréquente qu'auparavant. Parmi les personnes entrées en formation préparatoire en 2020, 32% suivent une autre formation dans les 12 mois suivant : c'est 8 points de plus que parmi les personnes entrées en formation préparatoire en 2017.

Mais cette poursuite en formation reste à des niveaux assez faibles, y compris parce qu'une partie des formations préparatoires sont suivies par des entrées en emploi. Elle est moins fréquente encore lorsqu'on isole les poursuites en formation certifiante, même si elles ont progressé sur la période : seulement 37% de ceux qui poursuivent en formation suivent une formation certifiante. De fait, si le taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation certifiante a progressé sur la période, celui des peu diplômés reste nettement en-deçà de celui des plus diplômés. Parmi les demandeurs d'emploi avec un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat inscrits à Pôle emploi au quatrième trimestre 2020, seulement 3,9% accèdent à une formation certifiante dans les 12 mois suivant cette inscription ; c'est 0,5 point de moins que pour les demandeurs d'emploi plus diplômés. Quatre ans auparavant, ces proportions étaient de 3% pour les deux catégories de diplômés.

DES FREINS MULTIPLES A L'ENGAGEMENT DANS LA FORMATION

La création d'une offre spécifiquement dédiée au public le plus en difficulté n'est pas suffisante pour réduire les multiples freins à l'engagement dans un parcours de formation. Les difficultés des programmes ciblés à « trouver leur public » et à remplir les objectifs quantitatifs qui leur sont initialement fixés peuvent les conduire à recruter au-delà de la cible initiale, comme le suggère la diminution des proportions des peu diplômés parmi les bénéficiaires des programmes nationaux : ils représentent 83% des bénéficiaires de Prépa compétences en 2019, mais seulement 65% en 2021. De fait, les évaluations qualitatives de plusieurs dispositifs expérimentaux à destination de publics fragiles illustrent que de nombreux blocages demeurent pour faire entrer les personnes les plus éloignées de l'emploi dans des formations.

Les données disponibles pour ce rapport illustrent plusieurs freins auxquels font face les demandeurs d'emploi. En particulier, l'offre de formation est inégalement répartie sur le territoire : une analyse menée pour le rapport montre ainsi que les demandeurs d'emploi résidant dans les grandes métropoles peuvent accéder dans un rayon de moins de 30 mn à plusieurs centaines d'organismes de formation ; à l'inverse, les demandeurs d'emploi résidant dans des zones rurales doivent fréquemment s'éloigner de leur domicile pour trouver un organisme de formation. Or on peut estimer que les demandeurs d'emploi qui peuvent accéder à plus de 5 centres de formation à moins de 30 mn ont une probabilité d'entrer en formation 10% supérieure à ceux qui ont une offre locale plus réduite.

Le développement de la formation à distance ou la revalorisation de la rémunération des stagiaires sont des outils mis en œuvre dans le cadre du PIC pour réduire différents freins, notamment ceux qui affectent les plus modestes, les moins mobiles, ou les femmes qui ont des enfants à charge, pour lesquels le comité scientifique a lancé des évaluations en 2022. Cependant, ces freins ne se situent pas seulement au niveau des personnes en recherche d'emploi : des données disponibles permettant de retracer l'ensemble du parcours de formation, de la prescription à l'inscription effective, montrent que les freins peuvent être autant liés à des comportements individuels qu'aux actions des organismes de formation. On constate que n'entrent en formation que la moitié des personnes qui ont bénéficié d'une prescription. Cette "déperdition" s'observe à toutes les étapes : convocation, présence à la convocation, validation de l'entrée en stage par l'organisme. En outre, à caractéristiques individuelles comparables, les organismes de formation ont plus souvent tendance à convoquer et retenir les candidats les plus diplômés ; ces derniers donnent également plus souvent suite à une convocation. Les organismes de formation ont également moins souvent convoqué, puis retenu des candidats qui résident loin de l'organisme de formation, alors même que ces derniers ne sont pas moins nombreux que les autres à répondre à cette convocation.

De fait, les modes de rémunération des organismes de formation (comme la rémunération à l'heure stagiaire, qui conduit à privilégier les stagiaires dont l'assiduité sur l'ensemble de la formation est assurée) peuvent les conduire à sélectionner les profils les plus « sûrs ». Des expérimentations de tarification alternatives sont menées dans le cadre du PIC (comme la rémunération au forfait), qui peuvent constituer un instrument pour réduire la déperdition des moins diplômés lors du parcours de formation, même s'il est difficile à l'heure actuelle d'évaluer l'efficacité de ces dispositifs.

UNE AUGMENTATION DES FORMATIONS AU NUMERIQUE ET VERS LES METIERS QUI SONT EN TENSION DU FAIT D'UN MANQUE DE COMPETENCE

Les objectifs du PIC ne se limitent cependant pas à un ciblage vers les plus fragiles : il s'agit également de mieux répondre aux besoins de l'économie, en complémentarité avec la formation initiale, pour contribuer à réduire les tensions de recrutement et en développer les compétences nécessaires à la transition environnementale et à la transformation numérique, auxquels se sont ajoutés suite à la crise sanitaire, des secteurs prioritaires comme le sanitaire et social.

Les données disponibles pour le rapport ne permettent pas de comparer les répartitions fines par secteur de formation avec la situation antérieure au PIC. Sur les trois ans de pleine mise en œuvre du PIC, le comité note néanmoins que les entrées dans les formations menant à des secteurs prioritaires (numérique, transition écologique, sanitaire et social) ont augmenté entre 2019 et 2021, et ont mieux résisté en termes relatifs pendant la crise sanitaire. Un effort conséquent a été mené dans le secteur du numérique : 56 000 entrées en formation (soit près de 7% des entrées totales) sur l'année 2021 conduisent à un métier du numérique, soit une augmentation de 37% par rapport au niveau de 2019 (soit 15 000 entrées supplémentaires). Les entrées en formation dans les secteurs de l'économie verte et du sanitaire et social ont également augmenté entre 2019 et 2021, même si cette augmentation est plus réduite : on comptabilise en 2021 36 000 entrées dans les formations du secteur sanitaire et social, soit une augmentation de 2,9% par rapport à 2019, et 39 000 entrées dans les formations menant à des métiers verts et verdissant, soit 2,6% de plus qu'en 2019; cette dernière catégorie est cependant très vaste et difficile à cerner dans les nomenclatures existantes.

Dans un objectif de plus court terme, le PIC vise également à réduire les difficultés de recrutement qui se sont exacerbées sur la période récente, en tous cas celles qui sont liées à un manque de compétence, car certaines tensions ont d'autres raisons par exemple un manque d'attractivité des secteurs (conditions de travail difficiles, faibles rémunérations...). Avec les données disponibles pour ce rapport, il est trop tôt pour capter les effets du plan de « réduction des tensions » mis en œuvre en partie dans le cadre du PIC et qui s'est déployé en 2022. Cette dimension était cependant présente dès le début du PIC, et ce rapport fait le constat d'une augmentation entre 2019 et 2021 des formations menant à des métiers en tension du fait d'un manque de compétences, mais ne souffrant pas d'un

problème d'attractivité. La part de ces formations atteint en 2021 17% des formations totales, soit 2 points de pourcentage de plus qu'en 2019. En 2021, on compte 32 entrées en formation pour 1 000 emplois correspondant à des métiers en tension du fait d'un manque de compétences, soit deux fois plus que le nombre d'entrées en formation pour les métiers qui ne sont pas en tension (15 entrées en formation pour 1 000 emplois).

Cependant, si ces tendances sont de nature à augmenter les qualifications disponibles pour ces métiers, le rapport rappelle également qu'être formé à un métier ne conduit pas nécessairement à occuper un emploi correspondant à l'issue de la formation. En effet, des études montrent qu'il existe souvent un écart entre le métier recherché au moment de l'inscription à Pôle emploi et celui effectivement occupé, et entre le métier auquel on est formé et celui qui est retrouvé. Aussi, l'impact des actions de formation des demandeurs d'emploi pour lutter contre les tensions est plus faible que ce que pourraient faire attendre les seuls chiffres de montée en charge des formations.

LES DISPOSITIFS D'INSERTION PROFESSIONNELLE A DESTINATION DES REFUGIES: UN OUTIL UTILE AU SERVICE DE L'INTEGRATION ET REVELATEURS DE CERTAINES DIFFICULTES DE DEPLOIEMENT DU PIC

Pour finir, cette édition du rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC porte la focale sur les programmes visant l'intégration professionnelle des réfugiés. Les bénéficiaires de la protection internationale ont en effet fait l'objet d'une attention particulière dans le PIC au travers de plusieurs programmes qui leur sont destinés (appel à projets PIC-Insertion professionnelle des réfugiés, programme « Hébergement, orientation, parcours vers l'emploi » - Hope, Parcours d'intégration par l'apprentissage de la langue - PIAL). Ces différents dispositifs constituent un effort inédit et important au service de ce public en faisant de l'accès au marché du travail une priorité pour la réussite des parcours d'intégration des réfugiés. Ils ont participé à un enrichissement des solutions souvent intégrées sur les territoires (articulant formation professionnelle et formation au français, parfois associées à un accompagnement social) sur les territoires. Ils contribuent à professionnaliser les acteurs de l'emploi et de la formation sur les problématiques spécifiques de ce public. Un certain nombre de constats mettent en lumière des difficultés spécifiques relatives aux formes de sélection à l'entrée des dispositifs liées à la maîtrise du français (souvent fixée à un niveau plus élevé que ne le permettent les cours de français donnés dans le cadre du contrat d'intégration républicaine), ou à l'impact des parcours résidentiels sur les parcours d'accompagnement professionnel. L'accès des femmes à ces dispositifs est aussi souligné comme un point de vigilance.

Le comité scientifique insiste sur un ensemble de conclusions qui, à la lumière des différentes évaluations de dispositifs PIC, semblent pouvoir éclairer le déploiement du Plan dans son ensemble. Les dispositifs intégrant plusieurs dimensions des parcours (logement, formation-emploi, maîtrise de la langue) sont appréciés par les personnes pour l'accompagnement qu'ils offrent. Mais on constate que ces programmes spécifiques ont du mal à pourvoir toutes les places ouvertes pour remplir les objectifs quantitatifs du nombre d'entrées que l'Etat s'est fixé. De fait, un certain nombre d'acteurs s'interrogent sur la place importante donnée aux appels à projets par les différents financeurs (PIC et hors PIC), qui favorisent certes les expérimentations, mais peuvent rendre l'action publique instable et parfois peu lisible. De plus, conformément à une logique expérimentale, une large majorité des projets sont de petite dimension, à l'image des projets PIC-IPR dont un tiers des lauréats ont accompagné moins de 100 bénéficiaires entre 2018 et 2022 et deux tiers moins de 200, parfois sur des territoires relativement étendus. Cette dispersion peut être pénalisante en termes de *sourcing* pour les lauréats en raison de la faible visibilité de l'offre par les prescripteurs éventuels. Par ailleurs, le travail de coordination des acteurs locaux peut s'avérer relativement coûteux, lorsque les intervenants sont multiples avec un faible nombre de bénéficiaires par porteur. A contrario, le programme Hope, mis en place par l'Afpa, offre l'exemple d'un dispositif plus centralisé et ambitieux en termes de taille, puisqu'il a bénéficié à 3 500 réfugiés depuis sa mise en place. Ce dispositif vise à la fois à améliorer l'insertion socio-professionnelle des réfugiés, en proposant notamment un hébergement pendant la durée du programme, et à répondre aux besoins de main d'œuvre des entreprises en proposant un accompagnement et une formation métier ciblée sur les secteurs en tension. Il montre tout l'intérêt

d'impliquer des organisations de branche à même de jouer un rôle d'intermédiaire de confiance auprès des employeurs. D'après une enquête menée auprès des premiers bénéficiaires de ce programme, près des deux tiers sont en emploi 6 mois après la sortie du programme. Cependant, ces emplois sont souvent précaires (deux tiers des personnes en emploi occupent des emplois temporaires). Seulement 28% des stagiaires sont en emploi dans l'entreprise de formation, pourtant souvent confrontée à des difficultés de recrutement, ce qui interroge une fois de plus la capacité de l'outil de la formation des demandeurs d'emploi à résoudre à lui seul les difficultés de recrutement dans les métiers en tension.

Composition du comité scientifique

Président :

Marc Gurgand, professeur à l'École d'économie de Paris

Vice-présidents :

Roland Rathelot, chercheur au Centre de recherche en économie et en statistique (CREST)

Carole Tuchsirer, chercheuse au Lise et au Centre d'études de l'emploi et du travail (Cnam)

Membres :

Patrick Arni, professeur à l'université de Bristol (Royaume-Uni)

Luc Behaghel, professeur à l'École d'économie de Paris

Thierry Berthet, directeur de recherche au CNRS, Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (université d'Aix-Marseille)

Sylvie Blasco, maîtresse de conférence à Le Mans Université

Stéphane Carcillo, économiste senior à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)

Bart Cockx, professeur à l'université de Gand (Belgique)

Bernd Fitzenberger, professeur à l'université Humboldt (Allemagne)

Anne Fretel, maîtresse de conférence à l'université Paris 8

Cédric Frégné, professeur à l'université Paris-Est Créteil

Bernard Gazier, professeur émérite à l'université Paris 1

Mathilde Godard, maîtresse de conférence à l'université Paris Dauphine

Catherine Spieser, chargée de recherche au CNRS, Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique et Centre d'études de l'emploi et du travail (Cnam)

André Tricot, professeur à l'université Paul Valéry Montpellier 3

Josiane Vero, chargée d'étude au département Formation et certification du Cereq

Bénédicte Zimmermann, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales et permanent fellow à l'Institut d'études avancées de Berlin (Allemagne)

I Introduction

En 2022, le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) est entré dans sa cinquième année de mise en œuvre, dans un contexte institutionnel globalement inchangé mais dans une conjoncture marquée d'une part par l'accalmie de la crise sanitaire et la normalisation de la vie économique, et d'autre part par une baisse du taux de chômage qui s'est accompagnée d'une forte hausse des difficultés de recrutement exprimées par nombre d'entreprises. L'année 2021 qui est la dernière année observable par le comité scientifique de l'évaluation du PIC constitue en cela une année charnière, celle de son plein déploiement et du retour aux conditions qui avaient présidé à la conception du Plan en 2017.

Replacé en perspective internationale et sur le long terme, le PIC s'inscrit dans la continuité d'une politique active du marché du travail que la France a recentrée sur la formation professionnelle (I.1). Depuis la publication du dernier rapport du comité scientifique en novembre 2021², l'Etat a souhaité adapter le plan d'investissement à des enjeux plus conjoncturels de réduction des tensions de recrutement tout en maintenant les objectifs globaux du PIC d'un point de vue qualitatif (I.2). Ce rapport d'évaluation s'appuie sur le dispositif statistique permanent dédié, qui permet un suivi jusqu'en 2021, et sur un certain nombre d'évaluations plutôt de type qualitatif qui viennent enrichir les analyses statistiques (I.3).

I.1 Le PIC conforte la place de la formation dans les instruments de politique active du marché du travail en France

En lançant le PIC doté d'un budget de près de 15 milliards d'euros sur cinq ans, l'Etat français a décidé en 2018 d'investir massivement dans la formation des personnes en recherche d'emploi. Les crédits du PIC sont venus financer ou abonder 21 dispositifs nationaux, des actions de formation mises en œuvre par les Conseils régionaux via les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric) que l'Etat a signé avec ces derniers, ainsi que de multiples projets sélectionnés dans le cadre de 4 appels à projets nationaux³.

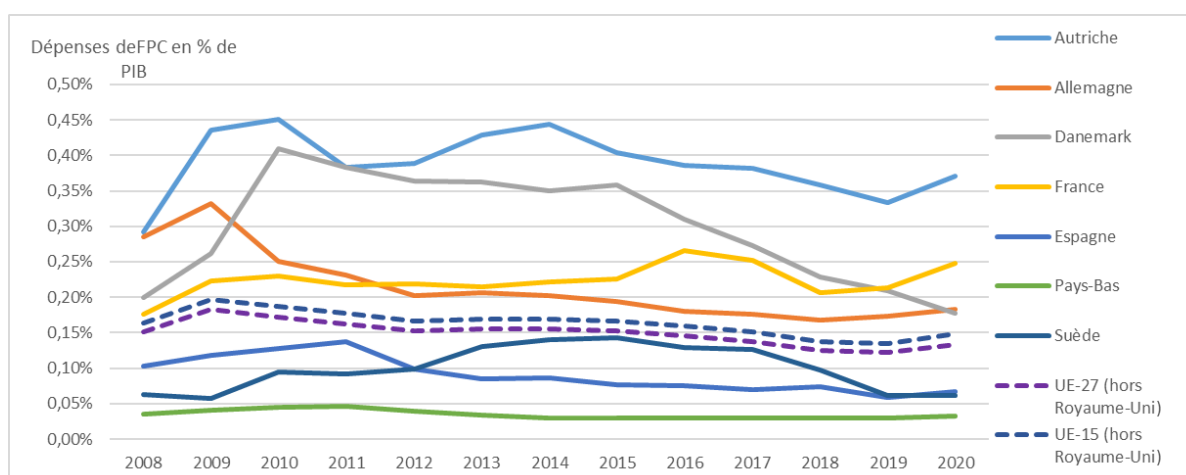
Dans la continuité du plan « 500 000 formations supplémentaires », le PIC a conforté une stratégie de lutte contre le chômage par la formation professionnelle, qui se distingue de la plupart de nos partenaires européens. En effet, parmi les « mesures actives » des politiques de l'emploi (que l'on oppose aux dépenses pour les revenus de remplacement du travail), la formation occupe une place centrale en France, par rapport à ce que lui consacrent les autres pays de l'Union européenne (UE) en général. En consacrant 5,7 millions d'euros en 2020, soit 0,25 point de PIB, à des mesures de formation pour les personnes en recherche d'emploi (hors alternance)⁴, la France se situe à un niveau nettement supérieur à la moyenne de l'UE. Au sein de l'UE, seules l'Autriche et la Finlande investissent plus dans la formation pour les personnes en recherche d'emploi que la France (et ce depuis 2006 déjà). Rapportées au nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), les dépenses de formation restent en 2020 deux fois plus élevées que dans la moyenne de l'UE, même si elles demeurent inférieures notamment à celles de l'Allemagne.

² [Second rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences \(2021\)](#).

³ On trouvera la liste des actions et projets cofinancés par le PIC sur le site du Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion : <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/pic/les-actions-et-les-projets-cofinances-par-le-pic/>.

⁴ European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (DG EMPL). Sont incluses dans les mesures de formation concourant aux politiques du marché du travail les mesures de formation professionnelle financées par des organismes publics destinées à développer l'employabilité des personnes vulnérables sur le marché du travail (les chômeurs au sens du BIT, les personnes en emploi mais risquant de perdre leur emploi et les personnes inactives souhaitant trouver un emploi). Les formations qui relèvent du champ peuvent se dérouler en centre, sur le lieu de travail, ou en alternance. Les dépenses affectées aux mesures de formation professionnelle comprennent également les aides spécifiques à l'apprentissage pour les personnes vulnérables. Pour la France, la catégorie des mesures de formation professionnelle regroupe l'ensemble des dépenses du PIC à l'exception des crédits affectés à la Garantie jeunes qui relèvent des services relatifs au marché du travail.

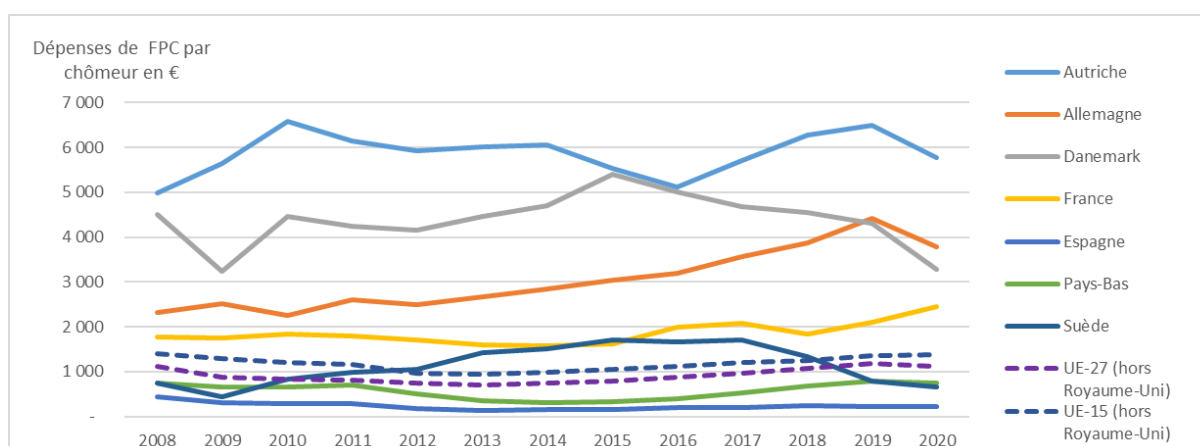
Figure I.1.1 Dépenses de formation professionnelle (hors alternance) rapportées au PIB



Source : Base Labour Market Policies (Commission Européenne, direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion), traitement Dares.

La France a poursuivi la hausse de la dépense de formation entamée en 2016 et accélérée en 2018 : rapportée aux nombres de chômeurs BIT, la dépense en faveur de la formation professionnelle hors alternance a augmenté de 34% entre 2018 et 2020, après une hausse de 28% entre 2015 et 2017. Cette croissance s'est maintenue malgré la crise sanitaire : alors que dans les autres pays qui font plus que la France en termes de dépenses de formation par nombre de chômeurs (Allemagne, Danemark, Autriche) ce ratio a diminué entre 2019 et 2020, il a continué à croître rapidement en France.

Figure I.1.2 Evolution des dépenses de formation professionnelle (hors alternance) rapporté au nombre de chômeurs BIT



Source : Base Labour Market Policies (Commission Européenne, direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion), traitement Dares.

Avec le PIC, la France a eu tendance à concentrer la politique de l'emploi sur les mesures de formation puisqu'on constate parallèlement à cette hausse des dépenses de formation, une très légère baisse des dépenses en matière de mesures actives prises globalement⁵ (0,52 point du PIB en 2020 contre 0,53 point en 2018).

Comme souligné par le deuxième rapport du comité scientifique du PIC, cet effort est justifié par les

⁵ Dans la classification d'Eurostat, les mesures actives de politiques de marché du travail comprennent, outre la formation professionnelle, les incitations à l'emploi, les emplois protégés ou aidés, la création directe d'emploi et les aides à la création d'entreprise.

résultats de la littérature économique. Plusieurs études internationales soulignent les effets positifs de la formation professionnelle sur l'emploi et les salaires, notamment pour les personnes les plus éloignées de l'emploi⁶. Des résultats récents sur la France confirment qu'il existe des écarts positifs sur les taux de retour à l'emploi de demandeurs d'emploi formés en comparaison avec d'autres demandeurs d'emploi de caractéristiques individuelles semblables (voir Encadré I.1.1). Les effets de la formation sont cependant susceptibles d'être différents selon les modalités des formations et les publics visés.

Au vu de l'effort consenti pour la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et de la place qu'occupent ces mesures dans les politiques de l'emploi, au vu également du poids du PIC dans ces instruments, les travaux du comité scientifique de l'évaluation du PIC contribuent à une meilleure compréhension des effets de cette stratégie.

Encadré I.1.1 Des écarts de retour à l'emploi qui varient en fonction des formations, ce qui traduit des ciblage distincts

Une étude de la Dares⁷ propose une estimation des effets de la formation sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi sur la période récente à partir de la base ForCE (voir également le deuxième rapport du comité scientifique d'évaluation du PIC). Cette estimation repose sur une méthode d'appariement, c'est-à-dire qu'elle consiste à comparer des personnes ayant la même probabilité, d'après leurs caractéristiques initiales, de suivre une formation à une date donnée. En pratique, les comparaisons se font en cherchant, pour chaque bénéficiaire, des « voisins » qui résident dans la même zone d'emploi, appartiennent à la même catégorie d'âge (moins de 25 ans révolus ; entre 26 et 49 ans ; plus de 49 ans), ont une ancienneté au chômage proche de l'épisode considéré (à 30 jours près) et un temps total passé au chômage avant cet épisode qui ne s'en écarte pas à plus de 150 jours, et enfin qui ont une probabilité prédite d'entrée en formation proche, compte tenu de l'ensemble de leurs caractéristiques initiales. Cette méthode ne permet cependant pas d'isoler les effets éventuels de sélection sur des caractéristiques qui ne sont pas observables dans les données.

L'étude conclut à un écart positif et significatif dans les taux de retour à l'emploi des stagiaires de la formation professionnelle par rapport à des demandeurs d'emploi comparables au moment de l'entrée en formation. Si les stagiaires ont en moyenne des taux de retour à l'emploi moindre dans les six mois après l'entrée en formation, du fait d'une moindre disponibilité pour rechercher un emploi (effet « lock in »), cet écart s'inverse ensuite. En moyenne sur la période étudiée (correspondant aux entrées en formation entre 2017 et 2019), la probabilité de connaître un épisode d'emploi dans les 2 ans suivant l'entrée en formation est plus de 9 points de pourcentage supérieure à celle des demandeurs d'emploi non-formés. L'écart entre formés et non-formés dépend du type de formation suivie ainsi que du type de personne y participant : l'effet estimé est plus élevé chez les publics les plus éloignés de l'emploi, notamment les demandeurs d'emploi ayant une ancienneté d'inscription de plus d'un an.

Les écarts de taux de retour à l'emploi entre demandeurs d'emploi formés et non-formés diffèrent selon les objectifs, le volume horaire et l'étalement dans le temps de la formation. Ainsi, à l'horizon de 36 mois, horizon pertinent pour regarder la situation à l'issue de formations qui peuvent être longues⁸, les effets estimés pour les formations certifiantes sont positifs (+11 points de pourcentage) et légèrement supérieurs à ceux observés sur l'ensemble des formations (+10 points de pourcentage). Les formations préqualifiantes et les formations longues (plus de 700 heures) ont les

⁶ Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018), *op. cit.*

⁷ Chabaud M., Bucher A., Givord P. & Louvet A. (2022). « Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ? L'apport de la base ForCE pour l'analyse des trajectoires individuelles du chômage vers l'emploi ». *Document d'études de la Dares N°261*.

⁸ L'effet lock-in contribue à ce que l'impact de la formation sur le retour à l'emploi soit faible pendant la durée de la formation, les bénéficiaires interrompant leur recherche d'emploi.

rendements apparents les plus faibles (écart estimé entre formés et non formés à horizon de 36 mois de respectivement +6 et +6,5 points). Ces résultats sont cependant à interpréter avec prudence : les formations longues (non certifiantes) peuvent s'adresser à des publics plus éloignés de l'emploi et plus difficilement remobilisables, qui diffèrent des non formés sur des caractéristiques non observables (i.e. non mesurées dans les bases de données et donc non prises en compte dans l'analyse). Les formations préqualifiantes visent, quant à elles, plutôt à acquérir des compétences de base, notamment pour préparer une entrée dans une autre formation, potentiellement plus professionnalisante.

Les formations pour lesquelles l'écart de taux de retour à l'emploi entre formés et non-formés de profils similaires est le plus important sont, assez naturellement, celles visant l'adaptation au poste (Actions de formation préalable au recrutement - AFPR, et Préparations opérationnelles à l'emploi - POE). En effet, ces formations courtes sont très souvent associées à une offre d'emploi et, sauf imprévu, débouchent sur une embauche. Les écarts estimés sur les taux de retour à l'emploi entre les personnes ayant suivi ces formations et les non-formés sont très élevés (+25 points à l'horizon de 36 mois après l'entrée en formation), mais constituent probablement un majorant de l'effet des formations puisqu'ils estiment l'effet d'une combinaison formation-offre d'emploi. Ces effets sont estimés en comparant des demandeurs d'emploi ayant des trajectoires de chômage identiques, mais ne peuvent rendre compte de dimensions non directement mesurables (motivation, savoir-être professionnels identifiables en entretien...).

Ces effets positifs de formations qui s'appuient sur un fort lien avec les entreprises, se retrouvent dans d'autres contextes. Par exemple, une revue sur les politiques de formation en Europe⁹ met l'accent sur l'importance de l'implication des employeurs dans le succès des formations, avec des formats articulant des formations de compétences générales avec des séquences pratiques ancrées dans le monde du travail, et sur le rôle que peuvent jouer les organismes de formation en tant qu'intermédiaires entre les formés et les employeurs. Une synthèse récente des évaluations les plus rigoureuses (évaluations randomisées) de programmes de formation sectoriels mis en place aux États-Unis¹⁰ montre des résultats très positifs, pour des programmes ciblant des personnes peu qualifiées ou éloignées de l'emploi visant à les former et les orienter vers des secteurs en croissance (et proposant des perspectives pour des personnes qualifiées). Le ciblage du dispositif, le lien établi avec les entreprises et le niveau adéquat de formation permettent à des personnes motivées avec un parcours atypique d'accéder durablement à des emplois qualifiés.

Néanmoins, ces résultats ne doivent pas suggérer qu'il faudrait privilégier un seul type de formation. Selon les profils des personnes en recherche d'emploi, et les besoins de l'économie, il est souhaitable de conserver une palette d'outils diversifiés. Comme souligné par la synthèse de la Commission européenne, les méthodes les plus efficaces sont les approches individualisées, adaptées aux besoins de la personne en recherche d'emploi. Une constante identifiée est la nécessité de combiner formation théorique et formation pratique permettant d'acquérir une reconnaissance formelle et transférable des compétences, et de cibler sur les publics les plus désavantagés et les besoins des employeurs. Les formations à privilégier dépendent aussi des objectifs assignés à la politique : d'après les résultats de la recherche académique, les formations de court terme axées sur la recherche d'emploi ont des effets rapides mais non persistants sur le long terme, alors que les formations plus axées sur l'acquisition de compétences mettent plus de temps à produire des effets, mais ces derniers sont plus durables¹¹.

⁹ Bekker S., & Wilthagen L. S. (2015). "Upskilling Unemployed Adults: The Organisation, Profiling and Targeting of Training Provision-The Netherlands". *EEPO Review*, Spring.

¹⁰ Katz L. F., Roth J., Hendra R., & Schaberg K. (2022). "Why do sectoral employment programs work? Lessons from WorkAdvance". *Journal of Labor Economics*, 40(S1), S249-S291.

¹¹ Osikominu, A. (2021). "The dynamics of training programs for the unemployed". IZA World of Labor.

I.2 La contribution du PIC au plan de réduction des tensions

Depuis la publication du dernier rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC en novembre 2021, le plan d'investissement dans les compétences n'a pas vu ses objectifs, multiples dès le lancement, formellement redéfinis. Pour rappel, dans son deuxième rapport, le comité scientifique avait traduit les objectifs du PIC comme suit :

- **Objectif 1** : Stimuler l'engagement pour la formation des personnes les plus éloignées de l'emploi (et les moins diplômées) notamment dans certaines zones (quartiers prioritaires, zones rurales).
- **Objectif 2** : Améliorer la qualité et l'efficacité pédagogique des formations en lien avec le cadre fixé par la loi du 5 mars 2014 et celle du 5 septembre 2018 portant sur les critères de qualité d'une formation et sur le périmètre d'une action de formation : rénovation des pratiques pédagogiques des opérateurs notamment sur le volet formation ouverte et/ou à distance (FOAD), action de formation en situation de travail (Afest), diffusion des pratiques évaluatives à l'issue d'une formation, sortie du face-à-face descendant.
- **Objectif 3** : Accroître la continuité et la cohérence des parcours de formation, notamment en articulant mieux formation et accompagnement vers l'emploi : mise en place de parcours itératifs (articulation de phase formative et de phase d'expérimentation par le travail) et mise en place des parcours certifiants.
- **Objectif 4** : Mieux répondre aux besoins de compétences des entreprises et plus rapidement : diagnostic territorial partagé, définition de bloc de compétences, commande publique adaptée aux besoins du territoire, déploiement dans le champ de la formation d'une logique de compétence, introduction de nouveaux modules (type *soft skills*), jouer sur l'attractivité et la connaissance des métiers, accroître la capacité des Très petites entreprises et Petites et moyennes entreprises (TPE et PME) à recruter.

Toutefois, conçu comme un plan d'investissement pluriannuel doté d'une certaine plasticité pour répondre aux évolutions des besoins, la hiérarchisation de ses objectifs et la priorisation de ses cibles ont pu évoluer pour prendre en compte des problématiques plus conjoncturelles. Si les divers plans inscrits dans une nouvelle dynamique conjoncturelle répondent également aux attentes du PIC (formation en situation de travail, certification, atténuation des freins périphériques à l'emploi...), ils ont pu conduire à des priorisations sur des publics spécifiques. Comme le décrit le deuxième rapport du comité scientifique du PIC, la crise sanitaire déclenchée en 2020 a conduit notamment à un accent porté sur les jeunes, avec le déploiement du Plan #1jeune1solution auquel le PIC a contribué. La structure des programmes composant le PIC est restée stable entre 2021 et 2022 ; on note toutefois la mise en œuvre d'un nouveau dispositif porté par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) à partir de 2021 et reconduit pour l'année 2022 : le dispositif Promo 16-18, un programme d'accompagnement de 3 ou 4 mois, venu également renforcer l'offre de « solutions » dans le cadre du Contrat d'engagement jeune (CEJ). Par ailleurs, dans un contexte de marché du travail tendu, le plan de réduction des tensions mis en place fin 2021 a mis au premier plan la formation dans des métiers qui connaissent des difficultés de recrutement.

Cette adaptation du PIC aux priorités nationales de plus court terme se traduit également dans l'activité de contractualisation des Pactes régionaux dans les compétences (Pric ou Pactes) avec les Régions¹². Après la signature de premiers avenants aux Pactes en 2021 afin de permettre à l'État de financer 100 000 parcours de formation supplémentaires pour les jeunes de moins de 30 ans, sans qualification ou souhaitant se réorienter vers une filière professionnelle après un échec dans l'enseignement supérieur (volet formation du Plan #1jeune1solution de 700 millions d'euros), l'année 2022 a donné lieu à la signature de nouveaux avenants.

¹² Par convention nous désignons par le mot « Région » la collectivité territoriale, alors que le terme de « région » est réservé à la division administrative du territoire.

Le PIC a alors contribué au plan de réduction des tensions de recrutement lancé en septembre 2021 qui prévoit un investissement de 1,4 milliard d’euros pour soutenir l’effort de formation des salariés et des demandeurs d’emploi dans un contexte de marché du travail dynamique et fortement marqué par les tensions de recrutement. Aussi les avenants aux Pactes de 2022 prévoient la mise en œuvre par les Régions de 50 000 parcours de formation supplémentaires (pour un montant de 350 millions d’euros). Ils privilégient les formations construites sur-mesure avec les entreprises et se déroulant en situation de travail, pour répondre au plus près à des besoins de recrutement identifiés.

Ces 50 000 parcours supplémentaires visent toutes les personnes en recherche d’emploi, quel que soit leur niveau de formation, avec une attention à porter aux demandeurs d’emploi de longue durée afin qu’ils profitent pleinement de la reprise économique. Ces seconds avenants aux Pactes ont en outre prorogé d’une année supplémentaire leur mise en œuvre, en 2023, pour permettre une continuité dans l’usage des crédits par les Conseils régionaux.

L’évaluation porte ici essentiellement sur la période intégrant l’année 2021, qui correspond à un retour à la normale après une année 2020 fortement perturbée par la crise du COVID.

I.3 Des analyses statistiques enrichies par les résultats des évaluations qualitatives

Le système statistique dédié à l’évaluation du PIC, basé sur le dispositif ForCE (appariement trimestriel de données sur la formation, le chômage et l’emploi, voir annexe A.1.2.1), l’enquête menée auprès des sortants de formation (annexe A.1.2.2) et l’enquête Hope (Encadré V.3.1), nous permet d’approfondir les travaux d’analyse sur les parcours individuels de formation en ayant plus de recul, les données de l’année 2021 étant disponibles. Au-delà du suivi des entrées en formation, les données les plus récentes du dispositif sur la Formation, le chômage et l’emploi (ForCE) permettent d’observer l’évolution de l’accès à la formation et à la qualification, dans un contexte de plein déploiement des Pactes, mais aussi d’en analyser les déterminants (voir chapitres II et IV) : quels sont aujourd’hui les facteurs qui entravent l’accès à la formation ? Les parcours qui mènent à la certification ont-ils évolué ? L’effort de formation s’est-il porté sur les secteurs en tension ?

Le second rapport du Comité scientifique (CS) dressait un bilan à mi-parcours du PIC mais beaucoup des évaluations quantitatives et qualitatives qui alimentent les travaux du CS, retardées qui plus est par la crise COVID, étaient dans une phase de recueil des données. Avec ce troisième rapport, le CS peut s’appuyer sur des évaluations qualitatives d’actions expérimentales plus avancées, avec des résultats exploitables ou finalisés (Encadré I.3.1). Les évaluations quantitatives de dispositifs spécifiques qui demandent plus de recul temporel et requièrent l’accès à des données statistiques dont le processus de production peut être plus long, ne produiront pas de conclusions avant 2023 voire 2024 pour celles qui ont démarré le plus tardivement (voir annexe A.1.1).

Enfin, une vaste étude consacrée aux politiques locales d’accueil et d’intégration des réfugiés financée conjointement avec le ministère de l’Intérieur est arrivée à son terme au printemps 2022¹³, venant alimenter une évaluation des dispositifs PIC à destination du public réfugié pris dans leur articulation avec la stratégie nationale d’accueil et d’intégration des réfugiés (voir chapitre V).

¹³ Pour plus d’informations, voir les [monographies interrogeant la cohérence et la pertinence de la politique d’intégration professionnelle dans huit départements](#)

Encadré I.3.1 Les évaluations qualitatives des expérimentations régionales finalisées

Cinq évaluations qualitatives d'expérimentations régionales financées dans le cadre des Pactes sont arrivées à leur terme en 2022 et sont mobilisées dans ce rapport. Certaines sont publiées sur le site de la Dares.

La Modularisation des formations dans le Bâtiment et travaux publics (BTP) en blocs de compétences en Bourgogne-Franche-Comté : en décomposant les formations dans le BTP en blocs de compétences individualisables, l'objectif de cette action est de proposer des parcours qualifiants adaptés aux besoins en compétences des entreprises et des PRE. Le cabinet Geste en charge du volet qualitatif de l'évaluation a rendu son rapport final en janvier 2022.

Le dispositif Prépa-projet en Bretagne¹⁴ : ce dispositif d'aide à l'élaboration d'un projet professionnel pour favoriser l'accès à la formation qualifiante a été rénové par la Région Bretagne qui y a introduit différentes innovations : la sortie de la logique de statut administratif (dispositif tout public), la possibilité d'un auto-positionnement des stagiaires, la modularisation des parcours de formation, l'introduction d'une aide financière de la Région sur test de revenu et l'articulation en aval avec l'accompagnement à la qualification (AAQ) un dispositif également financé grâce au PIC. Les cabinets Itinere Conseil et Orseu ont mené l'évaluation qualitative entre 2021 et 2022, et rendu leur rapport final en mars 2022.

La plateforme de détection des besoins de compétences en Centre-Val de Loire¹⁵ : la finalité du projet était d'améliorer l'achat de formation en affinant la connaissance des besoins sur un territoire afin de répondre mieux et plus vite aux besoins de recrutement des entreprises. Le cabinet Geste a rendu les conclusions de son évaluation qualitative en mars 2022.

L'ouverture du dispositif Parcours d'Entrée dans l'Emploi aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) en Île-de-France¹⁶ : ce dispositif originellement à destination des jeunes ni en emploi ni en formation (Neets) se présente comme un parcours individualisé de remise à niveau, de remobilisation et de préqualification ; il comprend des modules de formation "innovants" (projet collectif, Cléa, carte de compétences...). Le cabinet Asdo a rendu son rapport finale de l'évaluation de ce dispositif en juin 2022.

Le projet Prepa-Rebond Dispositif intégré dans les Pays de la Loire¹⁷ : l'objectif de ce dispositif est de faciliter l'accès à la qualification grâce à un parcours « intégré » comprenant un sas de 2 semaines pour préparer l'entrée en formation, une période de validation du projet professionnel, l'acquisition de compétences fondamentales et l'accès à une certification de niveau 3 spécifiée dans chaque lot. Une équipe composée de chercheuses des universités d'Angers et de Nantes et du cabinet Gers ont rendu le rapport final en septembre 2022.

¹⁴ Crovella, É., Farvaque, N., Magnier, J., Marchat, Y., Messaoudi, D., Mokeddem, L., & Bergoend, L. (2022). « Évaluation qualitative du dispositif Prépa-Projet mené par la Région Bretagne dans le cadre du PIC ». Rapport d'études Dares, (43).

¹⁵ Mengin, S., Marchan, M. P., Girod, T., & Bonnefoy, M. A. (2022). "Évaluation qualitative du programme Identification des besoins en compétences en région Centre-Val de Loire ». Rapport d'études Dares,(42).

¹⁶ Asdo études. (2022). « Évaluation qualitative de l'expérimentation de l'ouverture de l'action PEE aux bénéficiaires du RSA ». Rapport d'études Dares, (29).

¹⁷ Bernard, P.-Y., Gosseaume, V., Meslin, K., Roupnel-Fuentes, M., & Walker J. (2022), Évaluation qualitative du programme expérimental « PRÉPA Rebond – Dispositif intégré » en Pays de la Loire, Rapport d'étude Dares (44).

II Les évolutions des entrées en formation depuis 2017

Le Plan d'investissement dans les compétences constitue un effort important en faveur de la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi, pour stimuler l'engagement dans la formation, accroître la continuité et la cohérence des parcours de formation, et mieux répondre aux besoins des entreprises. Ce chapitre s'intéresse à la réalisation de ces objectifs, au travers de plusieurs questions : Quel bilan quantitatif peut être fait sur les nombres d'entrées en formation, depuis la mise en œuvre du PIC ? Quelles évolutions des parcours de formation vers la certification ? Quelles conséquences du ciblage vers les métiers des secteurs prioritaires ou ceux en tension ?

II.1 En 2021, une reprise des entrées en formation après le ralentissement de la crise sanitaire

Le PIC vise à stimuler l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi, avec une augmentation conséquente des financements notamment via les Pactes régionaux. En 2021, on compte 863 000 entrées en stages de la formation professionnelle, auxquelles s'ajoutent 610 000 entrées de personnes en recherche d'emploi réalisées via la mobilisation de leur Compte personnel de formation (CPF) dit « autonome », c'est-à-dire financé directement par les stagiaires¹⁸ (et donc sans financement du PIC). Le niveau des entrées hors CPF est proche de celui observé la première année de plein déploiement du PIC en 2019 (890 000 entrées¹⁹), après le net ralentissement de 2020 (685 000 entrées). A titre de comparaison, l'année précédant la mise en œuvre du PIC en 2017, on enregistrait 801 000 entrées en formation professionnelle, et en 2015, avant la mise en œuvre du plan « 500 000 formations supplémentaires », 682 000 entrées.

L'augmentation la plus significative sur les volumes vient cependant de la simplification du recours au CPF intervenue fin 2019, qui avait déjà permis 300 000 entrées en 2020, en pleine crise sanitaire. En 2020 et 2021, le niveau des entrées en CPF est trois fois plus élevé que les prévisions initiales (fixées respectivement à 100 000 entrées en 2020 et 300 000 entrées en 2021). La possibilité de s'inscrire et de financer directement une formation, sans intermédiation et validation par les institutions d'accompagnement, semble donc avoir augmenté la demande de formation. La mobilisation du CPF intervient sans doute partiellement en substitution d'un financement d'une formation par d'autres opérateurs, ce qui pourrait expliquer un plus faible dynamisme des entrées hors CPF depuis 2020 : ainsi le socle assigné par l'Etat à Pôle emploi en termes de nombres d'entrées en stage de formation non financées par le PIC ont été réduits de 60 000 entrées entre 2019 et 2020, pour s'établir à 150 000 entrées en 2020 et 2021.

Cependant, les formations financées via le CPF depuis la mise en place du parcours d'achat direct (PAD) sont dans leur grande majorité très courtes : en 2021, 72% des formations CPF enregistrées dans la base Brest²⁰ avaient une durée inférieure à 40 heures (voir Tableau A. 2 en annexe). En 2019, avant la mise en place de « Mon compte formation », seules 19% des formations enregistrées dans Brest avaient une durée aussi courte. La mise en place du parcours d'achat direct pour le CPF a eu deux effets : par substitution elle a réduit la part des formations de moins de 40 heures dans les

¹⁸ Depuis le 1^{er} janvier 2019, chaque actif (hors agents publics) dispose d'un Compte personnel de formation (CPF) crédité en euros. Le CPF alimenté à hauteur de 500 euros maximum par année de travail est financé par la contribution unique des entreprises à la formation professionnelle mais il est mobilisé à l'initiative du titulaire, qu'il soit salarié, travailleur indépendant ou demandeur d'emploi. La personne règle directement les frais pédagogiques liés à une formation, à condition que cette dernière soit éligible au CPF.

¹⁹ Ces données proviennent de la base Brest produite par la Dares, alimentée à partir fichiers de gestion de la rémunération ou de la protection sociale des stagiaires de la formation. Une mise à jour intervenue en octobre 2022 a conduit à réviser légèrement à la baisse les entrées : les effectifs présentés ici, qui s'appuient sur la dernière version des données disponibles, peuvent donc différer des chiffres présentés dans le deuxième rapport du comité scientifique, avant cette mise à jour.

²⁰ Soit 470 000 formations.

formations hors CPF (de 19% à 12% entre 2019 et 2021) ; et par addition elle a augmenté de façon importante la part de ces formations très courtes dans l'ensemble des formations (de 19% à 34%).

Tableau II.1.1 Evolution de l'ensemble des entrées dans les programmes de formation et d'accompagnement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018 – 2021
Formation et accompagnement des personnes en recherche d'emploi								
Stagiaires de la formation (champ Brest, hors CPF autonome) ¹	682 000	1 014 000	801 000	783 000	890 000	685 000	863 000	3 221 000
CPF autonomes ²						306 000	610 000	916 000
Nouveaux programmes nationaux du PIC				21 000	119 000	137 000	172 000	449 000
Prépa compétences				8 000	30 000	23 000	30 000	91 000
AAP Prépa Apprentissage				0	7 000	18 000	19 000	44 000
VSI (Valoriser son image Pro)				12 000	69 000	45 000	58 000	184 000
AAP Repérage et remobilisation des invisibles				0	5 000	37 000	37 000	79 000
AAP Insertion Professionnelle des Réfugiés				0	2 000	5 000	7 000	14 000
AAP 100 % inclusion				0	2 000	6 000	12 000	20 000
Pial				1 000	4 000	3 000	2 000	10 000
Promo 16-18				0	0	0	7 000	7 000
Accompagnement - jeunes (programmes préexistants renforcés dans le cadre du PIC)				174 000	241 000	272 000	413 000	1 100 000
Garantie Jeunes	nd	nd	nd	91 000	98 000	92 000	171 000	452 000
Allocataires Pacea	nd	nd	nd	83 000	143 000	180 000	242 000	648 000
Formation des salariés en insertion:				25 000	70 000	47 000	73 000	215 000
VAE PEC - PEC Compétences				0	1 000	1 000	1 000	3 000
Formation des salariés de l'IAE ⁴	nd	nd	nd	23 000	61 000	40 000	65 000	189 000
Formation des salariés des GEIQ ⁴	nd	nd	nd	2 000	8 000	6 000	7 000	23 000
Ensemble des entrées	682 000	1 014 000	801 000	1 003 000	1 320 000	1 447 000	2 131 000	5901 000

Notes :

¹Champ Brest, hors CPF autonomes, France entière ; toutes les entrées ne sont pas financées au titre du PIC.

² En 2020, 306 000 demandeurs d'emploi sont entrés en formation en mobilisant leur CPF autonome (i.e. sans abondement de la part de Pôle emploi), dont 238 000 sont stagiaires de la formation (champ Brest). En 2021, 610 000 demandeurs d'emploi sont entrés en formation en mobilisant leur CPF autonome dont 470 000 sont stagiaires de la formation (champ Brest).

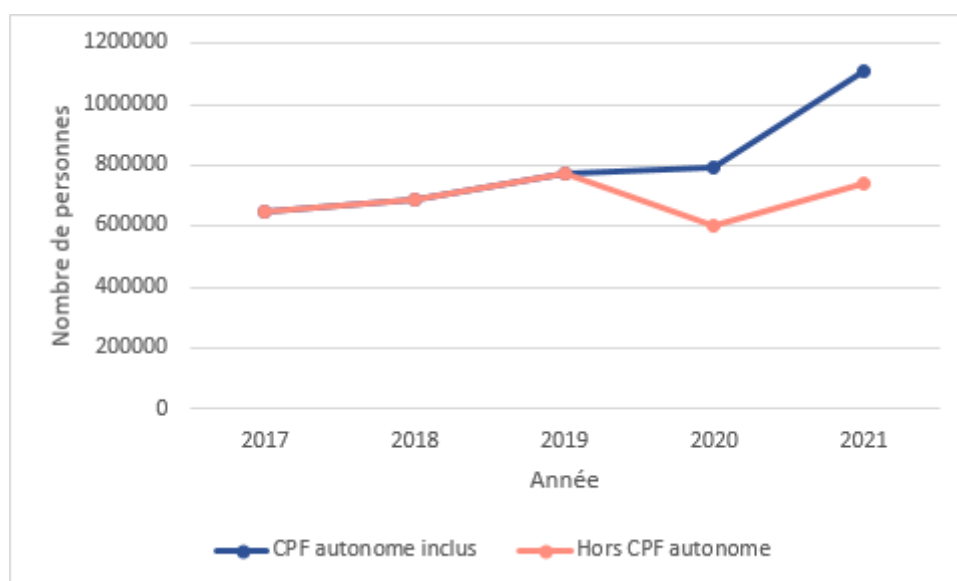
⁴ Programmes qui préexistaient au PIC mais dont les circuits de financement ont changé (le programme d'insertion par l'activité économique-IAE- était antérieurement pris en charge par les OPCO). Les données permettant leur suivi n'ont cependant été mises en place qu'à partir de 2018, et il n'est donc pas possible de suivre leur évolution par rapport à la période antérieure. La formation des salariés en insertion dans les entreprises adaptées comptabilise 700 entrées entre 2019 et 2021 ; elles n'ont pas été reportées dans le tableau.

Source : Dares, base Brest (octobre 2022) – DGEFP (pilotage du PIC et collecteur) – Pôle emploi; les effectifs ont été arrondis au millier. Ce tableau reprend les dernières données consolidées à date de la rédaction de ce rapport (et qui peuvent donc différer des versions antérieures utilisées dans le rapport précédent).

Ces évolutions se retrouvent lorsque l'on comptabilise le nombre de personnes formées, plutôt que le nombre d'entrées en stage de la formation professionnelle (une même personne peut en effet suivre plusieurs stages). Le nombre de personnes formées a culminé la première année de mise en œuvre du PIC (Figure II.1.1) : en 2019, 774 000 personnes distinctes ont bénéficié d'au moins un stage de la formation professionnelle. En 2021, après la crise sanitaire, un nombre presque équivalent est comptabilisé : 740 000 personnes en recherche d'emploi ont suivi au moins un stage sur l'année sans

mobiliser leur CPF autonome, auxquelles s'ajoutent 366 000 demandeurs d'emploi qui ont suivi une formation mobilisant leur CPF autonome²¹.

Figure II.1.1 Nombre de personnes formées par an entre 2017 et 2021



Champ : stagiaires de la formation professionnelle, France entière.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Les moyens du PIC ne se limitent pas à cet effort supplémentaire sur le financement de formation professionnelle. Une partie importante est ciblée sur la mise en œuvre de programmes spécifiques déployés au niveau national (voir Encadré II.1.1). En 2021, ces différents programmes comptabilisent 172 000 entrées, soit 26% de plus qu'en 2020 et 45% de plus qu'en 2019. En cumulé depuis la mise en œuvre du PIC, on comptabilise 449 000 entrées dans ces programmes nationaux. Ces entrées sont essentiellement portées par Prépa compétences, avec 30 000 entrées en 2021 (91 000 entrées en cumulé), et Valoriser son image Pro (VSI), avec 58 000 entrées en 2021 (184 000 entrées en cumulé). En revanche, les projets innovants du PIC visant à amener vers la formation les publics qui en sont le plus éloignés (voir Encadré II.1.1) enregistrent des niveaux d'entrées plus modestes (12 000 entrées en 2021 pour le programme 100% inclusion, 7 000 entrées pour le programme Insertion professionnelle des réfugiés) à l'exception du programme « repérage et remobilisation des invisibles » qui enregistre 79 000 entrées sur la période. Le programme Promo 16-18 mis en œuvre dans le cadre du Plan #1jeune1solution connaît des retards de montée en charge. Prévu pour proposer 35 000 parcours individualisés à destination de jeunes décrocheurs de 2020 jusqu'au premier semestre 2022, il comptabilise environ 7 000 entrées en 2021, sur un objectif de 15 000 entrées prévues cette année-là (400 en 2020).

Ces difficultés de recrutement s'observent néanmoins sur la plupart des programmes du PIC, qui enregistrent des niveaux d'entrées souvent en-deçà des cibles fixées et budgétées : ainsi, si le programme Prépa apprentissage enregistre plus de 40 000 entrées en cumulé de 2019 à 2021, c'est chaque année deux fois moins qu'espéré (15 000 entrées en 2019, doublé les années suivantes). Dans de nombreux programmes (HOPE, AAP 100% inclusion, VAE, Promo 16-18) les taux de réalisation en 2021 représentent à peine la moitié des places initialement prévues. Il est difficile d'interpréter ces écarts comme une difficulté du dispositif plutôt qu'une erreur de programmation, mais ils peuvent avoir pour conséquence opérationnelle de créer une pression sur les opérateurs qui, par exemple, peuvent être incités à s'écarter des cibles de recrutement.

²¹ Champ Brest.

Encadré II.1.1 Les Programmes nationaux et les appels à projets nationaux suivis par le comité d'évaluation

Prépa compétences

Prépa compétences a été conçu par Pôle emploi et l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), et mis en œuvre par cette dernière. C'est un dispositif qui vise à aider à la définition et à la validation d'un projet d'accès à la qualification afin de sécuriser l'entrée en formation et par la suite éviter les risques d'échec (notamment les ruptures ou les abandons), via un parcours personnalisé. Il s'est déployé progressivement sur l'ensemble du territoire depuis juin 2018, faisant participer en tout une centaine de centres de l'Afp.

Ce programme bénéficie d'un financement au titre du PIC de 250M€ : 135M€ seront consommés sur la période PIC 2018-2022, ce qui suggère une sous réalisation de 49M€ par rapport au budget initialement engagé (184M€).

Déployé à partir de juin 2018 dans certains territoires français, la montée en charge du dispositif se fait en 2019 avec 30 000 entrées sur l'année. Après avoir accusé une baisse en 2020, les entrées progressent en 2021 pour retrouver leur niveau de 2019 (voir Tableau II.1.1).

Ce programme a fait l'objet de deux évaluations dans le cadre de l'évaluation du PIC : l'une²² portant sur le processus de mise en œuvre, dans ses différentes phases et usages, et l'autre²³ sur les effets du dispositif sur l'accès à la formation et l'emploi (pour plus de détails, voir le deuxième rapport du conseil scientifique²⁴). Ces évaluations ont souligné les difficultés inhérentes à la mise en place d'un dispositif ambitieux, compte tenu de la nécessité d'une articulation forte entre des institutions ayant leurs logiques propres, de la transformation des pratiques qui sont nécessaires, et de la définition du public cible qui demande à être partagée entre concepteurs, prescripteurs et organismes de formation.

À la suite de ces conclusions, des évolutions du dispositif ont été mises en place en 2022 visant à sécuriser les parcours en travaillant sur la maîtrise des compétences socles pour les personnes en difficulté mais aussi sur la maturité du projet professionnel. Afin de permettre une meilleure coordination entre Pôle emploi et l'Afp pour fluidifier l'accès à la formation post accompagnement, il est prévu de permettre à l'Afp d'accéder à l'outil Ouiform, une plateforme de positionnement partagée et de visualisation en temps réel des places disponibles en formation.

Valoriser son image professionnelle (VSI)

Le programme VSI est une prestation (d'une durée de 2 à 3 semaines) proposée par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi depuis 2018. Il comprend des actions collectives et individuelles dont l'objectif est d'identifier les « soft skills » (ou savoirs être) professionnels des candidats, afin de les rapprocher des attendus des recruteurs.

Ce programme bénéficie d'un financement au titre du PIC de 280M€ : 159M€ seront consommés sur la période 2018-2022, ce qui suggère une sous-réalisation de 51M€ par rapport au budget engagé initialement sur la période (210 M€). Sur ce montant, 8M d'euros ont déjà été affectés à d'autres programmes, et des crédits pourront aussi être reportés sur 2023.

Le programme VSI, ouvert à l'ensemble des demandeurs d'emploi, s'est déployé massivement dans l'ensemble des régions. Le déploiement de VSI s'est opéré via la diffusion d'un cahier des charges national à l'ensemble des directions régionales de Pôle emploi. Celles-ci organisent leur propre

²² Crovella É., Farvaque N., Ulmann A-L., Lextra V., Marchat Y., Messaoudi D & Philit K. (2021). « [Etude de l'impact du programme Prépa compétences sur l'accès à la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PIC](#) ». Rapport d'études de la Dares N°007.

²³ Ducoulombier, J. (2021). « [Former les demandeurs d'emploi à se former Que deviennent les bénéficiaires du dispositif Prépa compétences ?](#) ». Document d'études de la Dares n°251

²⁴ Second rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (2021)

remontée des besoins à la maille des territoires pour calibrer le nombre de prestations qui pourront être prescrites. Sur la période 2018-2021, le programme a enregistré 184 000 entrées (voir Tableau II.1.1 et annexe A.6.1.2). Le taux de déperdition entre les prescriptions et les entrées réelles en formation reste cependant important (une entrée environ pour deux prescriptions).

Ce programme fait l'objet de deux études en cours dans le cadre de l'évaluation du PIC : une évaluation qualitative de la mise en œuvre du dispositif et de la façon dont il peut agir sur les représentations des bénéficiaires dont le rapport devrait être publié début 2023, et une évaluation quantitative, reposant sur une expérience randomisée, des effets du dispositif sur l'entrée en formation et le retour à l'emploi, qui devrait démarrer fin 2022.

Les appels à projet (AAP) d'expérimentation mis en œuvre dans le cadre du PIC

De nouveaux programmes ont été déployés dans le cadre du PIC suite à divers appels à projets (AAP) lancés par le Haut-commissariat aux compétences (HCC) afin de favoriser le développement de projets innovants amenant vers la formation les publics qui en sont le plus éloignés : l'AAP « Prépa-apprentissage » et l'AAP « Repérer et remobiliser les publics invisibles » (Repérage), ciblés sur les publics jeunes prioritairement Neets (*Not in Education, Employment or Training*), l'AAP « 100% inclusion » orienté vers les personnes les plus éloignées de l'emploi et l'AAP « insertion professionnelle des réfugiés » (IPR). Ces AAP sont pilotés par l'Etat au niveau national (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle - DGEFP) à l'exception de l'AAP Repérage qui est piloté par les services déconcentrés des Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

Plus précisément, à la fin de 2021, ces AAP portaient sur :

- AAP Repérage : 3 vagues ont été lancées en 2018, 2020 et 2021 et au total 232 lauréats ont bénéficié de financements (près de la moitié sont des Missions locales) pour mener plus de 280 projets répartis sur l'ensemble des régions métropolitaines et des DOM. Le budget initial 2018-2022 s'élève à 109M€ ; 88M€ seront effectivement consommés d'ici fin 2022.
- AAP Prépa apprentissage : 126 porteurs de projet ont été retenus sur les 3 vagues (2019, 2020, 2021) ; 260M€ ont été engagés pour la période 2018-2022 et 230M€ seront effectivement dépensés d'ici fin 2022.
- AAP 100% inclusion : 168 projets portés par 65 lauréats ont été déployés sur l'ensemble des régions métropolitaines et la plupart des DOM. Sur la période 2018-2022, 292 M€ ont été engagés et 221M€ seront consommés d'ici fin 2022 mais de nombreux projets se poursuivent jusqu'en 2023.
- AAP IPR : 56 lauréats ont été retenus et 71 projets ont été déployés dans 12 régions métropolitaines (Hors Corse). Entre 2018 et 2022, 48,6 M€ ont été engagés avec une dépense effective d'ici fin 2022 proche de ce qui était prévu (42M€).

Sur la période 2018-2021, ces projets financés dans le cadre des AAP nationaux ont enregistré au total 157 000 entrées (voir Tableau II.1.1).

A noter que depuis mai 2021, les personnes de moins de 30 ans entrées dans ces programmes bénéficient d'une rémunération, d'un montant équivalent à celui des stagiaires de la formation professionnelle dont ils n'ont pourtant pas le statut. Cela a pu induire certains porteurs de projet à déclarer des entrées dans ces programmes comme stagiaire de la formation professionnelle et donc conduire à des enregistrements (à tort) dans la base Brest. D'après des travaux menés en septembre 2022 par la Dares près de 5 000 entrées dans les programmes des appels à projet (Prépa apprentissage, 100% inclusion, repérage des invisibles, Insertion professionnelle des réfugiés) sont retrouvés dans la base Brest en 2021 (sur 75 000 entrées totales dans ces programmes, soit 6,6%). Des doublons sont également retrouvés sur les années précédentes, mais en nombre beaucoup plus réduit : 600 en 2020, moins de 300 en 2019. Les premiers travaux exploratoires menés pour ce rapport à partir des entrées dans le programme Prépa compétences enregistrées dans le Fichier

historique des demandeurs d'emploi (FH) et Brest suggèrent un très faible recouvrement : moins de 3% en 2021. Si ces estimations devraient être confirmées par la comparaison des fichiers exhaustifs des entrées, elles suggèrent néanmoins que les risques de doublons sont faibles même après 2021.

Enfin, les crédits du PIC ont aussi servi à renforcer des programmes d'accompagnement préexistants à destination des jeunes, et des dispositifs à destination des salariés en insertion. En 2021, 413 000 jeunes ont bénéficié de la Garantie Jeunes ou du Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea), alors qu'ils étaient 174 000 en 2018²⁵, ce qui dépasse les objectifs fixés notamment pour le programme Pacea alors même qu'ils ont nettement augmenté sur la période²⁶. Les programmes à destination des salariés en insertion ont concerné 73 000 personnes (essentiellement via l'Insertion par l'activité économique - IAE, avec 65 000 entrées), contre seulement 25 000 en 2018. Au total, sur l'année 2021 les programmes de formation et d'accompagnement à destination des personnes en recherche d'emploi comptabilisent plus de 2 millions d'entrées. C'est plus du double du niveau de 2018, même si cette augmentation s'explique pour plus de la moitié par le développement rapide du recours au CPF autonome.

II.2 Une augmentation des formations certifiantes et des formations préparatoires

La littérature économique suggère que les formations visant à l'acquisition de compétences professionnelles, sont à même d'assurer une insertion durable, avec des effets persistants sur les salaires et l'emploi sur le long terme²⁷. Ces formations sont cependant souvent longues et coûteuses. Les formations courtes de préparation à l'emploi de leur côté, moins onéreuses, peuvent permettre un retour rapide à l'emploi mais au risque d'une insertion moins durable²⁸.

Le Plan d'investissement dans les compétences met donc en avant le développement des formations qualifiantes, avec l'objectif d'en faciliter l'accès aux publics les plus fragiles. Pour cela, il peut être nécessaire d'accompagner les personnes dans l'élaboration d'un projet professionnel ou de leur permettre d'acquérir les compétences de base indispensables pour suivre une formation permettant notamment d'acquérir une certification²⁹. Des programmes spécifiques ont été mis en place dans le cadre du PIC, et notamment les programmes Prépa compétences et Prépa apprentissage ciblant prioritairement *les moins diplômés* (voir deuxième rapport du comité scientifique d'évaluation du PIC, Encadré II.1.1 et annexe A.6). Au-delà de ces deux programmes nationaux, plusieurs dispositifs existaient déjà ou ont été mis en place par les Régions ou par Pôle emploi pour préparer l'entrée en formation qualifiante.

²⁵ La Garantie Jeunes est remplacée en 2022 par le Contrat d'engagement jeune (CEJ), mis en œuvre par Pôle emploi et les missions locales. Entré en vigueur à compter du 1^{er} mars 2022, le CEJ s'inscrit dans la continuité du Plan #1jeune1solution en proposant un accompagnement individuel et intensif, sur un parcours de 6 à 12 mois, avec un objectif d'entrée plus rapide et plus durable dans l'emploi. Le CEJ n'est toutefois pas financé par le PIC.

²⁶ Avec un objectif 210 000 entrées en 2021 pour PACEA (et 242 000 effectivement réalisées), contre 140 000 en 2019. Les entrées en Garantie Jeune réalisées en 2021 n'atteignent que 85% de l'objectif fixé, mais celui-ci avait été doublé par rapport à l'année précédente du fait du plan de relance (et porté à 200 000 entrées en 2021 contre 100 000 en 2019 et 2020).

²⁷ Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations". Journal of the European Economic Association, 16(3), 894-931.

²⁸ Osikominu, A. (2021). "The dynamics of training programs for the unemployed". IZA World of Labor.

²⁹ Voir la nomenclature des objectifs des formations utilisée dans la base Brest en annexe A.3.

II.2.1 Depuis la mise en œuvre du PIC, davantage de formations certifiantes et de formations courtes de préparation à l'emploi

En 2021, les entrées en formation certifiantes³⁰, hors mobilisation du CPF autonome, représentent 37% des stages de la formation professionnelle, soit 317 000 entrées³¹, ce qui représente 77 000 entrées de plus qu'en 2018, année précédant le déploiement massif du PIC, mais 25 000 entrées de moins qu'en 2016, année du plan « 500 000 formations supplémentaires » (voir Tableau II.2.1). Les formations professionnalisantes représentent 14% des formations en 2021 (118 000 entrées) et accusent une légère baisse par rapport à 2019 (160 000 entrées soit 18%), qui peut s'expliquer par une substitution partielle avec le CPF autonome, notamment pour les formations à la création d'entreprise.

Les formations courtes de préparation à l'emploi (formations d'adaptation au poste de travail³² et de perfectionnement des compétences) ont progressé : elles représentent 19% des entrées en stage en 2021, soit 162 000 entrées. Ce niveau est légèrement plus faible qu'en 2019, première année de plein déploiement du PIC qui enregistrait 177 000 entrées en stage d'adaptation au poste de travail ou de perfectionnement, mais nettement supérieur à celui de 2018 (137 000 entrées).

Tableau II.2.1 Répartition des entrées en formation selon l'objectif de la formation professionnelle

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Formation « préparatoires » (pré-qualification, remise à niveau, remobilisation)	167 000	209 000	152 000	127 000	141 000	119 000	165 000
Certification	198 000	342 000	239 000	240 000	282 000	252 000	317 000
Formation professionnalisante (yc. création entreprise)	112 000	182 000	127 000	125 000	160 000	104 000	118 000
Adaptation au poste (AFPR, POE) et perfectionnement	90 000	139 000	132 000	137 000	177 000	133 000	162 000
non connu	114 000	143 000	151 000	154 000	130 000	77 000	101 000
Ensemble des entrées	682 000	1 014 000	801 000	783 000	890 000	685 000	863 000

Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière. Ce champ n'intègre pas les programmes nationaux financés par le PIC (voir Tableau I.1, dont Prépa compétences et Prépa apprentissages dont l'objet est la préparation à l'apprentissage).

Source : Dares, base Brest (octobre 2022).

II.2.2 Près d'un tiers des bénéficiaires des formations préparatoires en 2020 suivent une autre formation à l'issue, une proportion en nette progression

Les programmes nationaux, notamment Prépa compétences et Prépa apprentissage, viennent en partie répondre à la baisse constatée entre 2015 et 2018 des stages de formation préparatoires (formations pré-qualifiantes, de remise à niveau, ou de remobilisation et d'aide à l'élaboration d'un projet) qui s'adressent surtout aux publics les moins diplômés, cible principale du PIC (entre 2018 et 2021, 68% des entrées en formation préparatoire le sont pour des personnes avec un niveau de diplôme infra-bac ou bac non obtenu). On comptabilise 167 000 entrées en formation préparatoire en 2015, avant la mise en place du plan « 500 000 formations supplémentaires »³³, mais seulement 152 000 en 2017, avant la montée en puissance du PIC. En 2019, un peu plus de 140 000 entrées en formation préparatoire étaient enregistrées, et près de 120 000 en 2020, auxquelles on peut ajouter sur chacune de ces deux années environ 40 000 entrées dans les programmes Prépa compétences et

³⁰ Voir annexe A.3.

³¹ Les tendances temporelles sont difficiles à interpréter, car la qualité de l'information a progressé avec le temps : en 2021, l'objectif de formation n'est pas connu pour 12% des entrées enregistrées, mais c'était le cas de 19% des entrées en 2017 et 20% en 2018.

³² Il s'agit des actions de formation préalables au recrutement (AFPR) et des préparations opérationnelles à l'emploi (POE).

³³ En 2016, la mise en place du plan avait abouti à une forte augmentation des formations courtes de ce type (près de 209 000 entrées).

Prépa apprentissage (voir Tableau II.1.1). Cette tendance à la baisse est interrompue en 2021, et on enregistre 165 000 entrées en formation préparatoire, un niveau proche de celui observé en 2015, et 50 000 entrées dans les dispositifs Prépa apprentissage et Prépa compétences³⁴.

L'objectif de ces dispositifs, comme souvent celui des formations pré-qualifiantes, de remise à niveau ou de remobilisation, est la poursuite en formation. Le PIC insiste également sur la mise en œuvre de « parcours sans couture », en réduisant les délais entre les différentes formations.

Cependant, ces objectifs restent difficiles à atteindre. Comme souligné dans le deuxième rapport du CS portant sur les deux premières années de mise en œuvre de Prépa compétences, la majorité des bénéficiaires ne suivent pas de formation après la sortie du dispositif³⁵. Ce constat n'a pas changé : en 2021, seulement un quart des bénéficiaires était inscrit en formation six mois après la sortie du dispositif (voir annexe A.6.1.1). Dans 60% des cas, il s'agit d'une formation certifiante, et dans 13% des cas d'une formation professionnalisante. D'après les données collectées par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), on observe une entrée en formation à la sortie du programme³⁶ pour seulement 40% des bénéficiaires de Prépa-apprentissage (28% en contrat d'apprentissage, 11% en formation autre qu'alternance).

Les évolutions sont plus positives sur la période pour les formations préparatoires à la qualification (champ Brest), les taux d'accès à la formation ayant progressé depuis la mise en œuvre du PIC. Ainsi, 12 mois après l'entrée dans un stage de la formation professionnelle dont l'objectif est la remise à niveau, la remobilisation ou la pré-qualification (champ Brest) en 2020, 32% des stagiaires suivent au moins une autre formation (voir Tableau II.2.2), et dans 37% des cas, il s'agit d'une formation certifiante. Parmi les personnes ayant suivi une formation préparatoire en 2017, seulement 24% avaient suivi une autre formation dans les 12 mois suivant, et pour 33% seulement cette formation était certifiante. Reste que même si cette dynamique est positive, une proportion importante de stagiaires ne s'engagent pas dans la poursuite d'une formation. Cette non poursuite en formation peut parfois s'expliquer par un retour à l'emploi : parmi les personnes entrées en formation préparatoire en 2020 mais qui n'ont pas suivi d'autres formations, environ un quart ont occupé un emploi salarié d'au moins 30 jours dans le secteur privé³⁷ (soit environ le tiers de ceux qui n'avaient pas suivi de formation à l'issue de la formation préparatoire).

³⁴ Sur cette dernière année, on ne peut exclure un recouvrement partiel. Depuis mai 2021 les bénéficiaires des programmes Prépa compétences et Prépa apprentissage bénéficient d'une rémunération équivalente aux stagiaires de la formation professionnelle, même s'ils n'en ont pas officiellement le statut. Du fait de cette ambiguïté, il est possible que certains d'entre eux soient comptabilisés dans la base Brest. D'après une estimation de la Dares en septembre 2022, en 2021 14% des 19 000 bénéficiaires (soit 2 700) du dispositif Prépa apprentissage étaient aussi inclus dans Brest, alors que moins de 1% l'était les années précédentes. Les premiers éléments disponibles au moment de la rédaction de ce rapport suggèrent un très faible recouvrement des entrées du programme Prépa compétences dans Brest : moins de 3% en 2021.

³⁵ Pour une analyse complète voir aussi Ducoulombier, J. (2021). « [Former les demandeurs d'emploi à se former Que deviennent les bénéficiaires du dispositif Prépa compétences ?](#) ». Document d'études de la Dares n°251. Les résultats de l'évaluation menée sur les bénéficiaires entrés dans le programme de 2018 au troisième trimestre 2021 suggèrent que les demandeurs d'emploi qui ont bénéficié de Prépa compétences ont une probabilité d'entrer en formation dans les 12 mois suivant l'entrée dans le dispositif supérieure de 25 points de pourcentage, par rapport à des demandeurs d'emploi ayant des caractéristiques observables identiques. Mais au total, près des trois quarts des personnes qui ont bénéficié du programme n'ont pas suivi de formation dans les six mois, et cette proportion reste de près des deux tiers au bout d'un an. Par ailleurs, aucun effet sur le retour à l'emploi n'est observé, même à un horizon d'un an après l'entrée dans le dispositif.

³⁶ Pour 40% des bénéficiaires de Prépa apprentissage, la situation à la sortie du dispositif n'est pas renseignée dans les données collectées par la DGEFP.

³⁷ Cette proportion a baissé sur la période, car les personnes entrées en formation notamment fin 2019 et sur le premier semestre 2020 ont connu un marché du travail dégradé par la crise sanitaire et les confinements.

Tableau II.2.2 Situation dans les 12 mois après l'entrée en formation préparatoire, par année d'entrée

	Année d'entrée en formation préparatoire			
	2017	2018	2019	2020
Part des personnes ayant accédé à une formation dans les 12 mois suivant l'entrée en formation préparatoire*	24,1%	27,8%	28,3%	31,6%
<i>Dont formation certifiante</i>	32,6%	38,9%	39,0%	37,4%
Part des personnes n'ayant pas accédé à une formation dans les 12 mois suivant l'entrée en formation préparatoire mais ayant eu un emploi	29,3%	28,1%	25,5%	23,4%

Notes :

*Estimations par trimestre, moyenne sur l'année en pondérant chaque trimestre par le nombre de personnes ayant accédé à une formation dans les 12 mois suivant l'entrée en formation préparatoire d'au moins 40 heures.

Champ : Stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Enfin, l'évaluation qualitative de l'expérimentation du dispositif « Prépa Rebond- Dispositif intégré »³⁸ (PRDI) dans les Pays de la Loire permet de cerner les avancées permises par des mesures spécifiquement tournées vers la construction de parcours « sans couture » en même temps qu'elle souligne les obstacles à ces transitions entre les formations préparatoires et les formations certifiantes. Ce dispositif « tout-en-un » a pour objectif d'organiser sur un territoire un accompagnement individualisé qui puisse répondre aux différents besoins en matière de formation : remise à niveau, construction de projet, pré-qualification, qualification. Pour améliorer le taux de poursuite des stagiaires dans des formations qualifiantes, le Conseil régional des Pays de la Loire a introduit des obligations de contractualisation entre organismes de formation pré-qualifiants et organismes qualifiants dans le cadre de l'appel d'offres (entre des mandataires et des cotraitants). Les liens plutôt informels que les deux types d'organismes avaient pu tisser dans le passé se transforment donc en obligations qui sont censées engager chacun auprès des autres. C'est à cette obligation, au service du stagiaire, de sa qualification et de la stabilisation de son parcours professionnel, que les organismes doivent répondre dans le cadre de leurs propositions. Le cahier des clauses techniques du marché du dispositif intégré les invite à imaginer de nouvelles formes de tuilage entre les formations pré-qualifiantes et qualifiantes, à penser des passerelles entre ces deux phases du parcours et, surtout, à imaginer des modalités concrètes de passage qui évitent les délais d'attente, considérés comme autant d'occasions de décrochage pour les stagiaires. Après un an de mise en œuvre, sur les 129 stagiaires entrés dans le dispositif entre septembre 2020 et juillet 2021, 15 stagiaires sont entrés en formation qualifiante dans le cadre du dispositif et 16 ont signé un contrat d'apprentissage ou un contrat de professionnalisation. Plus de la moitié des stagiaires (67, soit 52%) sont sans contrat de travail ni formation un an après leur entrée dans le dispositif, dont 1/4 sont sortis pendant ou après le sas.

L'équipe en charge de l'évaluation qualitative explique le faible nombre de transitions vers la formation qualifiante par des facteurs individuels construisant le rapport à la formation et par des facteurs organisationnels. D'une part les rapports à la formation des stagiaires, « toujours ambigus et fluctuants », sont à mettre en parallèle avec de fortes attentes en termes d'accès à l'emploi. Beaucoup de stagiaires perçoivent le PRDI comme un espace de sécurisation, permettant de consolider une situation à un moment donné, offrant des ressources de formation et surtout des opportunités de contact avec les milieux professionnels, notamment à travers les stages, espace qu'ils envisagent de quitter au gré des opportunités même précaires, et compte tenu de leurs contraintes personnelles.

³⁸ Bernard, P.-Y., Gosseaume, V., Meslin, K., Roupnel-Fuentes, M., & Walker J. (2022). « Évaluation qualitative du programme expérimental « PRÉPA Rebond – Dispositif intégré » en Pays de la Loire ». Rapport d'étude Dares N°44.

D'autre part, le passage entre le pré-qualifiant et le qualifiant est déterminé par des facteurs plus organisationnels. Cette articulation dépend en premier lieu de l'ouverture ou non de places de formation qualifiante dans les centres de formation professionnelle faisant partie du groupement. Selon les sites, la variété d'opportunités et le nombre de places sont plus ou moins importants. Sur un des territoires étudiés, où le groupement a été construit à partir du principe selon lequel l'achat de places hors groupement était possible, la décision des financeurs de limiter les suites de parcours hors groupement rend plus difficile l'orientation de stagiaires vers la formation qualifiante dans le cadre du dispositif. Or, lorsqu'elles impliquent de quitter le dispositif, les entrées en formation au sein d'organismes hors groupement fragilisent les parcours des stagiaires pour qui l'accompagnement et la rémunération propres au dispositif Prépa Rebond sont suspendus, alors même qu'ils s'avèrent bien souvent nécessaires pour contenir les décrochages et les retours vers l'emploi précaire. Ensuite, la période de l'année à laquelle le stagiaire entre dans le dispositif est, elle aussi, déterminante. Par exemple, un stagiaire entrant en octobre ayant un projet de formation pour septembre de l'année suivante aura des difficultés pour rester dans le dispositif jusqu'au bout. Dans ce contexte, les stagiaires entrés dans le dispositif au début de l'année scolaire ne peuvent très souvent accéder à la formation qualifiante dans le cadre du dispositif que lorsque les structures de formation parviennent à jongler avec les différents outils (prolongement du contrat de formation, suspension de trois mois) mis à leur disposition pour rendre les parcours plus « élastiques ». La période de préparation du passage du pré-qualifiant au qualifiant se caractérise, pour de nombreux stagiaires, par l'incertitude, pendant que l'ensemble des opportunités sont explorées et leurs atouts et inconvénients identifiés. Comme à d'autres moments clés, c'est là que l'accompagnement et la confiance dans les équipes accompagnatrices font la différence. D'une part, la continuité du travail social auprès des stagiaires connaissant les freins les plus importants s'apparente à un filet susceptible de contenir les décrochages. D'autre part, la connaissance du territoire qu'ont les professionnels de l'accompagnement et les équipes pédagogiques représente un facteur clé permettant d'optimiser les opportunités se présentant au stagiaire pour une insertion rapide. Cependant, cette période d'attente peut entraîner du découragement lorsque les places de formation restent inaccessibles ou les dates d'ouverture trop lointaines ; ou au contraire de l'énervement ou du retrait, lorsque les stagiaires constatent un déficit d'accompagnement.

II.2.3 Pour les personnes qui ont suivi un parcours de formation vers la certification, environ un an s'écoule entre l'entrée dans la première formation et la fin de la formation certifiante

Pour certaines personnes en recherche d'emploi, l'accès à la certification passe par plusieurs formations : réduire les temps de transition entre les formations est un enjeu (« parcours sans couture »), car il permet de réduire le temps pendant lequel les personnes ne seront pas disponibles pour retrouver un emploi (« effet lock in »). La durée de la formation renseigne quant à elle sur l'intensité de la formation (et aussi son coût pour le financeur). Un nombre d'heures plus grand correspond en principe à une formation plus ambitieuse, même si l'objectif d'une plus grande individualisation avec des parcours « sur mesure », centrés sur des modules adaptés aux besoins de chacun rend cette mesure moins mécanique. Les données disponibles ne permettent pas cependant d'évaluer la mise en œuvre effective de la modularisation.

En pratique, pour les personnes qui ont suivi une formation certifiante, on tente d'approcher une notion correspondant à un parcours de formation en considérant les formations suivies dans les douze mois précédant l'entrée en formation certifiante. On s'intéresse alors à deux indicateurs. Le premier correspond au nombre total d'heures du parcours menant à la certification, qui correspond à la durée horaire de la formation certifiante considérée, à laquelle on ajoute, le cas échéant, le nombre d'heures des formations suivies durant l'année précédant l'entrée en formation certifiante. Le second indicateur correspond au nombre de jours écoulés entre l'entrée dans la première formation suivie, et la fin de la formation certifiante.

Depuis la mise en œuvre du PIC, il est un peu plus fréquent d'accéder à une formation certifiante en ayant suivi une autre formation auparavant (voir Tableau II.2.3). Pour 14% des personnes ayant débuté une formation certifiante en 2018, cette formation s'inscrivait dans un parcours de formation au sens où ils avaient suivi au moins une autre formation dans les 12 mois précédents ; cette proportion est de 15% en 2019 et 2020³⁹, et 16% pour les personnes inscrites en formation certifiante en 2021 si l'on exclut les CPF autonomes, et même 19% en les prenant en compte.

Pour les personnes entrées en formation certifiante (hors CPF autonome) en 2021 et qui avaient suivi au moins une autre formation dans les 12 mois précédents, il s'écoule près d'un an entre le début de la première formation et la fin de la formation certifiante (voir Tableau II.2.3). En moyenne, ces personnes ont suivi environ 1 200 heures de formation (incluant les heures de la formation certifiante et celles de la ou des formations suivies sur les douze mois précédents). Ces chiffres sont plutôt stables sur la période.

Lorsque l'on se restreint aux personnes n'ayant pas suivi d'autres formations dans les douze mois avant la certification, le nombre d'heures de formation a légèrement augmenté (voir Tableau II.2.3) : en moyenne, la durée des formations certifiantes suivies en 2021 (hors CPF autonome) est de 850 heures, qui s'étale sur 217 jours. En 2018, la durée moyenne des formations certifiantes était de 836 heures, sur 204 jours.

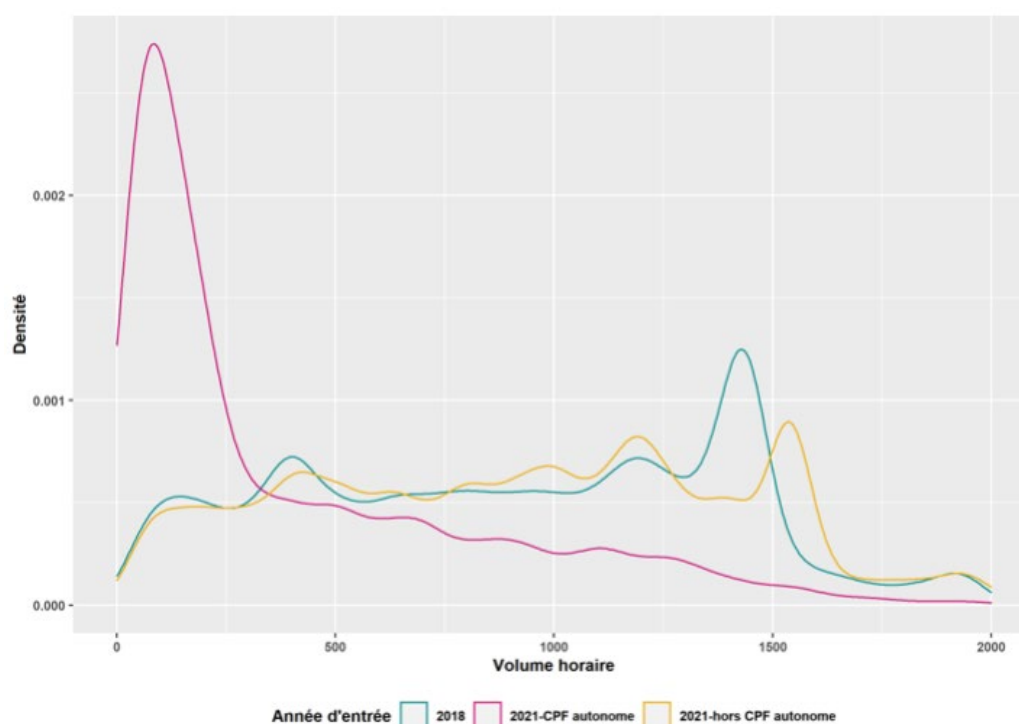
Au total, sur la période, on observe une légère augmentation de la durée moyenne de formation pour les personnes ayant suivi une formation certifiante, que celle-ci s'inscrive ou non dans un parcours de formation (voir Tableau II.2.3). En 2021, la durée moyenne de formation pour atteindre la certification est de 906 heures (soit 19 heures de plus qu'en 2018), étalées sur 241 jours (soit 14 jours de plus qu'en 2018). Mais si l'on prend en compte les formations financées par un CPF, la durée moyenne horaire a tendance à baisser : elle n'est ainsi que de 813 heures en moyenne sur l'ensemble des personnes ayant suivi une formation certifiante en 2021.

Il faut noter que, du fait de l'introduction du CPF, les données ne sont pas totalement comparables entre 2018 et 2021. La mise en œuvre du CPF autonome a conduit à une augmentation importante du nombre de formations, mais une partie d'entre elles se substituent probablement à des formations qui auraient eu lieu en l'absence du CPF, notamment pour les plus courtes.

Ces effets de substitution peuvent s'observer en creux à partir de la comparaison des distributions du nombre d'heures de formation nécessaires pour obtenir une certification en 2018 (avant la mise en place du CPF) et en 2021, en distinguant formations certifiantes financées par un CPF et les autres formations certifiantes (Figure II.2). D'une part, les parcours de formation menant à une certification financés par le CPF autonome sont dans leur grande majorité assez courts, avec une durée la plus souvent observée de 70 heures environ. D'autre part, la proportion de formations courtes dans les formations hors CPF a diminué entre 2018 et 2021 : cela suggère qu'une partie de ces formations a été transférée vers le CPF en 2021, ce qui contribue à l'augmentation des durées moyennes des formations entre les deux années. Mais il est intéressant de noter aussi que la valeur la plus fréquente pour le volume horaire de formation s'est déplacé : il se situait à 1 435 heures en 2018 et à 1 540 heures en 2021. Ce mouvement, qui ne semble pas lié au déploiement du CPF, contribue également à la hausse des volumes horaires moyens sur la période.

³⁹ Les passages par les programmes nationaux (dont le dispositif Prépa compétences) ne sont en principe pas pris en compte ici (voir plus haut).

Figure II.2.1 Distribution des volumes horaire pour obtenir une certification, en 2018 et 2021



Note : Proportion de formations (ordonnées) aux différents volumes horaire des formations (abscisses) -- formations certifiantes d'au moins 40 heures et éventuelles formations suivies dans les 12 mois précédant l'entrée en formation certifiante.

Champ : Stagiaires de la formation professionnelle, France entière.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Tableau II.2.3 Nombre d'heures et nombre de jours de formation (incluant le délai éventuel entre deux formations) pour accéder à la certification

Année d'entrée en formation certifiante :	2018	2019	2020	2021
Part des personnes ayant suivi au moins une formation dans les 12 mois précédant l'entrée en formation certifiante	14%	15%	15%	16%
<i>CPF autonomes inclus</i>			16%	19%
Ensemble des personnes				
Volume horaire moyen de formation, en heures	887	852	925	906
<i>CPF autonomes inclus</i>			868	813
Etalement des formations, en jours	227	227	247	241
<i>CPF autonomes inclus</i>			242	240
Personnes ayant suivi au moins une autre formation dans les 12 mois précédant l'entrée en certifiante				
Volume horaire moyen de formation, en heures	1205	1120	1219	1205
<i>CPF autonomes inclus</i>			1175	1094
Etalement des formations, en jours	367	360	387	368
<i>CPF autonomes inclus</i>			374	360
Personnes n'ayant pas suivi d'autre formation dans les 12 mois précédant l'entrée en certifiante				
Volume horaire moyen de formation, en heures	836	804	871	848
<i>CPF autonomes inclus</i>			811	749
Etalement des formations, en jours	204	203	222	217
<i>CPF autonomes inclus</i>			218	213

Note : En 2018, 14% des personnes entrées en formation certifiante d'au moins 40 heures suivent une autre formation dans les 12 mois précédant l'entrée en formation certifiante. Pour ces personnes, le total du nombre d'heures prévues pour la formation certifiante et de celles suivies dans les 12 mois précédant est de 1 205 heures, et 367 jours séparent l'entrée dans la première formation et la fin prévue de la formation certifiante. Pour les personnes n'ayant pas suivi d'autres formations dans les 12 mois précédant l'entrée en formation certifiante en 2018, cette formation certifiante a duré en moyenne 836 heures et s'est étalée sur 204 jours.

Champ : ensemble des personnes ayant suivi une formation certifiante d'au moins 40 heures entre 2018 et 2021, stagiaires de la formation professionnelle, France entière.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

II.3 Des formations plus fréquentes dans les secteurs prioritaires et les secteurs en tension

L'un des objectifs du PIC est de mieux répondre aux besoins de l'économie. Il s'agit d'accompagner les transformations, en développant les compétences dont le système productif a besoin dans un contexte de transformation numérique rapide et pour permettre la nécessaire transition écologique. Dans une optique de plus court terme, il s'agit aussi de répondre aux difficultés de recrutement, déjà présentes au moment de la conception du PIC et qui se sont intensifiées à la sortie de la crise sanitaire. Cette dernière a aussi mis en lumière les besoins dans le secteur stratégique de la santé et des métiers du soin.

Répondre à ces ambitions demande d'activer plusieurs leviers. Il est nécessaire en premier lieu d'identifier précisément les besoins de l'appareil productif, et les compétences nécessaires pour y répondre. Il faut ensuite développer l'offre de formation permettant de répondre à ces besoins. Si une partie de cette offre de formation est assurée par la formation initiale et les nouveaux entrants sur le marché du travail, la formation professionnelle peut également y contribuer. Dans tous les cas, il est nécessaire de susciter la demande pour cette offre de formation.

Ces différentes étapes représentent autant de difficultés. Côté appareil productif, l'identification des besoins en compétences, surtout sur le long terme, n'est pas simple. Si les entreprises ont une bonne vision de leurs besoins en recrutement à court terme, et parfois des difficultés à recruter dans certains métiers, la traduction en besoin de formation n'est pas directe : les tensions ne viennent pas toujours

d'un manque de compétences ; elles peuvent être liées aux conditions de travail proposées. Ces difficultés sont encore plus présentes quand il s'agit d'avoir une vision plus prospective : par exemple, les premiers travaux d'une étude du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) financée dans le cadre de l'évaluation du PIC suggèrent que les besoins de compétences pour faire face à la transition écologique sont moins préoccupants pour les entreprises que les tensions de recrutement à court terme, sauf quand ils sont liés à de nécessaires transformations pour répondre à des obligations réglementaires (comme dans le BTP) ou des évolutions de la demande (dans le commerce). Sous l'égide du Haut-commissariat aux compétences (HCC), un projet est financé par le PIC pour développer un outil de mesure de l'offre et de la demande de compétences, toutes voies d'accès à la formation confondues⁴⁰.

Par ailleurs, même lorsque des besoins en compétences sont identifiés et des formations créées pour y répondre, il n'est pas assuré que cette offre rencontre une demande. L'orientation des demandeurs d'emploi sur telle ou telle formation dépend de multiples facteurs – perspectives anticipées sur les chances de retour à l'emploi selon le métier, mais aussi expériences antérieures, projet individuel et préférences personnelles, qualité des emplois dans le secteur. Enfin, le fait d'avoir suivi une formation pouvant mener à un type d'emploi n'assure pas que la personne occupera *in fine* l'emploi correspondant – par exemple parce qu'elle peut ne pas recevoir d'offres sur ce type d'emploi au moment de sa sortie de formation, ou que des offres sur d'autres métiers se révèlent plus attractives (rémunération plus avantageuse, plus grande proximité du domicile, meilleures conditions de travail, etc.).

II.3.1 En 2021, une augmentation sensible des entrées en formations menant à un métier du numérique, mais moins nette pour les formations du secteur de la transition écologique et du secteur sanitaire et social

Le PIC a-t-il permis un fléchage plus important des formations sur les secteurs définis comme prioritaire ? La base Brest permet d'identifier depuis 2019 seulement les spécialités de formation suivies par les stagiaires, via le formacode⁴¹. Il n'est donc pas possible d'étudier les évolutions avant le PIC, mais on peut décrire la répartition sectorielle des entrées en formation depuis sa mise en œuvre. A noter que toutes les formations ne préparent pas spécifiquement à un métier précis. C'est notamment le cas des formations préparatoires, qui visent principalement à l'acquisition de savoirs de base nécessaires pour suivre une formation plus spécialisée. C'est aussi le cas de formations généralistes comme l'apprentissage de l'anglais ou le permis de conduire, qui peuvent être utiles dans de nombreux domaines. Même dans le cas de formations plus spécialisées, il n'existe pas toujours de relation univoque entre une formation et un métier précis. Plusieurs formations peuvent mener à un même métier, et une même formation peut mener à plusieurs métiers (voir annexe A.4.1 pour des détails). En pratique, on peut identifier au moins un métier ciblé par le domaine de formation⁴² pour un peu moins de deux tiers des entrées réalisées entre 2019 et 2021 (sur le champ des stagiaires de la formation, hors CPF autonomes). Parmi les formacodes identifiés par un lien avec au moins un métier, la moitié correspond à un seul métier, un quart à deux métiers, et un dernier quart à au moins trois métiers distincts.

⁴⁰ Travaux pilotés depuis 2021 par le Réseau des Carif-Oref (RCO), avec Cap Métier en Nouvelle Aquitaine et Emfor en Bourgogne Franche-Comté pour mettre en évidence dans un temps court les désajustements entre besoins des compétences du tissu économique et les qualifications produites par la formation professionnelle, via l'ensemble des voies de formation. Par ailleurs, la Région Centre Val de Loire a financé dans le cadre du Pacte régional d'investissement dans les compétences une plateforme d'identification des besoins en compétences des entreprises (voir chapitre III).

⁴¹ Le Formacode est un outil de référence pour tous les acteurs de la formation professionnelle permettant notamment d'indexer les domaines de formation (voir annexe A.4). Dans la base Brest, un formacode est associé à 83% des entrées en formation sur la période 2019-2021.

⁴² Le Formacode établit des correspondances avec le ROME (Répertoire opérationnel des métiers-emplois) de Pôle emploi et la NSF (Nomenclature des spécialités de formation) du CNIS (Conseil national de l'information statistique) pour circuler d'une nomenclature à l'autre, permettant de faire le lien entre formation et métiers (voir annexe).

Au niveau sectoriel, les entrées dans les formations menant à des emplois dans les secteurs prioritaires ont augmenté entre 2019 et 2021 (voir Figure II.3.1). Elles ont également mieux résisté en termes relatifs pendant la crise sanitaire (voir Figure A. 1 en annexe). La progression la plus sensible s'observe sur le secteur du numérique : 56 000 entrées en formation en 2021 (soit près de 7% des entrées totales) relèvent de ce secteur, soit 15 000 de plus qu'en 2019 (elles représentaient alors 5% des entrées). Pour mettre ces chiffres absolus en perspective, d'après les enquêtes Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo) menées chaque trimestre par la Dares, le secteur « informatique et communication »⁴³ représentent sur la période environ 5% de l'emploi total des entreprises de 10 salariés ou plus, soit environ 750 000 emplois salariés. Entre 2019 et 2021, de 12 000 à 20 000 emplois sont vacants chaque trimestre dans ce secteur d'après les estimations de la Dares, ce nombre atteignant même 30 000 au quatrième trimestre 2021. Ces formations au numérique attirent des profils plutôt qualifiés : moins d'un quart des personnes en recherche d'emploi qui a suivi une formation au numérique entre 2019 et 2021 n'a pas le baccalauréat.

Les entrées en formation correspondant aux métiers du sanitaire et social ont également légèrement augmenté, mais cette hausse est plus modeste. En 2021, on compte 36 000 entrées dans les formations du secteur sanitaire et social, soit seulement 1 000 de plus qu'en 2019, malgré les efforts annoncés à l'issue de la crise sanitaire. Ces formations sont très nettement concentrées sur les deux professions « auxiliaire de vie sociale » et « aide-soignant » (voir Tableau II.3.1), et attirent pour moitié des peu diplômés (diplôme inférieur au baccalauréat, soit une proportion proche de celles de l'ensemble des entrées en formation). A titre de comparaison, toujours d'après les enquêtes Acemo entre 2019 et 2021 on comptabilise environ 1,7 millions d'emplois salariés dans les entreprises de plus de 10 salariés du secteur « santé humaine et action sociale »⁴⁴, soit 12% de l'emploi privé. Le nombre d'emplois vacants a progressé dans ce secteur : entre 30 000 et 35 000 par trimestre en 2019, il passe de 40 000 au premier trimestre 2021 à 60 000 au quatrième trimestre 2021.

Les métiers verts ou verdissants ne sont pas identifiés dans la nomenclature d'activité française des secteurs d'activité. Une classification des métiers a été proposée par l'Observatoire national des emplois et métiers de l'économie verte (Onemev). D'après cette nomenclature, les activités de l'économie verte mobilisent en 2019 près de 1,1 million d'emplois en équivalent temps plein (EQTP), soit 3,9 % de l'emploi total national⁴⁵ : 2,3% pour les « éco-activités », définies comme les activités qui produisent des biens ou services ayant pour finalité la protection de l'environnement ou la gestion durable des ressources, et 1,6 % pour les activités périphériques, produisant des biens ou services favorables à la protection de l'environnement ou à la gestion durable des ressources (sans être pour autant leur finalité première). Une liste des formacodes menant à ces métiers verts et verdissants a également été établie par l'Onemev, en collaboration avec Défi-métiers et Pôle emploi, et actualisée par le Réseau des Carif-Oref en 2021. En s'appuyant sur cette liste assez large⁴⁶, on enregistre en 2021 39 000 entrées en formation conduisant à ces métiers, soit 1 000 de plus qu'en 2019. Le Tableau II.3.1 montre cependant qu'il s'agit pour beaucoup de formations liées aux transports en commun routiers et au nettoyage des locaux (respectivement 22% et 14% de ces formations sur l'ensemble de la

⁴³ Section J de la Nomenclature d'activité française.

⁴⁴ Section Q de la Nomenclature d'activité française.

⁴⁵ Fiche « Economie verte : emplois et métiers » du Bilan environnemental de la France - Édition 2021, service des données et études statistiques (SDES) du Ministère de la transition écologique.

⁴⁶ Il s'agit de formations menant à des métiers verts, dont la finalité et/ou les compétences mises en œuvre contribuent à mesurer, prévenir, corriger les impacts négatifs et les dommages pour l'environnement (par exemple : agent d'entretien des espaces naturels, garde forestier, technicien chargé de la police de l'eau, agent de déchèterie...) ainsi qu'à des métiers verdissants, dont la finalité n'est pas environnementale, mais qui intègrent de nouvelles "briques de compétences" pour prendre en compte de façon significative et quantifiable la dimension environnementale dans le geste métier (par exemple : architecte, poseur en isolation thermique, responsable logistique, jardinier...). La liste des formacodes menant à ces deux types de métiers inclut par exemple les formations « construction maintenance véhicule propre » et « énergie solaire photovoltaïque », mais aussi « transport en commun routier » et « logistique transport » (voir liste en annexe pour le détails).

période), qui ne sont que partiellement liés aux enjeux de la transition écologique. Près de deux tiers de ces formations attirent des personnes n’ayant pas obtenu le diplôme du baccalauréat.

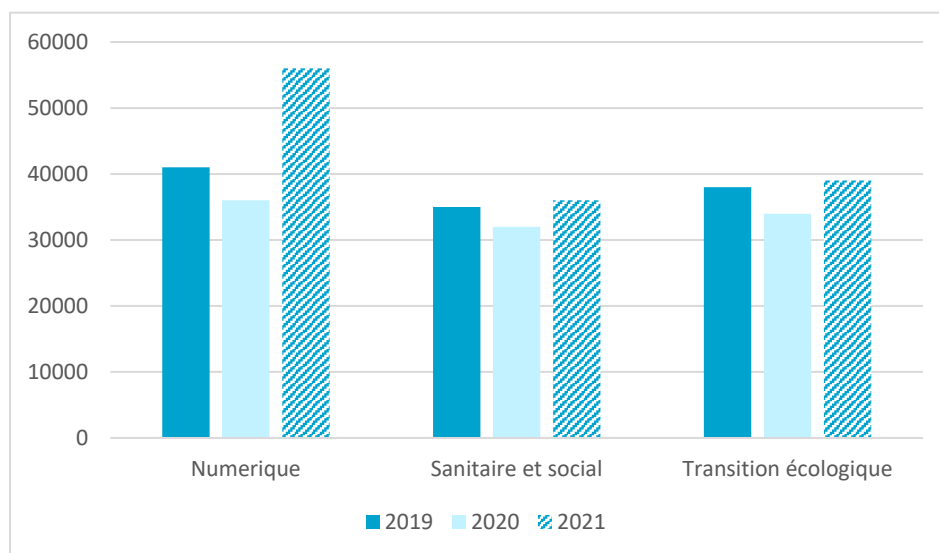
Tableau II.3.1 Principales spécialités de formation des secteurs prioritaires sur 2019-2021

Numérique		Sanitaire et social		Transition écologique	
Libellé formacodes	Part des entrées du secteur(%)	Libellé formacodes	Part des entrées du secteur(%)	Libellé formacodes	Part des entrées du secteur(%)
INFORMATIQUE ET SYSTEMES D'INFORMATION	10,8	AUXILIAIRE VIE SOCIALE	39,9	TRANSPORT EN COMMUN ROUTIER	21,8
CONDUITE PROJET MULTIMEDIA	9,8	AIDE-SOIGNANT	35,4	NETTOYAGE LOCAUX	13,5
MAINTENANCE ASSISTANCE INFORMATIQUE	7,3			TRAVAUX PAYSAGERS	7,3
PROGRAMMATION	6,0			INSTALLATION THERMIQUE SANITAIRE	5,2
INFOGRAPHIE	5,1			MAINTENANCE BATIMENT	4,8
MARKETING DIGITAL	4,5				
RESEAU INFORMATIQUE	4,3				
PROGRAMMATION WEB	3,3				

Champ : Stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière, 2019 à 2021.

Source : Dares, base Brest (octobre 2022)

Figure II.3.1 Evolution des entrées en formation menant à des emplois des secteurs prioritaires de 2019 à 2021



Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière.

Source : Dares, base Brest (octobre 2022).

II.3.2 Une part importante des formations prépare à un métier en tension, mais ces tensions ne sont pas toujours liées à un manque de compétences

En complément d'un investissement dans les secteurs prioritaires, le PIC vise également à réduire les difficultés de recrutement en ciblant les métiers en tension. Déjà présent au début du PIC, cet enjeu a pris plus d'ampleur à la sortie de la crise sanitaire, et a conduit à un plan de réduction des tensions de recrutement lancé en septembre 2021. Ce plan est doté de 1,4 milliard d'euros, dont 560 millions d'euros supplémentaires sont fléchés pour la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PIC, avec un accent mis sur les formations en situation de travail. Dans les régions, il a conduit à la signature d'avenants aux Pactes régionaux d'investissement dans les compétences intitulés « Plan de réduction des tensions de recrutement ». Le plan prévoit 50 000 parcours de formation supplémentaires correspondant à des formations de réentrainement intégrant des périodes en entreprises dans les métiers en très forte tension, des formations construites sur mesure, auxquelles s'ajoute le financement de 5 000 actions de formations ciblées sur une trentaine de métiers de la construction et de l'industrie. Le plan prévoit également 15 000 formations supplémentaires associées à une promesse d'embauche, sous la forme d'une formation préalable au recrutement (AFPR) ou de la Préparation opérationnelle à l'emploi (POEI). Cependant, ce plan a été mis en œuvre au cours de l'année 2022 (les avenants aux Pactes régionaux d'investissement dans les compétences ont été signés à partir de la fin du premier trimestre 2022), et il n'est pas possible d'en évaluer les effets avec les données disponibles à la date de la rédaction de ce rapport.

Si la formation est un instrument adapté pour répondre à des difficultés de recrutement provenant d'un manque de compétences, elle ne peut répondre au manque d'attractivité de certaines professions liées par exemple à des conditions de travail difficiles ou à de faibles rémunérations.

Pour isoler les formations pour lesquels augmenter l'offre de formation pourrait se révéler utile pour réduire les tensions de recrutement, on utilise l'indicateur construit par la Dares et Pôle emploi (voir Encadré II.3.1) qui vise à singulariser les métiers difficiles d'accès pour des personnes ne possédant pas la formation requise⁴⁷. Cet indicateur fournit une mesure du lien entre formation et emploi. Dans la suite, on distingue donc trois groupes de formations, en fonction des métiers auxquelles elles préparent. Le premier groupe correspond aux formations qui mènent à un métier en tension souffrant d'un manque de compétences (i.e. caractérisé par un lien fort entre formation et emploi mais sans problème d'attractivité), le deuxième groupe à celles qui mènent à un métier en tension mais pour des raisons distinctes du manque de compétences (notamment un manque d'attractivité). Enfin, le troisième groupe correspond aux autres formations.

Encadré II.3.1 Regroupements des métiers en fonction du niveau de tension associé

La Dares et Pôle emploi publient régulièrement, pour chaque famille professionnelle (FAP), des indicateurs de tension qui correspondent aux déséquilibres observés entre les offres et demandeurs d'emploi, ainsi que des mesures correspondant aux divers facteurs à l'origine de ce déséquilibre. Les indicateurs prennent en compte, pour chaque métier et dans chaque zone géographique, le niveau des difficultés de recrutement anticipées par les employeurs, les offres d'emploi rapportées au nombre de demandeurs d'emploi, et la facilité avec laquelle les demandeurs d'emploi sortent des listes de Pôle emploi. Six indicateurs complémentaires sont estimés, permettant d'identifier les causes possibles des tensions et des difficultés de recrutement : fréquence élevée des besoins de recrutement, conditions de travail ou d'emploi peu attractives, manque de main-d'œuvre disponible, lien fort entre formation et métier (qui rend le métier difficile d'accès pour les personnes

⁴⁷ Le lien spécialité de formation-emploi traduit l'intensité de la relation entre le métier et les spécialités de formation dont dispose les personnes qui l'occupe, à partir de la spécificité et de la concentration des spécialités de formation par métier. Pour plus de précisions, voir la [note méthodologique Dares-Pôle emploi sur les indicateurs de tension](#)

n'ayant pas les compétences requises), ou désajustement géographique entre la demande et l'offre de travail. Chacune de ces dimensions est évaluée sur une échelle de 1 à 5, la note la plus élevée correspondant à un niveau plus fort du facteur mesuré.

On utilise ces indicateurs pour construire les trois groupes de familles professionnelles⁴⁸.

Le premier groupe, dénommé ci-après « FAP en tension souffrant d'un manque de compétences », correspond aux métiers en tension (niveaux 4 ou 5 sur l'indicateur synthétique), avec un lien fort entre formation et métier (niveaux 4 ou 5 de cet indicateur) mais sans problème d'attractivité (niveaux 1 à 3 pour l'indicateur sur les conditions de travail contraignantes). Le deuxième groupe, dénommé ci-après « FAP en tension ne souffrant pas d'un manque de compétences », correspond à l'ensemble des autres emplois en tension. Enfin, le troisième groupe regroupe l'ensemble des autres métiers, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas en tension (niveaux 1 à 3 de l'indicateur synthétique).

Les analyses sont ensuite effectuées au niveau des formations (voir annexe A.4 pour les détails), en distinguant 1. les formations dont au moins un métier cible appartient à une FAP en tension souffrant d'un manque de compétences ; 2. celles dont au moins un métier cible est en tension, mais aucun du fait d'un manque de compétences ; 3. toutes les autres formations.

La Figure II.3.2 illustre que la moitié des entrées en formations correspond à des métiers en tension (soit les trois quart des entrées menant à un métier), mais il s'agit principalement des métiers pour lesquels la source des tensions est, selon la Dares, moins le manque de compétences que l'attractivité (liée par exemple aux conditions de travail). Depuis le début du PIC, ce déséquilibre a été légèrement corrigé. Ainsi, entre 2019 et 2021, la part des formations dans les métiers en tension du fait d'un manque de compétences a progressé : elles représentent en 2021 15% de l'ensemble des formations (et 23,6% des formations préparant à un métier) en 2021, soit 2 points de pourcentage de plus qu'en 2019 sur l'ensemble des formations (et quatre points de pourcentage sur les formations menant à un métier). Cette progression s'est faite au détriment des formations menant à des emplois en tension mais sans lien fort entre formation et emploi (baisse de 3 points de pourcentage de la part de ces formations parmi celles menant à un métier), les formations menant à un métier mais qui n'est pas en tension étant de 22% en 2019 comme en 2021. Cependant, les formations menant vers des métiers pour lesquels les difficultés de recrutement ne s'expliqueraient pas par un manque de compétences représentent toujours 51% des entrées en formation non généralistes en 2021. Cette surreprésentation apparente est à relativiser, compte tenu du nombre de métiers et d'emplois associés à chacun des trois groupes considérés ici. En 2018, on comptabilise (voir Tableau A.5 en annexe) 4,3 millions de personnes occupant un métier en tension avec un lien fort entre formation et emploi, mais plus de 10 millions dans les autres métiers en tension et 7,4 millions dans les métiers sans tension⁴⁹. En rapportant le nombre d'entrées en formation au nombre d'emplois en 2018 des familles professionnelles correspondantes (voir annexe A.4.3), on observe une relation plus équilibrée en termes d'effort de formation par catégorie d'emploi. En 2021, on compte 32 entrées en formation pour 1 000 emplois occupés correspondant à des métiers en tension avec un fort lien formation/emploi, 25 entrées en formation pour 1 000 emplois dans les autres métiers en tension, et 15 entrées en formation pour 1 000 emplois pour les autres métiers.

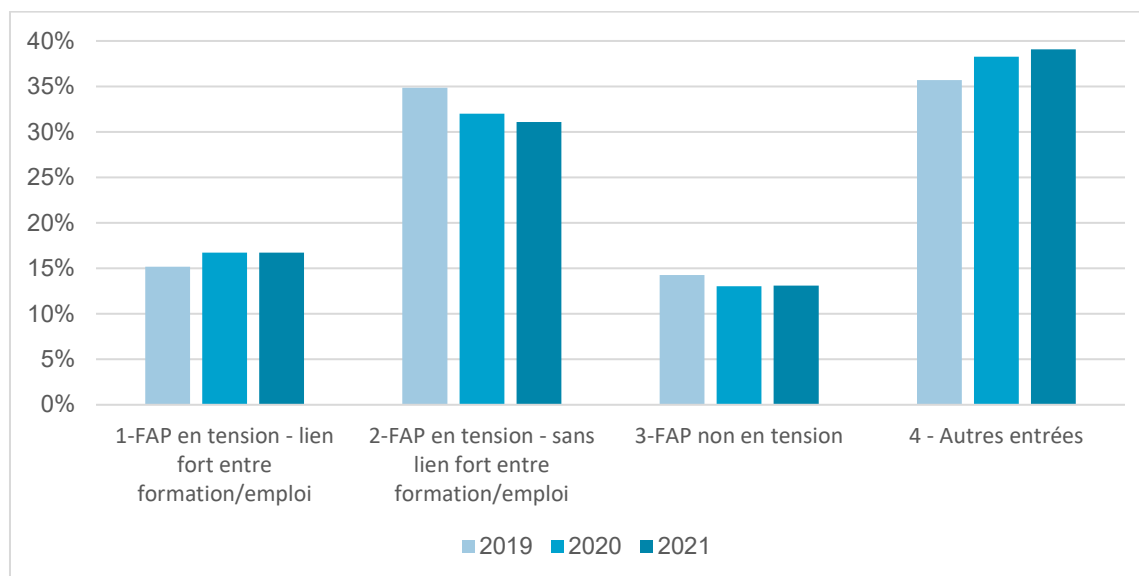
A noter que les formations menant à des métiers en tension pour des manques de compétence attirent moins de peu qualifiés : environ 60% des entrées dans ces formations sont le fait de personnes ayant

⁴⁸ Les indicateurs de tension ne sont pas disponibles pour les familles professionnelles dont les volumes ne sont pas suffisants sur l'année considérée (nombre d'offres d'emploi ou projets de recrutement, nombre de demandeurs d'emploi).

⁴⁹ On comptabilise environ 5 millions d'emplois en 2018 dans les familles professionnelles pour lesquelles l'indicateur de tension n'est pas disponible. Ces estimations sont produites par la Dares à partir de l'enquête Emploi. Les estimations d'emploi par métiers pouvant être imprécises car elles reposent seulement sur un échantillon : les chiffres correspondent à une moyenne mobile sur trois ans ((c'est-à-dire que le niveau d'emplois de 2018 correspond à la moyenne des estimations sur 2017, 2018 et 2019), ce qui permet de lisser les fluctuations qui seraient liés simplement à des aléas liés à la structure de l'échantillon.

obtenu au moins le baccalauréat. A l'inverse, les peu diplômés sont sur-représentés (55%) dans les formations menant à des métiers en tension pour des raisons qui ne sont pas liés à un manque de compétences (et ils représentent 48% des entrées dans les formations menant à un métier qui n'est pas en tension).

Figure II.3.2 Evolution entre 2019 et 2021 de la part des entrées en formation selon le niveau de tension des métiers auxquels elles préparent, sur l'ensemble des entrées en formation hors CPF



Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

L'évaluation qualitative du dispositif expérimental Prépa Projet analyse un exemple de tentative par la Région Bretagne d'allier un ciblage des formations sur les personnes les plus éloignées de l'emploi avec un objectif de réponse aux besoins des entreprises en difficulté de recrutement. L'évaluation montre les difficultés concrètes que les acteurs de la formation rencontrent pour réconcilier ces deux objectifs, surtout quand les métiers en tension le sont par manque d'attractivité (voir Encadré II.3.2).

Encadré II.3.2 Les limites d'une orientation vers les secteurs en tension : le dispositif Prépa Projet en Bretagne

Le programme Prépa projet vise des personnes plutôt autonomes mais ayant besoin d'être conseillées et guidées pour découvrir des métiers, élargir leurs choix professionnels et construire leur projet professionnel.

L'offre d'accompagnement d'une durée maximale de 6 mois est individualisée. Les stagiaires peuvent bénéficier d'une aide financière variant entre 390 euros et 930 euros par mois. Prépa Projet offre des ressources sous forme d'ateliers collectifs (en distanciel et/ou présentiel) complétés par un accompagnement individuel. Chaque personne peut bénéficier d'un ou plusieurs ateliers en fonction de ses besoins qui lui permettent de définir son projet (phase « J'explore mes possibles ») et/ou d'approfondir son projet dans un secteur professionnel et se préparer à l'entrée en formation qualifiante (phase « Je concrétise mon projet »). Les ateliers thématiques inclus dans la phase « J'explore mes possibles » s'adressent à des personnes qui ont besoin de ressources pour engager un parcours ou évoluer professionnellement. Les ateliers de la phase « Je concrétise mon projet » s'adressent à des personnes ayant déjà identifié un secteur professionnel et/ou un métier. Il s'agit d'ateliers dits sectoriels. Au lancement de Prépa Projet, les ateliers sectoriels proposés ciblent pour partie des secteurs en tension sur les territoires, peu ou mal connus des demandeurs d'emploi ou souffrant d'une mauvaise image. Ils offrent aux participants une possibilité d'expérimenter plusieurs secteurs, dans la limite de l'offre proposée par chaque groupement et par la réalité de leur programmation.

Si le dispositif dans sa dimension d'individualisation de la formation préqualifiante semble avoir des résultats positifs sur la confiance en soi et la remobilisation de beaucoup de stagiaires, sur le plan du déploiement du dispositif, la principale difficulté rencontrée à l'échelle des cinq lots étudiés (de manière plus ou moins marquée selon les flux de stagiaires) concerne la mise en place des ateliers sectoriels qui nécessitent un minimum de personnes intéressées (le nombre de 5 est généralement avancé par les groupements) au même moment. Ils s'appuient sur l'utilisation de plateaux techniques et/ou l'intervention de tiers (formateurs, professionnels ou anciens stagiaires de la formation) afin de faire découvrir sous le format d'ateliers des métiers différents pendant 3 à 4 jours à plusieurs semaines. Or, le format à la carte et les entrées et sorties permanentes conçus pour fluidifier les parcours sont des modalités qui compliquent l'organisation de ces ateliers. Un stagiaire intéressé par un atelier sectoriel qui serait annulé faute d'un nombre suffisant de participants peut donc rencontrer des difficultés pour confirmer son projet professionnel, en particulier si son projet n'était pas complètement arrêté à l'issue de la phase « J'explore ».

Concrètement, cela s'est traduit par la programmation d'un nombre d'ateliers sectoriels inférieur à ce qui était prévu, ceci sur l'ensemble des lots analysés. Cette programmation apparaît dépendante de « l'attractivité des secteurs » aux yeux des stagiaires (les ateliers industrie, BTP et transport/logistique apparaissent en tendance moins mobilisateurs) mais aussi du volume de stagiaires accueillis au sein des différents sites. Lorsque le taux d'inscrits dans un atelier est faible, les entreprises hésitent à se déplacer. Elles préfèrent participer aux « enquêtes métiers » des stagiaires (qui consistent à se renseigner sur un métier, par de la recherche de documentation mais aussi de questionnement des entreprises concernées), plus souples à réaliser.

Une autre difficulté mentionnée est celle de la lisibilité de Prépa Projet pour les entreprises dont l'implication est un levier de mobilisation fort pour les stagiaires. Selon une référente territoriale du Conseil régional, les entreprises ne voient pas concrètement leur intérêt dans ce dispositif et parfois le contenu de Prépa Projet ne va pas être assez lisible aux yeux des employeurs. Ceci est à l'origine de la difficulté à mettre en place les ateliers sectoriels. Certaines entreprises interrogées ne connaissent pas Prépa Projet avant la sollicitation des stagiaires pour des enquêtes métiers ou des stages. Le défi pour les organismes de formation est d'adapter leur communication pour mieux faire connaître le dispositif et ses apports pour les entreprises.

La sur-sollicitation des entreprises sur les différents dispositifs déployés dans les territoires est également un frein évoqué. Dans la restauration, c'est le manque de personnel qui ne permet pas d'accueillir des stagiaires ou de participer aux ateliers sectoriels. Le protocole sanitaire appliqué dans les entreprises a été aussi une difficulté pour les organismes de formation à organiser des visites de découverte des métiers et pour trouver des stages.

Dans quelques cas, des partenariats effectifs avec des secteurs en tension se sont maintenus le long de l'expérimentation, par exemple dans le domaine du transport. Localement des représentants du secteur de l'industrie ont participé au dispositif dans une logique d'amélioration de l'attractivité des métiers. Cette expérimentation n'a cependant pas permis de dynamiser des relations nouvelles et durables entre les porteurs et les acteurs économiques, dans un contexte fortement complexe pour l'ensemble de ces parties prenantes.

Source : Crovella, É., Farvaque, N., Magnier, J., Marchat, Y., Messaoudi, D., Mokeddem, L., & Bergoend, L. (2022), *op. cit.*

II.3.3 Les emplois occupés à la suite d'une formation ne correspondent pas toujours au métier auquel elle prépare

La formation semble une réponse naturelle aux besoins de compétences dans les métiers en tension, mais il est important de se demander quel est le véritable impact de cette approche. En effet, le fait qu'un demandeur d'emploi retrouve un emploi à l'issue d'une formation n'est pas suffisant pour juger de l'efficacité de cette dernière : une opportunité d'emploi aurait pu se présenter même en l'absence de formation. C'est d'autant plus le cas pour les métiers en tension, qui par définition sont caractérisés par une forte demande et pour lesquels les chances de retour à l'emploi sont donc élevées. Le fait de suivre une formation préparant à un métier indique en principe un intérêt pour celui-ci, qui rend plus probable le fait d'occuper un emploi correspondant par la suite. *A contrario*, une même formation peut conduire à plusieurs métiers : un demandeur d'emploi qui acquiert des compétences pour un métier pourra *in fine* occuper une profession distincte de ce métier.

De fait, d'après des travaux récents menés par la Dares (voir Encadré II.3.3), seulement la moitié des personnes ayant trouvé un emploi dans les 12 mois suivant la fin de la formation occupent un métier cible de la formation (en excluant les formations généralistes⁵⁰). Le niveau d'adéquation peut cependant fortement varier selon les types de formation – certaines compétences peuvent être très spécifiques à quelques métiers, ce qui réduit les possibilités d'occuper un emploi distinct du métier cible de la formation. A l'inverse, certaines compétences peuvent être recherchées dans une vaste gamme de métiers, ce qui rend plus probable d'occuper un emploi qui ne correspond pas directement au métier cible. Une étude récente de Pôle emploi observe d'ailleurs de forts écarts entre le métier recherché et celui finalement occupé, même sans tenir compte du fait d'avoir suivi ou non une formation. Cette étude compare les métiers exercés par les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et ayant retrouvé un emploi au cours de l'année 2019. Les auteurs observent que seulement un tiers des demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi exerce le même métier (même famille professionnelle en 87 positions) que le principal métier recherché lors de son inscription à Pôle emploi. Parmi ceux occupant un métier différent de l'emploi recherché, environ un sur cinq occupe un métier de la même famille professionnelle mais près d'un sur deux occupe un métier sans rapport direct avec le métier recherché. L'écart entre métier recherché et métier retrouvé est cependant plus faible pour les métiers réglementés dont l'accès est réservé aux titulaires de certifications et de formation spécifiques.

Cette partielle déconnection entre les spécialités sectorielles des formations et les emplois occupés implique que les évolutions quantitatives des entrées en formations dans les secteurs prioritaires ou en tension, décrites dans la section précédente, ne se traduiront pas complètement en entrée dans ces secteurs. Il est probable qu'une partie des personnes formées (la moitié si on interprète littéralement l'estimation de la Dares) occuperont, au moins à court terme, des emplois différents de ceux pour lesquels elles ont été formées, ce qui ne contribuera pas directement à la réduction des tensions de recrutement.

A contrario, on pourrait penser que des formations qui ne préparent pas directement à des métiers « cibles » permettent *in fine* à des personnes en recherche d'emploi d'acquérir des compétences rendant plus probables d'occuper un emploi en tension. Cependant, les résultats intermédiaires d'une étude menée dans le cadre de l'évaluation du PIC suggèrent que, même pour certains métiers en tension, les employeurs donnent rarement suite à des candidatures de demandeurs d'emploi venant

⁵⁰ Cette faible adéquation entre spécialité de formation et emploi s'observe dès la formation initiale. D'après les enquêtes Génération du Cereq sur les sortants de formation initiale, environ 41% d'entre eux occupent un métier en adéquation avec leur spécialité de formation, et cette proportion évolue peu ensuite (Giret, J., Lopez, A. & Rose, J. (2005). Des formations pour quels emplois ?. La Découverte). Voir également Charnoz, P. (2011), « L'adéquation entre spécialité de formation et emploi, et son impact sur les salaires », Insee références Edition 2011, qui observe que 40% des salariés ayant une spécialité de formation occupent un emploi en adéquation avec celle-ci.

Encadré II.3.3 Quels métiers occupés selon la spécialité de formation ?

La Dares a étudié le lien entre la spécialité de formation et l'emploi retrouvé. Parmi les personnes occupant un emploi d'au moins un mois dans les 12 mois suivant la *fin* de la formation (et non comme ici l'entrée en formation), environ 33% des personnes occupent un métier cible de la formation. Cette proportion monte à 52% lorsqu'on exclut les formations généralistes.

Ce taux est très variable en fonction des spécialités de formation, comme l'illustre le Tableau II.3.2, qui présente les métiers exercés par les stagiaires des formations d'aide-soignant d'une part, et d'engin de chantier de l'autre.

Les métiers exercés par les personnes ayant suivi un métier d'aide-soignant sont très concentrés : plus de trois quart de ceux qui ont retrouvé un emploi dans les 12 mois après la fin de la formation occupent un métier cible de la formation (77%), et 10% occupent des métiers dans le « halo », c'est-à-dire des métiers proches en termes de compétences requises, mais parfois moins qualifiés ou dans un secteur d'activité distinct (ici agents de service hospitaliers, aide à domicile ou aides ménagères notamment). Seulement 13% occupent des métiers distincts.

A l'inverse, moins d'un tiers (31%) des stagiaires de la formation d'engin de chantier qui ont occupé un contrat d'au moins 30 jours dans l'année après la fin de la formation occupent un métier cible, 21% un métier du halo de ce secteur, mais près de la moitié occupe un métier qui n'est pas en lien avec cette formation.

Tableau II.3.2 Métiers exercés par les stagiaires de formation d'aide-soignant et engin chantier

AIDE-SOIGNANT		ENGIN CHANTIER	
Première PCS	Part	Première PCS	Part
Métiers cibles de la formation	76,9	Métiers cibles de la formation	30,5
Aides-soignants	74,6	Conducteurs qualifiés d'engins de chantiers du bâtiment et des travaux publics	13,3
Aides médico-psychologiques	1,2	Ouvriers non qualifiés des travaux publics et du travail du béton	4,2
Autre métier cible	1,1	Conducteurs d'engin lourd de levage	3,4
Halo dans le secteur	9,5	Conducteurs d'engin lourd de manœuvre	2,9
Agents de service hospitaliers	5,5	Autres ouvriers qualifiés des travaux publics	2,3
Aides à domicile, aides ménagères, travailleuses familiales	3,9	Autre métier cible	4,4
Autre métier du halo	0,2	Halo dans le secteur	21,3
Autre métier	13,6	Conducteurs routiers et grands routiers	7,1
Ensemble	100,0	Maçons qualifiés	5,4
		Ouvriers non qualifiés du gros oeuvre du bâtiment	3,6
		Ouvriers qualifiés de la manutention, conducteurs de chariots élévateurs, caristes	3,1
		Autre métier du halo	2,1
		Autre métier	48,2
		Manutentionnaires non qualifiés	3,1
		Ouvriers agricoles sans spécialisation particulière	2,4
		Ouvriers non qualifiés divers de type industriel	1,9
		Ensemble	100,0

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 3 ; catalogue RCO.

Champ : entrées en formation au titre de stagiaires de la formation professionnelle entre 2017 et 2019 ayant obtenu un contrat de travail d'au moins un mois dans les 12 mois suivant la sortie de la formation.

Note : parmi les personnes ayant suivi une formation d'aide-soignant, 76,9% ont occupé dans les 12 mois suivant la fin de la formation un emploi d'au moins 30 jours dans un métier auquel prépare cette formation.

d'un métier proche mais sans formation directe au métier visé⁵¹, alors qu'en revanche, des CV de candidats en reconversion professionnelle et ayant bénéficié d'une formation (même courte)

⁵¹ Etude menée par une procédure de test de correspondance (« testing ».) Cette dernière consiste à envoyer des candidatures fictives à des offres d'emploi de métiers en tension ayant un fort lien entre formation et emploi, mais sans problème d'attractivité, en faisant varier certains paramètres des candidats comme l'expérience antérieure dans le métier ou la formation initiale.

reçoivent presque aussi souvent une réponse positive que les candidats ayant déjà une expérience professionnelle dans le métier visé. Cela implique que les employeurs sont sensibles au contenu de la formation, dont ils attendent une certaine adéquation au poste, au moins dans les secteurs visés par cette étude.

II.4 Conclusions

En termes quantitatifs, l'effort de formation en faveur des personnes en recherche d'emploi est élevé sur la période de mise en œuvre du PIC. Après le choc de la crise sanitaire, le nombre d'entrées en stage de la formation professionnelle a presque retrouvé en 2021 le niveau de 2019, première année de plein régime du PIC, alors même que la mise en œuvre du CPF a pu se substituer pour certains demandeurs d'emploi à la formation financée par un tiers. Les efforts visant à mieux accompagner les plus fragiles produisent cependant des résultats observables : d'une part, par le développement des programmes nationaux visant à développer les compétences de bases nécessaires à l'accès à la formation ou à l'insertion dans l'emploi, et d'autre part dans la progression des formations préparatoires. Ces formations préparatoires visent à la remobilisation, ou l'acquisition de savoir de base en vue notamment de l'entrée dans une autre formation. L'accès à une autre formation, notamment certifiante, est plus fréquente en 2021 qu'avant le PIC, même si elle reste encore minoritaire. Comme discuté dans le chapitre IV, les freins à l'engagement des personnes les plus éloignées de l'emploi sont multiples.

Un autre objectif du PIC est de mieux répondre aux besoins de l'économie. Les données disponibles ne permettent pas de comparer le niveau des entrées dans les secteurs prioritaires avec celui prévalant avant le PIC. Sur 2021, on observe une nette hausse des formations menant au métier du numérique et, dans une moindre mesure, vers ceux du secteur sanitaire et sociale et des métiers verdissant tels que défini par l'Observatoire national des métiers et de l'emploi de l'économie verte. Avant la mise en place du plan de réduction des tensions, la part des formations menant à des emplois en tension pour un manque de compétence a également progressé sur la période, mais cette approche de la réduction des tensions a ses limites du fait notamment de la diversité des causes des tensions qui ne sont pas toutes liées à un manque de compétences et à la complexité de la relation entre emploi et formation.

III Le déploiement du PIC à l'échelle régionale

Près de la moitié de l'enveloppe budgétaire du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), à savoir près de 7 Md€, est prévue pour renforcer l'offre des Régions en faveur de la formation à destination des personnes en recherche d'emploi. La contractualisation entre l'Etat et les Régions volontaires s'est faite via des Pactes pluriannuels d'investissement dans les compétences, signés pour la période 2019-2022, après une période d'amorçage en 2018 (voir deuxième rapport du comité scientifique du PIC, pour une présentation détaillée des Pactes). Ces Pactes définissent les engagements réciproques de l'Etat et des Régions pour favoriser la formation des personnes en recherche d'emploi en suivant les objectifs du PIC. Toutes les régions métropolitaines, à l'exception d'Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), ont signé un Pacte, ainsi que les 4 territoires ultramarins. En ARA et PACA, la mise en œuvre régionale du PIC est pilotée par la direction régionale de Pôle emploi.

L'échelon régional s'avère un niveau de territorialisation du PIC stratégique, non seulement du point de vue de l'instrument particulier que représentent les Pactes mais aussi dans la perspective de la coordination des moyens investis dans la formation via l'ensemble des dispositifs financés par le PIC.

Dans ce chapitre, nous analysons d'abord les moyens et outils utilisés pour la concertation, la coordination, et le suivi des différents instruments du PIC à l'échelon régional puis nous étudions les logiques d'action des Régions dans la mise en œuvre des Pactes. Enfin nous examinons les effets des Pactes en termes d'évolution des dépenses de formation des Régions et du nombre d'entrées en stage de formation financées par les Régions.

Encadré II.4.1 Les données mobilisées dans le chapitre

Ce chapitre s'appuie sur trois sources d'informations.

Tout d'abord il mobilise les résultats intermédiaires de l'évaluation qualitative du déploiement du PIC à l'échelle régionale. Cette évaluation qui arrivera à son terme en juin 2023 vise à retracer de manière fine la manière dont les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences ont été appropriés et déployés par les acteurs du champ de l'Emploi, la Formation et l'Orientation Professionnelle au niveau régional, ainsi que les interactions entre cet instrument contractualisé et les autres instruments du PIC à la main de l'Etat. Plus précisément l'évaluation vise à comprendre :

- les modalités de déploiement des Pactes et leur registre de justification compte tenu du contexte régional et des ambitions du PIC ;
- les changements introduits par le PIC et ses effets tant au niveau institutionnel qu'au niveau des pratiques très concrètes d'accompagnement et de formation observées sur le terrain ;
- les incitations et décisions qui ont permis d'y parvenir, ou au contraire les contraintes qui n'ont pas été levées et les difficultés qui peuvent être rencontrées ;

L'évaluation repose sur 8 monographies régionales (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand Est, Martinique, Normandie, Occitanie, Pays de la Loire) réalisées à partir de l'analyse de données documentaires, d'entretiens auprès des acteurs institutionnels du système de formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi au niveau national et régional, et de 5 études de cas d'actions de formation émergeant au Pacte ou plus exceptionnellement à un programme national. Les régions retenues présentent des configurations variées avant le lancement du PIC. En particulier, l'échantillon comprend une région dans laquelle le Pacte est porté par Pôle emploi (ARA) et un territoire ultramarin (Martinique). A ce stade, les données qualitatives exploitables issues de ces travaux concernent les modalités de pilotage et de gouvernance du PIC à l'échelon régional et les choix contractualisés dans chaque région. En revanche, les effets du PIC sur les transformations

des pratiques d'accompagnement et de formation sur le terrain sont encore peu documentés par les équipes en charge de cette évaluation.

Ensuite, les données qui permettent d'éclairer l'effort consenti par les Régions depuis la mise en œuvre du PIC proviennent pour les dépenses financières des comptes administratifs des Régions, qui sont transmis à la Dares par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et pour les nombres d'entrées, de la base Brest gérée par la Dares et des tableaux de pilotage du PIC transmis par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Enfin, certaines évaluations des expérimentations régionales menées pour le compte du comité scientifique dans le cadre d'un marché d'évaluation lancé en 2020 et arrivées à échéance sont mobilisées à titre illustratif. Le comité scientifique a confié l'évaluation quantitative et/ou qualitative d'une dizaine de projets expérimentaux financés dans les Pactes et proposés pour évaluation par les Conseils régionaux. Cinq d'entre elles (sur les expérimentations de la modularisation des formations dans le BTP en Bourgogne-France-Comté, de Prépa-projet en Bretagne, de Prépa-rebond Dispositif intégré en Pays de la Loire, du Parcours d'entrée en emploi en Île-de-France et du projet Identification des compétences en Centre-Val de Loire) sont arrivées à leur terme.

III.1 La cohérence de l'investissement dans les compétences à l'échelon régional : un défi pour les services de l'Etat

Le PIC se présente comme une action publique multi-niveaux qui s'appuie sur trois types d'instruments visant à stimuler l'offre de formation à destination des publics les plus éloignés de l'emploi : la contractualisation Etat-Régions, les programmes nationaux et les appels à projets. Ces trois instruments multiplient les canaux de financement de l'offre de formation dans les territoires mais selon des modalités et des temporalités différentes et, d'après les monographies régionales, peinent à être articulés entre eux, faute de moyens, notamment dans les échelons déconcentrés de l'Etat (voir Section III.1.1). Les Pactes ont conduit à un resserrement de la coopération autour d'un nombre d'acteurs opérationnels plus réduit que ce qu'aurait exigé « le quadripartisme de projet » voulu par le PIC (voir Section III.1.2). Le suivi des Pactes souffre également de l'élaboration de règles financières particulièrement complexes et de l'absence d'outils comptables ou de reporting adéquats (voir Section III.1.3).

III.1.1 Des enjeux de coordination des différents instruments du PIC à l'échelle régionale

A l'échelle régionale, le PIC irrigue le système de formation et d'accompagnement des personnes en recherche d'emploi par trois canaux de financement différents.

Tout d'abord, le gouvernement s'est appuyé sur un instrument de contractualisation entre l'Etat et les Régions. Correspondant à environ la moitié des crédits affectés initialement au PIC, les Pactes mobilisent une ingénierie technico-financière inédite et complexe visant à faire prendre en charge par l'Etat les dépenses supplémentaires des Régions par rapport à un montant socle en faveur de la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi que les Conseils régionaux s'engagent à financer en propre (voir infra). Les Régions ont pu faire le choix de mettre en œuvre elles-mêmes les achats de formation correspondants, de déléguer une partie de la mise en œuvre du Pacte à Pôle emploi qui opère alors l'achat de formations, ou encore de ne pas signer de Pacte, auquel cas l'Etat a contractualisé directement avec Pôle emploi (comme c'est le cas en ARA et en PACA). Si le Haut-commissariat aux compétences (HCC) est plus particulièrement impliqué dans les phases de négociation des Pactes et de ses avenants, la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) assure le suivi des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (Pric), en s'appuyant sur un réseau de référents dans les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

Un second type d'instruments est constitué des programmes nationaux portés par des opérateurs publics ou parapublics ayant une bonne couverture territoriale (comme Pôle emploi et l'Afpa) qui les

déployaient selon un cahier des charges unique sur le territoire (voir chapitre II). Le PIC a permis d'abonder des programmes qui lui préexistaient comme la Garantie jeune portée par les missions locales mais a aussi été à l'origine de nouveaux programmes. C'est le cas du programme Valoriser son image pro (VSI) porté par Pôle emploi, de Prépa-compétence porté par Pôle emploi et l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), ou encore de Promo 16-18 déployé par l'Afp seule. L'Etat a alors subventionné directement ces opérateurs. Le HCC avec l'appui de la DGEFP supervise la mise en œuvre de ces programmes nationaux.

Un troisième type d'instruments rassemble les appels à projets nationaux (AAP 100% inclusion, AAP IPR, AAP Prépa-apprentissage...) qui permettent de financer des projets innovants déployés à des échelles très variables (marginale sur l'ensemble du territoire, à l'échelle d'une région, d'un département, d'une ville, de plusieurs localités etc.). La sélection des candidatures et l'animation de la communauté des porteurs de projets ont été du ressort de la DGEFP alors que la capitalisation des bonnes pratiques s'est plutôt opérée au niveau du HCC. Le portage opérationnel de ces appels à projets a été assuré par la DGEFP, à l'exception de l'AAP Repérage et mobilisation des invisibles dont le suivi a été confié à l'échelon régional. L'implication des Dreets dans le suivi des autres appels à projets a pu cependant évoluer dans le temps, et elles ont été notamment associées à la sélection des projets de la 4^{ème} et dernière vague de l'appel à projets 100% inclusion.

La multiplicité des niveaux d'intervention et des instruments assure au PIC une grande souplesse d'action. Mais cela présente des enjeux conséquents de gouvernance, de suivi et de coordination alors que les moyens humains qui y ont été affectés semblent avoir été globalement sous-estimés.

Au niveau central, le HCC placé auprès du ministre du Travail porte l'ambition politique du PIC auprès des acteurs nationaux et régionaux et s'assure de la cohérence des objectifs nationaux du plan. Pour ce faire, la Cour des comptes notait dans son référé du 2 avril 2021⁵² que le HCC dispose d'une équipe de 5 conseillers et chargés de mission, équipe qu'il qualifiait de « restreinte ». Les entretiens menés par les équipes en charge de l'évaluation qualitative du déploiement du PIC dans les régions font apparaître que la DGEFP occupe aux côtés du HCC un rôle crucial : elle est en charge du portage administratif et budgétaire du PIC. Elle assure également le portage de la plupart des AAP nationaux. Elle se trouve en outre au croisement des différentes interventions des acteurs nationaux : elle doit s'articuler avec les équipes du HCC sur les différents projets du PIC (y compris lorsqu'ils sont délégués à d'autres opérateurs nationaux comme la Caisse des dépôts) ; mais également avec les acteurs du Service public de l'emploi - SPE (Pôle emploi, missions locales, et Cap emploi) dont elle a par ailleurs mission de coordonner les actions (au sein du comité du pilotage SPE hebdomadaire). Elle est en charge de la préparation et de l'animation des instances nationales de pilotage du PIC. Elle doit aussi assurer des flux d'informations descendants et ascendants avec les référents Pacte dans les Dreets (cf. ci-après). Ces différentes activités induisent une charge de travail qui en l'état de son organisation oblige à une priorisation permanente. Au sein de la DGEFP, les activités ayant trait au PIC se sont structurées progressivement jusqu'à, à l'heure actuelle, être assurées par le Pôle « Évaluation et prospectives » et un « pôle PIC » dédié. Au sein de ce pôle, trois agents sont principalement en charge du suivi des Pactes, ce qui ne permet pas d'avoir un référent par région (chaque référent à un portefeuille de 5 à 6 régions).

Au niveau déconcentré, les moyens dédiés au PIC tous programmes confondus au sein des Dreets sont plus limités encore. De plus le déploiement du PIC à l'échelle régionale s'effectue dans un contexte de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat déjà bousculés par la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015, puis percutés par la crise sanitaire de 2020 et restructurés en 2021 dans une logique de gain d'efficacité (transformation de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) en Dreets). Cette succession de chocs organisationnels a contribué à déstabiliser ces services régionaux et y a

⁵² Cour des comptes. (2021). « La conception et la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences ». Référé S2021-0673.

alimenté un *turn over* important. Enfin, seule une Région parmi les 8 étudiées a accepté de mettre à disposition un de ses agents auprès de la DREETS pour renforcer le suivi du Pacte.

Les équipes en charge de l'évaluation du déploiement du PIC à l'échelle régionale convergent sur le constat d'un pilotage transversal du PIC faiblement investi par l'Etat à ce niveau de l'action publique. L'échelon régional n'est désigné comme un niveau pertinent de gouvernance et de pilotage des actions que pour les Pactes, et pour l'AAP « Repérer et mobiliser les publics invisibles » dans une moindre mesure. Il est ainsi révélateur que bon nombre de Dreetts ont été dans l'incapacité de fournir des chiffres sur le nombre de participants aux programmes nationaux et aux AAP dans leur région. Du fait du sous-dimensionnement évoqué ci-dessus, les services déconcentrés sont peu à même d'assumer le nécessaire effort de mobilisation et de coordination des acteurs très variés impliqués dans le déploiement du PIC, ne serait-ce que dans une dynamique interministérielle. Les équipes d'évaluation notent ainsi dans toutes les régions enquêtées la faible implication des rectorats et de la Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (Drajes) alors que les décrocheurs sont un public cible de bon nombre d'actions du PIC.

En outre, les monographies montrent à ce stade un faible effort d'articulation entre les AAP nationaux et les Pactes aux différents échelons de l'administration. Au sein des Dreetts, ces deux instruments sont généralement suivis par des services différents, sans organe de coordination transversale. Suite à la fusion des Régions, les référents des AAP et du Pacte peuvent même être affectés sur des lieux d'exercice différents, comme en Grand Est où le référent Pacte est à Nancy, quand le référent « AAP nationaux » se trouve à Strasbourg. Les interactions entre les AAP, les programmes nationaux et les actions du Pacte, en termes de concurrence ou au contraire d'effet de levier (notamment des actions relevant de l'AAP « Repérer et mobiliser les publics invisibles » sur le sourcing des actions du Pacte) ne sont pas véritablement anticipées et donc pas mobilisées. Des efforts d'ajustement ponctuels et *ad hoc* ont pu être fournis pour limiter les effets de concurrence lorsque des programmes nationaux sont venus percuter des actions régionales phare, notamment dans les Régions très actives sur le champ de la formation. En Occitanie, on relève un exemple de coordination entre programme national et offre de formation régionale : suite à l'intervention du HCC, le programme Prépa-compétences y a été raccourci de 20 à 6 jours pour servir de passerelle vers un dispositif de mobilisation similaire développé par le Conseil régional (Projet Pro). Cette même Région a dû en revanche suspendre le dispositif Déclic à destination des jeunes décrocheurs qu'elle mettait en œuvre depuis 3 ans pour permettre le déploiement du dispositif Promo 16-18 ans porté par l'Afpa dont il était trop proche. Enfin la PLACE, la plateforme collaborative des acteurs du PIC animée par les CARIF-OREF, a facilité les liens entre les parties prenantes aux AAP nationaux aux différents échelons mais reste un outil relativement peu approprié à la fois par les opérateurs des programmes nationaux et par les structures impliquées dans la mise en œuvre des Pactes au niveau régional. Dans les 8 régions ayant fait l'objet d'une monographie, rares sont les régions où la plateforme a pu constituer un espace d'animation dynamique pour la transformation de l'offre de formation au niveau régional ; elle ne constitue donc pas un levier d'articulation territorial significatif alors que la territorialisation des AAP nationaux s'avère complexe avec des lauréats peu visibles et parfois peu implantés localement.

III.1.2 Une coopération renforcée au sein du triptyque Région/Pôle emploi/Etat à l'occasion des Pactes mais des difficultés à engager le quadripartisme de projet voulu initialement

Au niveau régional, les Pactes repositionnent l'Etat comme partie prenante des politiques de formation professionnelle, dans un contexte de décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage déjà ancienne. Ce retour de l'Etat se manifeste par l'action du HCC, chargé de négocier les grandes orientations stratégiques directement avec les Régions, avec des échanges en continu pour tenter de lever les différentes barrières au déploiement du PIC, avec une forte réactivité. Plusieurs arbitrages importants sont ainsi réalisés, région par région, qui portent notamment sur le périmètre du Pacte : que cela concerne le public cible (plusieurs Régions ayant demandé à ouvrir le public prioritaire aux détenteurs d'un niveau baccalauréat ou plus), la comptabilisation de ce qui est

considéré comme une action de formation professionnelle, de ce qui rentre dans le cadre des dépenses éligibles (revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, mise à disposition d'ordinateurs pour les stagiaires lors de la crise sanitaire, ...) et du lissage des crédits Pric dans le temps.

Pôle emploi est un acteur opérationnel essentiel du PIC à l'échelle régionale et ce à trois titres : au titre de prescripteur de l'ensemble des actions de formation ouvertes aux demandeurs d'emploi, au titre de financeur d'actions de formation collective et individuelle sur budget propre et enfin au titre d'acheteur d'actions de formation pour le compte de certaines Régions. L'articulation entre les Régions et Pôle emploi sur l'achat de formations est donc apparue comme un axe stratégique et opérationnel du déploiement des Pactes. Depuis 2015, et parfois même avant, de nombreuses Régions ont conclu des conventions avec Pôle Emploi visant à coordonner l'achat de formation pour les demandeurs d'emploi, conventions qui intégraient déjà pour certaines d'entre elles des délégations d'achats à Pôle emploi pour le compte du Conseil régional. Parmi les 6 régions (hors ARA et Martinique) ayant fait l'objet d'une monographie, on peut repérer trois cas de figure : dans deux d'entre elles (Pays de la Loire et Occitanie) le Conseil régional et Pôle emploi s'étaient répartis l'achat de formation autour d'une ligne claire confiant au Conseil régional la commande des actions de formation collectives et à Pôle emploi les actions de formation individuelles; dans trois régions (Bretagne, Grand Est et Centre-Val de Loire) Pôle emploi et le Conseil régional intervenaient à la fois sur les formations collectives et individuelles, le plus souvent en réservant les formations professionnalisantes à Pôle emploi; et enfin en Normandie les actions de formation collectives étaient de la compétence exclusive du Conseil régional alors que les actions individuelles étaient partagées entre Pôle emploi et le Conseil régional. A l'occasion du PIC et parce que les difficultés à saturer les places de formations prévues par les programmes régionaux de formation devenaient plus aiguës encore, beaucoup de ces Conseils régionaux ont cherché à renforcer la coordination avec Pôle emploi, qu'il s'agisse de réduire les doublons comme en Normandie sur les actions de formation individuelles (celles de moins de 800 heures sont confiées à Pôle emploi, celles de plus de 800 heures au Conseil régional), ou qu'il s'agisse de resserrer le travail conjoint sur l'achat de formations collectives au niveau des territoires comme en Grand Est. En 2018, les collectivités territoriales les moins équipées sur le plan de l'ingénierie de la formation ont actionné plus volontiers l'outil de la délégation de crédits à Pôle emploi pour pouvoir pleinement déployer le Pacte. Le cas des territoires ultramarins est particulièrement symptomatique de ce processus de délégation amplifié par les Pactes (voir Encadré III.1.1).

Encadré III.1.1 La mise en œuvre du Pacte dans la Collectivité territoriale de Martinique

Pour privilégier et sauvegarder la bonne dynamique de déploiement du Pacte, la Collectivité territoriale de Martinique (CTM) née en 2016 a préféré déléguer une part significative de l'enveloppe budgétaire à Pôle Emploi.

En effet, les modalités d'achats de formation par Pôle emploi présentent selon la CTM plusieurs atouts comparatifs. Pôle emploi aurait une capacité à mettre en place des marchés plus rapidement et avec plus de souplesse que la collectivité, grâce notamment à la rénovation du son marché Actions de formations conventionnées (AFC) à partir de 2019. Pôle emploi propose en effet des procédures plus agiles (marchés publics pluriannuels, possibilité d'ajout de modules, conventionnements avec des partenaires externes). Il aurait également une meilleure capacité à innover et à déployer des expérimentations dans le cadre des marchés.

De plus l'arbitrage financier que la CTM a dû mener entre les crédits européens du Fonds social européen (FSE) et les fonds du PIC a conduit la CTM à privilégier les fonds FSE dans le financement des actions de formation, évitant ainsi de perdre ces derniers faute d'avoir été consommés dans les délais impartis.

Enfin le calendrier politique de la CTM, marqué par les élections en juin 2021 et un changement de majorité, a pu la ralentir dans son objectif de renouveler et d'étoffer son catalogue de formations.

Une convention annuelle entre la CTM et Pôle emploi a organisé la délégation de crédit au profit de Pôle emploi, à hauteur de 60% de l'enveloppe financière allouée au titre du Pacte martiniquais. En 2021, du fait du contexte sanitaire spécifique, la CTM a choisi de déléguer à Pôle Emploi 100% de l'enveloppe. Un retour à la répartition initiale 40% / 60% a été décidée pour 2022.

Source : EY-Dictys Conseil, 2022, Evaluation du Plan d'Investissement dans les Compétences à l'échelle régionale. Lot 5 : Etude dans la région Martinique, rapport intermédiaire n° 2, juin 2022, p. 16

Ces proportions d'entrées déléguées sont très variables selon les régions : en moyenne sur la France métropolitaine (hors ARA et PACA) 14% des entrées financées par les Régions sont déléguées à Pôle emploi en 2021 (Voir Tableau III.1.1.). Mais si les Régions Corse, Hauts-de-France et Normandie ne délèguent aucune formation à Pôle emploi (comme les Régions ARA et PACA, mais dans ces deux régions le Pacte est mis en œuvre par Pôle emploi), la Région Grand Est en délègue 40%, les Régions Occitanie et Ile-de-France plus de 20% et les territoires ultra-marins près des deux tiers⁵³.

Les données font apparaître des dynamiques également contrastées : des Régions comme l'Île-de-France, La Réunion, Occitanie et Grand Est ont fait reposer la montée en charge des Pactes de manière croissante sur Pôle emploi, ce qui s'est traduit par une hausse de la part des entrées déléguées à Pôle emploi, alors qu'elles partaient d'un niveau déjà élevé de délégations (c'est le cas notamment des Régions Grand Est et La Réunion) ; la Région Centre-Val de Loire a au contraire préféré faire reposer sur ses propres services l'effort supplémentaire en faveur de la formation professionnelle voulu par les Pactes : le nombre d'entrées déléguées à Pôle emploi a nettement diminué entre 2019 et 2021 en valeur absolue alors que dans le même temps, le nombre d'entrées financées par la Région augmentait significativement. La Région Pays de la Loire présente une configuration encore différente, puisque le nombre d'entrées déléguées a diminué entre 2019 et 2021, alors que l'ensemble des entrées financées par le Conseil régional est resté stable. On notera enfin qu'à l'exception de la Corse, les Régions se caractérisant par une internalisation forte de l'effort de formation (taux d'entrées déléguées inférieur à 5% en 2019) n'ont pas connu de difficultés particulières pour augmenter le nombre d'entrées en formation, et ce même lorsqu'elles étaient à un niveau d'ouverture de places important avant la mise en œuvre des Pactes (cf. Hauts-de-France). D'une manière générale, on n'observe pas de corrélation entre la dynamique des entrées et le taux de délégation.

Plus largement, la coopération entre les Conseils régionaux et les directions régionales (DR) de Pôle emploi s'est trouvée renforcée par le PIC autour des enjeux d'analyse des besoins et de coordination de l'achat de formation, à des degrés divers cependant (notamment en fonction du niveau de délégation, de la clarté des règles de répartition préalable...). Marginalement, les Pactes ont pu directement impliquer Pôle emploi comme financeur en formalisant des objectifs de financement de places supplémentaires en formation réparties entre la Région et Pôle emploi comme c'est le cas en Occitanie (Encadré III.1.2) Si cet étroit travail de coordination de l'offre de formation au niveau régional a été favorisé par une autonomie importante donnée aux DR Pôle emploi sur le pilotage de l'achat d'actions de formation collectives ou individuelles, plusieurs interlocuteurs des Conseils régionaux ont pu pointer des désajustements avec les programmes cofinancés par le PIC et portés par Pôle emploi mais pilotés au niveau national (VSI, POEC...).

⁵³ Pour certains territoires d'outre-mer, il n'a pas été possible d'aboutir à un accord pour les conventions financières en 2020 et 2021, et l'application du Pacte a donc été confiée à Pôle emploi.

Tableau III.1.1 Nombres d'entrées déléguées par les Régions à Pôle emploi entre 2018 et 2021

	2018		2019		2020 (hors CPF autonome)			2021 (hors CPF autonome)		
	Entrées financées Région	Entrées financées Région	dont entrées délégées à PE	% délégation PE	Entrées financées Région	dont entrées délégées à PE	% délégation PE	Entrées financées Région	dont entrées délégées à PE	% délégation PE
Auvergne-Rhône-Alpes*	14 100	13 000	0	0%	10 900	0	0%	16 900	0	0%
Bourgogne-Franche-Comté	14 400	17 500	1 700	10%	17 700	1 700	10%	22 200	1 700	8%
Bretagne	24 900	29 900	1 500	5%	26 800	1 500	6%	35 000	1 500	4%
Centre-Val de Loire	15 300	17 400	4 700	27%	17 300	4 000	23%	21 400	1 400	7%
Corse	2 500	2 000	0	0%	1 900	0	0%	2 000	0	0%
Grand Est	27 900	44 200	17 000	38%	47 200	23 000	49%	43 500	17 500	40%
Hauts-de-France	44 600	60 200	0	0%	54 000	0	0%	66 500	0	0%
Ile-de-France	40 400	53 500	9 000	17%	45 200	7 500	17%	77 900	17 400	22%
Normandie	18 100	24 100	0	0%	24 100	0	0%	30 900	0	0%
Nouvelle-Aquitaine	38 600	38 700	5 000	13%	36 800	5 000	14%	40 400	5 000	12%
Occitanie	48 000	51 500	10 000	19%	48 100	11 200	23%	53 600	11 200	21%
Pays de la Loire	19 700	27 800	7 000	25%	23 900	5 600	23%	27 200	5 000	18%
Provence-Alpes-Côte d'Azur*	15 500	13 900	0	0%	14 600	0	0%	17 600	0	0%
France métropolitaine (hors ARA et PACA)	294 400	366 800	55 900	15%	343 000	59 500	17%	420 600	60 700	14%
Guadeloupe	2 400	4 800	2 200	46%	3 800	1 600	42%	4 900	1 200	24%
Guyane	200	2 100	2 000	95%	3 200	3 100	97%	4 000	3 700	93%
La Réunion	7 400	11 500	4 600	40%	14 000	10 000	71%	15 200	10 000	66%
Martinique	100	1 000	800	80%	1 600	1 400	88%	1 700	1 400	82%
Mayotte	600	1 500	500	33%	900	300	33%	2 600	900	35%
Collectivités d'Outre-Mer (St-Martin et St-P et M)	100	400	200	50%	500	400	80%	400	300	75%
DROM	10 800	21 300	10 300	48%	24 000	16 800	70%	28 800	17 500	61%

Notes: * en ARA et PACA, la mise en œuvre du pacte régional d'investissement dans les compétences est piloté par Pôle emploi.

Sources : Dares, Brest (octobre 2022); DGEFP, tableaux de pilotage PIC (oct. 2019, juil. 2020, juil. 2021), délégations à Pôle emploi ; les effectifs ont été arrondis au centième.

Encadré III.1.2 Un accord-cadre Conseil régional-Pôle emploi original et structurant en Occitanie

Le Pacte régional d'investissement dans les compétences d'Occitanie rappelle les termes de l'accord-cadre signé entre la Région et Pôle emploi en 2017 qui pose le principe d'un co-financement à égalité de toutes les actions de formation entre le CR et Pôle emploi et une rationalisation de l'achat effectué par le CR seul pour les AFC, par Pôle emploi seul pour les actions individuelles :

« En Occitanie, l'accord-cadre liant la Région et Pôle Emploi pour la période 2018-2020 permet notamment d'organiser la complémentarité en matière d'accès à la formation professionnelle, afin de faciliter la lisibilité, la pertinence et la qualité des solutions proposées aux demandeurs d'emploi, et ce pour un meilleur retour à l'emploi. Pour ce faire, la convention porte la mise en place de modalités concertées d'achats de formations individuelles et collectives, selon un principe de cofinancement à part égale (50% Région et 50% Pôle emploi) sur une liste d'actions élaborées en commun. Ainsi, la Région conduit sa démarche d'analyse des besoins de formation, en concertation étroite avec Pôle emploi. En vertu de cet accord, afin de gagner en efficacité et en cohérence, seule la Région achète désormais les formations collectives sur marchés. Pôle emploi contribue aux achats de formation collectifs mis en œuvre par la Région au travers d'une subvention annuelle, qui permet de financer les dépenses de frais pédagogiques, de rémunération et d'aides à la mobilité des actions fléchées, en cohérence avec le règlement de rémunération de la Région. Dans ce cadre, Pôle Emploi contribue aussi, au financement de formations professionnelles dans le cadre du schéma régional des formations sanitaires et sociales à destination des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, les aides individuelles sont des leviers dans le cadre du Conseil en Evolution Professionnelle (CEP), qui permettent d'assurer une réponse à des besoins non couverts dans l'offre de formation collective. Pôle emploi mobilise désormais seul les financements individuels de formation, en complémentarité des programmations d'achat collectifs de la Région. En réciprocité, la Région contribue aux financements individuels mis en œuvre par Pôle emploi par une subvention annuelle, qui permet de financer les dépenses de frais pédagogiques, de rémunération et d'aides à la mobilité des actions fléchées⁵⁴. »

Sur la base de cet accord-cadre, le Pacte formalise des engagements conjoints de la Région et de Pôle emploi :

« Un objectif d'augmentation du nombre de formations financées grâce au plan d'investissement très significatif (+ 33 %)

- Actions collectives : 55 812 places

- Actions individuelles : 24 231 places

_ soit un total de 80 043 places de formation

Ce sont donc 20 000 places supplémentaires qui s'ajouteront à l'effort propre de la Région et de Pôle emploi, réparties comme suit :

- + 10 000 places sur les actions collectives portées par la Région

- + 10 000 places d'actions individuelles portées par Pôle emploi »⁵⁵

Dans certaines régions marquées par une relative fluidité dans les rapports Etat/Région, les monographies régionales montrent que le Pacte a permis de renforcer les relations triangulaires entre la Région, la Dreets et Pôle emploi autour des enjeux de formation professionnelle et d'emploi. Dans la région Grand Est dans laquelle le taux de délégation de places de formation à Pôle emploi est très élevé, le Pacte a intensifié les réunions entre la Dreets et la Région, a offert une opportunité de construction d'un outil de suivi partagé Dreets/Région/Pôle emploi, et a justifié l'invitation de la Dreets

⁵⁴ Région Occitanie. (2019). Pacte régional d'investissement dans les compétences entre l'État et la Région Occitanie, p.84

⁵⁵ Ibid.

au comité de pilotage de la convention Région-Pôle Emploi comme observatrice.

D'autres relations partenariales peuvent en revanche faire défaut pour la mise en œuvre des Pactes. Ainsi, les Conseils départementaux, eux-mêmes dotés de plans départementaux d'insertion pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ne sont généralement pas associés aux Pactes dans la phase de concertation, ce qui ne facilite pas leur implication dans les actions qui les composent. Alors que les allocataires du RSA constituent un public particulièrement important quantitativement et qu'il s'agit de fait d'un public prioritaire du PIC, la place du Département comme chef de file des politiques d'insertion, prescripteurs/orienteurs potentiels des publics qu'ils accompagnent directement, voire comme co-financeurs de formations lorsque les collectivités ont fait ce choix, ne fait généralement pas l'objet d'une réflexion particulière ou d'actions volontaristes dans le cadre des Pactes. En Centre-Val de Loire, alors que plusieurs démarches de Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) avaient été déployées en même temps que le Pacte et qu'elles poursuivaient de nombreux objectifs communs, plusieurs acteurs ont le sentiment que la gestion des SPIE relève des Départements et aux Haut-commissaires à la pauvreté⁵⁶, tandis que celle des Pactes est du ressort des Régions et du Haut-Commissariat aux compétences, sans que ces démarches n'aient été articulées. Le cas du projet expérimental d'ouverture du Parcours d'entrée dans l'emploi aux bénéficiaires du RSA – BRSA - en Région Île-de-France illustre bien les difficultés de coordination entre la Région et les Départements (voir Encadré III.1.3) et ses conséquences en termes de déploiement du dispositif.

Encadré III.1.3 Les difficultés de déploiement du projet Parcours d'Entrée en Emploi (PEE) pour les BRSA (Île-de-France)

Le projet consiste à étendre aux bénéficiaires du RSA (BRSA) un dispositif à destination des jeunes décrocheurs (Neets pour *Not in Education, Employment or Training*) considéré par la Région comme ayant fait ses preuves. Il s'agit d'un parcours individualisé qui vise la remise à niveau, la remobilisation et la préqualification en intégrant des modules de formation "innovants" (projet collectif, Cléa, carte de compétences...). Le projet propose deux types de parcours : le parcours "classique" centré sur la définition du projet professionnel et le parcours "sécurisé" qui associe les entreprises avec des besoins de recrutement.

La gouvernance du dispositif a été l'un des principaux défis posés par l'expérimentation de l'extension du PEE aux allocataires du RSA. L'écosystème francilien de l'insertion est complexe : si les Conseils départementaux sont chefs de file des politiques et des dispositifs d'insertion qu'ils façonnent, Pôle emploi demeure un acteur incontournable de l'accompagnement des allocataires du RSA. La Région, dont l'offre de formation « de droit commun » est déjà accessible à ce public, rebat les cartes avec cette expérimentation, en priorisant explicitement les allocataires du RSA sur son offre. Le PEE est ainsi devenu un dispositif transversal (croisant insertion et formation) et multi-niveaux (un dispositif piloté par la Région pour un public dont l'insertion relève des départements), ce qui a posé la question de sa coordination, notamment pour l'orientation des publics au RSA sur l'action.

Or, pour la Région, cette extension du PEE a davantage relevé d'une opportunité technique (élargir le public cible d'un dispositif destiné aux jeunes dont la dynamique d'orientation faiblissait) que d'une priorité politique. Les allocataires du RSA ne représentent habituellement pas un public prioritaire pour la Région. De fait, l'extension du PEE n'a été que faiblement pilotée par la Région et le déploiement de l'expérimentation a buté sur plusieurs difficultés. D'abord, sur certains territoires, l'absence de concertation quant au public susceptible d'être orienté vers les parcours PEE a contribué à exclure des allocataires en accompagnement social suivis par les services du Conseil

⁵⁶ Dix-huit hauts-commissaires à la pauvreté ont été nommés en septembre 2019 avec pour mission d'assurer le pilotage et la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans les territoires en mobilisant l'ensemble des administrations concernées.

départemental ou par des associations. Par ailleurs, la définition de critères d'orientation de type statutaire dans le dispositif a posé problème aux conseillers de Pôle emploi, attachés au droit commun et peu à même de distinguer des catégories d'allocataires au sein de leur portefeuille de demandeurs d'emploi. Enfin, l'absence de coordination de l'offre de formation entre la Région et les Départements a pu faire dire à certains acteurs que le PEE était redondant ou entrant en concurrence avec des dispositifs départementaux – bien que l'offre de formation destinée aux allocataires du RSA ne soit pas importante.

L'ouverture du PEE aux allocataires du RSA a soulevé des difficultés de gouvernance territoriale. Faute de moyens adéquats, les services déconcentrés de l'État ont peu mis en cohérence les objectifs liés aux différents plans nationaux, qu'il s'agisse du PIC, de la Stratégie nationale de prévention et d'action contre la pauvreté ou encore du Service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

Au total, la faiblesse du pilotage régional du dispositif et l'absence de mise en cohérence de l'offre ont pu contribuer à la lenteur du déploiement du PEE-RSA. À l'issue de la période d'expérimentation (2019 – 2021), seulement 38 % des places réservées aux allocataires du RSA avaient été occupées.

Source : Asdo études. (2022). Évaluation qualitative de l'expérimentation de l'ouverture de l'action PEE aux bénéficiaires du RSA. Synthèse

Bien que le rapprochement de la politique de formation des besoins exprimés par les entreprises soit un objectif des Pactes, et que le cadre d'élaboration de ces derniers stipulait le recours à un « quadripartisme régional de projet »⁵⁷, les Pric n'ont que peu mobilisé les instances quadripartites au stade de la concertation. Et ce même dans les régions, comme la Bretagne, où le dialogue entre l'État, le Conseil régional et les branches professionnelles est reconnu comme un point fort. Les Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) sont globalement peu investis, autrement que comme espace d'information descendante.

Par ailleurs, les partenaires sociaux sont très rarement pilotes d'actions du PIC au niveau régional. L'expérimentation de la plateforme de détection des compétences confiée au Mouvement des entreprises de France (Medef) en Centre-Val de Loire fait figure d'exception et ses résultats ne sont pas encourageants (voir Encadré III.1.4).

Encadré III.1.4 Plateforme de détection des compétences en Centre-Val de Loire

Le projet, lancé en juillet 2019, visait à développer et territorialiser l'analyse des besoins en compétences des entreprises, dans l'objectif *in fine* d'améliorer l'adéquation de l'offre régionale de formation à ces besoins. Initié par l'État, la Région et les partenaires sociaux, il est porté opérationnellement au sein de l'Observatoire Régional du GIP Alfa Centre-Val de Loire. Son comité de pilotage est composé du Conseil régional, de la Dreets (initialement Direccte), du Medef, de l'U2P et de Pôle Emploi.

Le dispositif consiste en une plateforme numérique visant à recueillir et centraliser les besoins en compétences des entreprises (et pas uniquement par métiers). Pour permettre une meilleure appropriation de l'outil, le développement de cette plateforme a été accompagné de la mise en place de réseaux locaux chargés d'organiser des réunions régulières auprès des acteurs impliqués sur les territoires concernés. Cette animation territoriale s'est faite au niveau des zones d'emploi par deux réseaux : les Clubs compétences ciblent les entreprises, et les comités d'acteurs locaux (CAL) les acteurs de l'accompagnement.

L'évaluation établit le constat que trois ans après son lancement, le projet IBC ne semble pas avoir rempli ses objectifs initiaux, et a connu plusieurs réorientations. Les entreprises, cible et maillon

⁵⁷

Cnefop. (2018, 18 avril). [Recommandations méthodologiques du Cnefop pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des Pactes régionaux d'Investissement dans les Compétences concertés en CREFOP.](#)

indispensables du projet, se sont rarement appropriées l'outil. La notion de compétence reste abstraite pour beaucoup, et si sa pertinence pour décrire les emplois est reconnue par tous, elle n'apparaît pas comme une solution immédiate aux problématiques de recrutement des entreprises. Si les Clubs compétences avaient justement comme objet de les sensibiliser à la question des compétences, il n'apparaît pas possible de mobiliser les entreprises pour assister à ces réunions sur cette seule thématique de la compétence. Les Clubs compétences qui ont fonctionné se sont appuyés sur un réseau d'entreprises existants (pilotés par le Medef) et ont introduit la thématique de la compétence par des sujets plus opérationnels (le développement économique, la digitalisation, le télétravail, l'entretien professionnel, l'impact du Covid...). La participation des acteurs du territoire sur un objectif perçu comme flou, insuffisamment opérationnel et sans résultat rapidement visible a été encore complexifiée par la multiplicité des instances sur le territoire.

Source : Mengin, S., Marchan, M. P., Girod, T., & Bonnefoy, M. A. (2022). *op.cit.*

III.1.3 Un suivi technico-financier des Pactes particulièrement complexe

Le suivi sur un plan financier et physique de la réalisation des Pactes qui incombe à l'Etat s'avère particulièrement complexe.

Les règles de financement des Régions imaginées pour les Pactes posent de nombreux problèmes techniques dont certains sont encore irrésolus à ce jour. Les Régions s'engagent en effet à financer un montant de dépenses propres au moins égal à celui qu'elles auraient effectué en l'absence du PIC. Ce montant, appelé « socle », se base sur le montant des dépenses de 2017, ajusté en fonction des spécificités régionales et notamment pour déduire les dépenses liées à la mise en œuvre du plan « 500 000 formations supplémentaires » mis en place en 2016. De son côté, l'Etat s'engage à financer les dépenses de formation qui dépassent ce socle, avec un objectif défini en fonction de trois axes d'intervention (deux axes prioritaires « Proposer des parcours qualifiants vers l'emploi » pour 50% des montants, « Garantir l'accès des publics fragiles aux parcours qualifiants » pour 43%, et un axe transverse « S'engager dans l'accélération de la modernisation de l'ingénierie de formation » pour 7% des montants⁵⁸).

Les Pactes reprennent donc un mécanisme déjà présent dans le plan « 500 000 » : les Régions signataires de ce plan s'engageaient à maintenir un niveau socle d'entrées en formation (celui de 2015), les objectifs supplémentaires d'entrées étant financés par l'Etat. Une différence notable avec le plan précédent est que les Pactes portent sur des montants financiers, et non plus des objectifs « physiques » (entrées en formation). Il s'agissait de ne pas reproduire certaines des limites du plan « 500 000 » identifiées par son évaluation⁵⁹, qui étaient de privilégier les volumes au détriment de la qualité, ainsi qu'une très grande rapidité de mise en œuvre pour un effort ponctuel, ayant conduit les Régions à déléguer à Pôle emploi la majeure partie des efforts.

En pratique, les engagements financiers respectifs de l'Etat et d'une Région mis en œuvre dans le cadre du Pacte pluriannuel régional d'investissement dans les compétences sont définis dans des conventions financières signées chaque année. Ces conventions établissent le cadre juridique d'application du Pacte et précisent les engagements financiers des deux parties ainsi que l'allocation de ces fonds. Les versements se font sur le principe de l'avance des frais par l'Etat, pour permettre aux Régions d'engager rapidement des dépenses de formation supplémentaires. Cependant, les dépenses effectives pour un plan de formation étant en général décalées (si une avance est versée à la commande, le solde n'est payé qu'à la fin de la formation, qui peut intervenir plusieurs mois après), l'Etat procède à des versements sur plusieurs années (voir Encadré III.1.5). Dans la majorité des Régions, une avance de 50% est versée à la signature de la convention, en mars de l'année N (voir annexe A.5 pour une présentation plus complète des conventions financières). Par la suite, deux autres

⁵⁸ Pour une description des Pactes, voir notamment le deuxième rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC.

⁵⁹ Voir le [rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires » de la Dares](#).

versements interviennent en N+1 et N+2 d'un montant conditionné au plafond maximal défini dans la convention financière et aux dépenses réalisées par la Région au titre de cette année de convention. Enfin, un bilan entre les versements et les dépenses réalisées a lieu, en théorie, trois années après la signature de la convention⁶⁰. La Région peut solder la convention ou bien, en cas de trop perçu, procéder à un remboursement auprès de l'Etat. Pour permettre le suivi de ces dépenses, les Régions ont depuis 2019 l'obligation d'utiliser une nouvelle nomenclature (voir annexe A.5), qui permet d'isoler les dépenses de formation éligibles au PIC (jusqu'à cette date, ces dépenses étaient estimées par la Dares à partir d'une enquête auprès des Conseils régionaux).

Encadré III.1.5 Un double suivi budgétaire : les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP)

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) a réformé en 2006 la présentation du budget de l'État. Elle a donné par ailleurs au Parlement un contrôle renforcé sur les finances publiques. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la Lolf, l'ensemble des dépenses de l'Etat fait l'objet d'une double autorisation budgétaire par le parlement, en autorisation d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP). Il s'agit d'encadrer les deux extrémités de la chaîne de la dépense, depuis l'engagement juridique jusqu'à l'acquittement de la dernière facture, les paiements pouvant être échelonnés. En pratique, ce principe se traduit par un double suivi budgétaire, à la fois en AE et en CP ; le Code général des collectivités territoriales en définit les modalités d'application pour les Régions notamment.

Par exemple, supposons qu'une Région finance un organisme de formation pour réaliser une action de formation auprès de 500 stagiaires, dont le coût s'élève à 3000 euros par stagiaire et dont la durée s'étale sur deux années civiles, de septembre année N à septembre année N+1. Une avance de moitié est prévue la première année, le solde est versé à la fin de la prestation en fonction des effectifs réalisés.

Dans cet exemple, la Région déclare une autorisation d'engagement l'année N de 1,5 million d'euros. Si la réalisation est conforme à ce qui était prévu, elle devra décaisser en crédits de paiement 750 000 euros l'année N, et encore 750 000 euros l'année N+1. Cependant, si moins de stagiaires que prévus suivent la formation, et qu'ils ne sont que 400 à la fin de l'année N+1, la Région décaissera 750k euros l'année N, et 450k euros l'année N+1. Ainsi, pour connaître la dépense réelle d'un projet pluriannuel, il faut attendre le paiement du solde à la dernière année de réalisation, voire même souvent les années suivantes compte tenu des délais administratifs. On peut dès lors considérer que les AE renseignent sur le budget prévu initialement, tandis que les CP totaux nous informent sur le coût réel de l'action, les dépenses effectivement constatées.

Dans les conventions financières correspondant aux Pactes, les accords se font en termes d'autorisation d'engagements, le suivi s'effectue sur les crédits de paiement (dépenses décaissées par la Région).

La mise en œuvre concrète et le suivi de ces conventions financières s'avèrent en pratique très complexes. Le système de compensation étatique prévoit de couvrir les dépenses des Régions sur des *engagements* financiers de dépenses. Or, les comptes administratifs des Régions, qui permettent de suivre les dépenses des Régions, indiquent les montants *effectivement décaissés* au cours d'une année. Ces dépenses décaissées une année donnée peuvent correspondre à des engagements (commande de formation) pris les années précédentes ou à des engagements pris l'année considérée. Il n'est pas possible avec les documents disponibles de distinguer l'année d'engagement d'une dépense décaissée une année N, ce qui serait nécessaire pour pouvoir suivre précisément chaque convention financière annuelle.

⁶⁰ Dans plusieurs régions, le solde des conventions financières pour l'année 2019, en principe prévu à 2022, a été repoussé d'une année pour prendre en compte des décalages de paiement liés à la crise sanitaire.

En outre, les conventions financières sont par principe pluriannuelles et se chevauchent donc dès 2020 (dit autrement, en 2020, on s'attend à des dépenses effectuées à la fois au titre de la convention financière de 2019 et de celle de 2020). Pour un suivi de chacune des conventions, il faudrait en principe pouvoir isoler dans les dépenses décaissées sur une année ce qui relève de dépenses d'engagements prises les années précédentes au titre d'une convention financière particulière, de celles correspondant à de nouveaux engagements pris au titre de la convention financière de l'année courante. Là encore, ce niveau d'information n'est pas disponible dans les comptes administratifs des Régions. Un suivi précis des conventions demanderait de disposer de l'ensemble des documents comptables correspondant à ces dépenses d'engagement, ce qui nécessite du temps et des ressources qui ne sont pas toujours prévus et disponibles⁶¹. Les comptes administratifs ne sont observés qu'une fois l'année écoulée : les comptes de l'année N ne sont disponibles qu'à l'été de l'année N+1. Ainsi, les contraintes opérationnelles du pilotage, qui ne peuvent se satisfaire d'un tel délai, ont conduit à revenir *de facto* à des objectifs en termes d'entrées en formation et non plus seulement financiers. En pratique, le niveau du socle (c'est-à-dire le niveau d'entrées que s'engagent à financer les Régions), et les entrées additionnelles attendues sont définies à partir d'une clé de répartition entre montant financier et entrées en formation. Cette clé, qui correspond à une estimation du coût moyen des entrées⁶², peut varier selon les régions.

L'ensemble des entrées de la formation professionnelle sont en principe remontées dans la base Brest, avec une information sur le commanditaire de la formation⁶³, qui est actualisée à un rythme trimestriel. Pour disposer d'informations en continu, le comité de suivi du PIC piloté par le Haut-commissariat aux compétences s'appuie sur les inscriptions hebdomadaires en formation enregistrées par Pôle emploi⁶⁴. Cependant, ces sources ne permettent pas un suivi précis des conventions. En premier lieu, par construction, les "entrées socle" ne peuvent pas être distinguées des "entrées Pactes" : la Région dispose d'un montant financier comprenant l'avance de l'Etat, avec lequel elle met en œuvre son plan de formation, mais les entrées supplémentaires liées à l'application du Pacte ne sont pas distinguées de celles liées au niveau de dépenses attendues des Régions. La réalisation du Pacte ne peut s'apprécier en principe qu'à la fin d'une année écoulée, en comparant le niveau d'entrées totales financées par la Région et celui effectivement réalisé. Surtout, il est difficile dans ces sources d'identifier précisément les entrées effectivement financées par la Région. Comme discuté plus haut, dans le cadre des Pactes certaines Régions délèguent une partie de leur action de formation à Pôle emploi. Dans ce cas, Pôle emploi se charge de la commande de formation – et est enregistré comme tel dans la base Brest. Pour estimer le volume d'entrées financées par une Région (c'est-à-dire celles qu'elle a commandées directement, mais aussi celles commandées par Pôle emploi pour son compte), il est nécessaire de disposer d'une information supplémentaire à Brest sur les entrées déléguées par cette Région à Pôle emploi. Enfin, les outils utilisés pour le suivi des Pactes tant sur les

⁶¹ Dernière difficulté, les pratiques de référencement des dépenses au sein des nomenclatures peuvent varier entre les régions. En particulier, la prise en compte des dépenses sanitaires et sociales, qui ne relèvent pas de la formation professionnelle, peut varier d'une Région à l'autre, ainsi que le contenu de la rubrique « Autre ». A ce jour, la doctrine pour déterminer ce qui relève effectivement des dépenses du PIC dans les comptes des Régions ne semble pas totalement stabilisée.

⁶² Pour des détails, voir le second rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (2021).

⁶³ Les principaux financeurs de formation sont les Conseils régionaux, Pôle emploi, les Opérateurs de compétences (OPCO), une association de Pôle emploi et des OPCO pour les préparations opérationnelles à l'emploi (POEC), l'Etat en association avec d'autres opérateurs comme l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) ou encore le stagiaire lui-même (cas du CPF autonome). Dans certains cas, certains financeurs peuvent déléguer à d'autres (par exemple, les Conseils régionaux à Pôle emploi) la commande de la formation : dans la base Brest, les entrées sont enregistrées en fonction du commanditaire de la formation auprès de l'organisme de formation. La plateforme Agora, mise en place pour le suivi du PIC devrait permettre de suivre plus précisément le suivi du financement des entrées en formation, mais elle n'est pas encore totalement opérationnelle au moment de la rédaction de ce rapport.

⁶⁴ Un suivi à un rythme hebdomadaire se fait au niveau du comité de suivi du PIC (piloté par le Haut-commissariat aux compétences) à partir des inscriptions remontées dans le service d'information de Pôle emploi.

dépenses de formation que sur les entrées ne permettent pas un pilotage fin en fonction des objectifs définis par le PIC et rappelés dans les Pactes. Si les Pactes actent une répartition des dépenses de formation en trois axes d'intervention, il n'existe pas de correspondance entre la nomenclature des dépenses et ces trois axes. L'appréciation de cette répartition, en principe prévue à la fin de l'application des Pactes, demandera de disposer de ressources spécifiques pour analyser l'ensemble des éléments.

Au niveau du pilotage au niveau national, les tableaux de suivi des entrées en formation portent sur le volume total ou le nombre d'heures agrégées de formation, mais ne permettent pas de suivre de manière systématique les entrées par type de public (notamment les moins qualifiés ou les jeunes sans qualification, cibles principales du PIC).

L'opérationnalisation de la base de données nationale sur la formation professionnelle, la plateforme Agora⁶⁵, est fortement attendue par les acteurs du pilotage des Pactes pour faciliter le partage d'informations entre tous les financeurs de la formation professionnelle au niveau régional. Or ce projet né en 2015, inscrit dans la « loi travail » du 8 Août 2016, se trouve en 2022 toujours en phase de consolidation.

De fait, le suivi fin des Pactes se heurte à la diversité des systèmes d'information (SI) régionaux. La première étape pour une amélioration des données de reporting se trouve sans doute dans la capacité des acteurs territoriaux à capter, dans leurs SI, les données nécessaires au pilotage décisionnel, si possible utiles aussi bien au niveau national que régional. En attente de l'opérationnalisation de la plateforme Agora, cette capacité aujourd'hui n'est pas assurée de manière satisfaisante, et la captation puis le traitement des informations disponibles pour construire des indicateurs pertinents restent un lourd travail pour les services, parfois à partir de tableurs Excel.

En outre, les indicateurs, la granulométrie et la territorialité des données fournies en vue du décisionnel ne sont pas les mêmes pour un pilotage national, que pour un pilotage opérationnel sur les territoires. Souvent, les acteurs vont privilégier la construction de systèmes d'information répondant d'abord à leurs besoins, avant de répondre à ceux des partenaires. La réponse à des demandes de données elles-mêmes mouvantes de la part de l'Etat (au gré des plans d'urgence notamment) peut s'en trouver entravée. La Région Grand Est s'est trouvée comme d'autres dans cette situation (voir Encadré III.1.6).

Ces multiples limites des outils de suivi comptable et physique compliquent le travail de suivi de la mise en œuvre des Pactes dans un contexte de moyens contraints à la DGEFP et dans les Dreets.

Encadré III.1.6 Une illustration des difficultés techniques de reporting en Grand Est

Pour répondre à ses besoins de suivi, mais aussi ceux de la Dreets/DGEFP, la Région Grand Est, fait évoluer sur la période du PIC (mais sur la base d'une initiative qui lui est antérieure) ses mécanismes de remontée des informations. Au fil de l'eau, elle a adapté son applicatif « Reporting Athena », le système d'information (SI) « décisionnel » de la Région connecté directement sur les SI « de gestion » des marchés et subventions, pour permettre une remontée des données liées au PIC :

- un axe « Pric » a été ajouté, permettant un export des données relatives aux conventions passées avec l'Etat ;
- des ajouts d'indicateurs ont été assurés au fur et à mesure permettant de segmenter les entrées par nature d'action, par type de stagiaire (infra Bac notamment), ou encore au regard des différents publics (public jeunes, ...) au gré des avenants et réorientations politiques du PIC (nombreuses du fait du COVID).

⁶⁵ La plateforme Agora est la plateforme numérique de référence pour la centralisation des données de la formation professionnelle. Elle est mise en œuvre et gérée par la Caisse des Dépôts à la demande de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, et a fait l'objet d'un fort soutien du HCC.

Cela a été possible sans difficulté technique – avec une forte réactivité donc – lorsque la donnée recherchée (ou à la base de l'indicateur à construire) préexistait dans le SI régional de gestion. A l'inverse, l'adaptation du SI décisionnel s'avère bien plus complexe lorsqu'elle suppose non seulement d'ouvrir un champ nouveau dans le SI de gestion (ce qui n'a rien d'évident, les Conseils régionaux évitant non seulement de prendre le risque de déstabiliser le SI qui structure leur activité principale d'achat de formation, et étant légitimement attentifs aux coûts de développement informatique) mais aussi d'intervenir auprès des offreurs de formation, desquels il sera attendu qu'ils remplissent ces nouvelles informations.

Les différents plans additionnels ont fait évoluer rapidement les priorités, et les critères de segmentation de l'offre de formation financée par le Conseil régional Grand Est dans le cadre du PIC : d'abord uniquement des demandeurs « infra niveau 4 » [de certification] ; puis les jeunes, et enfin les Demandeurs d'emploi de longue durée (DELD), ... Ces ajustements politiques supposent un corollaire technique pour que les objectifs soient bien suivis. La Région Grand Est illustre ses difficultés au travers de deux exemples :

- *les « chômeurs de longue durée »* ont été intégrés comme publics à suivre dans le Pacte. Cette information n'a jamais été collectée par le SI de la Région : elle n'y existe pas. Seul Pôle emploi de ce fait peut savoir si le stagiaire est concerné, même s'il est attendu de la Région qu'elle fasse ce suivi. A ce stade de l'évaluation, le Conseil régional espère que Pôle emploi pourra le moment venu trouver une solution *a posteriori*.
- *le suivi du nombre de stagiaires entrés sur les formations financées par le PIC*, qui pourrait apparaître comme une donnée de base dans une convention Pacte. Néanmoins, le Conseil Régional Grand Est ayant de longue date opté pour un achat « à l'heure groupe » (il est acheté à l'organisme de formation un nombre d'heures de formation pour un collectif, souvent avec un minimum et un maximum, mais sans impact du nombre exact de personnes formées), il n'avait pas ressenti le besoin jusqu'à présent de comptabiliser avec exactitude le nombre de personnes formées pour piloter ses marchés. Le Conseil régional a amorcé une transformation profonde de ses modalités d'achat, passant à « l'heure stagiaire », ce qui lui permettra à l'avenir de répondre à cette exigence, mais pas pour le passé. Là encore, seul Pôle emploi est susceptible de pouvoir fournir cette information, sans certitude pour le Conseil régional à ce jour.

Source : Sauléa- Pluricité. (2022). *Évaluation du déploiement du PIC à l'échelle régionale Lot n°4 – Grand Est. Rapport intermédiaire*, 33-34.

III.2 La mise en œuvre des Pactes : quelles logiques régionales d'investissement dans les compétences ?

A ce stade de l'évaluation, les éléments dont nous disposons sur les effets des Pactes sont encore trop parcellaires, du fait des temporalités des monographies régionales mais aussi parce que la mise en œuvre des Pactes s'insère dans des calendriers institués des politiques régionales de formation et des marchés qui peuvent en décaler les réalisations (III.2.1) Il est en revanche possible d'analyser les moyens qui ont été engagés par les Régions d'un point de vue qualitatif et des logiques d'action (III.2.2) et du point de vue des dépenses en faveur de la formation (III.2.3). Ces dernières, en nette augmentation, traduisent une hausse du nombre d'entrées en formation inégale suivant les régions ainsi qu'une augmentation du coût unitaire des parcours de formation (III.2.4)

III.2.1 Le PIC aux prises avec les temporalités instituées des politiques régionales de formation professionnelle

La mise en œuvre des Pactes est un processus de long terme qui s'inscrit dans des configurations d'acteurs et d'instruments qui ont leurs propres temporalités.

Les négociations pour aboutir à la signature des Pric qui se sont déroulées en 2018 se sont insérées dans un calendrier propre de renouvellement des contrats de plan régional de développement des

formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), ces derniers ayant été renouvelés par la loi du 5 mars 2014, et de lancement des Programmes régionaux de formation qui en découlent. L'élaboration des CPRDFOP avait été initiée en 2016 pour établir le diagnostic des besoins sur les territoires à moyen terme dans les nouvelles régions. En Centre-Val de Loire par exemple, une démarche de concertation quadripartite s'est étalée sur un an et demi pour se clore en juillet 2017, deux mois avant le lancement du PIC ; le marché de commande publique qui en découle a couru jusqu'en 2020. Si bien que le Pacte signé en janvier 2019 n'a trouvé sa pleine traduction opérationnelle (au-delà des expérimentations à petite échelle qui sont lancées dès 2018-2019) qu'avec le nouveau Programme régional de formation (PRF) à partir de 2020. En Occitanie, le Programme régional de formations 2019-2022 qui structure l'offre de formation de la Région a été conçu avant la signature du Pacte.

En Normandie, la nouvelle stratégie d'achat du Conseil régional pourtant réfléchi dès 2019, n'est appelée à produire pleinement ses effets qu'en 2022-2023 (cf. Encadré III.2.1).

Encadré III.2.1 Un processus de transformation qualitative de la formation par paliers en Normandie

En Normandie, La dernière campagne d'achat de la Région avait été assurée en 2017 pour la période 2017-2020, soit non seulement avant le PIC, mais dans un contexte économique qui n'avait pas pris de plein fouet la crise sanitaire. Autre spécificité, ce premier PRF au format Normandie nouvelle (post-fusion) avait surtout à cœur d'assurer une transition efficace dans le cadre de la politique régionale et du regroupement des anciens dispositifs Haute et Basse Normandie. L'heure n'y était pas particulièrement à la transformation pédagogique, même si cette dimension était tout de même présente sur certains aspects (ex : digitalisation, ...).

Durant cette période, une fois le Pacte signé, les transformations n'ont ainsi pu être réalisées dans le cadre des procédures d'achat que par touches, là où des espaces d'évolution existaient, entre les règles d'un marché déjà conclu avec les organismes de formation.

Dès 2020, la Région a introduit du « forfait » dans son dispositif #Avenir, dispositif à mi-chemin entre accompagnement et formation, qui fonctionne désormais sur une double logique de paiement des offreurs (au forfait et à l'heure). Les dispositifs « Qualif » et « Savoirs », qui constituent les cohortes les plus importantes de formations dans le cadre du PRF sont passés dans une logique de forfait dans le cadre de la « 2^{ème} génération » d'achat de formation (janvier 2022 pour le premier, mai 2022 pour le second).

La nouvelle politique d'achat, plus structurée et pensée sur le long terme, a été déployée en 2021 pour la campagne de PRF 2022/2024 en cours. Entre temps, le PRF antérieur avait été étendu dans l'urgence une année supplémentaire, faute d'avoir eu le temps de travailler en profondeur sur le sujet en 2020, année au plus fort du COVID.

En renouvelant son programme de formation pour la période 2022-2024, la Région a traduit certaines des orientations contractualisées lors du Pric à l'occasion d'évolutions structurelles : l'évolution de l'unité d'œuvre d'achat, la généralisation de la clause de réexamen, un allotissement différent, l'exigence de modularisation des formations et le recours aux technologies du numériques dans les propositions numériques des organismes de formation.

Source : Sauléa- Pluricité. (2022, juin). Évaluation du déploiement du PIC à l'échelle régionale Lot n°4 – Grand Est. Rapport intermédiaire Dares, 83-84

La temporalité propre des politiques de formation professionnelle régionales dans le cadre de la concertation institutionnalisée ne coïncide pas forcément avec celle de l'Etat qui tente de combiner une logique de transformation structurelle de l'offre de formation avec des objectifs économiques et sociaux plus conjoncturels. En témoignent les rendez-vous de revoyure du Pacte organisés par le HCC et la négociation d'avenants annuels, dont l'Etat se saisit comme autant de moyens de répercuter dans l'action régionale des plans volontaristes conjoncturels visant des publics particuliers (Plan #1jeune1solution, Plan de réduction des tensions). Ce pilotage annualisé des Pactes peut paraître en

décalage avec la temporalité du déploiement de nombre d'actions de formation dans les régions, avec des marchés publics qui sont lancés souvent pour 4 ans. Il laisse également peu de temps à la concertation avec les acteurs du système relatif à l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle au niveau régional.

Les financeurs de la formation professionnelle en région ont eu d'autant plus de facilité à s'approprier les objectifs du PIC que ces derniers étaient cohérents avec des évolutions déjà amorcées dans les années précédentes, notamment à l'occasion du plan « 500 000 formations supplémentaires ». C'est particulièrement net sur les pratiques d'achat et de contractualisation en matière de formation, un point que le PIC devait permettre de faire évoluer (voir en Encadré III.2.2, les principaux modes contractuels présentés par le guide du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) commandé par le HCC)⁶⁶.

Encadré III.2.2 Les principaux modes contractuels mobilisables pour les achats de formation

Les principaux modes contractuels mobilisables sont les marchés publics, la délégation de service public et l'habilitation de service public (ou « Sieg »).

« Le marché public fixe un prix en contrepartie d'une prestation définie dans le cadre d'une relation contractuelle relativement courte (3/4 ans) n'exigeant généralement pas d'investissements lourds car orienté sur l'achat d'actions de formation. Ils peuvent cependant impliquer des investissements et voir leur durée alors prolongée. [...] Les accords cadre sont également mobilisables, à bons de commande ou/et marchés subséquents. C'est le mode d'achat de formations collectives qui est souvent privilégié par exemple pour acheter de la formation « issu du catalogue » de l'organisme de formation. [...]

La délégation de service public (DSP) est un contrat de concession par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques. En contrepartie du droit d'exploitation du service, assorti d'un risque d'exploitation (qui peut porter sur l'atteinte de critères de performance, dans la mesure où il n'est pas envisageable en matière de formation de faire payer une redevance aux stagiaires). La délégation est pilotée tout au long du contrat dans le cadre d'un dialogue de performance et de qualité. La DSP est donc un contrat d'une durée potentiellement longue en lien avec les investissements demandés, notamment adaptée en cas d'investissements importants à porter (création de plateaux techniques). [...]

L'habilitation (Sieg) est particulièrement pensée pour les parcours longs et complexes en raison de l'éloignement à l'emploi de ses bénéficiaires. Elle permet au pouvoir adjudicateur d'ajuster « son » besoin, en continue dès lors qu'il compense les charges engagées. Elle implique alors de la Région qu'elle compense l'ensemble des coûts générés par le besoin ainsi couvert. La loi du 5 mars 2014, qui crée le Service public régional de la formation professionnelle autorise les Régions à habilitier des organismes de formation chargés de mettre en œuvre des actions d'insertion et de formation professionnelle. Ces actions doivent être plus particulièrement destinées à "des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés d'apprentissage ou d'insertion, afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel" et viser l'accès au marché du travail. L'habilitation, dont la durée ne peut excéder 5 ans, fait l'objet d'une convention par laquelle la Région confie à un organisme un "mandat de service d'intérêt économique général (Sieg)" [...]

Enfin, se distinguant des procédures par lesquelles il exprime un besoin précis à satisfaire, un financeur de formation peut souhaiter faciliter le développement de projets innovants portant sur ses priorités de politique publiques. La subvention intervient en soutien financier d'une initiative privée spontanée ou suscitée dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt ou appel à projets. »

⁶⁶ C'est dans ce sens que le HCC avait saisi le CNEFOP pour lui demander de rédiger « un guide de l'achat de formation de qualité permettant de mettre en lumière et de suggérer des modalités d'achat de formation à la fois plus agiles et plus pérennes, et de penser investissements qualité, transformation de l'offre, logique d'amélioration continue et adaptabilité ». Cnefop. (2018, 04 juillet). [Acheter et financer des formations professionnelles de qualité](#).

Par exemple, la Région Bretagne avait entamé une réflexion depuis 2014 sur les modalités d'achat de formation pour y apporter plus de souplesse, de modularisation et d'individualisation : la variation de l'unité d'œuvre adaptée à l'achat (heure centre, forfait session, heure formateur...), les clauses de réexamen, la modification de contrat sans avenant, pratique de l'accord-cadre avec bons de commande sans maximum, le recours aux subventions, etc. Si la Région s'est engagée dans son Pacte à expérimenter de nouvelles modalités d'achat comme le Service d'intérêt économique général (Sieg) ou la délégation de service public, on note à date plutôt une intensification du recours aux outils avec lesquels elle avait l'habitude de travailler. En Centre-Val de Loire, des innovations introduites dans le PRF de 2019 au sujet de la commande d'achat de formation comme la possibilité pour un organisme de formation de proposer de nouvelles offres en cours de marché ont été reproduites dans le Pacte. Toutefois, au Conseil régional on parle d'une transformation « débridée » par le Pacte :

« On a construit ensemble pendant un an le nouveau PRF, en lien avec l'achat et le juridique, pour se réapproprier les propositions d'allotissement⁶⁷. Cela a pris la forme d'un accord-cadre à bon de commande, sans minimum sans maximum avec marché subséquent⁶⁸. En 2015 et 2016, c'étaient des marchés de 2 ans qu'on reconduisait à l'identique. Le Plan 500 000 c'était des limites de 20%, avec la production d'avenants pour ne pas dénaturer le marché. Maintenant, on a de nouvelles techniques d'achats qui nous permettent de répondre aux besoins non anticipés. On a de nouveaux métiers qui tombent dans notre catalogue grâce à ce qu'on appelle nos fonds réactifs. Voilà les techniques telles qu'on les a refondues. Le Pacte nous a débridés ... » (Conseil régional Centre-Val de Loire)

Là encore, les transformations des modalités d'achat de formation sont tributaires de la temporalité des instruments des politiques régionales de formation.

Le calendrier de rénovation du cadrage national de Pôle emploi en matière d'achats de formation a été plus favorable au PIC et à la mise en œuvre des Pactes. Ce nouveau cadrage national, déployé en régions à compter de 2019, a en effet permis de rénover les pratiques d'achat de formation professionnelle et de répondre aux priorités du HCC, à savoir : (i) accélérer l'entrée en formation et (ii) donner accès à la formation aux personnes qui n'en bénéficient pas et/ou ne pouvaient pas en bénéficier. Ces nouveaux marchés AFC de Pôle Emploi (AFC 2019-2022) visent ainsi à proposer des prestations au plus près des besoins des publics PIC en laissant une plus grande marge de manœuvre aux organismes de formation (OF) pour individualiser les parcours de formation.

« Historiquement, on avait des marchés AFC à renouveler qui arrivaient à échéance en 2019. Ils ont été prolongés pour que la situation s'éclaircisse sur qui faisait quoi. Le sujet était pour nous avant le PIC. Le premier constat lorsque qu'il s'est agi de relancer en 2019 c'était que les précédents marchés étaient sur le plan des volumes en voie d'extinction. De moins en moins d'entrées et beaucoup de sessions annulées ou avec des délais trop long. On a travaillé en étroite collaboration avec le HCC sur les besoins et donc en lien avec les objectifs du PIC : accélérer l'entrée en formation et donner accès à la formation aux personnes qui n'en bénéficient pas. » (DG Pôle emploi) »

Pour beaucoup de Régions les crédits du PIC ont donné une marge de manœuvre financière pour accélérer des orientations de politiques de formation professionnelle restées à l'état de projet faute de moyens. Le cas de l'expérimentation du revenu écologique jeune en Région Occitanie rapporté par l'équipe d'évaluation en charge de la monographie régionale est illustrative des opportunités offertes aux Régions par les Pactes. Cette aide financière représente la nouvelle action phare du Pacte en Région Occitanie et sera financée à hauteur de 11,6 millions d'euros, exclusivement par le Pacte. Le revenu a vocation à attirer les jeunes vers des formations concernant un métier de la transition

⁶⁷ Un lot est une unité autonome qui est attribuée séparément. L'allotissement est la décomposition d'un marché en plusieurs lots pour des raisons économiques, financières ou techniques.

⁶⁸ Le marché public est attribué en principe à un seul titulaire alors que l'accord-cadre peut être mono ou multi attributaire. Il permet de pré sélectionner des entreprises en fonction de leurs compétences, conditions et tarifs, pour ensuite les remettre systématiquement en concurrence de façon simplifiée (marchés subséquents), pendant une période donnée (1 à 4 ans).

écologique à l'aide d'une aide individuelle qui pourra être cumulée avec la rémunération des stagiaires de la formation professionnelles et d'autres aides, pour atteindre un « revenu décent », considéré à hauteur de 1000 euros. Cette action a notamment fait l'objet d'arbitrages politiques avec la Ministre du travail, pour éviter l'effet de concurrence avec le Contrat Engagement Jeunes (CEJ).

III.2.2 Trois logiques d'effort pour la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi dans les Pactes

On peut distinguer trois logiques d'action différentes dans les Pactes que chaque Région articule de manière singulière : une logique d'abondement, une logique d'investissement et une logique d'expérimentation.

a) La logique d'abondement

La première logique que l'on peut qualifier de logique d'abondement est à visée volumétrique et consiste à jouer sur le nombre de places dans des actions de formations déjà existantes. Cette logique est actionnée dans un premier temps pour atteindre les objectifs d'entrées supplémentaires inscrits dans les Pactes.

Cette logique quantitative d'abondement pose deux types de problèmes aux Régions. Le premier problème, qui se pose très rapidement après la signature des Pactes, est celui des capacités d'ingénierie et de gestion des achats de formation face au choc de demande de places de formation que produit le Pacte. Certaines collectivités ont pu considérer qu'elles n'avaient pas les moyens suffisants pour instruire elles-mêmes l'ensemble des commandes d'achat supplémentaires. Elles se sont alors tournées vers Pôle emploi pour déléguer l'achat et la gestion d'un volant plus ou moins important des formations du Pacte (voir supra). La plupart des Régions ont cependant renforcé leurs équipes grâce aux crédits du PIC (voir infra).

Le second problème qui rejoint le premier concerne des enjeux de sourcing : une fois les places supplémentaires ouvertes, les organismes de formation peuvent rencontrer des difficultés pour remplir les sessions. Grâce aux crédits du PIC, les Régions ont pu actionner des leviers divers pour accroître le flux d'entrées dans les actions de formation et toucher des publics nouveaux. Pour susciter le recours à la formation, certaines Régions comme Grand Est ou la Martinique ont misé sur des campagnes de promotion et de communication renouvelées dans leur forme : communication sur les réseaux sociaux, création de vidéos sur You Tube, activation de nouveaux relais de communication (auto-école, fédération des buralistes, influenceurs, acteurs de l'éducation populaire...), développement d'un *serious game*...

Ensuite, sur certains territoires marqués par une prégnance des problèmes de mobilité, l'action a pu être dirigée vers une amélioration du maillage territorial de l'offre de formation. Ainsi, en Martinique, Pôle emploi, qui est le principal porteur du Pacte, a profité de la rénovation de la commande publique dans le cadre des nouveaux marchés AFC, pour accroître la couverture territoriale de l'offre de formation grâce à une nouvelle stratégie d'allotissement (mise en place de 6 lots géographiques sur 25) et à une incitation au regroupement des organismes de formation par un nouveau système de cotation.

Le dernier levier consiste à agir sur la concurrence à l'offre de formation de la Région, au travers d'accords ou d'une meilleure coordination avec Pôle emploi notamment puisque celui-ci finance ses propres actions de formation. En Centre-Val de Loire par exemple, le Pacte a entraîné d'abord une internalisation par la Région des actions de formations collectives sur les savoirs de base qui avaient été déléguées depuis quelques années à Pôle emploi. Il a permis d'enclencher une réflexion sur l'opportunité pour la Région d'être seul financeur et acheteur d'actions collectives, en laissant les actions individuelles à la charge de Pôle emploi, dans un contexte de difficultés pour tous les prestataires de la formation à remplir les sessions de formation. La même évolution a été précipitée par le PIC en Normandie face aux difficultés pour remplir les sessions de formation. Alors que la Région avait déjà récupéré en propre toutes les actions collectives, elle a cependant ressenti le besoin de

déléguer ses actions individuelles à Pôle emploi. Les problèmes de concurrence entre des dispositifs portés par l'Etat et les dispositifs régionaux persistent en ce qui concerne l'offre pour les jeunes, sur laquelle l'Etat a particulièrement investi, y compris au moyen des crédits du PIC (Plan #1jeune1solution, Garantie jeunes, Promo 16-18).

Les lauréats de l'AAP « Repérer et mobiliser les invisibles » auraient pu constituer un relai important de sourcing et de ciblage des actions de formation financées dans le cadre du Pacte, et favoriser la montée en charge des actions de formation, en les ouvrant à un public nouveau. Pourtant, même dans des régions avec un nombre de lauréats important, comme en Grand Est qui en compte 18, la synergie entre les actions du Pacte et les projets lauréats ne semble pas avoir été véritablement recherchée.

Du côté de la demande de formation, un certain nombre de Conseils régionaux ont décidé d'agir sur l'incitation financière en relevant les montants de la rémunération ou en proposant des aides financières ciblées sur les publics les plus éloignés de l'emploi, avant que l'Etat ne décide une revalorisation du barème de rémunération des stagiaires⁶⁹. Comme le montrent les monographies régionales, les initiatives en la matière sont toutefois très diverses : les Pays de la Loire ont opté pour un renforcement de la rémunération forfaitaire plancher pour les formations Visa métiers dans les secteurs en tension (entre 450 euros pour les mineurs et 1 002 euros pour les parents isolés) et un abondement du fonds social d'urgence sur conditions de ressources, la Bretagne pour une aide financière au projet de formation de plus de 70h (entre 390 et 930 euros par mois) cumulable avec d'autres aides et sur test de ressources également, la Normandie pour un alignement des montants de rémunération sur le barème le plus avantageux (de 652 euros) et une prime incitative de 100 euros à l'inscription des formations courtes non éligibles au droit à la rémunération, l'Occitanie enfin pour un revenu écologique jeune cumulable avec d'autres aides à hauteur de 1 000 euros maximum (voir supra).

b) La logique d'investissement

La seconde logique est une logique d'investissement dans des outils, des instruments, ou des actions dont le Conseil régional attend des effets structurants et durables sur l'offre de formation et dont ils espèrent qu'ils continueront à produire leurs effets après l'extinction des crédits. Les outils numériques sont au premier rang de ce type d'investissement, même si les réalisations restent incertaines à ce jour. Ainsi la Région Occitanie, qui n'a toutefois fléchi que 15% des crédits du Pacte sur des investissements dans le système de formation, estime que, sans le PIC, elle n'aurait pas pu investir dans le développement d'un outil d'intelligence artificielle pour identifier les besoins de compétence ou dans un plan de modernisation de l'appareil de formation pour un coût de 26 millions d'euros. La Normandie a aussi fait le choix d'utiliser le PIC pour mettre sur pied un outil numérique d'identification des besoins de compétences sur son territoire (Data emploi formation) qui n'est pas opérationnel à ce jour.

En utilisant les crédits du Pacte pour renforcer la fonction stratégique de la gestion des marchés publics, cette même Région Normandie se place également dans une logique d'investissement dans la mesure où ce poste accompagne une transformation durable des modalités d'achat de formation par la Région visible dans le PRF 2022-2024 (introduction de la logique forfaitaire pour une partie des actions, généralisation de la clause de réexamen, réduction du nombre de lots, introduction de la modularisation des formations...). Le recrutement par la Région Grand Est sur les crédits du Pacte de 12 « développeurs de compétence » positionnés dans les Maisons de Région peut aussi être versé à ce type de logique (cf. Encadré III.2.3), ici pour une meilleure territorialisation de la politique de formation régionale. Les mêmes choix ont été effectués en Bretagne et en Centre-Val de Loire (respectivement 14 et 6 chargés territoriaux recrutés grâce au PIC). Le financement de ces ressources humaines sur les crédits du PIC pose la question de leur pérennisation et des possibilités de capitaliser sur les

⁶⁹ La loi sur le pouvoir d'achat a mis en place une revalorisation anticipée de prestations sociales à hauteur de 4% et qui concerne notamment les stagiaires de la formation professionnelle. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Cf. Loi n° 2022-1158 (article 9).

transformations initiées avec des effectifs plus réduits.

Encadré III.2.3 Le recrutement de « développeurs de compétences », un nouveau levier d'animation et de coordination entre acteurs de l'orientation et de la formation en Grand Est

La Région s'est appuyée sur le Pacte pour renforcer ses capacités d'animation territoriales, à travers le recrutement de 12 « développeurs de compétences », localisés dans chaque Maison de Région, qui ont pris leur fonction en 2020. Leur action est particulièrement axée sur l'animation des réseaux d'entreprises, l'animation d'initiatives de sourcing et le montage d'actions de formation sur-mesure. Elle s'inscrit en complémentarité de celle des « développeurs territoriaux », davantage axée sur le recensement des besoins et l'organisation de l'achat, et celle des chargés de développement économique.

Les développeurs de compétences interviennent également sur le lien de proximité auprès des organismes de formation, en particulier dans le but de les sensibiliser et de les professionnaliser sur l'évolution des exigences de la Région concernant la fluidification des parcours.

Au niveau régional, la Région et Pôle emploi tirent un bilan globalement positif de l'action des développeurs de compétences, qui semble avoir favorisé une meilleure interconnaissance entre acteurs et la mise en œuvre d'initiative concrètes autour desquelles organismes de formation et acteurs économiques ont pu se retrouver, ce qui semble susceptible de constituer un levier pour l'essor de « parcours sans couture ».

Plus généralement, la coordination renforcée établie autour de l'analyse des besoins en formation, qui s'appuie notamment sur les Comités territoriaux de développement des compétences et de l'orientation (CTDCO), a également pour vocation à favoriser les parcours sans couture, en garantissant une cohérence de l'achat et de la programmation des formations sur chaque territoire : *« Les coopérations au niveau local permettent aussi de construire le calendrier des achats. C'est important d'avoir la bonne temporalité. Il faut y réfléchir en amont. Si j'achète la préqualif, il faut qu'on s'assure que derrière il y a la qualif sur laquelle la personne peut poursuivre son parcours. »* (DR Pôle emploi).

Ces premières données mériteront cependant d'être confirmées/infirmées auprès des acteurs de terrain dans le cadre des études de cas à venir.

Source : Sauléa- Pluricité. (2022, juin). Évaluation du déploiement du PIC à l'échelle régionale Lot n°4 – Grand Est. Rapport intermédiaire Dares, 64.

Enfin, de nombreux chantiers de modernisation de l'appareil de formation ou d'accompagnement au changement des organismes de formation ont été financés dans le cadre des Pactes, comme le dispositif d'accompagnement des organismes de formation « Transfo » en Centre-Val de Loire.

c) La logique d'expérimentation

La troisième logique à l'œuvre dans les Pric est une logique expérimentale consistant à tester des outils, et des actions nouvelles pour de petits volumes. Leur pérennisation, une fois les crédits du Pric épuisés, repose sur une appréciation, ou mieux une évaluation, de leur réussite. Cette logique expérimentale est institutionnalisée au travers des 3 « projets expérimentaux » que chaque Conseil régional a dû proposer pour évaluation par le comité scientifique d'évaluation avec l'appui de la Dares. Une douzaine de ces projets (voir liste en Annexe A.1) qui ont pu faire ou font l'objet d'une évaluation pilotée à la Dares. Beaucoup de ces expérimentations intègrent un grand nombre de paramètres nouveaux. Des expérimentations peuvent être plus isolées encore comme l'augmentation de la rémunération des stagiaires des Écoles de la 2^e chance (E2C) en Grand Est, à laquelle il a été mis fin suite aux remontées inquiètes des missions locales. En Normandie, le Pacte est venu soutenir la structuration d'une démarche d'expérimentation étendue à la politique régionale de formation dans son ensemble au travers de l'appel à projets « Innovations et qualification » ou « Initiatives territoriales ». Afin de créer les nouvelles actions liées au Pacte, parfois inédites dans leur ingénierie,

la Région Centre-Val de Loire a d'abord choisi un mode expérimental pour ajuster au mieux l'offre. A l'image du dispositif Visa+ Parcours vers l'Emploi, expérimenté en 2019 et 2020, généralisé en 2021 et intégré à l'offre globale du Programme Régional de Formation avec un bon niveau de remplissage.

Pour exploiter pleinement cette logique et envisager des passages à l'échelle, les acteurs régionaux doivent pouvoir disposer d'une capacité d'ingénierie de l'évaluation et de la capitalisation qui leur permette de tirer des enseignements généraux de projets très spécifiques et à petite échelle. Que les projets n'aient pas été considérés comme évaluable selon des méthodes scientifiques éprouvées ou que l'offre d'évaluation par des équipes d'experts ait été insuffisante, seule une petite proportion de projets expérimentaux a pu faire l'objet d'une évaluation dans le cadre des travaux menés nationalement à la Dares pour le compte du comité scientifique. Par ailleurs, il est difficile d'estimer les moyens que les Régions ont consacrés à l'évaluation de ces actions.

III.2.3 Une augmentation des dépenses des Régions en faveur de la formation depuis 2017 alimentée par les Pactes

Comment ces engagements se sont-ils traduits dans les dépenses des Conseils régionaux en faveur de la formation ?

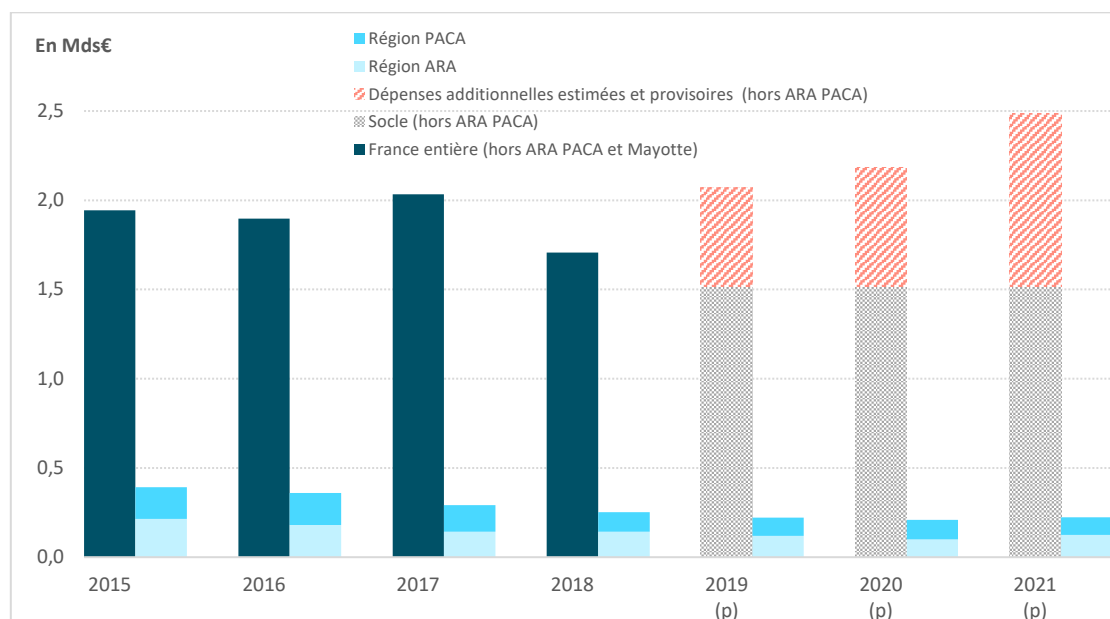
La Figure III.2.1 présente les évolutions des dépenses de formation entre 2015 et 2021, agrégées sur les Régions ayant signées un Pacte, ainsi qu'à titre de comparaison, pour les deux régions ARA et PACA. Il s'agit des montants décaissés chaque année (ce qui correspond donc à des crédits de paiement, voir Encadré III.1.5). Ces dépenses correspondent aux postes de la nomenclature comptable correspondant à la formation professionnelle, hors formation des salariés occupés⁷⁰, donc éligibles aux crédits du PIC. A noter qu'une marge d'interprétation peut subsister dans la lecture de cette nomenclature (voir annexe A.5), et que le niveau net des dépenses des Régions peut donc être marginalement différent. Par ailleurs, la méthodologie de mesure de ces dépenses a changé à partir de 2019⁷¹, et les dépenses de formation avant et après la mise en œuvre du PIC peuvent ne pas être complètement comparables.

Malgré le plan « 500 000 formations supplémentaires » mis en place en 2016 (mais dont les dépenses ont pu avoir lieu au moins en partie en 2017), les dépenses estimées des Régions en faveur de la formation des demandeurs d'emploi sont assez stables entre la période 2015 et 2017 (Figure III.2.1), et même en baisse dans certaines d'entre elles. L'arrêt du plan se traduit par une baisse notable des dépenses en 2018.

⁷⁰ Donc les rubriques 111, 112, 113, 115 et 116 de la sous-fonction 11 (formation professionnelle) de la nomenclature M71.

⁷¹ Jusqu'à 2019, les Régions n'avaient pas l'obligation de décomposer ces dépenses de formation dans les comptes administratifs qu'elles transmettent tous les ans à la DGCL. Ces dépenses étaient estimées par le biais d'une enquête de la Dares. Les concepts sont identiques et définis par la nomenclature M71 (voir annexe A.5). Néanmoins, le changement de méthodologie peut induire des écarts et il n'est donc pas possible d'interpréter les évolutions entre les deux périodes.

Figure III.2.1 Evolution des dépenses des régions en faveur de la formation professionnelle, de 2015 à 2021



Notes : Il existe une rupture de série à partir de 2019 liée au changement de source. Le socle correspond au niveau défini dans les conventions financières, les dépenses additionnelles à ce qui a été dépensé au-delà de ce socle.

Champ : Dépenses en formation professionnelle, France entière (hors Mayotte).

Source : Enquêtes Conseils régionaux (années 2015 à 2018) et Comptes administratifs issus de la Direction générale des collectivités locales (années 2019 à 2021). Les montants correspondent aux dépenses décaissées dans le champ des dépenses éligibles à des remboursements de l'Etat, c'est-à-dire correspondant aux rubriques 111, 112, 113, 115 et 116 de la sous-fonction 11 (formation professionnelle) de la nomenclature M71.

La mise en œuvre du PIC se traduit par une augmentation conséquente des dépenses, et ce dès la première année en 2019 (voir Figure III.2.1). Au total sur les trois premières années de mise en œuvre du PIC, les dépenses de formation éligibles qui ont été décaissées par l'ensemble des Régions signataires d'un Pacte (donc hors ARA et PACA) *au-delà* du niveau « socle » (dont le total sur ces Régions est de 1,52 milliards d'euros) s'élèvent à 2,19 milliards d'euros. Les dépenses sont croissantes avec le temps, ce qui est cohérent avec le fait que les conventions financières sont pluriannuelles et qu'une partie des dépenses engagées sur les premières années du PIC sont payées sur les années suivantes (voir Encadré III.1.5). En moyenne sur trois ans, ces dépenses additionnelles des Régions hors ARA et PACA sont de 48% plus élevées (+0,73 Mds€) que les dépenses des socles définis dans les Pactes⁷².

L'effort additionnel par rapport au niveau initial de dépenses est cependant très variable selon les Régions : ainsi, en moyenne sur les premières années de mise en œuvre du PIC les dépenses totales sont plus de deux tiers plus élevées que le socle en Bourgogne-Franche-Comté (+76% par rapport au socle, fixé à 83 M€), Hauts-de-France (+65%, socle de 199 M€) et Île-de-France (+67%, socle de 193 M€), mais ces dépenses additionnelles sont relativement plus faibles notamment dans les Pays de la Loire (+25% du socle, fixé à 103 M€) et en Occitanie (+29%, socle de 219 M€). Sur les trois ans, les dépenses éligibles ont progressé continuellement dans tous les Régions métropolitaines signataires, à l'exception de Grand Est où elles diminuent de 22% entre 2020 et 2021. En Outre-mer, les retards observés dans la signature des conventions en Guyane et en Martinique peuvent expliquer une forte diminution des dépenses de formation sur ces deux territoires entre 2019 et 2020, et qui, malgré une hausse en 2021, restent en-deçà du socle.

⁷² En 2019, première année de mise en œuvre du PIC, les dépenses de formation éligibles qui ont été décaissées par l'ensemble des Régions signataires s'élèvent à 2,07 milliards d'euros, un montant supérieur de 37% aux dépenses des socles définis dans les Pactes (+0,55 M€). Les Régions signataires ont dépensé au total 2,19 milliards d'euros en 2020 et 2,49 milliards en 2021, soit respectivement 44% (+0,67 M€) et 64% (+0,97 M€) de plus que les socles.

En ARA et en PACA, les deux Régions métropolitaines qui n'ont pas signé de Pactes, les dépenses en faveur de la formation professionnelle n'ont pas ou très peu progressé sur la période.

Comment se traduisent ces dépenses de formation en termes d'entrées en formation ? Sur l'ensemble des Régions métropolitaines signataires d'un Pacte, le nombre total d'entrées en formation financées par les Régions (qui correspond à la somme des entrées financées directement par la Région mesurées dans la base Brest, et des entrées financées via une délégation à Pôle emploi⁷³) a nettement augmenté entre 2018 et 2021 (voir Figure III.2.3). En 2021, 446 000 entrées en stage de la formation professionnelles ont été financées (soit directement, soit par une délégation à Pôle emploi) par les Régions signataires d'un Pacte⁷⁴, soit un niveau en 2021 supérieur de 46 % par rapport au nombre d'entrées financées par ces Régions en 2018 (140 000 entrées supplémentaires).

Ce nombre d'entrées peut se comparer avec le niveau du socle contractuel défini entre les Régions et l'Etat exprimé en termes de nombres d'entrées. Ce niveau socle des entrées a été estimé en 2018 à partir du niveau de dépense socle défini dans les conventions financières en utilisant un coût moyen des parcours de formation⁷⁵. Sur l'ensemble des Régions signataires d'un Pacte, la somme de ces socles est de 277 000 entrées⁷⁶. Si le nombre d'entrées s'est ralenti en 2020, en moyenne sur les trois années de mise en œuvre du PIC, le nombre d'entrées financées par les Régions signataires d'un Pacte est supérieur de 44% au niveau du socle contractuel défini initialement.

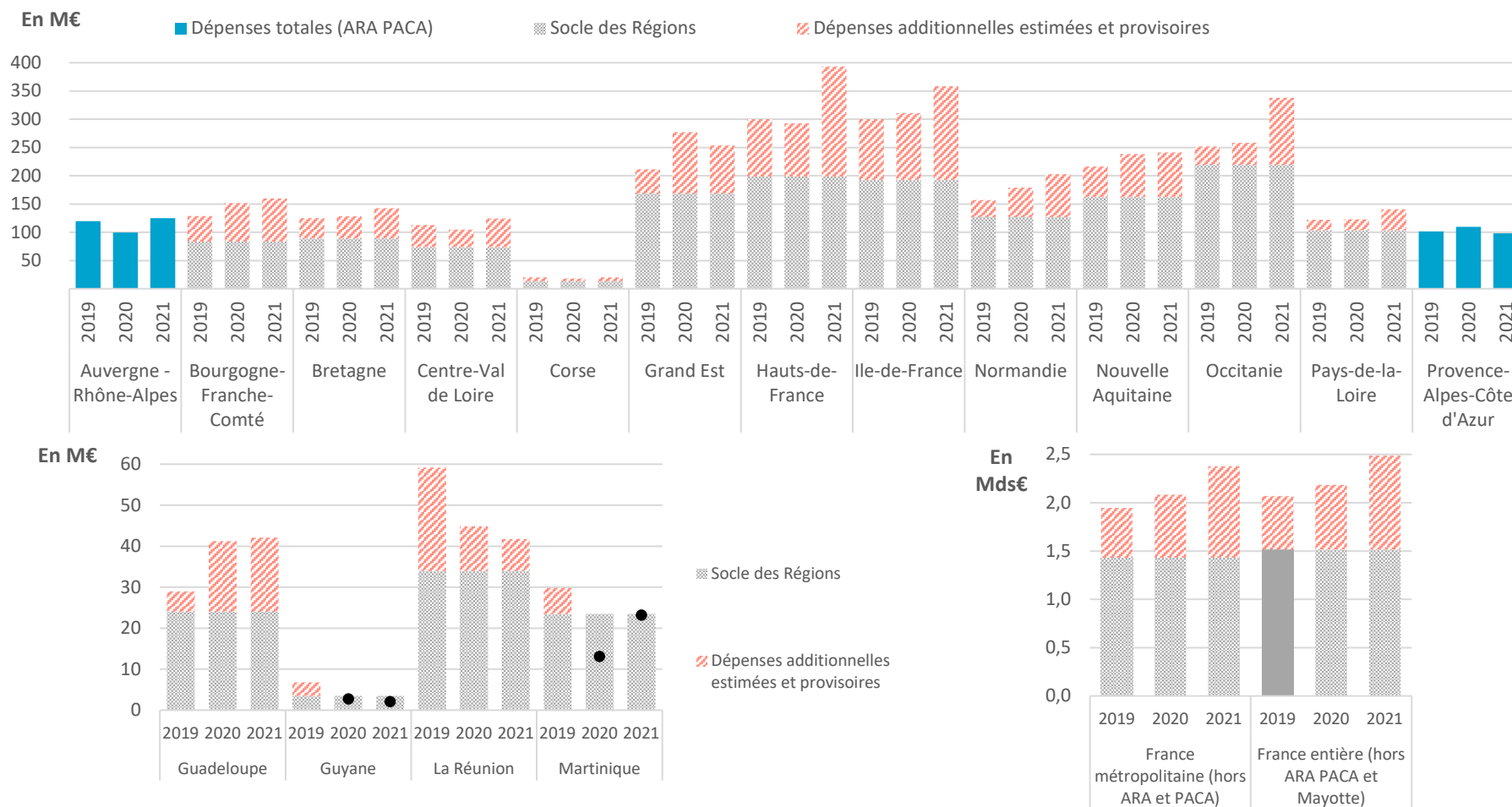
⁷³ Les cibles d'entrées déléguées par les Régions à Pôle emploi sont issues du tableau de suivi utilisé par le comité de pilotage du PIC.

⁷⁴ Champ de la France entière (hors ARA, PACA et Mayotte).

⁷⁵ Ce coût moyen intègre les coûts pédagogiques, la rémunération des stagiaires et les frais annexes (aide à la mobilité par exemple). Il a été initialement fixé à 4 500 euros par parcours de formation pour la phase d'amorçage, et autour de 7 000 euros par la suite (voir pour des détails voir deuxième rapport du comité scientifique du PIC). Néanmoins, il a pu être ajusté dans certaines régions en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi.

⁷⁶ Il est supérieur de 5 000 entrées en 2020, du fait de l'inclusion de 5 000 formations spécifiques hors champ Brest dans le Pacte de la Région Centre-Val de Loire, et inférieur de 10 000 entrées en 2021 du fait d'une révision à la baisse des socles en Occitanie (-4 000 entrées environ) et Grand Est (-11 000 entrées) .

Figure III.2.2 Dépenses de formation entre 2019 et 2021 (pour les régions signataires, décomposition socle et dépenses additionnelles)

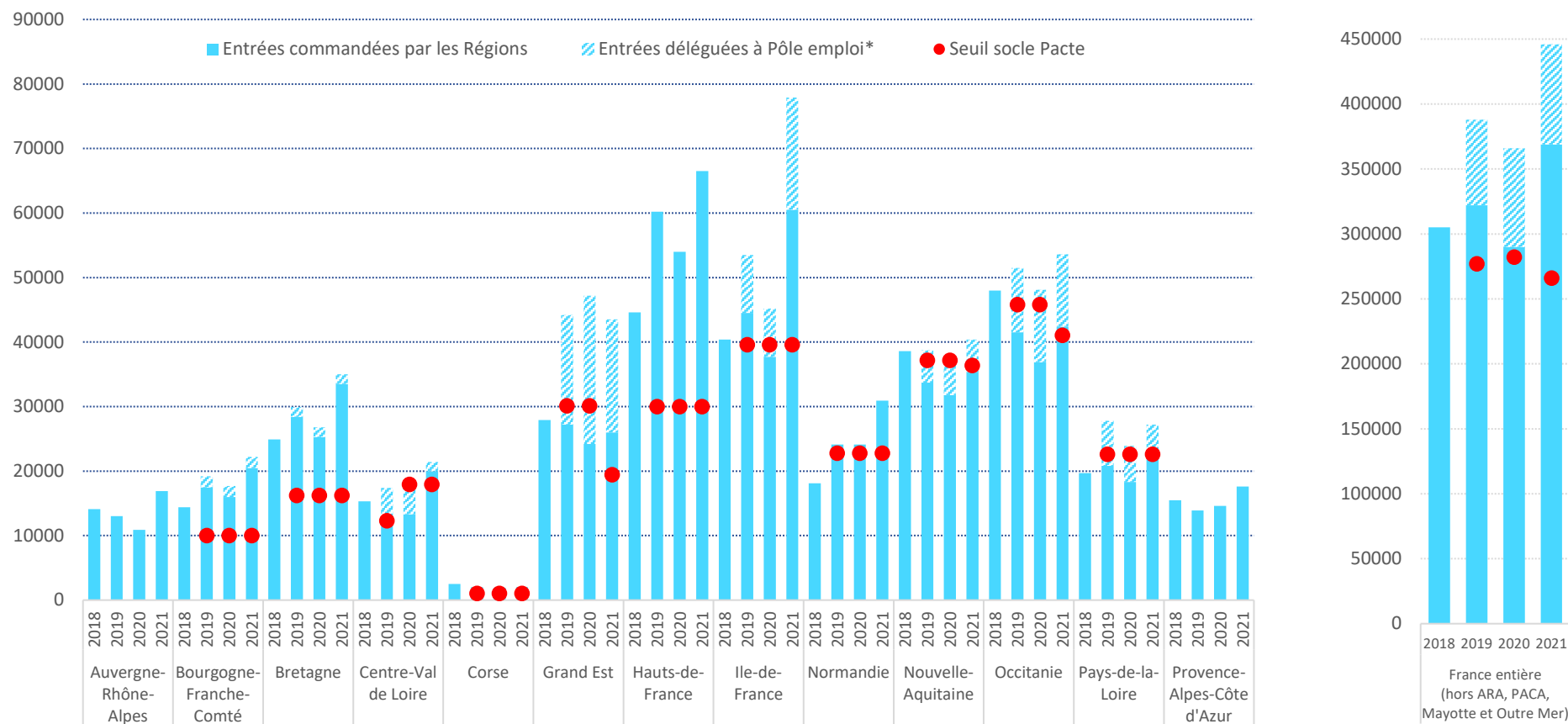


Champ : Dépenses en faveur de la formation professionnelle.

Source : Comptes administratifs issus de la Direction Générale des collectivités locales (années 2019 à 2021), données provisoires.

Lecture : En 2021, la Région Bourgogne-Franche-Comté a dépensé 160 M€ en faveur de la formation professionnelle (hors actifs occupés). Cette dépense se décompose en 83 M€ de socle et 76 M€ de dépenses additionnelles. La Guyane a dépensé en faveur de la formation professionnelle (hors actifs occupés) seulement 2,77 M€ en 2020 et 2,11 M€ en 2021, soit un niveau inférieur au socle défini par le Pacte, soit 3,5 M€. La Martinique est dans un cas similaire en 2020 et 2021.

Figure III.2.3 Evolution des entrées financées par les régions de 2018 à 2021, y compris délégation à Pôle emploi



Notes : Le mécanisme financier socle/pacte est appliqué à partir de 2019. Les socles cibles sont fixés en concertation par les Régions et la DGEFP. Le seuil socle/pacte correspond au seuil au-delà duquel sont estimées les entrées en formation au titre des Pactes. En ARA et PACA, les Pactes sont pilotés par Pôle emploi.

Champ : entrées en formation financées par les conseils régionaux, France métropolitaine ; les effectifs ont été arrondis au centième.

Sources : Dares, Brest (octobre 2022), entrées commandées par les Régions ; DGEFP, tableaux de pilotage PIC (oct. 2019, juil. 2020, juil. 2021), délégations à Pôle emploi (données prévisionnelles *).

Là encore, les situations sont très contrastées selon les régions, en termes de niveau des entrées et du socle initial et des évolutions constatées. Rappelons que le socle des entrées est un niveau contractuel défini entre l'Etat et les Régions, estimé à partir du niveau de dépenses de formation en 2017 en utilisant un coût moyen de formation (voir supra). Ce coût moyen, intégrant éventuellement des coûts d'accompagnement, est susceptible de varier en fonction des caractéristiques des personnes en recherche d'emploi des régions. En Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Hauts-de-France, et dans une moindre mesure Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, le socle contractuel est inférieur au niveau des entrées financées par la Région l'année précédant la mise en œuvre du PIC, en 2018. La Normandie est la seule région pour laquelle le socle est nettement supérieur au niveau d'entrées observé en 2018. Si les socles étaient prévus pour rester constants sur la durée du Pacte, ils ont été renégociés dans trois Régions : une légère hausse en Centre-Val de Loire, et une forte baisse en Grand Est, ainsi qu'en Occitanie.

Dans toutes les régions signataires, le nombre d'entrées en formation a augmenté entre 2018 et 2021. Les évolutions sont cependant très modestes en Nouvelle-Aquitaine (l'écart moyen entre les entrées financées de 2019 à 2021 et le niveau initial du socle est de 4%, et en Occitanie (écart moyen de +12% avec le socle initial⁷⁷). Pour cette dernière Région qui partait d'un niveau élevé d'entrées, la monographie régionale commandée par le comité scientifique a identifié une problématique de prescription et de sourcing liée, selon le Conseil régional⁷⁸, à plusieurs facteurs (voir Encadré III.2.4). La hausse du nombre d'entrées en formation est beaucoup plus importante notamment en Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne et Haut-de-France, où en moyenne sur les trois premières années du PIC le nombre d'entrées financées représentent près du double du niveau du socle, cependant fixé dans ces deux régions à un niveau nettement plus bas que le niveau des entrées réalisées en 2018⁷⁹. En Centre-Val de Loire, Grand Est et en Île-de-France, le nombre d'entrées financées par la Région sur les trois premières années du Plan est supérieur de 50% en moyenne au niveau du socle défini en 2019⁸⁰. Dans plusieurs régions, et particulièrement dans la région Grand Est et les Territoires d'outre-mer, cette progression est permise par une délégation par les Conseils régionaux d'une proportion importante des entrées à Pôle emploi.

⁷⁷ En prenant en compte la réduction du socle intervenue en 2021, l'écart moyen entre les entrées financées sur les trois ans par rapport au socle annuel est de 16%.

⁷⁸ Ce diagnostic devra être confirmé par la prochaine phase des investigations auprès des porteurs des actions de formation.

⁷⁹ En BFC, le socle est fixé à 10 000 entrées, alors que le nombre d'entrées réalisées en 2018 était de 14 400 entrées financées par cette Région en 2018. En Bretagne le socle est de 16 244 entrées contre 24 900 entrées financées en 2018 et en Haut-de-France le socle est de 30 000 entrées contre 44 600 entrées financées en 2018. En moyenne sur les trois premières années du PIC, l'écart entre le nombre d'entrées financées et le socle est de 97% en BFC, de 88% en Bretagne et de 102% en Haut-de-France. En 2021, on comptabilise 22 200 entrées en BFC soit un niveau de 54% supérieur à celui de 2018, 33 500 entrées financées en Bretagne soit 41% de plus qu'en 2018 et 66 500 entrées en Haut-de-France soit 49% de plus qu'en 2018..

⁸⁰ En Grand Est, le socle initial était de 30 105 entrées, soit un niveau légèrement supérieur au 27 900 entrées réalisées en 2018. Le socle a été fixé à 19 436 entrées en 2021. L'écart moyen est de 49% par rapport au socle initial, et 69% en prenant en compte le niveau du socle renégocié en 2021. En 2021, le niveau des entrées était supérieur de 54% au niveau de 2018. En Île-de-France, le socle est de 39 495 entrées, soit un niveau proche de celui réalisé en 2018. En moyenne, 49% d'entrées supplémentaires ont été financées, avec une nette progression sur la dernière année (77 900 entrées financées en 2021, soit près du double du niveau de 2018). En Centre-Val de Loire, le socle initial était de 12 325 entrées, soit un niveau inférieur au 15 000 entrées financées en 2018. Il a été porté à 17 925 entrées en 2020. En moyenne, le nombre d'entrées financées sur les trois ans est supérieur de 52% au socle, et de 16,5% en prenant en compte le réajustement du socle. A noter que la base Brest ne comptabilisait pas avant 2021 les entrées dans un programme VISA + financé par cette Région, qui correspondent à environ 5 000 entrées.

Encadré III.2.4 En Occitanie, la mobilisation des publics bute sur un problème structurel, la prescription et le sourcing

En Région Occitanie, les acteurs du PIC/Pacte constatent, comme en témoignent les différents bilans, que les entrées en formation ne sont pas à la hauteur des objectifs et des attentes. Outre le poids du contexte sanitaire pour les années 2020 et 2021, les partenaires font le constat d'un déficit de mobilisation des publics. Parmi les multiples facteurs évoqués pour expliquer cette faible mobilisation la question de la prescription est identifiée. Plusieurs éléments concourent aux difficultés de prescription.

Tout d'abord l'obligation de prescription en tant que telle n'a pas été levée dans le cadre du Pacte. Celle-ci reste un passage obligé à ce stade même si les différents acteurs conviennent qu'il s'agit d'un facteur de rigidité. Le processus d'entrée en formation, avec un passage par Pôle Emploi obligatoire, l'existence d'une commission d'accès animée par la Région, viendraient freiner les positionnements. A la demande du HCC, cette obligation de prescription devrait être partiellement levée dans le cadre du PRF 2023.

De plus le dispositif de formation semble relativement peu alimenté par les actions menées dans le cadre de la mise en œuvre de l'appel à projets « Repérer et mobiliser les invisibles », pourtant bien déployé dans la région. Il est difficile d'évaluer quantitativement l'impact de celui-ci sur les entrées en formation, faute d'outils adaptés. En Occitanie les lauréats de l'appel à projets sont soit les missions locales, soit des associations intervenant en proximité des publics. D'un point de vue qualitatif, les acteurs rencontrés et notamment les gros réseaux d'organismes de formation, indiquent à la fois avoir peu d'informations sur le bilan de ce dispositif et constatent qu'ils ne seraient pas davantage alimentés en candidatures de jeunes Neets. Il est remarquable d'ailleurs que, spontanément, peu d'acteurs font le lien entre ce programme (pourtant piloté à l'échelle régionale contrairement à d'autres appels à projets initiés par le niveau national) et l'accès à la formation. L'écosystème PIC semble de ce point de vue peu visualisé, peu compris et finalement peu articulé.

Enfin, les prescripteurs et orienteurs potentiels semblent difficiles à mobiliser et ce malgré les efforts entrepris par les partenaires et notamment la Région. Celle-ci mobilise sur les territoires les Maisons de la Région pour relayer les informations sur le PRF et les offres disponibles. Les acteurs de proximité et les structures qui accompagnent le public sont informés et sensibilisés sur les différents territoires.

Source : Asdo, Cabinet Santelman, 2022, Evaluation du déploiement régional du PIC. Régions Centre-Val de Loire et Occitanie, Livrable intermédiaire n° 2, juin.

Enfin, dans les deux régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, non signataires d'un Pacte, les niveaux des entrées financées par les Régions sont faibles relativement aux autres régions. Le niveau des entrées en formation financées par ARA et PACA est de deux à trois fois inférieur à celui observé dans les régions comparables en termes de nombre de demandeurs d'emploi comme Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine ou Occitanie. Il est cohérent avec l'évolution des dépenses de formation dans ces deux régions qui restent à un faible niveau. Le graphique ne représente cependant que les formations financées par les Régions. En ARA et PACA, l'Etat a délégué la mise en œuvre du Pacte à Pôle emploi : en considérant à la fois les entrées financées par les Régions et Pôle emploi, les entrées en formation sont du même ordre dans ces régions que dans les régions où le Conseil régional est signataire d'un Pacte (voir Chapitre IV). En ARA, l'équipe en charge de l'évaluation qualitative du déploiement à l'échelle régionale évoque de possibles effets de substitution entre les formations financées par le Pacte portées par Pôle emploi d'un côté et les formations conventionnées par la Région de l'autre, Pôle emploi pouvant privilégier la prescription sur son propre catalogue de formation. Sans que l'on puisse encore se prononcer sur les effets de sa stratégie, le Conseil régional aurait actionné plusieurs leviers pour pallier cette difficulté d'accès aux formations conventionnées en s'appuyant également sur les crédits versés dans le cadre du Plan

#1jeune1solution, à savoir le recours à l'auto-prescription via l'application « Ma formation, Mon emploi » (dérivé de Ouiform) et l'embauche de deux ambassadeurs de la formation professionnelle qui ont été en charge de la remobilisation du Service Public Régional d'Orientation⁸¹.

III.2.4 Des parcours de formation plus coûteux pour les financeurs en région

Si une hausse des dépenses de formation dans une région ne se traduit pas par une hausse équivalente du nombre d'entrées, cela peut signifier que chaque entrée de formation a eu un coût plus élevé pour le Conseil régional. Or cette hausse du coût unitaire peut avoir plusieurs origines dont certains sont cohérents avec les objectifs du PIC. En effet le PIC vise une amélioration de la qualité de la formation en termes d'individualisation, d'innovations pédagogiques, d'accompagnement des stagiaires qui se répercute sur les coûts de la formation. D'un autre côté, la théorie économique prévoit qu'une hausse de la demande de formation, telle qu'induite par un important financement public, peut se traduire par des augmentations de prix à qualité constante, surtout si l'offre est peu élastique (un tel phénomène a déjà été observé sur le marché de la formation continue en France⁸²).

Le comité scientifique dispose d'un certain nombre de travaux permettant de documenter les processus de hausse des coûts des parcours de formation.

Une analyse menée par Pôle emploi sur les évolutions des formations financées par l'opérateur au printemps 2022, et présentée au comité scientifique, indique une augmentation du coût unitaire des formations sur la période couverte par le PIC. Cette étude utilise le suivi financier de l'ensemble des formations financées par Pôle emploi de 2018 à 2021. L'enregistrement à partir du système d'information de l'opérateur permet un suivi centralisé et harmonisé de l'ensemble des formations, mais ne porte pas sur l'ensemble des formations du PIC : il ne permet pas notamment de suivre les formations commandées directement par les Régions auprès des opérateurs de formations.

Sur la période, alors que le volume des entrées financées par Pôle emploi n'a augmenté que de 4% entre 2018 et 2021 (pour s'établir à 347 000 entrées en 2021), les coûts pédagogiques ont progressé à un rythme beaucoup plus rapide. Les coûts unitaires des formations achats collectifs⁸³ (hors Formation ouverte et à distance - FOAD) ont ainsi augmenté de 70% sur la période, passant de 2 700 euros en 2018 à 4 600 euros en 2021, et ceux des aides individuelles⁸⁴ de 64 %, passant de 1 300 euros en 2018 à 2 100 euros en 2021.

Pour Pôle emploi, ces augmentations s'expliquent en partie par une hausse importante du coût horaire : +23% pour les achats collectifs (9,7 euros par heure en 2021) et +21% pour les aides individuelles (8 euros par heures en 2021). S'agissant des achats collectifs, cette augmentation est d'abord liée à la prise en compte de l'évolution de l'indice prix des prestations intellectuelles⁸⁵ à l'occasion du lancement des nouveaux marchés au dernier trimestre 2019 dès lors que le marché

⁸¹ EY. (2022). Evaluation du Plan d'Investissement dans les Compétences à l'échelle régionale. Lot 1 : Etude dans la région Auvergne-Rhône-Alpes (Rapport intermédiaire n°2 (version révisée)),85.

⁸² Francesco Filippucci, "Who profits from subsidizing general training? Evidence from a French individual learning account", in What works? Evaluation of three public policies in the field of labor and public economics, thèse de l'EHESS, 2022.

⁸³ Les achats collectifs correspondent à des formations achetées par appels d'offre (actions de formation conventionnées (AFC), actions du plan régional de formation (PRF) déléguées par les conseils régionaux, les POEC pour les OPCO).

⁸⁴ Les aides individuelles sont composées des aides individuelles à la formation (AIF) qui sont accordées au demandeur d'emploi sur présentation d'un devis de l'organisme de formation et des actions de formation préalable au recrutement (AFPR) ou des préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) qui sont accordées aux employeurs pour financer une formation préalable à l'embauche.

⁸⁵ L'indice prix des prestations intellectuelles reflète l'évolution de la main d'œuvre, essentiellement de nature intellectuelle, pour des prestations fournies. Il est calculé mensuellement par la Fédération Syntec (Syntec Numérique, Syntec-Ingénierie, Syntec Études & Conseil) sur la base des réponses à une enquête faite auprès des entreprises appartenant à un groupe témoin représentatif des activités des adhérents de la Fédération SYNTEC. Il a progressé de 10% entre janvier 2014 et janvier 2019. Cet indice peut être utilisé pour l'actualisation ou la révision de la clause financière d'un contrat ou d'un marché selon une formule qui est indiquée dans ladite clause.

précédent n'intégrait pas de revalorisation annuelle. Cet effet « rattrapage » est évalué à 10%. Par ailleurs, les marchés permettent l'ouverture de sessions de taille réduite afin de réduire les délais d'entrée en formation, ce qui renchérit le coût horaire d'une formation. De même, ce coût horaire intègre une prestation de coaching individuel pour les formations de plus de 300 heures pour lutter contre le décrochage. Enfin, la typologie des domaines achetés impacte également les coûts horaires.

S'agissant des aides individuelles, l'augmentation des coûts horaires est principalement liée au déplafonnement des coûts horaires des Préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) financé grâce au PIC pour prendre le relais des financements assurés par les Opérateurs de compétences (OPCO⁸⁶).

Par ailleurs, selon cette étude, le coût unitaire moyen augmente également du fait d'un allongement de la durée moyenne de formation. Pour les aides individuelles, la substitution des formations les plus courtes par le CPF augmente la durée moyenne des formations à la charge de Pôle emploi⁸⁷ (voir chapitre II). Pour les achats collectifs, d'une part les formations certifiantes sont plus nombreuses, et d'autre part des étapes de remise à niveau et d'heures de soutien peuvent être ajoutées⁸⁸.

De leur côté, les représentants de la Région Centre-Val de Loire enquêtés dans le cadre du marché d'études sur le déploiement du PIC à l'échelle régionale, évoquent une hausse de 20 à 25% du coût global du parcours de formation⁸⁹. Cette monographie régionale permet d'éclairer les leviers qui peuvent être actionnés par les services de la formation professionnelle des Conseils régionaux pour faire évoluer les propositions des organismes de formation. La hausse du coût du parcours de formation serait en effet justifiée selon le Conseil régional par la mise en place de nouvelles demandes envers les organismes de formation qui répondent aux objectifs du PIC en termes de réponses aux besoins. Cela se matérialisait par le passage d'une heure stagiaire à des financements davantage hybrides (heure formateur, forfait par groupe etc.). Le but est d'améliorer le maillage territorial des actions de formations en permettant à des actions d'ouvrir même si le groupe est inférieur à 12 stagiaires (nombre approximatif de stagiaires permettant à l'organisme d'être à l'équilibre financier). Cela autoriserait également les organismes à faire davantage de parcours « sur mesure », chaque parcours pouvant être adapté en termes de proposition de modules suivis, de nombres d'heures réalisées (sans que cela n'impacte l'équilibre financier de l'organisme de formation). Enfin, la Région a créé des incitations financières (corrélées aux taux de sorties « positives ») ce qui aurait impacté le prix des parcours à la hausse. En parallèle, des mesures de sanctions financières ont également été créées mais les services de la Région y ont très peu recours.

III.3 Conclusions

Le PIC se démarque des plans de formation précédents et tout particulièrement du plan « 500 000 formations supplémentaires » par la diversité des dispositifs financés et les multiples échelles auxquelles il se déploie. L'échelle régionale concentre des enjeux de gouvernance et de pilotage importants non seulement du fait de la concentration de 50% des moyens du PIC sur les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences mais aussi parce que s'y joue la question de la mise en synergie des différents instruments du Plan pris dans leur ensemble.

L'Etat s'est beaucoup investi dans la dynamisation du processus de contractualisation avec les Régions,

⁸⁶ Anciennement Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

⁸⁷ La durée moyenne des formations individuelles financées par Pôle emploi passe de 190 heures en 2018 à 259 heures en 2021, soit une augmentation de 36%.

⁸⁸ La durée moyenne des formations liés à des achats collectifs de Pôle emploi passe de 343 heures en 2018 à 475 heures en 2021, soit une augmentation de 38%.

⁸⁹ Selon l'équipe d'évaluateurs, dans cette région, le prix des parcours de formation « métier » passe de 4 000 euros à 5 386 euros (hors rémunération des stagiaires). Ces parcours représentent aujourd'hui la moitié des entrées en formation pour les actions régionales. Les autres types de formation du PRF étant nouvelles, on ne peut pas calculer une évolution de leur prix. Un parcours RAN/FLE s'élève à environ 2 250 euros et un parcours Visa + (action de remobilisation – savoirs être) à 2 791 euros.

et a anticipé les besoins de pilotage en lançant le développement de systèmes d'information (Agora pour le suivi des formations et Ouiform pour la prescription), qui cependant ne sont pas encore totalement opérationnels en 2022. Cependant, les services de l'Etat à l'échelon déconcentré sont dotés de moyens humains limités et peinent globalement à assurer une fonction d'ensemblier du PIC.

Au vu des éléments d'information disponibles, on peut penser que les Conseils régionaux se sont emparés de l'opportunité offerte par les crédits exceptionnels du PIC pour accélérer des projets de transformation de l'offre de formation déjà en germe, notamment sur l'ingénierie financière au service de la fluidification des parcours de formation, sur la promotion de dispositifs préparatoires à la formation ou la levée de freins financiers à l'entrée et au maintien en formation pour les personnes. La mise en œuvre des Pactes a pu exploiter des dynamiques de coopération déjà lancées lors du plan « 500 000 formations supplémentaires », tout particulièrement au travers des conventions qui permettent aux Conseils régionaux de déléguer à Pôle emploi une partie de l'achat de formation. La temporalité des outils de la politique régionale de formation, ont pu cependant freiner dans certaines régions le plein déploiement des Pactes, notamment dans leur dimension qualitative.

La mise en œuvre des Pactes a coïncidé avec une hausse nette des dépenses de formation dans les régions signataires, mais dans des proportions inégales. Cette hausse des dépenses ne se traduit pas mécaniquement cependant par une hausse proportionnelle du nombre d'entrées dans toutes les régions signataires, soit parce que le coût unitaire du parcours de formation y a inégalement augmenté (en conséquence des investissements plus « qualitatifs » que quantitatifs dans l'offre de formation), soit parce que certaines Régions sont plus confrontées que d'autres à des problèmes d'information, de prescription et finalement de recours à leur offre de formation. Les étapes ultérieures de l'évaluation du déploiement du PIC à l'échelle régionale pourront mieux documenter ces hypothèses explicatives.

IV Quelle évolution des taux d'accès à la formation, et pour quels publics ?

L'un des premiers objectifs du PIC est de stimuler l'engagement pour la formation des personnes les plus éloignées de l'emploi (et les moins diplômées) notamment dans certaines zones (quartiers prioritaires, zones rurales). Quels sont alors les effets de cette politique volontariste sur le public cible du PIC ? Ce chapitre se concentre sur la traduction concrète de ce ciblage, en termes d'accès à la formation des peu diplômés dans les entrées en formation et les dispositifs spécifiquement mis en place pour le PIC. Il documente également comment les facteurs individuels et institutionnels qui peuvent constituer des freins à l'accès à la qualification, à toutes les différentes étapes allant de l'élaboration d'un projet de formation à sa concrétisation.

IV.1 Un accès plus fréquent et rapide à la formation pour l'ensemble des demandeurs d'emploi

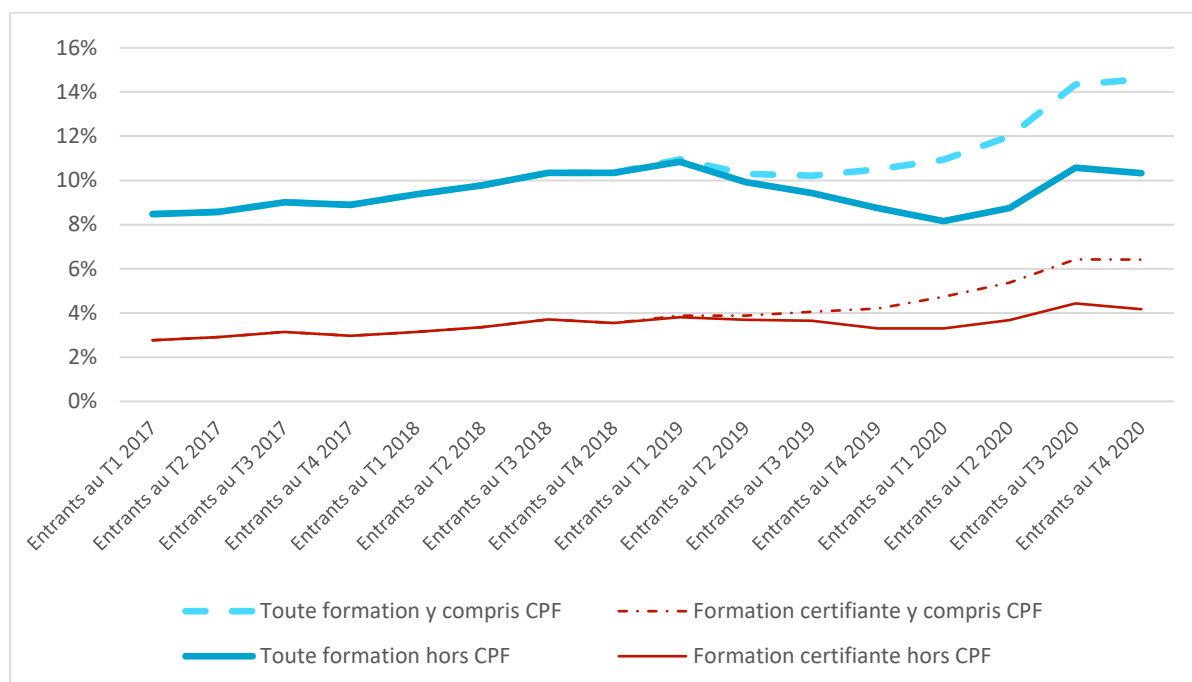
Le taux d'accès à la formation dans les 12 mois suivant l'inscription à Pôle emploi augmente depuis 2017⁹⁰, à l'exception de la période marquée par la crise sanitaire (voir Figure IV.1.1). Parmi les inscrits à Pôle emploi au T1 2017, 8,5% sont entrés en formation dans l'année suivant leur inscription : cette proportion est de 11% pour les personnes inscrites à Pôle emploi au T1 2019. Si l'on ne tient pas compte des entrées financées directement par le Compte personnel de formation (CPF), ce taux a ensuite baissé pour les inscrits au chômage sur les quatre trimestres suivants : du fait de la crise sanitaire, les entrées en formation ont été ralenties voire totalement stoppées pendant le premier confinement intervenu à la fin du T1 et au début du T2 2020. À partir du T2 2020, l'accès à la formation des nouveaux inscrits repart à la hausse et renoue avec son niveau d'avant crise.

Lorsque l'on ajoute l'accès aux CPF, cette progression est nettement plus élevée. Fin 2021, le taux d'accès à la formation y compris financée exclusivement par les stagiaires via le CPF est de 14%, soit 4 points de plus que le taux d'accès aux formations hors CPF. Comme discuté au chapitre II, la simplification de l'accès au CPF a conduit à une augmentation très importante du recours à la formation à partir de 2020, indépendamment des formations financées par le PIC. Le CPF a pu parfois se substituer à des formations qui auraient été en son absence financées autrement, notamment pour les formations très courtes (voir chapitre II).

Les taux d'accès individuels à la formation certifiante ont connu des évolutions similaires (voir Figure IV.1.1). Parmi les personnes inscrites au chômage au T3 2017, environ 3,1% accèdent à la formation certifiante dans l'année suivant leur inscription. Cette proportion est de 4,4% pour les personnes inscrites au T4 2020 (en dehors des formations financées directement par le CPF). Elle atteint même 6,2% si l'on prend en compte les formations financées par le CPF.

⁹⁰ Taux d'entrée en formation dans les 12 mois suivant l'inscription à Pôle emploi. On considère des cohortes trimestrielles selon la date d'inscription. Afin d'éviter de compter plusieurs fois, dans une même cohorte, des individus enchaînant des courtes périodes de chômage, les périodes de chômage espacées de 30 jours ou moins ont été regroupées.

Figure IV.1.1 Taux d'accès à la formation entre 2017 et 2020 selon la cohorte trimestrielle d'inscription à Pôle emploi

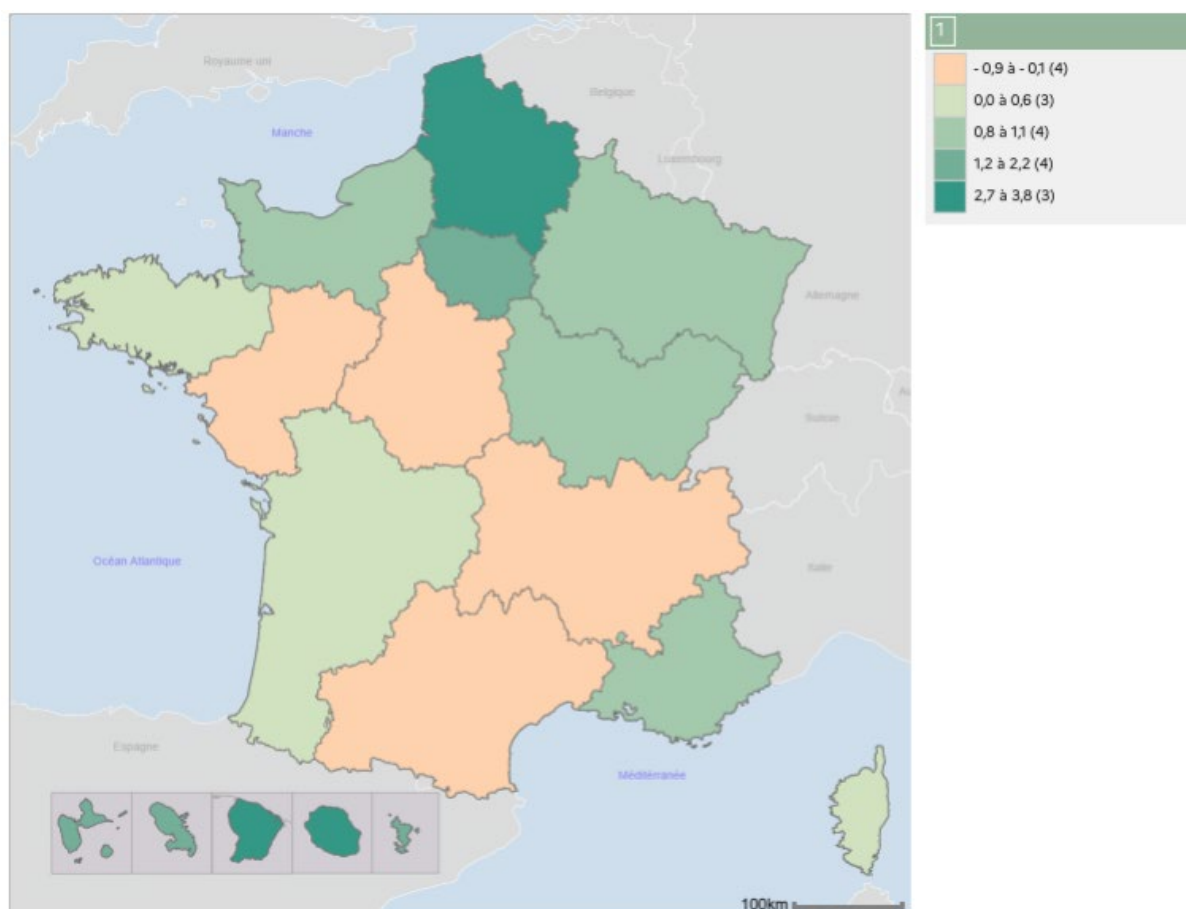


Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi de janvier 2017 à décembre 2020, et suivi d'un stage de la formation professionnelle (champ Brest).

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

L'évolution des taux d'accès à la formation est variable selon la région de résidence des demandeurs d'emploi, ce qui reflète aussi en partie des écarts initiaux dans les taux d'accès régionaux (voir annexe A.7). Dans la plupart des régions les probabilités d'accéder à une formation (hors CPF) dans les 12 mois après l'inscription à Pôle emploi ont progressé entre 2017 et 2020 (voir Figure IV.1.2), les hausses les plus importantes étant observées en Hauts-de-France, où la probabilité s'établit à 12% en 2020 (soit 2 points de plus qu'en 2017), ainsi que dans l'ensemble des DROM. Cependant, dans certaines régions, ces taux ont diminué depuis 2017. En Auvergne-Rhône-Alpes, le taux d'accès à la formation est seulement de 8,3% en 2020 (il était de 8,4% en 2017). Des baisses sont aussi observées en Centre-Val de Loire (-0,3 point de pourcentage), en Occitanie (-0,9 point de pourcentage) et Pays de la Loire (-0,8 point de pourcentage), mais il s'agit de régions dans lesquelles les taux d'accès étaient élevés en début de période et le demeurent en 2020 (entre 9% en Pays de la Loire et 10% en Occitanie et Centre-Val de Loire).

Figure IV.1.2 Différence de taux d'accès à la formation à 12 mois des inscrits à Pôle emploi entre 2020 et 2017, par région de résidence du demandeur d'emploi



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi de janvier 2017 à décembre 2020, et suivi d'un stage de la formation professionnelle, hors CPF autonomes (champ Brest).

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

IV.2 Les moins diplômés restent un public plus difficile à atteindre et à mobiliser

Le PIC s'est initialement donné comme finalité de former deux millions de demandeurs d'emploi supplémentaires peu ou pas qualifiés et de jeunes éloignés du marché du travail (voir Encadré IV.2.1). Outre les jeunes sans qualification et les moins diplômés, d'autres facteurs de distance à l'emploi font également l'objet d'une attention particulière. Dès le lancement du PIC, le cadre d'élaboration des Pactes, communiqué par l'Etat aux Régions en juin 2018, mentionne les habitants des quartiers prioritaires de la ville et des zones rurales, les parents isolés ou les personnes en situation de handicap. L'accent a également pu être porté sur d'autres populations vulnérables (voir Encadré IV.2.1) : bénéficiaires du Revenu de solidarité active - RSA, demandeurs d'emploi de longue durée, seniors...

IV.2.1 La part des peu diplômés et des jeunes dans les entrées en formation n'a pas augmenté depuis 2018

Le suivi de la mise en œuvre effective de cette priorisation est difficile, notamment parce que dans les systèmes d'information utilisés pour le suivi opérationnel, les caractéristiques permettant d'identifier les publics prioritaires ne sont pas toujours reportées, le sont depuis peu, ou d'une manière qui évolue dans le temps. Par exemple, la mesure du niveau de diplôme pour les inscrits à Pôle emploi a été modifiée en 2018. Les détails sur les bénéficiaires des formations financées par les Régions ne sont pas toujours bien renseignés, même si la qualité de ces informations s'est améliorée avec le temps – ce

qui complique aussi l'interprétation des évolutions⁹¹. D'autres populations cibles ne sont pas identifiables dans les outils de suivi statistiques, ou ne le sont que depuis récemment : par exemple le fait de bénéficier du RSA est une information qui n'est disponible dans la base Brest que depuis 2020.

Sur l'ensemble des entrées dans des stages de la formation professionnelle (champ Brest, hors CPF autonome), la part des personnes de niveau infra-bac ou bac non obtenu est globalement assez stable : elle est d'un point de pourcentage plus élevée la première année de plein déploiement du PIC que lors de la phase d'amorçage (53% en 2019 contre 52% en 2018) puis se fixe à 51% en 2020 et 2021⁹² (voir Tableau IV.2.1). Ces évolutions sont proches de celle observée sur le champ des inscrits à Pôle emploi : d'après les données issues du fichier des entrées en formation de Pôle emploi, la proportion d'inscrits peu diplômés dans les entrées en formation enregistrées par Pôle emploi est de 52% en 2019 et de 50% en 2020⁹³. Sur le champ Brest, la part des jeunes sans diplôme dans les entrées dans les stages de la formation professionnelle est également stable à 15% sur l'ensemble de la période (sauf en 2019, où elle est de 14%).

En élargissant l'analyse à l'ensemble des critères observables ayant pu faire l'objet d'une priorisation, le constat demeure d'une stabilité dans les entrées en formation. Les estimations de la Dares (voir Encadré IV.2.1) suggèrent qu'un peu plus de 60% des entrées en formations correspondent à des personnes présentant un trait de vulnérabilité, sans évolution majeure depuis la mise en œuvre du PIC.

Dans toutes les régions à l'exception d'Auvergne Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, on observe une diminution de la part des peu diplômés (voir annexe A.7). En moyenne sur les Régions signataires de Pactes, la part des peu diplômés dans l'ensemble des entrées (financées par Pôle emploi ou par les Régions) est de 50% en 2018 et 2019, mais seulement de 47% en 2020 et 2021. Les baisses les plus significatives sont observées en Normandie (la part des peu diplômés dans les entrées passent de 60% en 2018 à 50% en 2021), Bretagne⁹⁴ (49% en 2018 et 44% en 2021) et Occitanie (54% en 2018 et 49% en 2021). A l'inverse, la part du public PIC dans les entrées en formation a augmenté dans les deux régions où le Pacte est piloté par Pôle emploi : en Auvergne-Rhône-Alpes, elle est passée de 48% à 53% entre 2018 et 2021, et de 53% à 60% en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁹¹ La part de non renseignés pour la variable de diplôme est de 7% en 2017, 3% en 2019 et 5% en 2021, celle pour les bénéficiaires de l'allocation handicapée de 7% en 2017 à moins de 1% en 2021.

⁹² Si l'on se restreint aux entrées pour lesquelles le niveau de diplôme est renseigné, la part des peu diplômés est de 55% en 2018, 54% en 2019, 53% en 2020 et 54% en 2021.

⁹³ Voir [Statistiques et indicateurs N°22.039, Entrées en formation](#).

⁹⁴ Dans cette région caractérisée par un plus haut niveau de qualification, le public cible du Pacte est élargie aux bacheliers (voir https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pacte_bretagne_signe_avril_2019.pdf).

Tableau IV.2.1 Répartition des entrées en formation selon le profil des stagiaires de la formation professionnelle

	2017	2018	2019	2020	2021
Entrées	801 000	783 000	890 000	685 000	863 000
Répartition selon le profil des bénéficiaires (%)					
Part des jeunes (moins de 26 ans)	25	28	26	29	28
Part des seniors (plus de 55 ans)	5	5	6	6	7
Part des peu diplômés¹	55 ¹	52	53	51	51
Part des jeunes peu diplômés¹	13 ¹	15	14	15	15
Part des bénéficiaires du RSA	nc	nc	nc	15	15
Part des résidents en QPV²	nc	nc	11	12	12
Part de travailleurs handicapés³	12	12	11	11	11

Notes :

¹ La mesure du niveau de diplôme connaît une rupture de série en 2018 : la mise à jour d'informations sur le niveau de diplôme conduit à augmenter le nombre de personnes avec un niveau au moins équivalent au baccalauréat (voir Annexe 2 du deuxième rapport du comité scientifique du PIC), et donc à baisser mécaniquement la part du public des peu diplômés par rapport à 2017. D'après une estimation de la Dares et de Pôle emploi, la part des demandeurs d'emploi peu diplômés aurait diminué de 3 points en 2018 du seul fait de ce changement.

² La part des résidents dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) n'a pas été reportée pour les années 2017 et 2018, l'information n'étant pas connue pour près de 40% des stagiaires. La part des non renseignés est d'environ 21% pour les années suivantes.

³ Travailleurs handicapés : la part des non renseignés diminuent de 7% en 2017 à moins de 1% en 2021.

Source : Dares, base Brest (octobre 2022).

Encadré IV.2.1 Quel ciblage du Plan d'investissement dans les compétences sur les plus fragiles ?

Le Plan d'investissement dans les compétences s'est initialement donné comme finalité de former deux millions de demandeurs d'emploi supplémentaires peu ou pas qualifiés et de jeunes éloignés du marché du travail. Cette cible correspond à la définition de l'article L. 6122-1 du Code du travail, issu de la loi du 5 septembre 2018 portant liberté de choisir son avenir professionnel, qui réserve les actions financées par l'État « au profit de jeunes sortis du système scolaire sans qualification et des personnes à la recherche d'emploi disposant d'un niveau de qualification inférieur ou niveau IV (soit un niveau inférieur au baccalauréat ou bac non obtenu), en insistant en priorité sur les personnes en situation d'illettrisme, avec ou sans activité professionnelle ». De même, les conventions financières annuelles des Pactes prévoient dans leur rédaction une compensation de l'État au titre des dépenses additionnelles des Régions pour la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi réservée aux personnes disposant d'un niveau de qualification inférieur au baccalauréat (sans prévoir néanmoins de suivi spécifique sur cette dimension).

Au-delà de ces catégories d'âge et de diplôme, le PIC à son lancement mettait l'accent sur certaines catégories plus fragiles, dans l'objectif « d'agir contre les inégalités sociales ou territoriales et d'assurer l'égalité d'accès à la formation ». Ainsi, dans le cadre d'élaboration des Pactes, communiqué par l'Etat aux Régions en juin 2018, il est indiqué que les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences « devront formuler des engagements d'amélioration de l'accès à la formation des publics prioritaires suivants : habitants des quartiers prioritaires de la ville (QPV) et des zones rurales ; parents isolés ; personnes en situation de handicap ».

Sur la durée et notamment en réponse aux difficultés liées à la crise sanitaire, le ciblage initial sur les moins diplômés a été parfois étendu. Compte tenu des difficultés spécifiques rencontrées par certains jeunes suite à la crise sanitaire, le financement de formations pour des jeunes de niveau Bac et supérieur a été admis pour la moitié des 100 000 formations supplémentaires prévues par le Plan #1jeune1solution lancé à l'été 2020. Cette extension aux bacheliers a également été prévue

pour l'ensemble des 50 000 formations supplémentaires prévue par le plan de réduction des tensions de recrutement mis en place à partir de septembre 2021.

Comme souligné par le Haut-commissariat aux compétences dans une note de janvier 2022, il a parfois été choisi d'élargir le ciblage de certains programmes aux publics « vulnérables » dans un sens assez large : demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et jeunes sans qualification, personnes en situation de handicap, personnes issues des QPV ou des zones rurales, demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RSA (BRSA), seniors de 55 ans et plus.

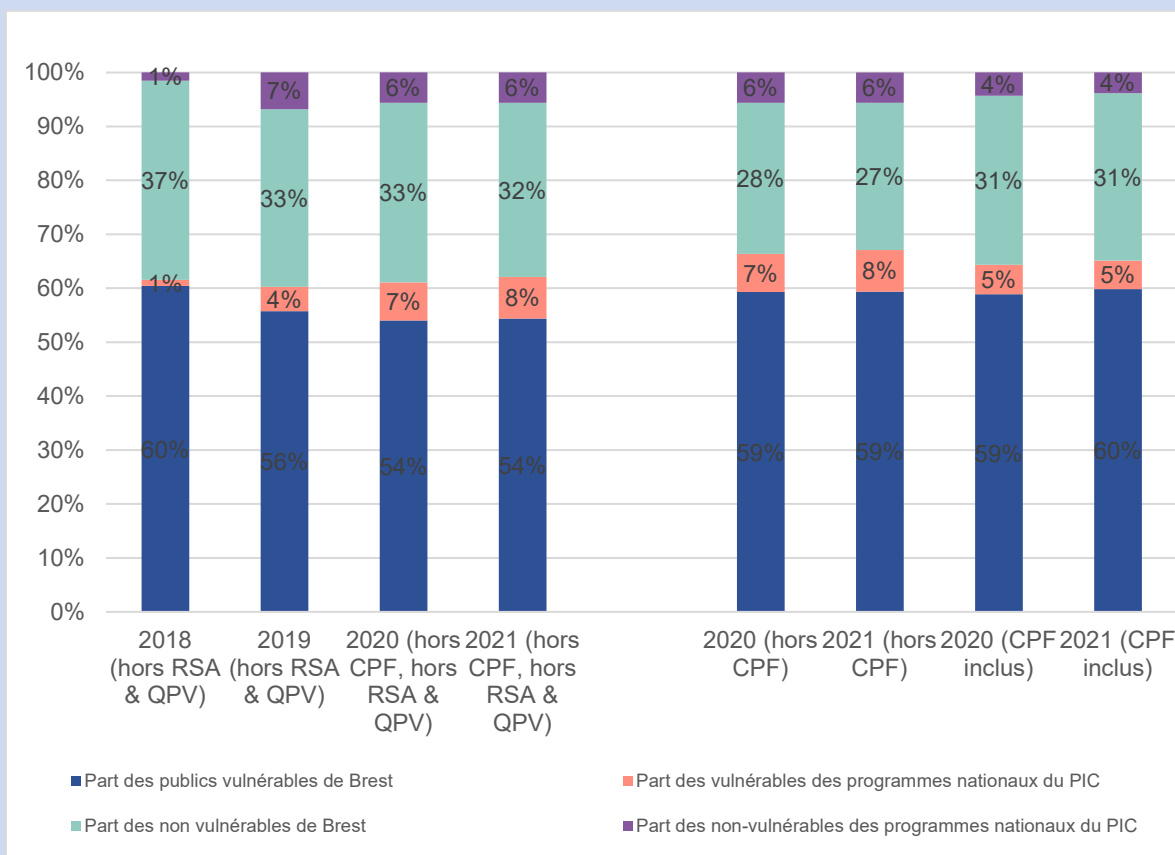
La Dares a mené une estimation de l'évolution de la part de ce public « vulnérable » sur les dernières années dans les entrées en stage de la formation professionnelle enregistrées dans la base Brest. Le suivi statistique de ce public n'est pas possible sur longue période car plusieurs catégories ne sont pas renseignées de manière constante dans la base Brest : les QPV ne sont repérés qu'à partir de 2017, les BRSA à partir de 2020 et il existe une rupture de série dans la mesure du niveau de diplôme à partir de 2018.

Le graphique suivant présente les évolutions de la part des publics vulnérables dans les entrées en stage de la formation professionnelle (Brest) et les programmes nationaux (AAP, Prépa compétences et Valoriser son image pro - VSI), définis à partir des catégories disponibles sur l'ensemble de la période : demandeurs d'emploi peu diplômés (de niveau infra bac ou bac non obtenu) et jeunes sans qualification, personnes en situation de handicap, demandeurs d'emploi de longue durée, seniors de 55 ans et plus, selon leur mode de recrutement majoritaire (non vulnérables pour VSI, vulnérables pour les AAP et Prépa compétences, voir annexe A.6).

D'après ces estimations, la part de public vulnérable dans l'ensemble des entrées en formation a peu évolué sur la période. S'il diminue légèrement la première année de mise en œuvre du PIC (60% en 2019, contre 62% en 2018), il atteint 62% des entrées hors CPF en 2020 et 63% d'après les estimations provisoires pour 2021.

En considérant une définition plus large incluant les bénéficiaires du RSA et les habitants des quartiers politique de la ville (repérables seulement à partir de 2020), la population des vulnérables représentait 67% des entrées en formations hors CPF en 2020 et 64% de l'ensemble des formations y compris CPF. En 2021, ces deux proportions étaient inférieures d'un point.

Figure IV.2.1 Evolution de la part du public vulnérable entre 2018 et 2021 dans les entrées en formation



Champ : stagiaires de la formation professionnelle et bénéficiaires des programmes nationaux (AAP, Prépa compétences et VSI).

Source : Dares, Brest ; DGEFP

Lecture : En 2018 61% de l'ensemble des formations suivies touchaient un public vulnérable.

IV.2.2 Pour les demandeurs d'emploi, des taux d'accès à la formation très variables selon leurs caractéristiques individuelles

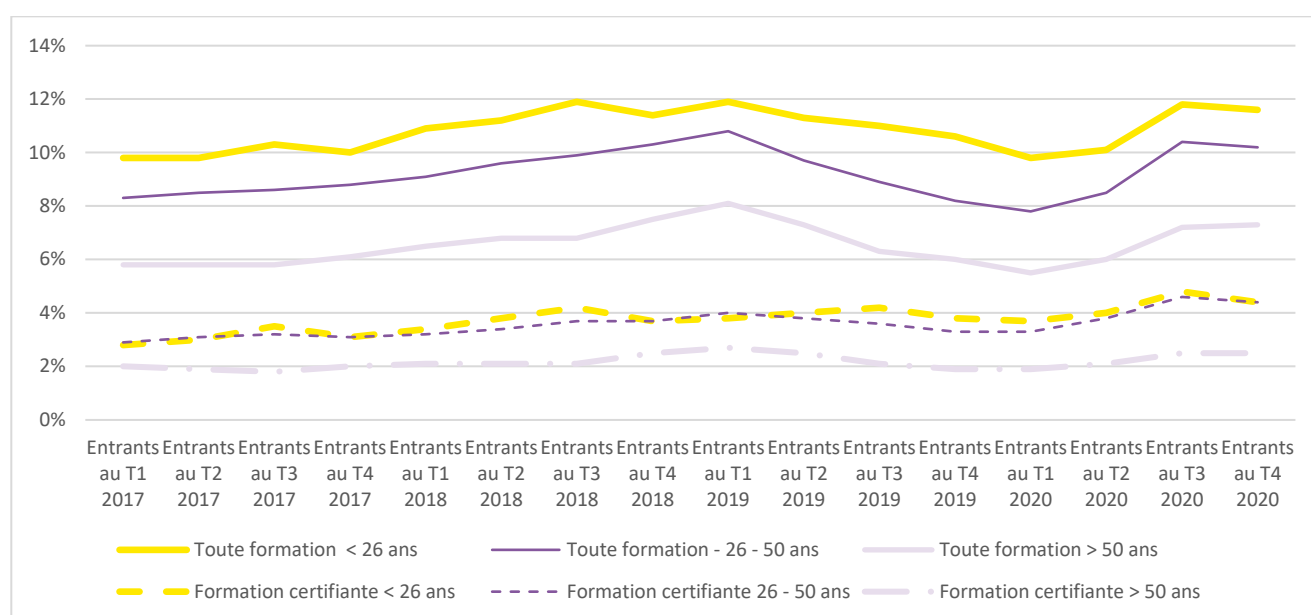
Cependant, la part de telle ou telle catégorie dans les entrées en formation reflète en partie les caractéristiques de la population des personnes en recherche d'emploi, dont la composition peut évoluer au cours de la période. De fait, on observe que la part de peu diplômés dans les inscrits à Pôle emploi a légèrement baissé entre 2019 et 2021 (voir Figure A.9 en annexe A.8): ceci conduit à relativiser le fait que la part des peu diplômés dans les entrées en formation soit stable sur la période. Pour analyser si la priorisation donnée à certains publics s'est effectivement traduite par un rattrapage des chances d'accéder à la formation, il est préférable de revenir aux taux d'accès individuels à la formation.

En pratique, l'accès à la formation varie selon les caractéristiques des demandeurs d'emploi. Cette variation s'explique par des facteurs multiples, qui peuvent être liés entre eux. Par exemple, l'augmentation tendancielle du niveau de diplôme fait que les jeunes générations sont en moyenne plus diplômées que les précédentes : l'âge et le niveau de qualification sont corrélés. Pour tenter de distinguer l'importance relative des différents facteurs pouvant jouer sur l'entrée en formation, on compare les taux d'accès à la formation, 12 mois après l'inscription à Pôle emploi, en fonction de l'âge, du niveau de diplôme, de la région de résidence, de la cohorte d'entrée au chômage et de la situation familiale (voir Tableau A. 11 en annexe A.8).

Les écarts les plus importants en termes de recours à la formation sont observés selon l'âge des demandeurs d'emploi (voir Figure IV.2.2). Parmi les moins de 26 ans, le taux d'accès à la formation au

bout d'un an est supérieur à 10% même avant la mise en place du PIC (contre 6% pour les plus de 50 ans), et atteint 12% fin 2021 (7% pour les seniors). A caractéristiques (et notamment qualifications) équivalentes, les moins de 26 ans ont environ 1,2 fois plus de chance d'entrer en formation dans les 12 mois après l'inscription à Pôle emploi, par rapport aux personnes d'âge médian (voir Tableau A. 11 en annexe A.8). A l'inverse, les taux d'accès à la formation sont deux fois plus faibles pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, par rapport aux personnes d'âge médian. L'âge est très lié à l'ancienneté sur le marché du travail. Les jeunes sans emploi qui entrent sur le marché du travail ont eu moins l'occasion de développer des compétences professionnelles que des demandeurs d'emploi ayant déjà travaillé. Par ailleurs, l'investissement dans la formation peut être considéré comme moins rentable lorsque la durée d'activité anticipée est plus faible, ce qui pourrait aussi expliquer que les seniors sont beaucoup moins nombreux à se former. Des stéréotypes persistants, sur le fait que les personnes plus âgées apprendraient plus lentement ou auraient un intérêt moindre pour la formation pourraient également expliquer que les seniors soient moins souvent orientés vers la formation⁹⁵.

Figure IV.2.2 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois selon l'âge



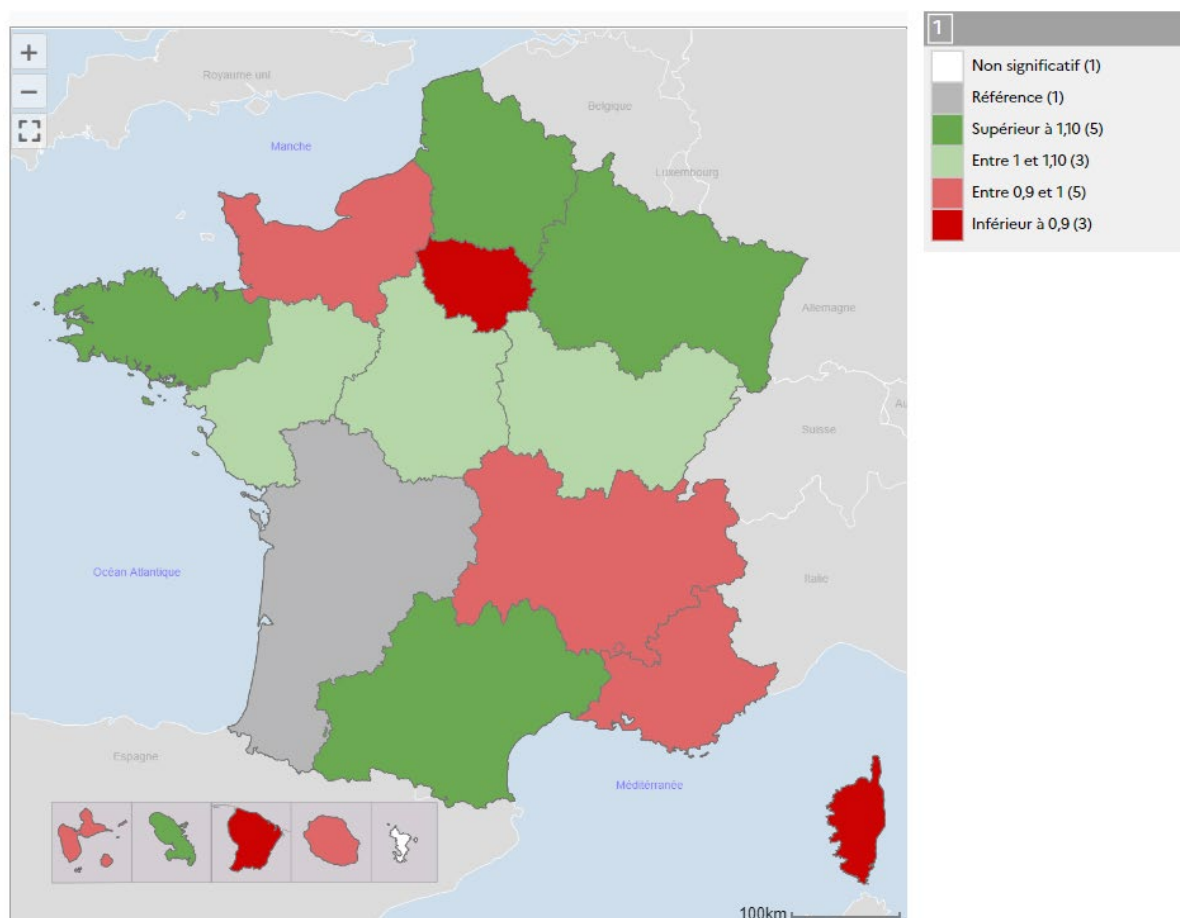
Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2020 ; stagiaires de la formation professionnelle (champ Brest, hors CPF autonomes)

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Même en tenant compte des caractéristiques individuelles, des écarts significatifs s'observent entre les régions dans les taux d'accès à la formation (voir Figure IV.2.3). Une fois prises en compte les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi, les régions Bretagne, Occitanie et Grand Est se distinguent par des chances plus de 10% plus élevées qu'en Nouvelle-Aquitaine, prise par convention comme référence (car les taux observés sont proches de la moyenne observée sur l'ensemble du territoire). A l'inverse, en Île-de-France, en Corse et en Guyane, les taux d'accès à la formation sont plus de 10% plus faible.

⁹⁵ Delgoulet, C., & Loarer, E. (2017). Vieillesse, apprentissage et formation. In *Traité des sciences et des techniques de la formation* (pp. 253-269). Dunod.

Figure IV.2.3 Ecart relatif d'accès à la formation, dans les 12 mois suivant l'inscription à Pôle emploi, entre les régions d'habitation du demandeur d'emploi



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi de janvier 2017 à décembre 2020, et suivi d'un stage de la formation professionnelle, hors CPF autonomes (champ Brest).

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8 ; estimation issue d'un modèle logistique (voir Tableau A. 11 en Annexe A.8).

Lecture : les demandeurs d'emploi résidant en région Grand Est inscrits à Pôle emploi de 2017 à 2020 ont en moyenne entre 1 et 1,10 fois plus de chances d'accéder à la formation dans les 12 mois suivant leur inscription à Pôle emploi que ceux résidant en Nouvelle-Aquitaine (à caractéristiques individuelles semblables).

IV.2.3 Un rattrapage des moins diplômés sur la période, moins net pour l'accès à la formation certifiante

A autres caractéristiques équivalentes, on observe une relation plutôt décroissante entre le niveau de diplôme et l'accès à la formation. En moyenne sur la période, un bachelier a une probabilité d'accéder à un stage de la formation professionnelle un an après l'inscription à Pôle emploi de 10% plus élevée qu'un demandeur d'emploi de niveau bac +2, et de 50% plus élevée par rapport à un demandeur d'emploi de niveau bac +5 ou plus. En revanche, les moins diplômés (niveau inférieur au bac) ont un taux d'accès à la formation équivalent à celui de niveau bac +2, donc 10% fois plus faible que celui des demandeurs d'emploi bacheliers (voir Tableau A. 11 en annexe A.8).

Ce moindre recours des moins diplômés à la formation a des causes multiples : coûts directs et indirects de la formation (liés notamment au fait que la formation peut retarder le retour à l'emploi, frais liés à la mobilité ou à la garde d'enfant...), manque d'information sur les aides existantes et les gains de la formation, inadéquation des formations proposées aux spécificités des non qualifiés (par exemple du fait de prérequis nécessaires ou de méthodes pédagogiques inadaptées à un public marqué par un vécu scolaire difficile). Plusieurs actions menées dans le cadre du PIC visent à réduire ces obstacles à l'accès à la formation. La rémunération des stagiaires de la formation professionnelle,

perçue par les personnes en recherche d'emploi qui ne relèvent pas de l'assurance chômage, a été revalorisée par plusieurs Régions dès 2019 et au niveau national à partir de mai 2021. Pour faciliter l'accès aux formations qualifiantes, le PIC a aussi favorisé la mise en place de programmes permettant d'acquérir les savoirs de base et prérequis, qui touchent en priorité les moins diplômés (voir section II.2.2). Les programmes Prépa compétences⁹⁶ et les appels à projets Prépa Apprentissage visent à aider les plus vulnérables à respectivement préparer l'accès à la formation et réussir leur entrée en apprentissage.

De fait, les moins diplômés ont profité de l'augmentation du nombre de formations observée entre 2017 et 2021 (Figure IV.2.4). Alors que moins de 9% des demandeurs d'emploi de niveau infra-bac ou bac non obtenu inscrits à Pôle emploi en 2017 accèdent à un stage de la formation professionnelle dans les douze mois suivant cette inscription, cette proportion est de deux points supérieure pour les demandeurs d'emploi inscrits fin 2020⁹⁷. Les autres niveaux de diplôme accèdent également plus souvent à la formation, mais l'augmentation a été légèrement plus faible : le taux d'accès à la formation des plus diplômés (strictement supérieur au baccalauréat) était de 8% en 2017, il est de 9,5% fin 2021. Les taux d'accès des bacheliers restent les plus élevés, ils se situent autour de 12% fin 2021⁹⁸. Ces taux ne portent que sur l'accès aux stages de la formation professionnelle, et non pas aux programmes nationaux mis en place pour accompagner les plus fragiles vers la formation.

Si on observe ainsi un resserrement des écarts d'accès à la formation des moins diplômés par rapport aux titulaires du bac entre 2017 et 2020, ce mouvement ne s'observe pas pour les formations certifiantes. Même si plusieurs programmes du PIC visaient à favoriser l'accès des peu diplômés à ces formations, les demandeurs d'emploi de niveau infra-bac y accèdent toujours moins souvent que les plus diplômés. Début 2018, seulement 3% des demandeurs d'emploi d'un niveau inférieur au baccalauréat avait accès à une formation certifiante dans les 12 mois suivant l'inscription à Pôle emploi, un taux similaire à celui des bac +2 mais inférieur d'un point au taux d'accès des bacheliers. En 2020, même sans tenir compte des formations financées dans le cadre d'un CPF, ces taux ont augmenté pour toutes les catégories de demandeurs d'emploi, mais avec un maintien des écarts : le taux d'accès 12 mois après l'inscription à Pôle emploi est de 4% pour les peu diplômés, 5% pour ceux de niveau bac et 4,2% pour ceux avec un niveau de niveau strictement supérieur au Bac⁹⁹. La structure par niveau de diplôme évolue donc peu pendant le déploiement du PIC¹⁰⁰.

⁹⁶ Voir deuxième rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC pour une évaluation détaillée de ce dispositif.

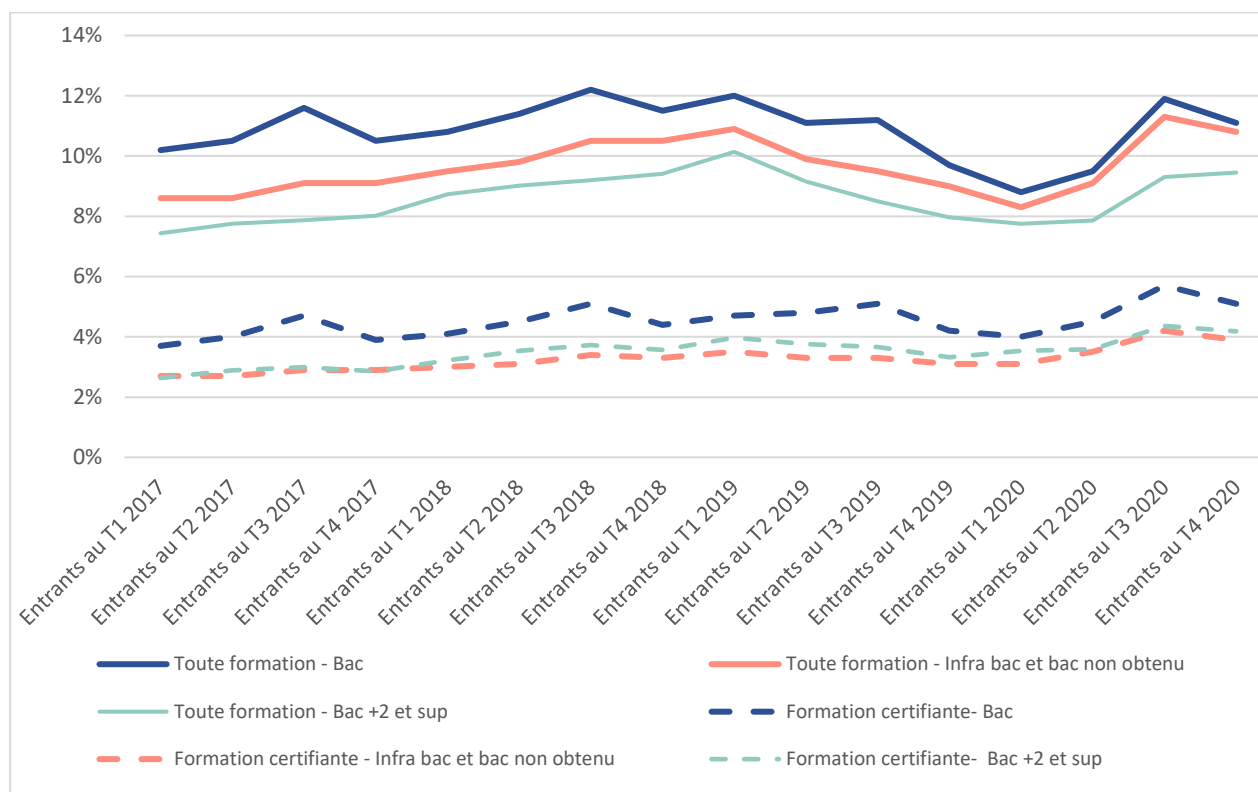
⁹⁷ Cette évolution doit cependant être prise avec prudence, car depuis mai 2021 les bénéficiaires des programmes nationaux bénéficient d'une rémunération, mais ne bénéficient pas du statut de stagiaire de la formation professionnelle et ne font donc pas en principe partie du périmètre de la base Brest qui est utilisée pour ces estimations. Cette ambiguïté peut cependant conduire à des déclarations erronées de certains financeurs de formation (voir discussion dans le chapitre II). D'après des travaux de la Dares menés en septembre 2022, 3 300 bénéficiaires d'un programme issu d'un des appels à projet (100% inclusion, IPR, Prépa apprentissage) au cours de l'année 2021 étaient enregistrées dans la base Brest, contre 600 sur l'année précédente. Il n'est pas possible au moment de l'écriture de ce rapport de disposer des estimations de doublons possibles entre Prépa compétences et la base Brest.

⁹⁸ Si l'accès à la formation hors CPF a augmenté plus vite sur la dernière année pour les peu diplômés par rapport aux demandeurs d'emploi avec un diplôme au moins égal au baccalauréat (voir Figure A-10 en annexe A.8), en prenant en compte les formations financées par le biais du compte formation, les taux d'accès des peu diplômés et diplômés restent très proches sur l'ensemble de la période (Figure A-11 en annexe A.8), ce qui suggère que les plus diplômés recourent plus souvent au CPF.

⁹⁹ soit un écart de 0,4 point entre les peu diplômés et l'ensemble des plus diplômés.

¹⁰⁰ Ces écarts se creusent même si l'on prend en compte l'accès aux formations financées par le CPF : 5,9% des demandeurs d'emploi peu diplômés inscrits à Pôle emploi fin 2020 ont accès à une formation certifiante y compris CPF, soit 1,1 point de moins que le taux mesuré pour les plus diplômés inscrits à Pôle emploi sur cette période (voir annexe A.8).

Figure IV.2.4 Taux d'accès à la formation (hors CPF autonome) à horizon 12 mois entre 2017 et 2020 selon la cohorte trimestrielle d'inscription à Pôle emploi, par diplôme



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi de janvier 2017 à décembre 2020, et suivi d'un stage de la formation professionnelle, hors CPF autonomes (champ Brest).

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

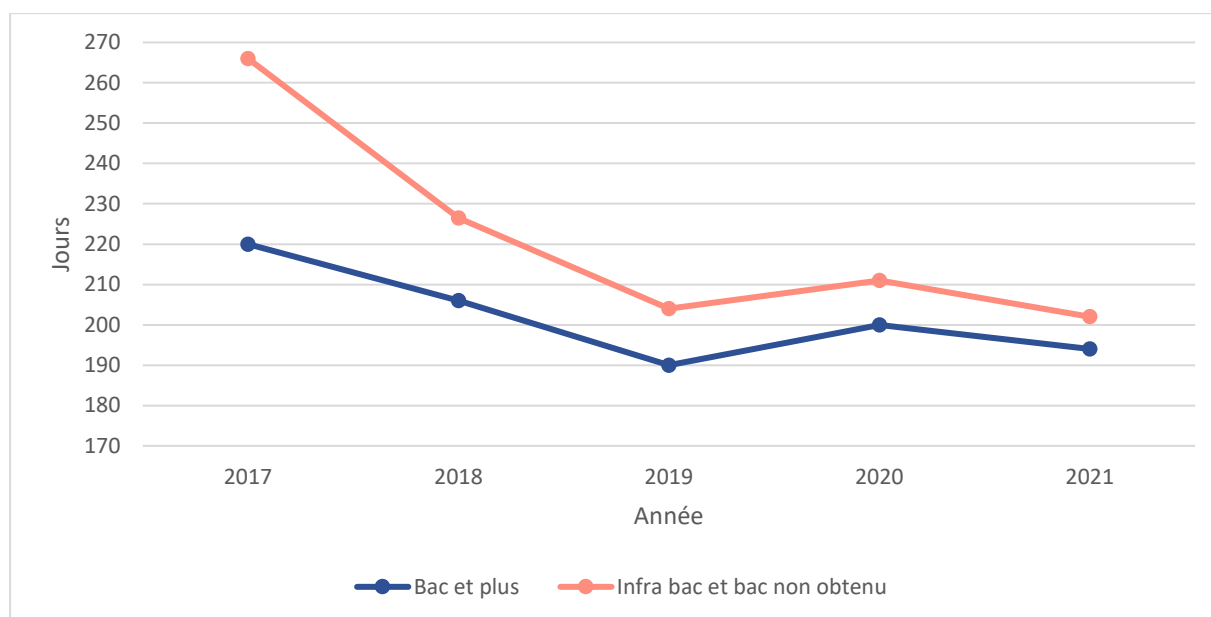
Pour préciser comment a évolué la vitesse d'accès à la formation, pour ceux qui y accèdent, il est utile de considérer l'ancienneté dans la recherche d'emploi au moment de l'entrée en formation¹⁰¹. La moitié des personnes qui se sont inscrites en formation en 2021 étaient inscrites à Pôle emploi depuis au moins 200 jours (voir Figure IV.2.5). Cette durée assez longue suggère que le projet de formation met souvent beaucoup de temps à émerger dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ou qu'il commence à être construit lorsqu'il apparaît que les demandeurs ont des difficultés à retrouver un emploi. En effet, d'après les résultats de l'enquête Post-Formation, environ trois quarts des répondants déclarent qu'il s'écoule moins de 3 mois (et un tiers moins d'un mois) entre les premières démarches de formation et l'entrée en formation. Cette ancienneté médiane au chômage au moment de l'inscription en formation a nettement baissé entre 2017 et 2021¹⁰². Cette baisse est plus marquée pour les peu diplômés. La moitié des personnes entrées en formation en 2018 étaient inscrites à Pôle emploi depuis plus de 227 jours lorsqu'elles ont un diplôme inférieur au bac, alors que la moitié des demandeurs d'emploi avec au moins le baccalauréat étaient inscrits depuis moins de 206 jour au moment de leur entrée en formation en 2018. En 2021, cette ancienneté médiane d'inscription à Pôle

¹⁰¹. Cet indicateur est distinct de celui présenté dans le deuxième rapport du PIC, qui s'intéressait au délai écoulé entre entrée au chômage et entrée dans la première formation, pour les demandeurs d'emploi entrés en formation entre 2017 et 2020 mais inscrits à Pôle emploi au plus tôt depuis janvier 2017. Cette restriction conduit à une mesure du délai entre l'inscription à Pôle emploi et l'entrée en formation plus faible, car il exclut les demandeurs d'emploi inscrits avant janvier 2017 et entrés en formation ensuite, donc ceux ayant connu un long délai avant l'entrée en formation.

¹⁰² La mesure du niveau de diplôme par Pôle emploi a changé entre 2017 et 2018 (voir discussion détaillée dans le second rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC). Du fait d'une mise à jour des qualifications obtenues depuis la première inscription, en 2018 la proportion de personne infra-bac et bac non obtenu est plus faible qu'en 2017. Cette évolution est de nature à diminuer l'écart observé entre les peu diplômés et les plus diplômés.

emploi au moment de l'entrée en formation est de 202 jours pour les peu diplômés, et de 194 pour les plus diplômés.

Figure IV.2.5 Ancienneté à Pôle emploi au moment de l'entrée en formation selon le niveau de diplôme



Champ : stagiaires de la formation professionnelle, hors CPF autonomes (champ Brest), entrés en formation entre janvier 2017 et décembre 2021.

Lecture : la moitié des personnes inscrites en formation en 2017 avec un niveau de diplôme infra-bac ou bac non obtenu était inscrite depuis moins de 266 jours à Pôle emploi au moment de l'entrée en formation.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Si le PIC a permis un effort supplémentaire pour financer la formation, via notamment les Pactes régionaux, il se déploie également par des programmes d'accompagnement à la formation pour les publics éloignés de l'emploi. Ces programmes nationaux, financés directement par le PIC ne donnent pas droit au statut de stagiaire de la formation professionnelle et ne sont donc pas en principe enregistrés dans la base Brest¹⁰³. La plupart de ces programmes ciblent les publics prioritaires du PIC, peu qualifiés et jeunes sans qualification (voir annexe A.6.1). Par définition, les bénéficiaires du programme Prépa apprentissage sont presque exclusivement des moins de 26 ans (94%), pour la majorité très peu diplômés (77% ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat¹⁰⁴). A l'inverse, le public de la prestation VSI, dont l'objectif est de faire prendre conscience des compétences professionnelles déjà existantes et de l'importance des compétences socio-comportementales dans le processus de recrutement, cible plutôt des personnes plus âgées que les formations classiques : 28% des bénéficiaires en 2020 et 2021 ont plus de 50 ans et seulement 18% moins de 26 ans. Les femmes sont sur-représentées : elles représentent les deux-tiers des bénéficiaires de cette prestation (66%). En revanche, les peu diplômés sont minoritaires : ils représentent 41% des 45 000 bénéficiaires en

¹⁰³ Rappelons que cette base contient les entrées en formation pour les personnes ayant le statut de stagiaire de la formation professionnelle, liée notamment à la perception d'une rémunération de stage prise en charge par l'Etat ou les Régions. Ce statut assure également une prise en charge des cotisations sociales (voir article L6341 du code du travail). A partir de mai 2021, les bénéficiaires des programmes Prépa compétences et Prépa apprentissages peuvent bénéficier de la rémunération de stage, ce qui n'étaient pas le cas auparavant mais n'ont pas formellement le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Il est possible que cette ambiguïté (perception d'une rémunération, mais sans le statut vis-à-vis de la sécurité sociale) ait conduit à des comportements distincts de déclaration de ces formations, et qu'au moins une partie d'entre eux soient inclus dans la base Brest. Les données disponibles au moment de la rédaction de ce rapport ne permettent pas de les distinguer, ce qui peut avoir un effet à la hausse sur les taux d'accès à un stage de la formation professionnelle à partir du troisième trimestre 2020.

¹⁰⁴ Dans les données collectées par la DGEFP, il n'est pas possible d'isoler parmi les personnes de niveau baccalauréat celles n'ayant pas obtenu le diplôme.

2020, et 43% des 58 000 bénéficiaires en 2019.

Ce n'est pas le cas du public de programme Prépa compétences, dont l'objectif est de préparer à la qualification, qui est en majorité peu diplômé : les personnes de niveau inférieur au baccalauréat représentent 71% des bénéficiaires. Cependant, si le nombre de bénéficiaires de Prépa compétences a augmenté sur la période (environ 23 000 en 2019, 32 000 en 2020 puis 36 000 en 2021), cela s'est fait en partie en ouvrant à un public plus large. Les peu diplômés représentaient 83% des bénéficiaires en 2019, mais 65% en 2021.

Cette érosion de la part des peu diplômés dans le programme Prépa compétences est emblématique d'une tension générale dans les objectifs du PIC. Des cibles très volontaristes en termes de nombre d'entrées sur les programmes de formation, couplés aux difficultés spécifiques à attirer ces publics, peuvent conduire les opérateurs à faire entrer des personnes plus facilement disponibles pour la formation. Comme discuté au chapitre II, de nombreux programmes nationaux, justement ceux ciblés sur les plus fragiles, rencontrent des difficultés à « trouver leur public » et à atteindre les objectifs initiaux en termes de cibles¹⁰⁵. Les évaluations menées pour le compte du comité scientifique sur des programmes expérimentaux régionaux illustrent la tendance à l'élargissement des cibles faute de participants. C'est le cas du programme Parcours d'entrée dans l'emploi déployé en Île-de-France, qui visait initialement les bénéficiaires du RSA, mais dont la cible a été élargie au bout d'un an à l'ensemble des inscrits à Pôle emploi compte tenu des difficultés à attirer les bénéficiaires initialement prévus.

IV.3 Pour certains demandeurs d'emploi, des freins indirects à l'entrée en formation

D'après les résultats d'une enquête sur la formation des adultes menées en 2012¹⁰⁶, les principales raisons invoquées par les personnes au chômage dont le projet de formation n'a pas débouché étaient alors le coût (42%) et le manque d'aide, voire un refus du service public de l'emploi (Pôle emploi, mission locale, Cap emploi, l'Apec, le Conseil régional...) (37%). Même si des efforts conséquents ont été mis en œuvre sur la période récente pour simplifier l'accès à la formation et revaloriser les rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle, les gains de la formation peuvent être difficiles à anticiper, tandis que l'entrée en formation représente un coût immédiat.

Ces coûts ne sont pas seulement liés au financement direct de la formation. Le temps de se former est perdu pour la recherche d'emploi - et le coût d'opportunité sera en principe d'autant plus élevé que les chances de retrouver un emploi même en l'absence de formation sont grandes. Alors que la formation retarde la perception de revenu du travail, elle implique des contraintes en partie équivalentes à celle d'un emploi. La plupart des formations se déroulent sur le temps de travail, ce qui nécessite notamment pour les parents de disposer d'un mode de garde et d'être capable de le financer. Suivre une formation demande d'être mobile, ce qui peut soulever des difficultés spécifiques notamment pour les personnes résidant dans des zones isolées, où l'offre de formation est réduite.

Un aperçu de ces contraintes peut être donné en comparant les taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi selon les caractéristiques sociodémographiques (et notamment la situation familiale), l'offre de formation ou la plus ou moins grande mobilité des demandeurs d'emploi.

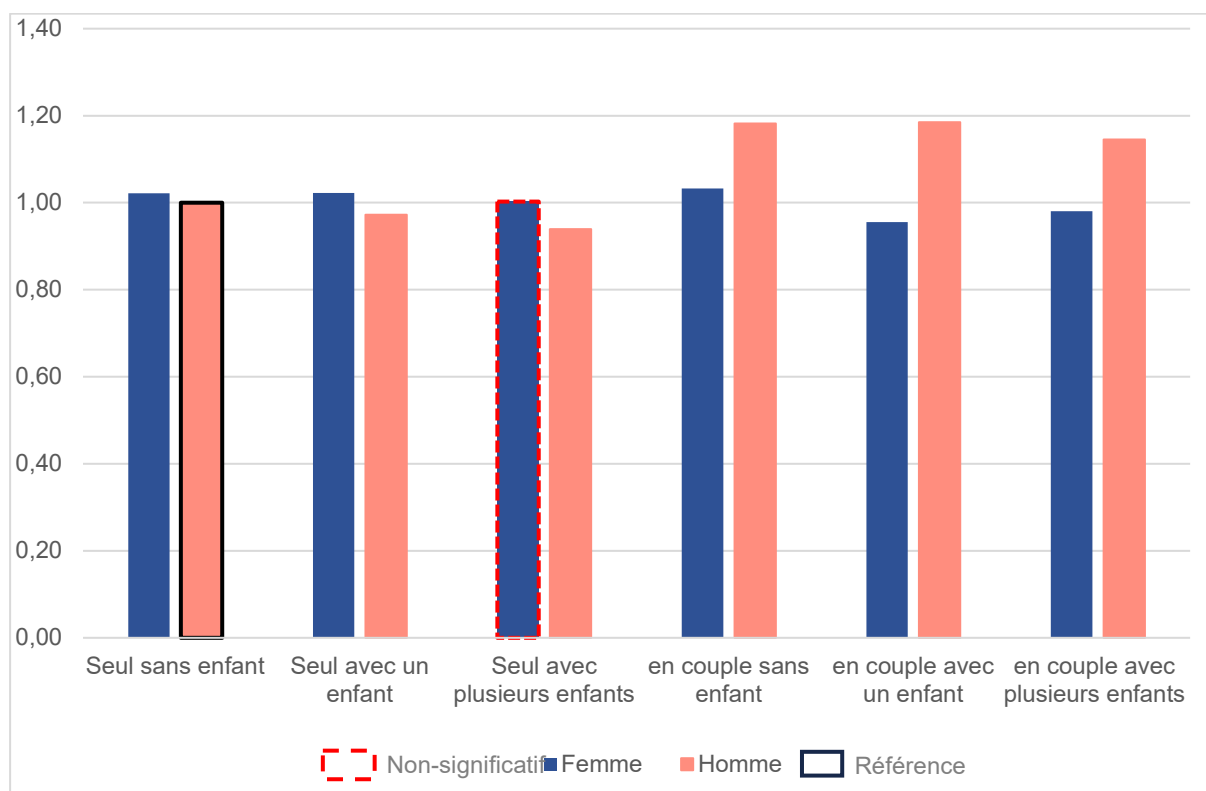
En termes de situation familiale, on observe qu'à caractéristiques individuelles comparables (notamment âge, diplôme ou région de résidence), la probabilité d'accéder à un stage de la formation professionnelle (champ Brest) un an après l'inscription au chômage ne diminue en présence d'enfants que pour les femmes en couple et les hommes célibataires (voir Figure IV.3.1). Ainsi, une femme en couple sans enfant a 10% plus de chance d'entrer en formation dans l'année qui

¹⁰⁵ Par exemple, en 2021 pour les programmes Prépa apprentissages, Hope, ou ceux financés dans le cadre du programme 100% inclusion seulement la moitié des places initialement budgétée ont été remplies.

¹⁰⁶ Aude et Pommier (2013), Les défis des demandeurs d'emploi face à la formation professionnelle : accéder aux formations et s'insérer, Insee références Formation et Emploi 2013.

suit son inscription au chômage qu'une femme en couple avec un enfant¹⁰⁷, et un père seul avec plusieurs enfants a plus de 6% de chances. Les écarts sont moins importants pour les mères de familles monoparentales : les probabilités d'entrer en formation sont seulement de 5% plus faible que pour les femmes seules, ce qui peut être lié à des aides spécifiques pour cette population identifiée comme fragile¹⁰⁸. De manière peut être moins attendue, les écarts les plus importants sont observés *au bénéfice* des hommes en couple. A caractéristiques individuelles comparables, un homme en couple sans enfant a ainsi 20% plus de chance d'entrer en formation qu'un homme célibataire, et ce rapport reste de 10% entre un homme en couple avec enfants et un célibataire. Les écarts sont cependant beaucoup moins marqués pour les femmes : si les femmes célibataires ont un peu plus de chances que les hommes célibataires de suivre une formation, le taux d'accès observé est équivalent à celui des femmes en couple sans enfant.

Figure IV.3.1 Rapport de chances relatif d'accès à la formation selon la situation familiale



Champ : stagiaires de la formation professionnelle, hors CPF autonomes (champ Brest), entrés en formation entre janvier 2017 et décembre 2021.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

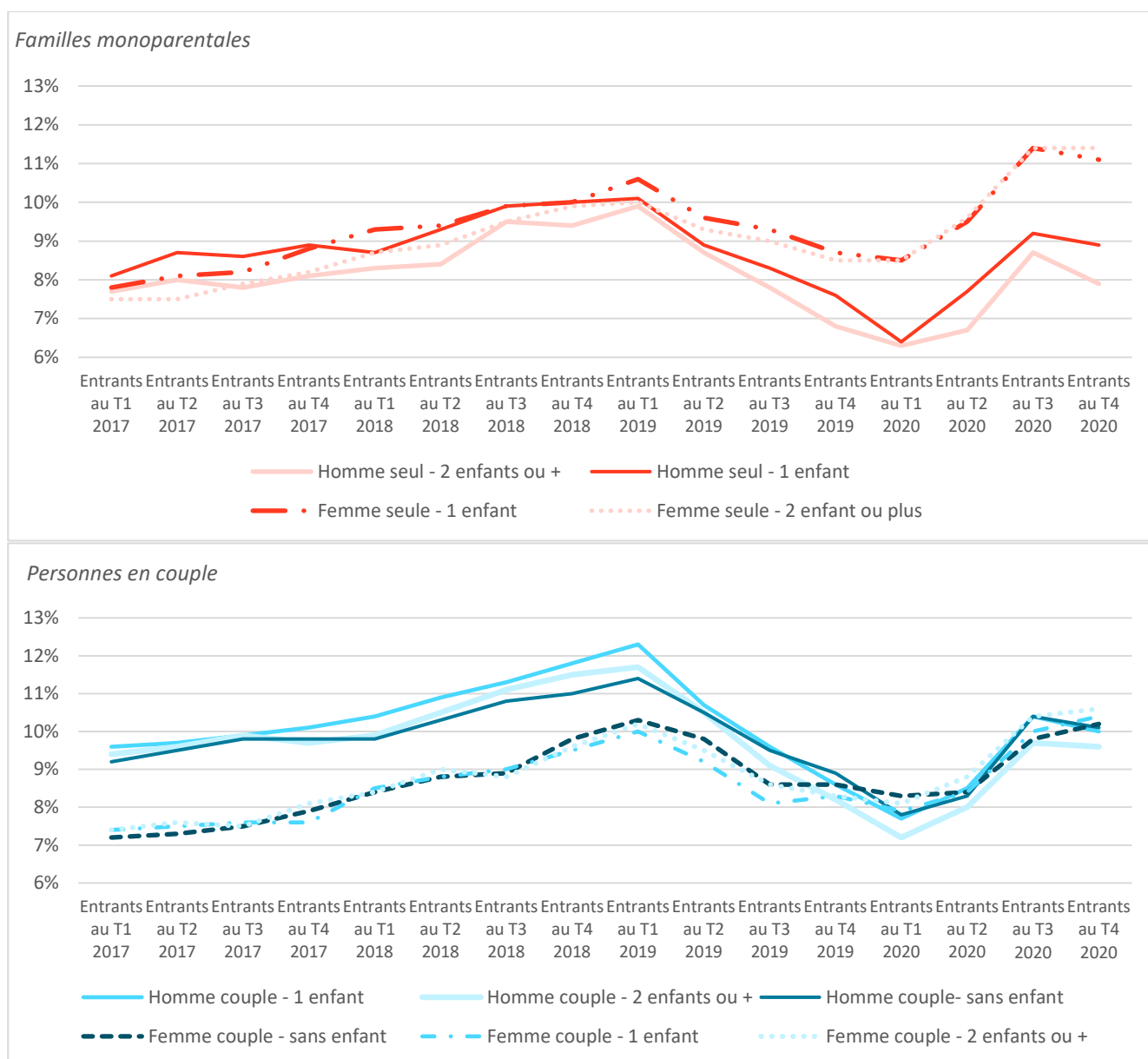
Sur la période, ces écarts entre hommes et femmes se sont réduits. Les femmes en famille monoparentale semblent avoir notamment le plus bénéficié du PIC : le taux d'accès à 12 mois était autour de 8% début 2017, et il est à plus de 11% en 2021, et les augmentations sont du même ordre pour les femmes en couple avec ou sans enfants (voir Figure IV.3.2). Les taux d'accès des hommes en couple ont été très affectés par la crise sanitaire, et se situent autour de 10 % à la fin de la période, un

¹⁰⁷ Voir détails dans le Tableau A. 11 en annexe A.8. Une femme en couple sans enfant a $1,05/0,95=1,10$ fois plus de chances qu'une mère en couple avec un enfant, un homme en couple sans enfant a $1,19/1,11=1,07$ fois plus de chance qu'un père en couple avec des enfants.

¹⁰⁸ A l'inverse, les pères de famille monoparentale ont des chances beaucoup plus faibles d'entrer en formation que les célibataires - ce constat est à relativiser, compte tenu des faibles effectifs de ce groupe : les pères de famille monoparentales représentent 3,9% de l'ensemble des demandeurs d'emploi sur la période, contre 9,5% pour les mères de famille monoparentales.

taux similaire à celui observé avant le PIC. Les évolutions des taux d'accès des célibataires, hommes et femmes, sont très proches (voir Figure A-14 en annexe A.8).

Figure IV.3.2 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois selon le statut familial



Les difficultés liées à la mobilité peuvent également constituer un obstacle à la formation. En l'absence d'une offre à proximité, certaines personnes en recherche d'emploi peuvent renoncer à se former : une distance importante entre le lieu de résidence et l'organisme de formation signifie qu'il est nécessaire de disposer d'un moyen de transport adapté, et de le financer – c'est notamment le cas en zone rurale, en l'absence d'un réseau de transport en commun dense. Des temps de déplacement élevés viennent par ailleurs s'ajouter à des difficultés d'organisation de la vie personnelle liées au suivi de la formation.

En utilisant des déclarations de demandeurs d'emploi lors de leur inscription à Pôle Emploi sur les

trajets qu'ils sont prêts à faire pour occuper un emploi¹⁰⁹, il est possible de construire des profils de mobilité. Les personnes les moins mobiles sont définies comme celles qui déclarent des trajets de moins de 10 km ou de moins de 20 mn, les plus mobiles celles qui déclarent être prêtes à aller au-delà de 30 km ou d'avoir plus d'une heure de temps de transport¹¹⁰. Ces déclarations peuvent refléter des préférences personnelles, mais aussi des contraintes liées par exemple au manque de moyens de transport (véhicule personnel ou transport en commun) ou à des charges familiales. À caractéristiques individuelles équivalentes, les personnes les plus mobiles sont un peu plus nombreuses à entrer en formation que les moins mobiles. Les personnes qui sont prêtes à un trajet quotidien de plus de 20 km ou de plus de 30 mn ont ainsi une probabilité d'entrée en formation de 8% plus élevée que les personnes qui déclarent ne pas pouvoir se déplacer à plus de 10 km ou 20 mn de leur domicile.

De fait, les temps de trajet effectués par les personnes qui sont effectivement en formation (voir Tableau IV.3.1) sont rarement élevés, ce qui suggère que ces mécanismes de sélection par la distance peuvent jouer : parmi les sortants de formation ayant suivi une formation en présentiel, trois sur cinq déclarent que leur trajet pour suivre cette formation était inférieur à 30 mn (et pour un tiers d'entre eux, inférieur à 15mn). Pour seulement un sur six, ce trajet était supérieur à 1 heure. Près d'un quart des stagiaires en présentiel déclarent avoir dû réorganiser leur vie personnelle concernant le transport pour suivre la formation. Le développement du distanciel (en 2019, 7% des sortants de formation déclaraient qu'une partie de leur formation avait eu lieu au moins en partie à distance, cette proportion est de 45% pour les sortants de formation en 2021) rend difficile l'analyse des évolutions sur la période, qui paraissent toutefois limitées.

Tableau IV.3.1 Déplacements des stagiaires de la formation professionnelle, selon l'année de sortie de formation.

	2019	2020	2021 (S1)
Part de stagiaires dont la formation s'est déroulée, au moins en partie, à distance (%)	7,4	45,8	45
Parmi ceux dont la formation s'est déroulée uniquement en présentiel :			
Durée du trajet pour se rendre à la formation			
< 15 min	20,5	21,9	21,1
[15 min, 30 min]	36,4	37,4	38
[30 min, 60 min]	27,2	25,7	26,7
> 60 min	16	15	14,2
Part des stagiaires ayant dû réorganiser leur mode de transport pour se rendre à la formation (%)	24	23,3	23,5

Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), sortis de formation entre le T1 2019 et le T2 2021, France entière.

Source : Dares, enquête Post-formation (vagues 2 à 11).

Le fait que les demandeurs d'emploi les moins mobiles entrent moins souvent en formation ne peut être interprété de manière causale. Il est par exemple possible que ces personnes présentent également des caractéristiques qui affectent la décision de se former, comme la distance à l'offre de formation.

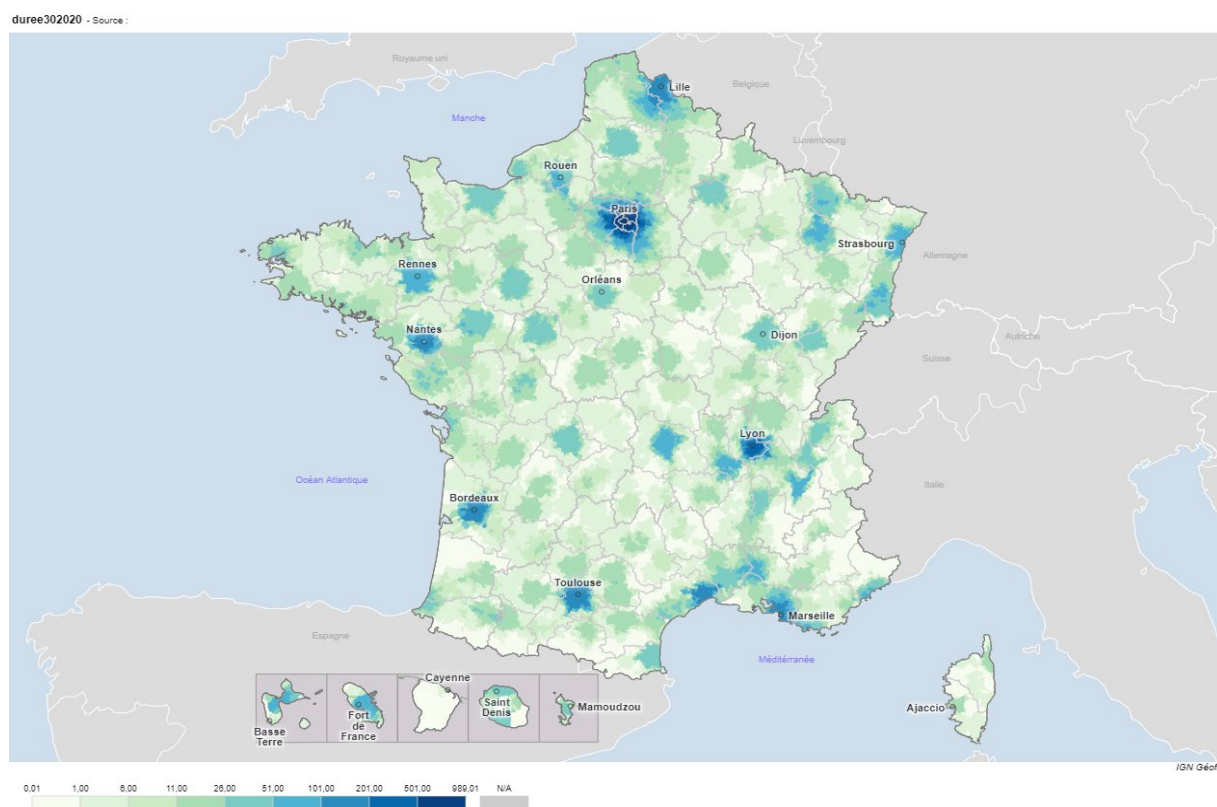
De fait, la répartition des organismes de formation n'est pas homogène sur le territoire. Selon leur commune de résidence, les personnes en recherche d'emploi bénéficient d'une offre plus ou moins complète à proximité. Ainsi, la Figure IV.3.3 présente pour chaque commune le nombre d'organismes

¹⁰⁹ Plus précisément, ils doivent répondre à la question suivante : « Quel trajet quotidien acceptez-vous de faire (pour un trajet aller) ? ». Ils peuvent indiquer une distance kilométrique ou une durée en minute (qui est plus fréquemment utilisé pour les personnes résidant dans les grands centres urbains).

¹¹⁰ Ces seuils sont fixés pour constituer 5 groupes de taille à peu près égale. Les autres seuils sont (entre 10 et 20 km ou entre 20 et 30mn), (entre 20 et 25km ou entre 30 et 40 min), et (entre 25 et 30km ou entre 40min et 1h).

de formation situés à moins de 30 mn du centre de la commune en 2020 (en utilisant un distancier réel, voir annexe A.9). Cette répartition constitue un proxy de l'offre de formation : il s'agit de l'ensemble des organismes de formation ayant formé un nombre significatif de demandeurs d'emploi¹¹¹ mais sans distinction sur les types de formation proposés, qui peuvent ne pas correspondre aux attentes des demandeurs d'emploi. Elles illustrent néanmoins que les personnes résidant en centre urbain bénéficient d'une très large offre de formation avec plusieurs centaines de centres en activité à proximité, ce qui garantit une large palette de choix. En revanche, dans de vastes parties du territoire, moins d'une dizaine de centres sont rapidement accessibles. Cela demeure vrai même en considérant des rayons plus éloignés du domicile (voir annexe A.9). De fait, la probabilité d'accéder à une formation est corrélée avec l'offre de formation locale : on observe que les demandeurs d'emploi qui peuvent accéder à au moins 5 centres de formation à moins de 30 mn ont une probabilité 10% supérieure à ceux qui ont une offre locale plus réduite. Un manque d'offre de formation de proximité conduit *in fine* à en renchérir le coût pour le demandeur d'emploi, d'autant que les résidents des zones rurales ne bénéficient en général pas d'offre de transport en commun, alors même que le marché d'emploi auquel ils font face est peu dynamique et très spécialisé.

Figure IV.3.3 Nombre d'organismes de formation dans un rayon de 30mn autour de la commune de résidence en 2020



Champ : organismes de formation ayant formé au moins 10 demandeurs d'emploi en 2020.

Source : Dares, Bilans pédagogiques et financiers, 2020

Lecture: les demandeurs d'emploi résidant à Paris disposent, à moins de 30 mn, de plus de 500 organismes de formation actifs et ayant formé au moins 10 demandeurs d'emploi en 2020, tandis que pour les demandeurs d'emploi résidant en Corse, ce nombre est inférieur à 25.

L'inégalité de couverture territoriale de l'offre de formation est un enjeu important pour les Conseils régionaux, incités qui plus est par les Pactes à améliorer l'accessibilité géographique de l'offre de

¹¹¹ Sont considérés les organismes de formation continue qui renseignent un bilan pédagogique et financier (BPF), ayant une déclaration d'activité active, qui ont déclaré un chiffre d'affaires positif et ont formé au moins 10 demandeurs d'emploi sur l'année.

formation sur leur territoire en QPV et ZRR. Le projet Prépa Rebond-Dispositif intégré en Pays de la Loire met spécifiquement l'accent sur la proximité de l'offre de formation préqualifiante comme levier de l'accès à la formation pour des publics éloignés de l'emploi mais aussi freinés dans leur mobilité. Le cahier des charges technique de cette action incitait ainsi les organismes de formation à assurer le maillage du territoire, en implantant des offres dans des zones qui en sont privées, de manière à limiter les distances à parcourir pour les stagiaires et à rapprocher l'offre de leurs lieux de vie. L'évaluation qualitative menée sur ce dispositif tend à montrer que le respect de cette exigence de proximité nécessite un investissement collectif des collectivités et des élus ruraux mais que l'accompagnement individuel à la mobilité mis en œuvre dans le cadre du dispositif pour améliorer l'accès aux formations qualifiantes se heurte à une offre de transport et de dispositifs d'aide à la mobilité inégalement développée selon les territoires et les caractéristiques des stagiaires (voir [Encadré IV.3.1](#)).

Encadré IV.3.1 Trois configurations spatiales différentes pendant les phases de préqualification du dispositif intégré dans les Pays de la Loire

Le PRDI a comme spécificité de s'adresser à des personnes qui sont éloignées de l'emploi mais aussi des centres de formation situés le plus souvent en dehors de zones urbaines. Aussi, les organismes de formation porteurs du PRDI dans sa phase préqualifiante sont localisés dans des zones rurales ou bien se sont décentralisés dans de petites communes.

Sur le premier territoire investigué, la localisation centralisée de l'organisme de formation préqualifiant au cœur d'une commune faisant office de grande ville au sein d'une communauté de communes, permet aux résidents de la ville n'ayant pas de permis et/ou pas de véhicule d'accéder facilement au lieu de formation, à pied ou en bus, et facilite aussi la recherche de stages. Pour Amanda qui n'a pas de permis et qui vit avec ses enfants dans le centre de la ville sur le territoire, cet emplacement est idéal. En effet, elle vient à la formation en dix minutes de marche le matin. Irina, quant à elle, vient « *à pied ou en trottinette électrique* ». (Irina, 17 ans) L'implantation du dispositif semble en revanche freiner la venue de stagiaires non motorisés originaires de villes et villages alentour, pour qui il n'a pas été proposé de dispositif de mobilité spécifique.

Sur le second territoire, le dispositif a pâti dès son démarrage de problèmes pour trouver des locaux fixes et adaptés mais a pu être mis en place dans une seconde commune suite à une demande locale. Dans une commune, le local initialement prévu n'a pu être accessible suite à un désistement de dernière minute. Les stagiaires ont occupé différents locaux avant d'être finalement accueillis au sein de la structure de formation mettant en place le dispositif dans le centre-ville, dans un bâtiment de plain-pied et entourant un espace vert accueillant, avec un arrêt de bus situé quasiment au pied du local. Dans une seconde commune, le local désormais dévolu au dispositif intégré est pour le moins excentré et isole plutôt géographiquement les stagiaires. Situé à l'extrême est de la ville, dans une zone d'activité, il bénéficie certes d'une proximité avec de potentiels recruteurs ou employeurs mais il faut aussi compter quinze minutes à pied pour rejoindre l'arrêt de bus le plus proche. Les jeunes sont le plus souvent motorisés ou bien possèdent un vélo.

Sur le troisième territoire, l'organisme de formation chargé de la mise en œuvre de la partie préqualifiante du dispositif est localisé dans la commune la plus peuplée du territoire mais fait le choix de délocaliser plusieurs groupes de stagiaires pour se rapprocher des publics ruraux les plus physiquement éloignés de la formation. La mobilisation des collectivités et élus locaux autour du prêt ou de la location de salles a permis, pendant la période entre septembre 2020 et octobre 2021, l'ouverture de groupes dans six communes dont la population va de 2 800 à 7 000 habitants et qui sont assez mal desservies par les transports en commun : seulement 1 % des actifs les utilise pour se rendre au travail (Insee, 2020). Sur ce territoire, la proximité du lieu du centre de formation est un point positif, voire a pu être décisif dans le choix de s'inscrire dans le dispositif. C'est le cas d'Hamid (26 ans) : « *J'habite à X, juste cinq minutes d'ici. C'est ça qui est facile pour moi...* » Elle procure même un certain confort et permet à certains stagiaires de rentrer chez eux lors de la pause méridienne.

Pour les stagiaires recrutés sur chacun des trois sites, l'accès à la salle du centre de formation pendant les phases de préqualification est généralement considéré comme ne posant pas de problème.

Dans son volet accompagnement social, le programme a également pour mission d'aider à lever le frein périphérique de la mobilité géographique, en proposant une aide pour l'accès au permis de conduire, par exemple. Sur les sites où l'accompagnement en faveur de la mobilité est le plus poussé, les équipes pédagogiques participent très activement à la mise en place de solutions, allant jusqu'à conduire les stagiaires dans les entreprises pour des visites ou des entretiens pour un stage, dans un véhicule appartenant au centre de formation ou avec un remboursement des frais kilométriques par ce dernier, par exemple.

Toutefois, le soutien que peut proposer le personnel d'accompagnement est largement dépendant de l'offre d'aides et de services qui existent sur le territoire en question et l'éligibilité des stagiaires à ces aides, qui varie selon l'âge, notamment. Même les démarches et l'accès au permis de conduire peuvent être mis à mal par ces problèmes d'accessibilité géographique. Par exemple, Brandon souhaite obtenir son permis afin d'être plus mobile. Après s'être réinscrit à Pôle emploi afin de pouvoir intégrer le PRDI, il a reçu un mail de Pôle emploi présentant le dispositif PRÉPA Permis de conduire de la Région qui finance 7 000 permis en 2021. Très intéressé, il se renseigne mais l'auto-école de sa commune ne fait pas partie des partenaires du dispositif ; il faudrait donc aller à la commune voisine (à 20 minutes en voiture) afin de bénéficier de l'offre. Ainsi, selon le territoire, la commune de résidence et l'âge, les aides en termes de mobilité accessibles aux professionnels de l'accompagnement et aux stagiaires ne sont pas égales.

En mettant l'accent sur l'accès à une formation professionnelle, le propre du dispositif est d'inciter les stagiaires à plus de mobilité, car les lieux de formation se trouvent souvent dans les grandes agglomérations. Sur les sites de formation délocalisés notamment, le travail d'accompagnement s'accomplit à l'échelle de la représentation de la mobilité que peuvent avoir les stagiaires. Les équipes pédagogiques cherchent à visiter les lieux de formation professionnelle avec les stagiaires en amont de l'inscription et d'aider ces derniers à se renseigner sur les modes de transport nécessaires pour s'y rendre. Il n'en reste pas moins que certains obstacles très concrets à la mobilité restent difficiles à lever et peuvent mettre en échec un projet d'entrée en formation. Cela a été le cas de Daniel (31 ans). Le centre de formation s'est avéré loin de son lieu d'habitation et il aurait eu des soucis financiers dus au prix élevé du carburant. Il a donc décidé de ne pas intégrer la formation et s'est mis à chercher un emploi, en usine. Audrey (36 ans), de son côté, aurait souhaité se qualifier en tant que palefrenier-soigneur ; une formation professionnelle s'ouvre dans les mois qui suivent son entrée en formation mais uniquement dans une commune à 70 km de chez elle. Ses responsabilités familiales, auprès de ses enfants scolarisés qu'il fallait chercher à la fin de la journée, l'ont conduite à renoncer à la formation.

Il existe ainsi un paradoxe : les stagiaires inscrits sur les sites qui ont « joué la carte » de la délocalisation afin d'améliorer l'accessibilité au centre de formation préqualifiante, sont ceux et celles pour qui la question de la mobilité peut se reposer pour l'accès au qualifiant. En effet, si la proximité des centres de formation préqualifiante a permis de recruter des stagiaires de zones plus rurales, elle ne permet pas de résoudre, tout du moins rapidement, le problème des transports.

Source : Bernard, P.-Y., Gosseaume, V., Meslin, K., Roupnel-Fuentes, M., & Walker J. (2022), op.cit.

Ces faits stylisés suggèrent l'existence de freins à l'entrée en formation, qui peuvent pénaliser les plus fragiles. La revalorisation de la rémunération des stagiaires est susceptible de réduire certains des obstacles, en assurant un financement de ces frais. Cependant, certains publics ont du mal à être assurés des conditions de leur accès à cette rémunération, ce qui peut constituer un frein à l'entrée en formation. Ainsi, le rapport d'évaluation de l'extension du programme Parcours d'entrée vers

l'emploi (PEE) en Ile-de-France aux bénéficiaires du RSA¹¹² souligne que l'incertitude sur les conséquences de la perception de cette rémunération sur les allocations RSA (les personnes accompagnant les allocataires n'étant pas toujours en mesure d'informer ces derniers des effets de l'entrée en formation, compte tenu de la complexité de situations individuelles et de la réglementation) a pu dissuader des publics déjà très précaires de se former : sans assurance sur la continuité de leurs ressources, une entrée dans le programme pouvait signifier une baisse de niveau de vie (perte d'aides sociales connexes, frais de déplacements, de modes de garde, etc.).

En dehors de la rémunération, la formation à distance peut permettre de réduire les freins liés à la mobilité, en constituant une alternative pour certains demandeurs d'emploi. Plutôt marginale au début du PIC, ces types de formation ont connu un coup d'accélérateur important avec la crise sanitaire et les confinements successifs : d'après l'enquête post-formation, menée auprès des sortants de stages de la formation professionnelle, 45% des personnes sorties de formation au premier semestre 2021 déclarent que leur stage s'est déroulé au moins en partie à distance, contre moins de 10% des sortants en 2019 (voir Tableau IV.3.1). La formation à distance a plusieurs atouts : elle permet d'organiser au mieux son temps et est accessible partout même dans les zones rurales. Correctement pensée, elle peut permettre une plus grande individualisation des progressions. Cependant, elle demande également une plus grande autonomie, avec un risque plus élevé d'abandon avant la fin du programme¹¹³, ainsi que de disposer d'outils et de la pratique du numérique. Plusieurs programmes du PIC visent à développer la formation à distance. Au niveau national, le marché 100% FOAD (formation ouverte et à distance) lancé par Pôle emploi en 2020 a été renouvelé jusqu'en mars 2022 et monte en charge sur l'année 2021 : il concerne près de 23 000 entrées en formation de demandeurs d'emploi (contre 14 000 en 2020), dont les trois quarts sont certifiantes (les autres étant des formations professionnalisantes). D'après les tableaux de bord de Pôle emploi, les bénéficiaires de ces formations début 2022 sont à 35% des peu diplômés, et à 24% des bénéficiaires du RSA. En revanche, on n'observe pas de surreprésentation importante des habitants des ZRR (14%). De manière notable en revanche, plus des 75% des bénéficiaires de la FOAD sont des femmes, alors qu'elles ne représentent que la moitié des entrées en formation « classique ». Au niveau régional, des initiatives locales existent également pour développer les formations à distance, en prenant en compte les caractéristiques locales. La Région Occitanie a ainsi développé une offre visant à améliorer l'égalité d'accès à la formation pour les demandeurs d'emploi résidant dans des zones isolées, avec une offre de formation à distance qui tient compte aussi des difficultés spécifiques de ce mode d'apprentissage : le programme e-formation combine des séances de formation à distance (certaines en autonomie, certaines « synchrone » avec le groupe et un formateur), avec des séances en présentiel. Les séances en distanciel s'appuient sur un réseau de tiers-lieux, où ils peuvent bénéficier des conditions nécessaires pour suivre une formation en ligne.

Deux évaluations quantitatives ont été lancées en 2022 sous l'égide du comité scientifique du PIC pour estimer les effets de ces deux programmes (FOAD au niveau national, et le programme e-formation en Occitanie) sur l'accès à la formation pour les personnes en recherche d'emploi et les effets de celle-ci, leurs conclusions devraient être rendues en 2024.

IV.4 Du projet de formation à sa concrétisation, plusieurs étapes à franchir

Les freins à l'accès à la formation ne sont pas seulement d'ordre individuels. Ils mettent également en jeu les pratiques des organismes de formation et le système d'acteurs de l'emploi et de la formation dans leur ensemble. La réussite du CPF autonome, dont la principale caractéristique est de supprimer l'intermédiation dans l'accès à la formation, suggère que ces aspects sont très importants.

¹¹² Asdo études. (2022). « Évaluation qualitative de l'expérimentation de l'ouverture de l'action PEE aux bénéficiaires du RSA ». Rapport d'études de la Dares N°29.

¹¹³ Comme le suggère dans un autre contexte les très faibles taux de complétion des « Massive Open Online Course », estimés en général inférieur à 10%.

En pratique, le circuit classique pour l'entrée en formation d'une personne en recherche d'emploi suit plusieurs étapes, qui peuvent constituer autant de filtres pour certains publics. Pour être financé, un projet de formation doit être en général validé par un prescripteur habilité (selon les publics, un conseiller de Pôle emploi, d'un Conseil régional, d'une mission locale ou de Cap emploi...). La personne en recherche d'emploi peut le consulter avec un projet d'inscription dans un organisme de formation prédéterminé, auquel cas la validation d'un projet de formation prend en considération à la fois sa cohérence perçue dans le parcours d'insertion professionnelle mais également la capacité de la personne à la suivre dans de bonnes conditions¹¹⁴. Si le projet de formation de la personne est plus vague, l'orientation vers une action de formation déterminée suppose que le prescripteur en ait connaissance. La mise en place du Compte personnel de formation (CPF), ou les expériences récentes dans certaines régions, permet de lever ce premier filtre de la prescription, qui reste néanmoins présent dans la majeure partie des dispositifs.

Suite à cette prescription, l'inscription effective dans une formation est parfois conditionnelle à des prérequis définis par l'organisme de formation, qui sont parfois vérifiés par des tests : l'organisme de formation convoque les personnes qui lui ont été adressées, leur fait passer des tests, et finalement valide l'inscription. Cependant, des risques, réels ou supposés, sur la capacité de certains publics à effectivement suivre les différentes étapes peut conduire à leur éviction à l'une ou l'autre de ces étapes. Et une fois inscrit en formation, un stagiaire peut ne pas se présenter ou ne pas la suivre jusqu'au bout (retour à l'emploi, déception sur le contenu de la formation,...).

Il n'existe pas actuellement de suivi de toutes ces étapes sur l'ensemble des stages de la formation professionnelle. La base Brest enregistre uniquement les entrées effectives en formation, sans permettre d'identifier les personnes qui auraient souhaité suivre une formation mais qui ne sont pas allées jusqu'au bout¹¹⁵. Par ailleurs il n'est pas possible actuellement de retracer la connaissance qu'ont les prescripteurs de l'offre de formation disponible sur leur territoire.

Cependant, les éléments disponibles sur certains dispositifs suggèrent que les taux de déperdition peuvent être importants. Ainsi, d'après les données de suivi de l'Afpa et de Pôle emploi, seulement 55% des prescriptions vers Prépa compétences donnent effectivement lieu à une entrée dans le programme (voir Annexe A.6.1.1). Des données originales issues du système d'information d'une Région qui permet de retracer l'ensemble du parcours suggèrent des taux de déperdition équivalents sur les stages de la formation professionnelle.

Ainsi, les données disponibles sur la région Nouvelle-Aquitaine entre 2019 et 2021 permettent de retracer l'ensemble du parcours de la prescription à l'inscription effective (voir Encadré IV.4.1). Dans ces données, 88% des prescriptions ont été faites par Pôle emploi ou une Mission locale. Une prescription ne signifie cependant pas que la formation sera effectivement suivie : une prescription porte sur une formation précise, délivrée par un organisme de formation et celui-ci décide de convoquer ou non la personne en recherche d'emploi. Sur la période, 92% des prescriptions ont été effectivement suivies d'une convocation. Ensuite, toutes les personnes en recherche d'emploi ne répondent pas à cette convocation : seulement 81% des personnes convoquées sont présentes à la convocation. Enfin, à l'occasion d'un premier entretien, l'inscription peut être validée ou non : sur la période, seulement 68% des personnes qui se sont présentées à la convocation sont finalement retenues. Au total, par rapport aux nombres de personnes prescrites, seulement une sur deux

¹¹⁴ Ainsi, un « guide du prescripteur » édité en 2011 par la Région Centre, rappelle qu'il s'agit de vérifier que la formation visée est 1. adaptée à la situation et au profil du demandeur d'emploi (conditions d'entrée en formation, mobilité suffisante pour accéder à la formation, niveau de rémunération prévu pendant la formation en adéquation avec les besoins du candidat, levée des contraintes comme la garde d'enfant...), 2. s'inscrit dans un parcours d'insertion professionnelle pertinent (vers une qualification ou un emploi) et 3. ne peut pas être financée par le biais d'un autre dispositif.

¹¹⁵ Un outil de suivi des formations a été mis en place pour le suivi du PIC, Agora. Cet outil n'est pas encore exhaustif et les données ne sont pas encore exploitables dans leur totalité.

débutera la formation, avec une déperdition à peu près à toutes les étapes, mais les freins peuvent être autant liés à des comportements individuels que de choix de l'organisme de formation.

Des analyses exploratoires suggèrent que les peu diplômés sont, à chaque étape du parcours d'entrée en formation, nettement moins représentés : ils sont 40% moins souvent convoqués suite à une prescription que les personnes disposant d'un niveau bac+2; se rendent presque deux fois moins souvent à la convocation lorsqu'ils le sont; et sont 20% moins souvent retenus quand ils se rendent à la convocation, à caractéristiques individuelles équivalentes (voir Encadré IV.4.1 et pour les détails Tableau A. 12 en annexe A.10).

Ces mêmes analyses suggèrent que les organismes de formation ont tendance à nettement moins retenir les personnes en recherche d'emploi qui résident loin : ainsi, entre des personnes de caractéristiques individuelles identiques, la probabilité d'être convoqué par un organisme de formation suite à une prescription est 11% plus faible pour les personnes résidant à plus de 30km de l'organisme de formation que pour celles résidant dans la même commune. Alors que la distance à l'organisme de formation est très peu liée au fait de se rendre effectivement à la convocation, on observe un nouveau « filtre » opéré par les organismes de formation – parmi les personnes qui se sont rendues à la convocation, la probabilité d'être finalement inscrite est ainsi de 30% inférieure pour ceux qui résident dans une commune très éloignée.

De fait, plusieurs facteurs peuvent conduire les organismes de formation à privilégier les profils les plus « sûrs » d'aller jusqu'au bout de la formation et avec les meilleures chances de présenter des sorties positives. Notamment, lorsque les organismes de formation sont rémunérés avec un mode de tarification « à l'heure stagiaire », seuls les stagiaires présents sur l'ensemble de la formation assureront un paiement de l'intégralité de la prestation. Par ailleurs, ce mode de rémunération ne prend pas toujours en compte le temps nécessaire à l'accompagnement social nécessaire pour certains publics – comme illustré par exemple dans un programme mis en place par la Région Île-de-France en faveur des bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA). Le rapport d'évaluation menée pour le compte du comité scientifique du PIC¹¹⁶ discute plusieurs modes de tarification alternatives. En particulier, la Région Nouvelle-Aquitaine a mis en place depuis 2019 dans le cadre du PIC deux habilitations de service public : cette procédure permet, dans un cadre précis, de s'affranchir des codes des marchés publics pour cibler les personnes en recherche d'emploi les moins qualifiées et rencontrant des difficultés d'insertion. Dans ce cadre, les prestataires habilités ont une délégation pour proposer aux demandeurs d'emploi visés des actions définies par l'habilitation afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel.

Encadré IV.4.1 De la prescription à l'entrée en formation

L'analyse exploratoire de données sur l'ensemble des parcours de formation dans une région, la Nouvelle-Aquitaine, à partir du suivi opéré par Cap Métiers, le Centre animation ressources d'information sur la formation/Observatoire régional emploi formation, permet d'avoir une vision plus précise de l'ensemble des étapes de l'entrée en formation. Ce suivi porte sur 71 000 prescriptions réalisées entre septembre 2019 et septembre 2021 inclus, qui concernent 59 000 personnes en recherche d'emploi. A noter cependant que ces données ne permettent pas un suivi précis du devenir des prescriptions dans des dispositifs mis en œuvre dans le cadre d'une procédure d'habilitation de service public (HSP). Cette procédure permet de s'affranchir de certaines règles des marchés publics, pour proposer des prestations liées à l'accompagnement des personnes les plus en difficultés et donc cible du PIC. D'après des données du Conseil régional, en 2021 environ 10 000

¹¹⁶Asdo études. (2022). « Évaluation qualitative de l'expérimentation de l'ouverture de l'action PEE aux bénéficiaires du RSA ». Rapport d'études de la Dares N°29.

entrées se sont faites dans le dispositif « HSP-socle de compétences », l'autre dispositif dans ce cadre étant « HSP-1^{er} niveau de qualification »¹¹⁷.

Des déperditions sont observées à toutes les étapes du parcours: 92% des prescriptions sont suivies d'une convocation par l'organisme de formation; 81% des personnes se présentent; et 68% des personnes présentes sont retenues, soit une déperdition de moitié.

Cependant, ces différents taux de déperdition sont très variables selon les caractéristiques des personnes concernées. Si l'on modélise les taux d'accès successifs, en tenant compte des caractéristiques individuelles, de forts écarts peuvent s'observer aux différentes étapes.

Les écarts les plus importants, à toutes les étapes du parcours, sont observés selon le diplôme. Les organismes de formation donnent beaucoup moins suite à une prescription de formation pour les personnes les moins diplômées : à caractéristiques par ailleurs équivalentes, une personne avec un niveau supérieur à bac+2 a ainsi 1,4 fois plus de chance d'être convoquée qu'une personne avec un niveau inférieur au baccalauréat (voir Tableau A. 12 en annexe A.10). Il est possible que les organismes de formation anticipent une plus grande difficulté à atteindre les moins diplômés : ils sont ainsi près de deux fois moins souvent présents suite à une convocation que les très diplômés. Ce « filtrage » des moins diplômés s'observe encore à l'étape suivante : le diplôme est encore positivement corrélé avec la validation de l'inscription par l'organisme de formation. Ce constat est cependant à nuancer : ces données ne tiennent pas compte des prescriptions effectuées sous le statut d'habilitation de service public, qui sont a priori ciblées sur les publics cibles du PIC.

Les comportements observés sont également très différents selon l'âge des personnes en recherche d'emploi. Les organismes de formation ont tendance à plus souvent convoquer les personnes d'âge médian (25-50 ans), par rapport aux plus jeunes et aux plus âgés. Ces derniers répondent pourtant plus souvent aux convocations : 1,4 fois plus souvent que les moins de 25 ans, et 1,1 fois plus souvent que les 25-50 ans. Cependant, à l'inverse, sur la dernière étape les plus jeunes sont retenus plus fréquemment suite aux tests ou entretiens. Les moins de 25 ans sont 1,4 fois plus souvent retenus que les seniors, et 1,2 plus souvent que les 25-50 ans.

Par ailleurs, hommes et femmes n'ont pas les mêmes chances d'être convoqués : à caractéristiques égales, les femmes sont 1,3 fois plus souvent convoquées que les hommes après une prescription. Les femmes répondent également un peu plus souvent à une convocation, et sont un peu plus souvent retenues mais sur ces étapes les différences sont beaucoup moins nettes.

Enfin, le fait de résider loin de l'organisme de formation peut constituer un frein à l'entrée en formation. A caractéristiques équivalentes, les organismes de formation ont tendance à moins souvent convoquer les personnes qui résident à plus de 10km, et encore moins celles qui résident à 30km, et elles les retiennent aussi moins souvent suite à l'entretien. Pourtant la distance semble ne pas avoir d'effet très important sur le fait d'être présent à la première convocation.

Toutes les personnes qui ont démarré une formation ne vont pas jusqu'au bout de celle-ci. Parmi les sortants de stage qui ont suivi une formation visant l'obtention d'un diplôme, d'un titre professionnel ou d'une certification (soit deux tiers des personnes ayant démarré une formation), seulement les trois quarts déclarent l'avoir obtenu à l'issue du stage (voir Tableau IV.4.1). Plus généralement, environ 10% des entrants déclarent avoir abandonné leur formation avant la fin prévue¹¹⁸ ; ces taux sont stables sur la période. Ces taux d'abandon peuvent être nettement plus élevés pour certains dispositifs spécifiques : ainsi, environ 30% des bénéficiaires de Prépa compétences, et la moitié des bénéficiaires de Prépa apprentissage ne vont pas jusqu'au bout du parcours. Les motifs les plus fréquemment

¹¹⁷ Dans ce dispositif les personnes en recherche d'emploi se voient proposer (sans sélection à l'entrée) d'engager un parcours individualisé d'une durée maximale de 24 mois afin de préparer l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par une certification inscrite au RNCP. Fin 2022, environ 3 000 sessions ont été ouvertes depuis juillet 2020.

¹¹⁸ Pour plus de détails, voir le deuxième rapport du comité scientifique et « Quelles personnes en recherche d'emploi abandonnent leur stage en cours de formation et pourquoi ? », Dares focus N°65, novembre 2021.

invoqués pour expliquer les abandons du programme Prépa compétences sont le retour à l'emploi (22%), des contraintes personnelles mais aussi une inadéquation de la formation à leurs attentes.

Tableau IV.4.1 Taux d'abandon avant la fin de la formation et taux de certification, par année de sortie de formation

	2019	2020	2021 (S1)
Taux d'abandon (%)	8	9	9
Taux de certification (%)	83	81	81
complète	75	73	74
partielle	7	7	7

Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), sortis de formation entre le T1 2019 et le T2 2021, France entière.

Source : Dares, enquête Post-formation (vagues 2 à 11).

Lecture : 8% des stagiaires en 2018 ont interrompu leur formation avant la fin ; 74% des stagiaires dont la formation visait l'obtention d'un diplôme, d'un titre professionnel ou d'une certification l'ont obtenu intégralement et 8% partiellement.

Dans le cadre du PIC, un ensemble de recommandations a été proposé pour permettre une meilleure adaptation de l'offre de formation aux situations des personnes (plutôt que l'inverse) et ainsi prévenir les abandons de formation. Des efforts sont notamment entrepris par les financeurs de la formation (les Régions et Pôle emploi essentiellement) pour peser sur l'adaptation individualisée du contenu et des calendriers des formations au travers de l'évolution des pratiques de la commande publique de formation (financement heure/groupe, forfait parcours, réflexion sur la maille de l'allotissement, et plus rarement passage au Service d'intérêt économique général ou à l'habilitation de service public discuté plus haut). Toutefois l'impact de cette nouvelle ingénierie financière sur l'évolution qualitative de l'offre de formation peut être limité par de nombreux facteurs bloquants indépendants des pratiques d'achat et de financement. Une étude du cabinet Amnyos pour France Compétences¹¹⁹ indique par exemple que les référentiels de certification s'avèrent aussi déterminants pour les organismes de formation, qui doivent en tenir compte pour calibrer une offre de formation que ce soit en termes de durée, de rythme et de calendrier de formation, ou de recours au distanciel.

IV.5 Conclusions

Le PIC s'est donné comme finalité initiale de former des demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et des jeunes éloignés du marché du travail, même si sa cible a ensuite été étendue à des catégories plus larges de personnes fragiles. Si la structure de l'accès à la formation en faveur des publics les plus fragiles s'est peu modifiée, les efforts très importants réalisés sur les volumes de formation ont conduit à une augmentation substantielle du nombre de peu qualifiés qui ont été formés en 2019 et 2021 par rapport à la période avant PIC. En outre, le PIC vise à mieux articuler accompagnement et formation, et a ainsi contribué à financer des programmes pour les publics les plus fragiles qui, s'ils ne sont pas comptabilisés parmi les entrées en formation, contribuent à stimuler l'engagement de ces publics vers la formation.

Cependant, bien que les peu qualifiés accèdent plus qu'avant à la formation, et malgré le développement de programmes visant à mieux les accompagner vers la qualification, le taux d'accès des peu diplômés à la formation certifiante restent nettement en-deçà de celui des plus diplômés.

Ce constat indique que la volonté de cibler les efforts du PIC sur les moins qualifiés peine à se traduire concrètement et que les ressources importantes déployées par le Plan ne l'ont pas été *particulièrement* au bénéfice des publics les plus fragiles. Malgré une volonté politique nettement affichée, la création d'une offre spécifiquement dédiée vers ces publics, le pilotage ne permettait pas

¹¹⁹ Amnyos Groupe. (2022). Enquête flash. Les logiques formatives efficaces à l'épreuve des pratiques des acheteurs et financeurs. Rapport transversal, France Compétences, à paraître.

de suivi spécifique de la réalisation de ces objectifs en continu. En outre, il s'avère difficile de réduire les multiples freins à l'engagement dans un parcours de formation. Les difficultés de programmes ciblés à « trouver leur public » et à remplir les objectifs quantitatifs initialement fixés peuvent les conduire à recruter au-delà de la cible initiale, comme le suggère la diminution constatée des parts des peu diplômés dans les programmes. Les évaluations qualitatives de plusieurs dispositifs expérimentaux à destination de publics fragiles illustrent de fait que les nombreux blocages demeurent pour faire entrer les publics les plus éloignés de l'emploi dans des formations. Les données disponibles pour ce rapport illustrent plusieurs freins auxquels font face les demandeurs d'emploi. L'accès à la formation peut être notamment plus difficile en dehors des zones denses, et les analyses suggèrent de fait un lien entre l'offre de formation à proximité et l'entrée en formation. La revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, comme le développement de la formation à distance sont des outils mis en œuvre dans le cadre du PIC pour réduire ces freins périphériques. Des évaluations ont été lancées par le comité d'évaluation sur ces dispositifs. Les données disponibles suggèrent cependant que les freins ne sont pas individuels, et que les organismes de formation ont par exemple tendance, en moyenne, à moins sélectionner les candidats les moins diplômés.

V L'action en faveur de l'intégration professionnelle des réfugiés dans le cadre du PIC

Dans l'ensemble de l'espace Schengen, le nombre de réfugiés a augmenté de manière importante sur la dernière décennie, notamment suite à la guerre civile en Syrie dont certains ressortissants ont commencé à être accueillis en 2015. La France a également connu un afflux important de personnes qui ont demandé l'asile, puis, pour certains d'entre elles, obtenu le statut de réfugié sur le territoire.

Le PIC, par les différents programmes à destination des demandeurs d'asile et des réfugiés¹²⁰, participe d'une politique globale de l'intégration des primo-arrivants qui considère l'accès à l'emploi et la formation linguistique comme les deux piliers d'une intégration réussie¹²¹.

Ce chapitre explore les réalisations et les résultats des principaux programmes à destination des réfugiés financés par le PIC au prisme de leur contribution à la stratégie nationale d'accueil et d'intégration des étrangers en France.

V.1 Un public vulnérable dont l'accès précoce au marché du travail est facteur d'intégration à plus long terme

En France, le nombre de demandes d'asile hors mineurs accompagnants a plus que doublé entre 2014 et 2019. Environ 35% d'entre eux a reçu une réponse positive¹²². En 2019, 138 420 demandes d'asile ont été déposées auprès des Guichets uniques pour demande d'asile (Guda), dont 105 904 majeurs¹²³. L'épidémie mondiale du Covid-19 a fortement réduit les flux migratoires en 2020 et par conséquent les demandes d'asile ; on observe cependant une relative reprise des demandes d'asile et des décisions en 2021. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) a accordé l'asile à 33 201 personnes en 2020 et 54 094 en 2021¹²⁴.

Encadré V.1.1 Différents statuts au regard du droit

Demandeur d'asile : pour obtenir l'asile, un étranger arrivé sur le territoire doit déposer une demande d'asile auprès de l'Ofpra. Le temps de l'instruction de sa demande, il est sous statut de demandeur d'asile ce qui lui octroie une autorisation de séjour, lui ouvre l'accès à l'Allocation pour demandeur d'asile (Ada) mais l'exclut du marché du travail. Au bout de six mois et si l'Ofpra n'a pas rendu sa décision, le demandeur d'asile peut demander une autorisation de travail salarié auprès de la préfecture.

¹²⁰ Dans la suite du chapitre et pour alléger la lecture, nous retiendrons la dénomination « réfugiés » pour désigner la cible des dispositifs étudiés. Il s'agit cependant d'un abus de langage car nombre de ces dispositifs sont ouverts aux demandeurs d'asile ; certains sont aussi accessibles aux étrangers régularisés arrivés récemment sur le territoire [voir encadré V.1.1].

¹²¹ De fait, des évaluations de politiques actives de l'emploi en faveur des réfugiés ont montré des résultats positifs, à l'image de celle menée par le centre de recherche allemand IZA – Institute of Labor Economics sur les mesures d'intégration professionnelle des réfugiés mises en place entre 2017 et 2020 en Allemagne¹²¹. Les programmes mettent l'accent sur l'apprentissage de l'allemand. Les participants aux programmes connaissent des périodes en emploi plus longues comparativement aux non-participants, ainsi que des durées de perception des aides sociales plus courtes. Pour les dispositifs de soutien à la formation professionnelle plus spécifiquement, le surcroît de périodes travaillées 40 mois après l'entrée dans le programme est de 4 mois pour les participants comparés aux non participants. Cf. Bonin H., Boockmann B., Brändle T., Bredtmann J., Brüssig M., Demir G. ... & Zühlke, A. (2021). « Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete ». Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Schlussbericht.

¹²² Ministère de l'intérieur et des Outre-Mer, Direction générale des étrangers en France. (2022). « [Les demandes d'asile au 20 juin 2022](#) ». L'essentiel de l'immigration n°2022-85 ; Les chiffres 2021 (publication annuelle parue le 20 juin 2022).

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

Bénéficiaire de la protection internationale (BPI) : le statut de réfugié est l'un des 3 statuts de protection internationale accordés par l'Ofpra, ou par la Cour nationale du droit d'Asile (CNDA) en cas de recours, au titre de l'asile sur la base de la convention de Genève de 1951. C'est aussi le plus protecteur puisqu'il entraîne la délivrance d'une carte de résident d'une durée de 10 ans. Le demandeur d'asile peut se voir également octroyer la protection subsidiaire et un titre de séjour d'un an. Enfin, de manière plus marginale, l'Ofpra peut octroyer la protection temporaire en application d'une directive de la Commission européenne. Au regard du droit du travail, le statut de BPI ne présente aucune spécificité par rapport aux étrangers non communautaires.

Primo-arrivant : est considéré comme primo-arrivant une personne de nationalité étrangère titulaire d'un titre de séjour d'un an au moins et arrivée sur le sol français depuis moins de 5 ans. Bon nombre d'actions d'aide à l'intégration mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur visent l'ensemble des primo-arrivants. Tous les primo-arrivants sont soumis à l'obligation de signature d'un Contrat d'intégration républicaine (CIR) avec l'Office français de l'intégration et de l'immigration (Ofii) pour une durée d'un an qui comprend le suivi d'une formation civique d'une journée sur les valeurs et, sur prescription de l'auditeur Ofii, d'une formation linguistique pouvant aller jusqu'à 600 heures.

Les réfugiés constituent 13% des « primo-arrivants » en 2018, c'est-à-dire des étrangers ayant obtenu un titre de séjour d'au moins un an¹²⁵. La composition du groupe des réfugiés évolue au fur et à mesure des vagues migratoires. Depuis 2018 et avant la guerre en Ukraine, les demandes d'asile sont en majorité le fait d'Afghans qui forment aussi le groupe majoritaire parmi les BPI.

Selon l'Ofpra, les bénéficiaires de la protection internationale sur la période couverte par le PIC (2018-2021) sont pour près de 70% des hommes, plutôt jeunes (l'âge moyen était de 31,9 ans en 2020) et ont en général grandi dans des pays non francophones¹²⁶. D'après les derniers résultats disponibles, à partir de l'enquête Elipa 1 menée en 2010, 43% des réfugiés ayant obtenu leur titre de séjour l'année précédente avaient quitté le système éducatif avant le niveau secondaire¹²⁷.

Des premières exploitations de la première vague d'interrogations de l'enquête Elipa 2 menée en 2019, un an après l'obtention de leur titre de séjour, 42 % des réfugiés sont en emploi, 22 % au chômage, 19 % en situation d'inactivité hors études et 17 % en études¹²⁸. Seule la moitié des personnes en emploi dans le pays d'origine le sont encore un an après l'octroi du titre de séjour. Pour les autres, la migration se traduit par une sortie vers l'inactivité (trajectoire majoritaire pour les femmes qui étaient en emploi dans leur pays d'origine), le chômage (majoritaire pour les hommes), et plus marginalement vers une reprise d'étude. Par ailleurs, l'enquête Elipa 2 nous renseigne sur les freins spécifiques que les BPI peuvent rencontrer dans l'accès à l'emploi. Le niveau de maîtrise du français apparaît comme déterminant des trajectoires d'accès à l'emploi dans l'année qui suit l'obtention du statut de réfugié. Ainsi, 38% des hommes reconnus réfugiés ayant un niveau de français faible sont au chômage et 17% sont inactifs au moment de l'enquête, contre respectivement 25% et 7,9% pour l'ensemble des hommes sous protection internationale. Les écarts en termes de taux d'emploi, et de part d'inactives hors études sont plus conséquents entre les femmes ayant une maîtrise faible et les femmes ayant une maîtrise fluide du français (écart de 19 points pour la part de femmes en emploi et de 61 points

¹²⁵ Jourdan V., & Prévôt M. (2020). « Les primo-arrivants en 2019, un an après leur premier titre de séjour: premiers résultats de l'enquête Elipa 2 ». DSED Infos migrations N°98.

¹²⁶ Ofpra. (2020). Rapport d'activité 2020. Rapport annuel d'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

¹²⁷ Voir Okba, M. (2018). « Les réfugiés en France : des travailleurs étrangers (presque) comme les autres ? ». Dares Analyses N° 37. Des estimations réalisées par la Dares à partir des deux premières vagues de l'Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants 2 (Elipa 2) menées en 2019 et 2020, indiqueraient que cette proportion aurait légèrement augmenté pour atteindre les 44,2%.

¹²⁸ Bilong S., & Salin F. (2022). « L'emploi des personnes réfugiées : des trajectoires professionnelles aux politiques de recrutement des entreprises ». Études de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

pour la part d'inactives hors études). Des caractéristiques plus spécifiques aux réfugiés (par rapport aux autres primo-arrivants) vont peser sur leurs chances d'accès à l'emploi. Il s'agit notamment de la relative absence de réseau familial ou de proches en France, et en particulier de connaissances¹²⁹ ce qui d'une part, est associé à une plus grande précarité sociale, et d'autre part limite l'accès à l'information sur l'emploi et les opportunités d'emploi.

V.2 Le volet IPR du PIC, un instrument à l'appui d'une stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés

Les vulnérabilités constatées sur le marché du travail associées à la conviction qu'il existe des effets positifs de l'activation précoce d'un parcours d'accès à l'emploi¹³⁰ ont justifié de placer la question de la formation et de l'emploi au cœur de la stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des réfugiés définie en 2018.

Le rapport Taché¹³¹ et le plan national impulsé par le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 ont affirmé l'importance de la dimension professionnelle dans la stratégie d'accueil et d'intégration des étrangers en France. La priorité n° 3 de la stratégie nationale concerne en effet « l'amélioration de la maîtrise de la langue française et l'accès à la formation et l'emploi des réfugiés »¹³². Dans son axe 3 « Accompagner spécifiquement les réfugiés vers l'emploi en mobilisant le service public de l'emploi et les employeurs », cette priorité se concrétise par l'appel à projets « insertion professionnelle des réfugiés » lancé dans le cadre du PIC (PIC-IPR), le programme Parcours d'intégration par l'apprentissage de la langue (Pial), le programme Hébergement, orientation, parcours vers l'emploi (Hope) et la Validation des acquis de l'expérience (VAE) collective pour les primo-arrivants.

Les programmes nationaux dédiés aux primo-arrivants financés par le PIC sont donc au nombre de quatre pour un objectif de 45 000 entrées.

V.2.1 L'Appel à projets PIC-Intégration professionnelle des réfugiés

Cet appel à projets vise les bénéficiaires d'une protection internationale (réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire, apatrides) et les demandeurs d'asile de plus de 6 mois.

En complémentarité avec les dispositifs existants, cet appel à projets vise à soutenir le développement :

- des parcours vers l'emploi ou la création d'activité, conçus dans une logique d'accompagnement global (emploi, logement, mobilité, santé, français à visée professionnelle, levée de freins de type culturel, aide à la garde d'enfants) et pouvant inclure de la formation professionnelle ;
- des actions de diagnostic préalable (connaissance des bénéficiaires : freins, compétences et attentes ; connaissance des acteurs économiques : besoins et freins ; connaissance des acteurs locaux : publics, associatifs ; connaissance des opportunités d'un territoire), des actions de

¹²⁹ Okba, M., *op.cit.* Ces résultats sont basés sur les données de l'enquête Elipa 1 de 2010. On peut raisonnablement penser que cette spécificité des BPI soit encore valable aujourd'hui étant donné l'origine nationale des réfugiés des vagues plus récentes.

¹³⁰ Dans une étude de 2018 relative à des demandeurs d'asile en provenance d'ex-Yougoslavie arrivés en Allemagne avant et après la réduction (en 2000) de la durée d'attente imposée pour accéder au marché du travail, Moritz Marbach, Jens Hainmueller et Dominik Hangartner considèrent que l'intégration professionnelle des seconds a été bien plus rapide que celles des premiers. Cf. Marbach, M., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2018). The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. *Science advances*, 4(9), eaap9519.

¹³¹ Taché A., Fourcade S., Hesse C., & Babilotte J. (2018), 72 propositions. Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, Rapport au Premier ministre.

¹³² Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. (2018, 8 juin). Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées. <https://accueil-integration-refugies.fr/wp-content/uploads/2018/06/Strategie-integration-V050618-Logos.pdf>

coordination et de professionnalisation des acteurs, et de renforcement ou de structuration au niveau d'un territoire ;

- de toute action visant à mieux évaluer et reconnaître l'expérience et les compétences des bénéficiaires d'une protection internationale, valorisables sur le marché du travail français ;
- de toute action visant à multiplier les passerelles entre bénéficiaires d'une protection internationale et acteurs économiques et à faciliter leur accès et maintien dans l'emploi (modalités de recrutement, actions de sensibilisation des recruteurs et managers, etc.) ;
- de toute action visant à favoriser la capitalisation des pratiques professionnelles, la mutualisation des outils et le partage de données, au bénéfice des publics cibles.

La sélection des projets a été effectuée en trois vagues depuis 2019, pour des projets allant de 12 à 36 mois. Au total 56 lauréats ont été retenus, et 71 projets ont été déployés dans 12 régions métropolitaines (hors Corse) ; sept projets sont multirégionaux.

Le programme PIC-IPR enregistre au total près de 14 000 entrées réalisées entre le lancement de la première vague et 2021. 48,6 M€ ont été engagés entre 2018 et 2022 sur cet AAP, avec une dépense effective d'ici fin 2022 proche de ce qui était prévu (42M€)¹³³.

V.2.2 Le programme Hope

Hope vise à la fois à améliorer l'insertion socio-professionnelle des réfugiés et à répondre aux besoins de main d'œuvre des entreprises en proposant un accompagnement et une formation métier ciblée sur les secteurs en tension. Le dispositif est porté par un partenariat avec les organismes paritaires : il résulte d'un accord-cadre signé entre l'État (ministère de l'Intérieur, ministère du Travail, et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement -DIHAL), Pôle emploi, l'Ofii et l'Afpa, et 8 Opérateurs de compétences (OPCO) partenaires. Il s'inscrit dans la continuité de la politique d'accueil et d'intégration mise en œuvre par l'Ofii : à l'issue du contrat d'intégration républicaine, l'Ofii recense et oriente les publics éligibles vers le dispositif Hope.

Mis en œuvre depuis 2017, Hope est délivré par 76 centres Afpa répartis sur tout le territoire métropolitain. Le dispositif s'adresse aux bénéficiaires de la protection internationale (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire) avec une priorité aux personnes isolées de moins de 25 ans hébergées dans les structures d'hébergement pour les demandeurs d'asile ou dans les structures d'hébergement d'urgence. Ce dispositif cible les réfugiés maîtrisant un niveau minimum de français (proche A1) mais sans conditions de niveau de qualification.

Hébergés en centre Afpa pendant la durée du programme, les bénéficiaires suivent un parcours d'une durée moyenne de 8 mois, composé de 2 périodes :

- une Préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) de 400 heures permettant une formation intensive au français à visée professionnelle et l'approfondissement d'un projet professionnel. Cette première période est conclue par l'obtention du Diplôme de compétence en langue française (DCL) ;
- un contrat salarié (contrat de professionnalisation ou contrat de développement professionnel intérimaire) d'au moins 4 mois conjuguant formation qualifiante et travail en entreprise, pouvant conduire à l'obtention d'un certificat de qualification professionnelle.

¹³³ Les éléments financiers de ces dispositifs IPR sont issus du suivi budgétaire de la DGEFP (synthèse budgétaire MAFI-DGEFP, mars 2022).

Entre 2017 et 2021, 5 promotions se sont succédées¹³⁴ pour un total de 3 500 entrées. C'est moins que l'objectif initial, qui était de 6 000 entrées sur la période. Cet écart s'observe également sur le plan budgétaire : si 63,3M€ ont été engagés sur ce programme entre 2018 et 2022, seulement 40M€ seront consommés d'ici fin 2022.

V.2.3 Le programme PIAL

Le programme PIAL permet à des jeunes étrangers extra-européens, qui ne disposent pas du niveau minimal de maîtrise du français, de bénéficier d'un accompagnement individuel visant :

- à garantir leur intégration réussie dans un dispositif intensif de droit commun (de type Garantie jeunes, école de la 2^e chance, établissement pour l'insertion dans l'emploi, etc.) ;
- si leur situation le leur permet, à accéder directement à une formation ou au marché du travail.

Le jeune mobilise l'offre de service des missions locales, qui disposent des outils et des compétences permettant d'offrir un accompagnement personnalisé à ces jeunes, à laquelle s'ajoutent :

- une formation linguistique, complémentaire à celle délivrée par l'Ofii dans le cadre du contrat d'intégration républicaine ;
- une allocation qui permet de sécuriser la période d'accompagnement.

Le parcours PIAL dure de 3 à 6 mois.

À son issue, les jeunes disposent au minimum d'un niveau **A1** en français (utilisateur élémentaire, niveau introductif ou de découverte).

Le programme PIAL a concerné environ 10 000 jeunes entre 2018 et 2021 pour un objectif de 15 000 entrées. Si 1,7M€ ont été engagés sur 2018-2022, seulement un cinquième sera effectivement consommé d'ici fin 2022 (soit 290k€).

V.2.4 La VAE collective des primo-arrivants

Ce programme offre trois réponses possibles, selon les besoins de la personne :

- la VAE afin d'obtenir un titre professionnel du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion. Dans ce cas, les personnes doivent posséder les prérequis nécessaires ou acquérir au maximum un bloc de compétences manquant grâce à un ou des modules de formation complémentaires ;
- la validation d'un ou plusieurs Certificats de compétences constitutifs d'un titre professionnel (CCP) du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, qui vise des emplois accessibles par bloc de compétences (la loi du 5 sept. 2018 permet en effet de déroger au droit commun) ;
- la Reconnaissance des savoir-faire professionnels (RSFP) des personnes ne disposant pas des prérequis pour accéder à la VAE traditionnelle et pour lesquelles des emplois de niveau infra 3 ont été identifiés.

Chaque session est collective et regroupe des personnes intéressées par le même métier ou le même secteur professionnel.

Le public concerné par ce programme n'étant pas toujours en mesure de fournir toutes les pièces justificatives attendues, une procédure dérogatoire de demande de recevabilité, sans justificatif, est instaurée pour l'évaluation des compétences et aptitudes professionnelles.

Ce dispositif n'a concerné qu'un très faible nombre de personnes à ce jour (346 en 2021), ce qui se

¹³⁴ Lancé en mai 2017, le programme « HOPE 1 000 » a permis d'accompagner environ 1 000 réfugiés entrés en formation en 2017 et 2018. Quatre promotions se sont succédées entre 2018 et 2021 : « Marie Curie » (2018), « Marc Chagall » (2019), « Maria Casarès » (2020), et « Gisèle Halimi » (2021). Le programme a été reconduit en 2022 auprès de la promotion « Joséphine Baker ».

traduit sur le volet financier puisque moins de la moitié du budget engagé sur la période 2018-2022 ne sera effectivement dépensé d'ici fin 2022 (84k€ sur 2,1M€).

Au total, entre 2018 et 2022 selon la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), l'Etat a engagé via le PIC 115M€ en faveur de l'intégration professionnelle des réfugiés. Seulement 83M€ seront effectivement dépensés d'ici fin 2022. Certains projets ne recevront le solde de leur subvention qu'en 2023, et cet écart de 33M€ pourra être en partie réduit.

L'instrument du PIC est complété par des financements rattachés à l'action 15 du programme 104 du ministère de l'Intérieur (appelé aussi BOP 104) pour un montant estimé à 72 M€ pour la période 2018-2021 dans le rapport de l'Assemblée nationale sur la mission Immigration, asile et intégration¹³⁵. Enfin, l'Ofii gère les crédits associés au CIR, notamment des formations linguistiques obligatoires dispensées dans ce cadre, pour un coût estimé dans ce rapport à 67,7 M€. Au total, le rapport estime que l'Etat a dépensé environ 250 M€ au profit d'actions pour l'intégration professionnelle des réfugiés dont la gestion incombe à 4 grands acteurs au niveau central : la direction générale des étrangers en France (DGEF), l'Ofii, la DGEFP et le Haut-commissariat aux compétences (HCC).

Parallèlement, certains Conseils régionaux se sont saisis des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences pour développer une offre plus spécifiquement dédiée aux personnes allophones qui profite largement aux BPI. Ainsi, c'est par exemple le cas en Région Bretagne qui a créé une gamme spécifique de PREPA Clés FLE et de PREPA Avenir FLE, pour développer des compétences de base et citoyenne pour le premier, et pour élaborer un projet professionnel pour le second.

V.3 Des travaux d'évaluation multiples et complémentaires

Le comité scientifique de l'évaluation du PIC a lancé en décembre 2019 une évaluation globale de la façon dont l'accès au marché du travail est pris en compte dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés, au travers de 8 monographies départementales. Ces études sont cofinancées par le ministère de l'Intérieur. Les conclusions de ces travaux ont été rendues en mars 2022.

Les trois équipes retenues dans le cadre du marché IPR ont réalisé 8 monographies interrogeant la cohérence et la pertinence de la politique d'intégration professionnelle dans les départements suivants : Bouches du Rhône (13), Gard (30), Ille et Vilaine (35), Nord (59), Haute-Saône (70), Paris (75), Val d'Oise (95), et la Somme (80).

Les études ont été menées à un triple niveau :

- auprès des acteurs de la gouvernance des politiques au niveau régional et départemental sur l'année 2020-2021 ;
- auprès des acteurs des dispositifs d'intégration professionnelle des réfugiés dans les départements ;
- auprès des réfugiés eux-mêmes au travers de 20 récits de parcours par département.

Ce marché public d'évaluation a été complété par un appel à projets de recherche sur le thème de l'intégration professionnelle des réfugiés pour lequel ont été retenus deux projets de recherche qui se focalisent sur des actions mises en œuvre dans le cadre de l'AAP PIC-IPR : le premier, porté par une équipe de l'Université Paris-Est Créteil (Upec), s'attache à analyser la fabrique de trois actions PIC-IPR dans trois régions différentes. Le second porté par une équipe mixte Ecole d'économie de Paris et École des hautes études en sciences sociales (EHESS) combine méthodes quantitatives descriptives et méthodes qualitatives pour analyser le déploiement et l'effet du programme Accueil linguistique logement emploi réseau et outils (Allero) sur Paris, un programme également financé par le PIC. Ces

¹³⁵ Barrot, J., & Dupont, S. (2020). « [L'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés](#) ». Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3357.

deux projets de recherche sont en cours et leurs résultats sont attendus en juin 2023 pour le premier, et en décembre 2022 pour le second.

Enfin, le pôle évaluation du PIC de la Dares réalise une enquête auprès des sortants du programme Hope depuis 2019.

Toutes ces études ne couvrent pas la période de déploiement du programme AGIR, un programme départemental d'accompagnement à l'emploi et au logement sous l'égide du ministère de l'Intérieur qui a été lancé en 2022.

Encadré V.3.1 Enquête « Hope »

Dans le cadre l'évaluation du PIC, la Dares mène une enquête exhaustive depuis 2019 auprès des personnes ayant bénéficié du programme Hope. Cette enquête vise à recueillir de l'information sur leur situation socio-professionnelle 6 mois après la sortie du programme, mais aussi leur avis sur le déroulement du parcours, les difficultés rencontrées et les apports du programme.

L'enquête cible les personnes, plus de 6 mois après la sortie du programme. La collecte est exhaustive, réalisée par internet ou téléphone, sur une durée d'un mois. Les trois premières promotions « Hope 1000 », « Marie Curie », « Marc Chagall » (entrées dans le programme HOPE entre 2017 et 2020) ont été enquêtées en 2019, 2020 et 2021. L'enquête auprès de la promotion « Maria Casarès » (2021) est en cours de collecte.

Le taux de réponse observé sur les 3 premières promotions est en moyenne de 47%¹³⁶: 51,5% pour la promotion « Hope 1000 », 41% et 45% pour les promotions « Marie Curie » et Marc Chagall ».

Les données de l'enquête sont redressées par la méthode des groupes de réponse homogène afin d'assurer une représentativité de la population de chaque promotion par tranche d'âge, région de formation et continent d'origine.

V.4 Quel bilan quantitatif des entrées dans les programmes PIC dédiés aux réfugiés ?

Les programmes destinés aux réfugiés bénéficiant d'une impulsion des services de l'Etat ont connu une montée en charge notable entre 2019 et 2020. Ils ont contribué à mettre la formation et de l'emploi des réfugiés au cœur des politiques locales d'intégration des BPI. Cependant, les entrées dans les 4 programmes dans le périmètre du PIC sont restées en deçà des objectifs initiaux pour diverses raisons liées aux instruments d'action publique utilisés, à l'ingénierie de programme, ou encore aux pratiques sélectives des porteurs de projets eux-mêmes mais aussi à la crise sanitaire. Les profils des bénéficiaires témoignent d'une difficulté particulière à s'adapter aux besoins des femmes réfugiées et de blocages dans l'accès aux dispositifs pour les demandeurs d'asile.

V.4.1 Des programmes qui profitent d'une impulsion forte des services de l'Etat au niveau local

Beaucoup de départements historiquement structurés par les problématiques d'hébergement et de logement des réfugiés ont pris le virage de l'emploi à l'occasion de l'activation de financements dédiés par le ministère de l'intérieur (BOP 104), comme dans le Nord ou dans les Bouches-du-Rhône. Par ailleurs l'implication des préfets et des hauts responsables de l'Etat, notamment au niveau régional, participe de la mise des réfugiés à l'agenda d'un grand nombre d'acteurs.

Les collectivités territoriales demeurent, à ce stade, peu impliquées, sauf à Paris et à Rennes (parmi les municipalités étudiées). La Ville de Paris, confrontée à une pression migratoire intense et des problématiques délicates de gestion de l'espace public, a ainsi promu une Maison des réfugiés qui facilite la mise en réseau de plus d'une centaine d'associations locales. Elle a également stimulé l'offre locale au travers d'un Appel à Projets dans le cadre d'un « Plan de mobilisation pour l'accueil et

¹³⁶ La faiblesse du taux de réponse s'explique à la fois par la difficulté à joindre les personnes (les coordonnées n'étant pas nécessairement à jour) et par les difficultés de compréhension du questionnaire, rédigé en langue française.

l'intégration des réfugiés ». Avec la métropole de Rennes qui a financé, via les Contrats Territoriaux d'Accueil et d'Intégration des Réfugiés (CTAIR), une conseillère Bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active (BRSA) référente BPI ce sont les seuls exemples, dans les 8 départements étudiés, d'implication active de collectivités territoriales relevés par les équipes évaluatrices, les collectivités locales ayant globalement du mal à s'emparer de l'instrument des CTAIR. Ces modèles pourraient s'étendre à des villes comme Marseille, laquelle vient d'adopter un CTAIR et a engagé un travail de diagnostic et la structuration d'un plan d'action qui devrait permettre de disposer de nouveaux leviers locaux pour accompagner les enjeux relatifs à l'accueil et à l'intégration des BPI.

Les Conseils régionaux semblent hésiter entre une logique de droit commun et le développement de mesures spécifiques. La Région Bretagne se distingue avec un programme Prépa-Avenir Français Langue Etrangère (programme Pric) structurant sur le territoire. Si la Région Occitanie a souhaité développer des actions d'insertion à destination des demandeurs d'asile et des BPI, la Région Île-de-France s'interroge aujourd'hui sur l'opportunité de mettre en œuvre des mesures spécifiques et la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a réduit son offre linguistique que Pôle emploi a partiellement compensé.

Les entreprises ne s'impliquent qu'exceptionnellement dans la gouvernance des politiques et dans les instances de pilotage. C'est le cas toutefois en Ile-et-Vilaine où l'on note l'implication de l'Union des entreprises 35 (Medef) dans la stratégie départementale, qui va de pair avec une mobilisation d'organisations représentant les employeurs dans les actions locales concrètes (OPCO, CFA, Groupements d'employeurs etc.).

L'évaluation a permis de relever un manque de moyens et d'outillage des acteurs du pilotage de la politique d'intégration professionnelle, notamment pour actualiser les diagnostics territoriaux au niveau départemental. Les données objectives permettant de cerner les besoins non couverts en la matière manquent au niveau départemental. Les diagnostics départementaux, lorsqu'ils ont été réalisés ponctuellement, par exemple dans le cadre de l'expérimentation de la plateforme Agir, peinent à être consolidés par les référents départementaux dans les Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets). La cartographie de l'offre locale d'intégration professionnelle accessible aux réfugiés, très évolutive, surtout dans les départements sous pression du flux de réfugiés, est difficilement tenue à jour et parfois peu partagée au-delà d'un premier cercle d'acteurs institutionnels (notamment sur les territoires où l'offre est particulièrement dense).

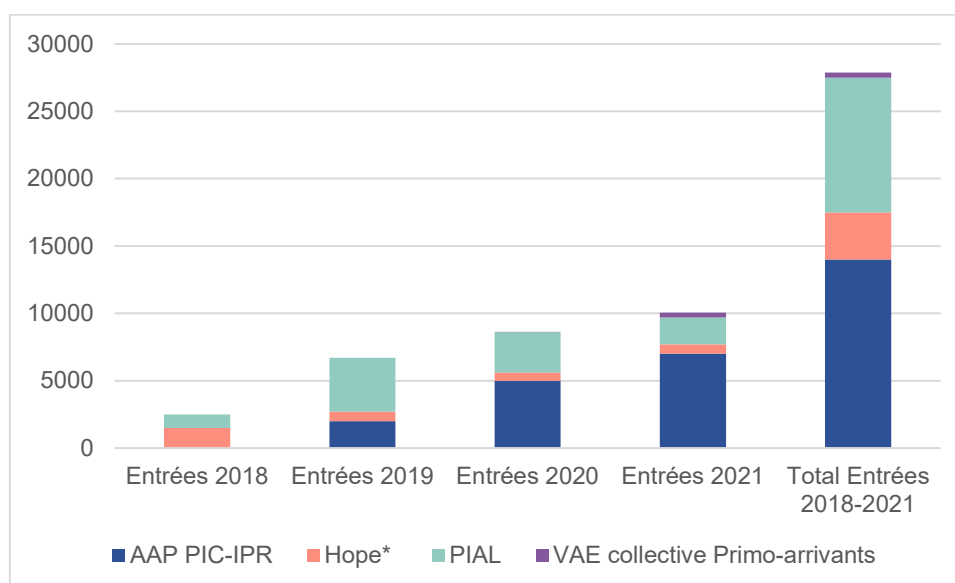
V.4.2 Des programmes qui répondent à un besoin mais qui n'ont pas atteint leurs objectifs initiaux en termes d'entrées

Sur la période 2018-2021, les programmes dédiés aux BPI financés par le PIC comptabilisent près de 28 000 entrées, un même individu pouvant être bénéficiaire de plusieurs dispositifs. L'augmentation du nombre total d'entrées a été nette en 2019 et 2020, puis ces effectifs connaissent une dynamique moins forte en 2021 (+16,6% entre 2020 et 2021 contre +28,6% entre 2019 et 2020). Les projets relevant de l'AAP PIC-IPR forment 50% des effectifs globaux sur la période, alors que le dispositif de VAE collective, pénalisé par un démarrage difficile, enregistre moins de 400 entrées entre 2020 et 2021. Les programmes Hope et PIAL présentent la particularité d'une dynamique plutôt à la baisse, depuis son démarrage pour le premier¹³⁷, depuis 2019 pour le second.

Tous les programmes sont en dessous de leurs objectifs initiaux, malgré la révision à la baisse de ces derniers d'année en année. Aucun des projets multirégionaux financés par l'AAP PIC-IPR ne dépasse les 60% de taux de réalisation en 2021 et un de ces projets n'a réalisé que 26% des objectifs initiaux en termes de nombre d'entrées.

¹³⁷ Si la promotion « Hope 1000 » enregistre près de 1 000 bénéficiaires, les promotions suivantes ont accompagné entre 500 et 700 réfugiés.

Figure V.4.1 Entrées dans les programmes du PIC dédiés aux réfugiés



*Note : les entrées 2018 inclues celles réalisées en 2017 pour le programme Hope.

Champ : public des réfugiés, bénéficiaires des programmes du PIC.

Source : DGEFP ; Afpa

Les difficultés pour rejoindre le public sont multiples. Les relais d'information et de *sourcing* peuvent s'avérer bureaucratiques et lourds, multipliant les intermédiaires entre l'organisme en charge de l'inscription dans le programme et les réfugiés éligibles. Sur un département où se déploie le programme Hope par exemple, le *sourcing* est réalisé par l'Afpa en lien avec l'Ofii, qui organise la détection des personnes potentiellement concernées directement dans les centres d'hébergement du Dispositif national d'accueil (DNA) selon un processus très cadré. Une fois que l'Afpa a communiqué les dates d'information collective, l'Ofii prévient toutes ses antennes départementales de la date de la réunion, et celles-ci informent les centres d'hébergement ; les travailleurs sociaux du centre (en lien parfois avec les équipes du Groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales) informent alors les personnes éligibles, et si certaines sont intéressées, leurs coordonnées sont communiquées à l'Ofii. Celui-ci vérifie la recevabilité des demandes (notamment au regard du parcours suivi et du CIR signé) et communique leurs noms à l'Afpa. L'Ofii envoie alors à ces personnes une convocation pour l'information collective. L'Afpa assure ensuite les informations collectives, couplées si possible à des visites de centre de formation, et assure des entretiens individuels pour valider ou pas l'intégration de l'action. Un retour est ensuite fait à l'Ofii pour indiquer quels réfugiés ont assisté à l'information collective, et qui intègre le parcours et pourquoi. L'écart entre le nombre de personnes positionnées et celui des personnes finalement inscrites est alors considérable.

Ensuite, dans certains territoires, les dispositifs PIC-IPR viennent abonder une offre de mesures spécifiques à destination des réfugiés financées par d'autres canaux (BOP 104, le Conseil régional, les municipalités) qui peut être marquée par un éclatement important, ce qui se traduit par des capacités de suivi restreintes, un nombre de bénéficiaires par porteur assez faible et une visibilité limitée des actions sur le territoire. Ces dispositifs peuvent alors rencontrer des difficultés pour remplir les places offertes alors même que le besoin a été diagnostiqué. Dans le Nord par exemple, alors que des récits de réfugiés attestent de leur difficulté à accéder à des formations linguistiques de niveau intermédiaire (entre A2 et B2), une association doublement financée pour offrir une formation linguistique à ces niveaux dans une logique d'insertion professionnelle, peine à constituer des groupes, faute de publics orientés.

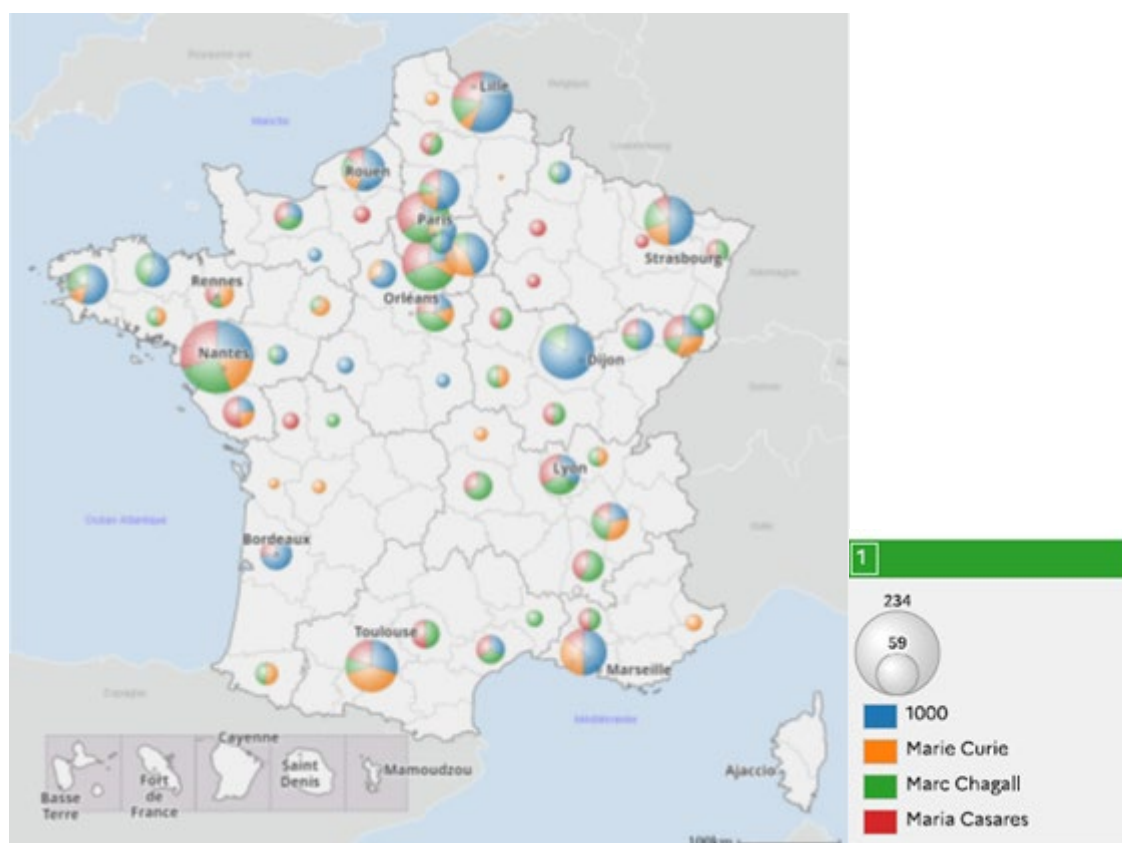
Comme cela a été observé dans le département du Val d'Oise ou dans le Gard, les lauréats PIC-IPR portés par des acteurs encore peu repérés sur le public réfugié ou disposant d'une faible implantation locale ont eu plus de mal à trouver leur place. Cela peut être le cas de lauréats PIC-IPR ayant proposé

le déploiement multirégional d'un projet ayant donné de bons résultats dans leur région d'origine. D'autres structures ont pu en outre sous-estimer les moyens nécessaires à l'accompagnement de ce public.

Enfin, les organismes sont susceptibles d'introduire des exigences relativement sélectives en termes de maîtrise du français ou de stabilisation dans un parcours d'intégration, ce qui accentue le décalage entre l'offre et les besoins et restreint le vivier du public. A titre d'exemple un lauréat PIC-IPR proposant un parcours composé d'un Contrat de développement professionnel intérimaire (CDPI) et d'un Contrat de professionnalisation intérimaire (CPI), sélectionne les candidats via un pré-entretien téléphonique, un test écrit et une évaluation orale durant l'entretien de recrutement.

La répartition géographique des entrées sur les programmes est difficile à établir pour les projets lauréats de l'AAP PIC-IPR, plusieurs d'entre eux étant multi-régionaux. Si le programme Hope s'est déployé dans 58 départements (voir Figure V.4.2), près de la moitié des bénéficiaires des 4 premières promotions ont été formés en région Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté, Pays de la Loire et Hauts-de-France, avec une montée en charge du dispositif particulièrement observée en Auvergne-Rhône-Alpes, Pays de la Loire et Occitanie.

Figure V.4.2 Répartition géographique des entrées dans le programme Hope par promotion



Champ : bénéficiaires du programme Hope, entrés dans le parcours entre 2017 et 2020.

Source : Afp ; Calculs : Dares

V.4.3 Des profils de bénéficiaires masculins, jeunes et arrivés depuis plus de 2 ans sur le territoire

Les bénéficiaires des programmes sont majoritairement des hommes, à l'image de la population des réfugiés (cf. supra). Les hommes sont légèrement sur-représentés parmi les stagiaires des projets PIC-IPR (76%)¹³⁸, en comparaison de la population des BPI (70%). A l'extrême, le programme Hope recrute

¹³⁸ Source DGEFP, données collecteur.

à 97% des hommes, en raison notamment des caractéristiques du programme. Celui-ci combine logement, souvent collectif et qui n'ont pas été prévus pour accueillir des femmes (ou des familles), et emploi, avec des secteurs visés orientés vers des professions traditionnellement "masculines" (BTP notamment). Les formations suivies dans le programme Hope sont concentrées sur 33 métiers dont 53% sont dans le bâtiment¹³⁹. Dans d'autres cas la sous-représentation des femmes pourrait être due aux canaux de *sourcing* des projets qui recrutent au sein de centres d'hébergement structurellement plus fréquentés par des hommes célibataires. Il est possible que les femmes soient plus isolées et coupées des canaux d'information sur les dispositifs existants. Enfin, la mission de recherche sur l'intégration professionnelle des réfugiés qui a interrogé un certain nombre de porteurs de projets PIC-IPR, rapporte que des mères sont confrontées à des difficultés particulières de conciliation travail-famille par rapport aux hommes, tant objectives lorsqu'il s'agit de travailler en horaires atypiques (dans la restauration par exemple), que subjectives lorsqu'elles manifestent un sentiment de culpabilité à l'idée de prendre un emploi¹⁴⁰. Ces difficultés les détournent de dispositifs ayant un objectif d'intégration professionnel très affirmé. Les données fournies par la DGEFP sur l'ensemble des programmes destinés aux BPI ne permettent pas de donner une vision claire, ni de la scolarisation dans le pays d'origine, ni des niveaux de qualification des bénéficiaires à l'entrée, cette variable ayant été très peu et inégalement renseignée par les porteurs de projet. A titre d'illustration, le niveau de formation validé est ainsi inconnu ou non renseigné pour 74% des bénéficiaires des projets PIC-IPR. D'après les estimations issues de l'enquête Hope (cf. encadré 2), la majorité des bénéficiaires sont allés à l'école (81%) jusque 17 ans en moyenne, mais près d'un quart ont quitté l'école avant 14 ans, voire un tiers pour la promotion de 2019.

Enfin, les programmes recrutent très majoritairement des personnes détentrices d'un titre de séjour. Pour le programme Hope, l'obtention du statut de BPI est même une condition d'entrée. Les demandeurs d'asile ne constituent que 5% des bénéficiaires des projets PIC-IPR, alors même que ceux-ci sont éligibles. On peut expliquer cette faible proportion par différents facteurs liés globalement à la prise de risque de l'opérateur jugée trop élevée dans le cas d'un demandeur d'asile. Tout d'abord, des incertitudes pèsent sur leur devenir sur le territoire car ils peuvent être déboutés et se voir signifier un ordre d'expulsion. Les organismes de formation, les services déconcentrés de l'Etat ou les entreprises engagées dans certains projets peuvent alors être réticents à les intégrer comme l'a montré la mission de recherche sur l'intégration professionnelle des réfugiés¹⁴¹. De plus les droits limités dont disposent les demandeurs d'asile en matière de travail laissent peu de solutions pour l'accompagnement dans des dispositifs PIC, ce qui peut expliquer en partie leur relative éviction. Une méconnaissance de ces droits de la part des prescripteurs peut encore venir ajouter une barrière à l'entrée des dispositifs pour les demandeurs d'asile, y compris de plus de 6 mois.

Les délais d'accès aux dispositifs peuvent paraître longs au regard de l'efficacité démontrée d'une insertion précoce sur le marché du travail. L'obtention du statut de réfugié s'obtient en moyenne 8,6 mois après le dépôt de la demande d'asile ce qui repousse d'autant l'entrée dans la plupart des dispositifs. Près de la moitié des bénéficiaires des projets PIC-IPR (46%) étaient arrivés en France depuis plus 3 ans ou plus lorsqu'ils ont intégré le dispositif. Seuls 3% sont entrés dans le dispositif moins d'un an après leur arrivée sur le territoire. D'après l'enquête auprès des bénéficiaires du programme Hope, ceux-ci sont pour leur part entrés dans le programme environ 2 ans après leur arrivée sur le territoire, et 1 an après avoir obtenu l'asile. Les délais d'entrée dans le dispositif ont en outre augmenté pour la promotion Marc Chagall de 2019, dont les parcours ont été impacté par la crise sanitaire.

¹³⁹ Source DGEFP.

¹⁴⁰ Salin, F. (2020). Mission de recherche sur l'intégration professionnelle des réfugiés. <https://accueil-integration-refugies.fr/wp-content/uploads/2020/10/Mission-de-recherche-sur-l-integration-professionnelle-des-refugies-VF.pdf>

¹⁴¹ Ibid.

V.5 Une mobilisation et une activation du Service public de l'emploi au profit du public des BPI

Selon les données de l'enquête Elipa 2, l'accès à l'emploi des réfugiés s'opérait en 2019 le plus souvent en dehors de toute prise en charge institutionnelle. Ainsi, 44% des personnes réfugiées en emploi au moment de l'enquête l'ont trouvé par des relations ou des recommandations, et 15,4% par le Service public de l'emploi (SPE) ou l'aide d'une assistante sociale ou encore d'une association¹⁴². Cela ne signifie pas toutefois qu'ils n'ont pas bénéficié d'un accompagnement à un moment donné de leur parcours.

L'accord-cadre Ofii-Etat-Pôle emploi a été partout déclencheur d'une meilleure interconnaissance des services entre l'Ofii et le SPE malgré des obstacles à la transmission de données personnelles et au repérage. La coordination des services publics au profit des réfugiés semble plus facile dans les départements marqués par une volumétrie plus faible comme en Haute-Saône, ce qui permet la mise en place d'outils de suivi de parcours individuels partagés dans des instances partenariales départementales. Ainsi, en Haute-Saône, 4 personnes sur 5 se sont inscrites à Pôle emploi à l'issue de l'entretien de bilan CIR contre une sur 3 à l'échelle régionale. Toutefois la fin du CIR semble être un moment du parcours d'intégration des BPI repéré comme pouvant être mieux travaillé par les acteurs dans la perspective d'un meilleur tuilage avec les partenaires de l'accompagnement professionnel.

Les missions locales s'orientent plus spontanément vers le développement de mesures spécifiques pour les réfugiés en répondant à des appels à projets (comme dans le Gard ou à Rennes par exemple), contrairement à Pôle emploi qui privilégie le plus souvent le droit commun en orientant les demandeurs d'emploi réfugiés sur les modalités d'accompagnement renforcé ou global, ou encore en les réorientant vers une offre externe. L'engagement des agences Pôle emploi est plus nette au profit du programme Hope par exemple au travers de la création de postes de « référent Hope », l'opérateur public étant financé par l'Etat à hauteur de 63 M€ pour son implication dans le programme.

Pour des missions locales, l'appel à projets PIC-IPR semble avoir été l'occasion de se professionnaliser sur le public des réfugiés. Deux Associations régionales des missions Locales (ARML) ont été porteuses de projets PIC-IPR, la mission locale de Paris porte le programme Allero et les missions locales sont également impliquées à titre principal sur le programme PIAL. Cependant le problème de la concurrence avec des programmes portés en interne comme la Garantie jeunes¹⁴³, ou en externe comme le programme Accelair déployé par Forum Réfugié, est régulièrement posée.

Les missions locales et Pôle emploi, ainsi que l'Ofii plus inégalement, apparaissent par ailleurs progressivement comme des prescripteurs pivots des programmes nationaux.

V.6 Le logement et la formation linguistique : clés de voûte fragiles des parcours d'accès à la formation et à l'emploi

Par rapport à un public en insertion installé depuis longtemps sur le territoire, les BPI sont exposés à deux types de difficultés spécifiques, qui sont déterminantes dans leur intégration. D'une part ils sont soumis à une précarité résidentielle très élevée dont découlent des risques de rupture dans les parcours d'insertion professionnelle. D'autre part l'insuffisante maîtrise de la langue française handicape très sensiblement leurs chances d'accès à l'emploi. Ces deux dimensions importantes pour la réussite d'un parcours d'intégration ont été largement prises en compte dans l'offre de dispositifs d'intégration professionnelle à destination des réfugiés. Cependant, il n'est pas rare que l'une et l'autre se retournent en critère de sélection à l'entrée des dispositifs, ce qui rend plus difficile l'interprétation des bons résultats en matière d'insertion professionnelle de ces derniers.

¹⁴² Bilong S., & Salin F. (2022). « L'emploi des personnes réfugiées : des trajectoires professionnelles aux politiques de recrutement des entreprises ». Études de l'Institut français des relations internationales (Ifri).

¹⁴³ Qui n'était plus cumulable avec le PIC.

V.6.1 Être hébergé, une condition pour être mieux accompagné professionnellement

Le marché du logement et les offres d'hébergement conditionnent les possibilités d'installation et d'intégration professionnelle sur le territoire. En Île-de-France et tout particulièrement à Paris, la pénurie de solutions d'hébergement et de logement contraint fortement les politiques d'intégration professionnelle et les possibilités de sécuriser des parcours d'intégration professionnelle. Le traitement de l'urgence sociale et des campements imprègne la politique régionale.

Les ruptures d'hébergement et les mobilités résidentielles sont fréquentes, compliquant l'accompagnement professionnel. Les personnes en centres peuvent se trouver alors privilégiées pour entrer dans des dispositifs d'insertion professionnelle, car elles y bénéficient d'un accompagnement social qui prépare et étaye leurs parcours d'accès à l'emploi. Mais la sortie du dispositif national d'accueil est aussi un moment clé des parcours, à haut risque. L'offre de logements sociaux sur le territoire est capitale pour la sécurisation des parcours d'intégration et la stabilisation sur le territoire. Or dans nombre de centres urbains qui concentrent les opportunités d'emploi, ce parc locatif est saturé et les demandes de logement social qui peuvent être pourtant lancées assez tôt dans l'accompagnement, mettront plusieurs années pour aboutir. Les possibilités d'hébergement par la famille ou des amis déterminent alors des mobilités résidentielles qui déstabilisent l'accompagnement. L'hébergement solidaire plus développé dans certains territoires, comme dans la métropole rennaise par exemple, palie à la marge la pénurie de logements sociaux.

Des opérateurs historiques de l'hébergement et du logement de personnes précaires, souvent de taille importante, se sont emparés des instruments de politique publique (Appel à projets BOP 104 notamment) pour développer des actions dans le domaine de l'insertion professionnelle, particulièrement au travers de l'accompagnement global, et ce généralement avec succès. La formule du binôme de référents (accompagnement social et conseiller en insertion professionnelle) est régulièrement privilégiée, comme dans le Nord, dans la Somme ou encore dans les Bouches-du-Rhône ou en Ille-et-Vilaine, avec une certaine efficacité. L'AAP PIC-IPR a donné lieu à des innovations d'ingénierie comme dans le Nord avec le projet Mercure qui associe une start-up sociale (Cooptalis) offrant des solutions RH aux entreprises et un acteur historique du logement gestionnaire d'un parc important de structures d'hébergement.

Les projets nationaux d'intégration professionnelle qui négligent la dimension du logement ne seraient-ce qu'au travers d'un partenariat solidement établi avec des structures d'hébergement sont susceptibles de rencontrer des difficultés importantes de déploiement et de sécurisation des parcours.

A contrario, la participation à un programme de formation professionnalisant aussi fortement porté institutionnellement que peut l'être le programme Hope semble constituer un avantage dans l'accès à la filière du logement social, non seulement parce qu'il sécurise les revenus des personnes mais aussi parce que la demande de logement social fait l'objet d'un travail particulier des intervenants sociaux. Ainsi, d'après l'enquête auprès des bénéficiaires du programme Hope plus de la moitié de ceux-ci occupent un logement personnel 6 mois après la sortie du programme, et pour plus des deux tiers d'entre eux il s'agit d'un logement social. Dans la majorité des cas, ce sont les services publics qui ont contribué à trouver ce logement (mairie, services sociaux ou conseiller emploi et Afpa). Un peu plus d'un stagiaire sur 6 déclare être hébergé à l'Afpa 6 mois après la fin de la formation, ce qui indique dans certains départements d'implantation du programme, une pénurie de logements autonomes adaptés. Des départements comme le Gard, pauvres en petits logements, présentent alors des risques d'engorgement des structures d'hébergement des stagiaires.

V.6.2 Une offre linguistique diversifiée qui pourrait se structurer davantage à l'échelle départementale

L'offre de formation linguistique s'est beaucoup développée et diversifiée, dans différents cadres (Ofii, offre régionale, Pôle emploi, BOP 104, Hope etc.). Sur certains territoires, des organismes de formation linguistique cumulent ces différentes sources de financement pour enrichir leur offre (niveaux de

français différents, formations à visée professionnelle ou techniques). Lorsque l'offre de formation linguistique est riche, on assiste à un travail de coordination et de cartographie de cette offre par les Ddtes ou d'autres partenaires (notamment divers centres ressources qui sont leviers sur les territoires), mais qui ne permet pas toujours aux prescripteurs de saisir les particularités de chaque action. En dehors de cas bien identifiés comme à Paris où le réseau EIF-FEL propose des permanences d'évaluation linguistique, le travail de prescription de l'offre linguistique par les professionnels de l'accompagnement ne semble pas toujours bien outillé, tant pour l'évaluation des besoins en cours de français de la personne que pour la connaissance des prérequis nécessaires à l'accès aux différentes formations linguistiques. On peut ainsi expliquer des désajustements entre l'offre et la demande de cours de français, ainsi que des incohérences dans les parcours d'apprentissage linguistique lorsque les réfugiés assistent plusieurs fois à des cours de même niveau par exemple.

Les formations linguistiques de l'Ofii sont jugées souvent insuffisantes pour démarrer un parcours formation-emploi et il n'est pas rare que les professionnels constatent un hiatus entre le niveau certifié et le niveau réel de la personne. De manière plus critique encore, dans beaucoup de départements, les acteurs identifient une problématique autour de la formation linguistique des personnes en situation d'illettrisme ou des personnes de très bas niveau scolaire, public qui est par ailleurs en augmentation. Parallèlement des besoins de cours de français de niveau intermédiaire (A2 ou B1) ont également été repérés dans certains départements.

Les formations linguistiques à visée professionnelle qui prennent leur essor dans beaucoup de départements (via les appels à projets BOP 104, l'offre des Conseils régionaux ou encore les programmes Hope et Sesame) situent bien souvent leur offre à la sortie des cours du CIR (niveau A1 ou A2 minimum). Tout particulièrement lorsqu'elles sont rémunérées, elles répondraient à un besoin identifié par les acteurs de terrain en particulier chez les jeunes hommes qui, souhaitant faire venir leur famille, expriment le désir de travailler rapidement tout en ayant pris conscience de l'obstacle que constitue leur manque de maîtrise du français.

Nombre de projets d'intégration professionnelle à destination des réfugiés ont opté pour intégrer la formation linguistique, comme brique du parcours d'accompagnement global co-porté au sein d'un consortium et d'un réseau partenarial. C'est le cas de 23 lauréats de l'AAP PIC-IPR ainsi que du programme Hope.

Dans les faits, la maîtrise de la langue française demeure un frein important pour la réussite des formations. Parmi les personnes enquêtées au sein du programme Hope, des problèmes de compréhension du français sont la cause principale des difficultés rencontrées pour suivre la formation (70% des stagiaires ayant déclaré des difficultés à suivre la formation déclarent ce motif). La part des stagiaires déclarant ne pas bien parler français six mois après leur sortie de formation augmentent : 54% parmi les bénéficiaires de Marc Chagall (promotion 2019-2020) contre 41% parmi les bénéficiaires de « HOPE 1000 » (promotion 2017-2018). Ces proportions sont à mettre en regard des 400 heures de formation linguistique à visée professionnelle du programme mais également de la prescription de formation linguistique consignée dans le CIR qui précède l'entrée dans Hope¹⁴⁴.

V.7 Une offre de dispositifs qui a augmenté sur les territoires avec des enjeux de cohérence et de lisibilité

L'offre de dispositifs à destination des réfugiés est très concentrée dans les grandes villes ; un certain nombre de départements (Nord, Gard) se posent la question du rééquilibrage territorial de l'offre d'actions spécifiques, d'autant que dans certaines zones rurales des départements, la mobilité peut être problématique.

Dans les territoires où elle est fournie, l'offre de mesures spécifiques à destination des réfugiés peut

¹⁴⁴ Le rapport d'activité de l'Ofii de 2021 indique que 45,9% des signataires d'un CIR en 2020 ont bénéficié d'une prescription linguistique et la moitié d'entre eux d'une prescription supérieure à 400 heures. Parmi les signataires d'un CIR orientés vers une formation linguistique, 40% étaient bénéficiaires de la protection internationale.

être marquée par un éclatement important (comme observé dans le Nord) ce qui se traduit par des capacités de suivi restreintes, un nombre de bénéficiaires par porteur assez faible et une visibilité limitée des actions sur le territoire.

Les projets PIC-IPR et le programme Hope offrent parfois des espaces de coordination des acteurs de l'accueil et de l'intégration complémentaires à la comitologie au niveau des services déconcentrés de l'Etat (comme observé dans les Bouches-du-Rhône). La coordination des acteurs intervenant au fil des parcours des réfugiés est en outre l'objectif d'un certain nombre de projets financés par le PIC qui se présentent comme des plateformes d'accompagnement et de services ou des ensembliers (17 lauréats du PIC-IPR).

Un certain nombre d'acteurs interrogent le poids de l'instrument « Appel à Projets » (actions BOP 104, AAP PIC-IPR, AAP Ville de Paris...) avec le risque d'instabilité et d'illisibilité que ce mode d'action publique génère. Conformément à une logique expérimentale, une large majorité des projets sont de petite dimension, à l'image des projets PIC-IPR dont un tiers des lauréats ont accompagné moins de 100 bénéficiaires entre 2018 et 2022 et deux tiers moins de 200. Cette dispersion peut être pénalisante en termes de visibilité et de *sourcing* pour les lauréats mais aussi de repérage de l'offre par les acteurs prescripteurs éventuels. Des projets ayant du mal à rejoindre le public coexistent alors avec des situations de participation simultanée à de multiples dispositifs. Les projets sont en outre financés de manière incomplète, conformément au cadre légal qui impose un co-financement : le PIC intervient à hauteur de 50% en moyenne des financements des projets IPR retenus¹⁴⁵ et le temps d'ingénierie est peu pris en compte. Ils le sont aussi pour un temps limité, malgré un effort de pluri-annualisation dans le PIC, et sans visibilité sur les possibilités de pérennisation. Concernant l'AAP PIC-IPR, la pertinence de la méthode ne pourra être pleinement appréciée qu'à l'aune du travail de capitalisation entrepris par le HCC en 2021-2022, qui devrait outiller la pérennisation¹⁴⁶ et l'extension d'un certain nombre de projets dans le cadre du déploiement d'AGIR, ce dernier étant piloté par le ministère de l'Intérieur.

Les problématiques inhérentes à ce type de financement se doublent de problèmes liés aux échelles multiples de pilotage des AAP (national, régional, départemental, municipal). Y compris au sein de l'AAP PIC-IPR qui a été piloté par la DGEFP, certains lauréats se sont positionnés à une échelle multirégionale sans forcément que les spécificités de la cartographie des acteurs de chaque région de déploiement n'aient été prises en compte et sans implication des échelons régionaux des services de l'Etat, créant des désajustements et des effets de concurrence notables au niveau local.

Sur des territoires marqués par une population de réfugiés relativement restreinte comme en Haute-Saône, les acteurs de l'emploi et de la formation interrogent plus largement la pertinence du développement d'actions spécifiques pour ce public au détriment de stratégies visant à étoffer l'offre de droit commun et l'accès à celle-ci. La multiplication d'instances de pilotage, les coûts unitaires importants des dispositifs, des ressources humaines limitées et le manque de visibilité des dispositifs spécifiques entament singulièrement leur efficacité du point de vue des acteurs de terrain alors que nombre des besoins des BPI rejoignent ceux du public en insertion. Un certain nombre de problématiques comme la santé mentale ou la garde d'enfant qui entravent les parcours des personnes réfugiées, hommes et femmes, pourraient être mieux prises en charge par un élargissement de l'offre de droit commun qui profiterait également à un public non réfugié.

V.8 Les résultats du programme Hope en matière d'insertion professionnelle

Un suivi quantitatif des sorties de parcours des lauréats de l'appel à projets PIC-IPR est difficile à ce jour : si des données sur les bénéficiaires sont remontées de manière systématique par les porteurs de projet auprès de la DGEFP, toutes les informations ne sont pas renseignées, en particulier sur le devenir des bénéficiaires. En revanche, l'enquête Hope (voir Encadré V.3.1) fournit des informations plus

¹⁴⁵ HCC. (2022, avril 19). Revue de programme.

¹⁴⁶ Sept guides transversaux de capitalisation ont été édités par le HCC. Voir [Les meilleures pratiques du PIC : guides de capitalisation \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

détaillées sur l’insertion professionnelle des stagiaires bénéficiaires de ce programme, avec toutefois le risque que les répondants (environ la moitié de l’échantillon) ne soient pas représentatifs de la population, par exemple s’ils sont dans une situation d’insertion meilleure que les non-répondants.

Les formations proposées dans le programme Hope concernent principalement les métiers du gros œuvre et du second œuvre du bâtiment (voir Tableau V.8.1), qui réunissent environ 42% des bénéficiaires des 3 premières promotions¹⁴⁷: il s’agit très majoritairement des formations aux métiers de maçon ou de coffreur-bancheur (30%). Les 4 autres types de formations les plus représentées sont celles liées aux métiers de la vente (employé commercial de magasin) – mais qui ont été délaissées par la promotion « Marc Chagall » entrée en formation en 2019– les formations aux métiers de préparateur de commandes, d’ouvrier d’enlèvement et de formatage de métal (principalement soudeur), d’agent de fabrication industrielle et d’agent d’entretien du bâtiment (AEB).

Tableau V.8.1 Répartition des bénéficiaires selon les formations suivies, par promotion

	Ensemble	HOPE 1000 (2017/2018)	MARIE CURIE (2018)	MARC CHAGALL (2019)
Effectifs	2100	900	500	700
<i>Répartition selon la formation métier (%) :</i>				
Maçon (yc maçons voirie et réseaux divers)	18%	12%	23%	22%
Vente / employé commercial de magasin	14%	22%	15%	1%
Coffreur-Bancheur	11%	9%	10%	13%
Préparateur de commandes	8%	10%	2%	9%
Enlèvement ou formage de métal (soudeur, tuyauteur, usineur)	7%	6%	6%	8%
Agent de fabrication (AFI/AFEM)	6%	6%	5%	7%
Agent d'entretien du bâtiment	6%	9%	5%	2%
Autres (dont Agent de propreté et d'hygiène, peintre, plaquiste ...)	27%	25%	23%	31%
<i>Non connue</i>	5%	1%	10%	7%

Champ: bénéficiaires de Hope, entrés dans le programme entre 2017 et 2019.

Source : Afpa ; Calculs : Dares

Les organisations professionnelles du BTP sont d’évidence particulièrement impliquées dans le programme Hope sur de nombreux territoires. L’OPCO Constructys d’un côté et les Groupements d’employeurs pour l’insertion et la qualification (GEIQ) BTP de l’autre sont des piliers du déploiement du programme aux côtés de l’Afpa, comme en Ile-et-Vilaine et dans le Gard (voir Encadré V.8.1). Les investigations de nature qualitative laissent penser que les GEIQ notamment jouent un rôle important comme intermédiaires entre l’Afpa et les entreprises, d’une part en portant les contrats de travail et d’autre part en garantissant l’accompagnement des réfugiés dans l’entreprise. Ils apparaissent donc comme des tiers de confiance aux yeux des entreprises et leur implication est de nature à sécuriser les employeurs qui peuvent être inquiets à l’idée des problématiques sociales que leur nouveau salarié peut rencontrer.

¹⁴⁷ Les données administratives individuelles ne sont pas disponibles pour les promotions « Maria Casarès » et « Gisèle Halimi » (entrées en formation en 2020 et 2021).

Encadré V.8.1 Le programme Hope dans le Gard : une implication des organisations professionnelles du BTP à toutes les étapes de la mise en œuvre

Dans le Gard, à fin septembre 2021, 14 personnes ont bénéficié de l'accompagnement lors de la première « promotion » du dispositif (maçon VRD) et deux autres promotions de 14 personnes sont en cours (canalisateurs, depuis juin 2021 et coffreurs-brancheurs depuis octobre 2021). Pour ces 28 personnes, l'implication des organisations professionnelles du secteur du BTP se manifeste à chaque étape de la construction des parcours d'accès à l'emploi.

Les candidats potentiels repérés par Pôle emploi en lien avec l'Ofii, sont invités à une information collective, puis sont reçus en entretien individuel avec Pôle emploi, l'OPCO Constructys et le GEIQ BTP 30. Pour la deuxième promotion, la formatrice français langue étrangère a été associée à la sélection des candidats, du fait d'un renforcement des exigences en matière de niveau de français à l'entrée du dispositif.

Le secteur du BTP local s'est saisi du programme Hope sur des métiers en tension. Dans le Gard, le dispositif Hope est porté par l'Afpa en étroite collaboration avec l'OPCO Constructys et les organisations professionnelles. Les autres OPCO ont également été sollicités – commerce, mobilité, logistique -mais n'ont pas débouché par absence de portage de la part de ces derniers.

Il ressort des échanges que la mobilisation de la branche du BTP sur le dispositif est liée à une difficulté grandissante à embaucher sur certains métiers ces dernières années pour les entreprises – maçon VRD, canalisateur...

« Il y a 5-10 ans, on trouvait encore des profils expérimentés sur ces métiers. Depuis 3 ans, on en vient à baisser nos critères de recrutement. Je n'aurai jamais pris quelqu'un sans permis avant. Ça a favorisé le fait qu'on s'intéresse aux réfugiés, car eux ont l'envie de travailler. » (un opérateur)

L'OPCO Constructys a une place importante dans la gouvernance du dispositif, dans la mesure où il définit la fiche de mission de l'Afpa comprenant le contenu de la formation et de l'accompagnement qui doit être réalisé auprès d'eux, en fonction des métiers ciblés.

Une des clés de succès identifiées porte sur l'association de l'ensemble des acteurs dès l'amont du déploiement du dispositif et dans l'identification des besoins des entreprises. Le dispositif Hope catalyserait ainsi une pluralité de partenaires, qui n'auraient sans doute pas eu l'occasion de se connaître sans le programme.

Le recensement des besoins est réalisé par l'OPCO Constructys auprès de ses adhérents dans le secteur bâtiment et travaux publics, en lien avec les organisations professionnelles (Fédération française du bâtiment et la Fédération régionale des travaux publics). Les adhérents ont été sollicités par mail, pour connaître leurs besoins de main-d'œuvre sur quelques métiers en tension bien spécifiques – en l'occurrence maçon VRD et canalisateurs.

« Habituellement, la gestion des POEC sur des publics classiques n'implique pas forcément de ciblage des entreprises, qui se fait à posteriori ou non. Le programme Hope focalisé sur les publics réfugiés demande une mobilisation et plus d'anticipation, ne serait-ce que sur l'action d'accompagnement et d'hébergement. Il y a une multitude d'acteurs autour de la table ! Quand on fait un COPIL, on est déjà une vingtaine. » (un opérateur)

Les entreprises s'engagent à accueillir les personnes retenues pour le dispositif après la réalisation d'une POEC de 330h, pour un stage de 70h, lors duquel elles bénéficient du statut de stagiaire de la formation professionnelle. Elles s'engagent également à l'issue de la session à les prendre en contrat de professionnalisation. À la fin de leur formation, les stagiaires obtiennent un titre professionnel.

L'originalité de Hope dans le Gard porte sur la mobilisation du GEIQ BTP 30 dans le recrutement, l'accompagnement et le portage des contrats des stagiaires. Les habitudes de travail entre le GEIQ

et les entreprises membres de la F RTP ont permis de gagner la confiance et l'adhésion des entreprises dans le projet.

L'accompagnement des stagiaires est effectué dans l'entreprise par un tuteur, doublé d'un accompagnement social par un conseiller du GEIQ et de l'Afpa. Dans les faits, le GEIQ réalise un accompagnement de proximité en entreprise – visite sur site, suivi avec le formateur et règlement des questions du quotidien – paie, tenue, équipements de sécurité, etc. - là où l'Afpa est mobilisée sur un accompagnement social – dossier logement, démarches administratives, solutions de mobilité etc.

« L'accompagnement est consolidé. Dans l'absolu, on pourrait se passer des GEIQ, mais les chefs d'entreprise préfèrent passer par le GEIQ pour sécuriser l'intégration. Quand on bascule sur un contrat de professionnalisation, c'est le GEIQ qui porte le contrat de travail et décharge l'entreprise de cette partie. C'est comme une agence d'intérim. » (Un opérateur)

Le GEIQ pointe l'intérêt de l'accompagnement Hope, qui a offert un cadre suffisamment sécurisé pour que le groupement accepte de travailler avec les publics réfugiés.

« Le GEIQ, c'est la dernière marche avant le CDI en entreprise. On travaille avec des publics qui doivent être en capacité de travailler, de se lever tôt. Les réfugiés à ce titre, j'ai mis du temps à y arriver, car pour moi il s'agissait de publics trop éloignés de l'emploi pour un contrat pro GEIQ. On y est arrivés, car il y avait Hope, qui permet d'organiser le partenariat, qui mobilise une POEC en amont avec les cours de français, l'hébergement et l'accompagnement dispensés par l'Afpa change la donne, car sans ça serait trop lourd pour un GEIQ seul. » (Un opérateur)

Le choix a été fait de viser des entreprises de plus de 100 salariés, ayant par conséquent des capacités d'encadrement et d'accompagnement suffisantes. Dans les faits, il s'agit principalement de majors – Vinci, Eiffage, Colas notamment.

Source : Groupe Pluricité. (2022, 21 août). Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés. Rapport d'études Dares, (40). https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/263b55b34d2003326f3f4dd25b2ffdb0/Rapport-detudes_40_Accueil%20et%20integration%20des%20refugies_Haute%20Saone.pdf

Six mois après la sortie du programme Hope, 61% des stagiaires des 3 premières promotions qui répondent à l'enquête déclarent être en emploi (voir Tableau V.8.2). Cependant, seulement 28% des stagiaires sont en emploi dans l'entreprise de formation. Ces chiffres sont supérieurs à ceux estimés pour l'ensemble des sortants de formation : parmi les stagiaires ayant effectué un stage avec une période en entreprise en 2019, environ 40% seulement sont en emploi six mois après la sortie de formation, et 22% le sont dans l'entreprise de formation¹⁴⁸. S'ils sont très majoritairement satisfaits de leur travail actuel, seulement deux tiers des stagiaires de Hope qui sont en emploi jugent que la formation leur a été utile pour faire ce travail (76% parmi ceux étant restés dans l'entreprise de formation), alors que c'est le cas de plus de 80% des répondants à l'enquête Post formation.

Pour les bénéficiaires du programme Hope qui ne trouvent pas d'emploi à la sortie, la suite des parcours peut être compromise par l'arrêt de l'accompagnement qui, dans le cadre de ce type de dispositif très intégré, est fortement associé à la fin de la formation. De plus, l'accès à un logement autonome est limité par l'absence de contrat de travail.

¹⁴⁸ Voir encadré II.1 du [second rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC](#), estimations obtenues à partir de l'enquête Post formation. Plus précisément, 34% des stagiaires sont restés dans l'entreprise de formation, et 65% y sont toujours au moment de l'enquête six à neuf mois après la fin de la formation.

Tableau V.8.2 Insertion professionnelle 6 mois après la sortie du programme Hope

	Ensemble	HOPE 1000 (2017/2018)	MARIE CURIE (2018)	MARC CHAGALL (2019)
Taux d'insertion	61%	61%	63%	61%
<i>Dont emploi durable*</i>	32%	38%	34%	23%
<i>Dont temps complet</i>	73%	80%	76%	63%
Taux d'insertion dans l'entreprise de formation	28%	29%	20%	33%
<i>Dont emploi durable*</i>	36%	44%	35%	27%
<i>Dont temps complet</i>	77%	83%	77%	69%
Taux d'insertion hors entreprise de formation	33%	32%	42%	28%
<i>Dont emploi durable*</i>	29%	33%	34%	17%
<i>Dont temps complet</i>	71%	77%	75%	55%
Part de ceux en emploi qui jugent que la formation a été utile pour faire leur travail	67%	49%	70%	64%
Part de ceux en emploi satisfait de leur travail	87%	87%	85%	89%

* Contrat à durée indéterminée ou contrat court (contrat à durée déterminée ou intérim) de plus de 6 mois.

Note de lecture: 61% des bénéficiaires de Hope, entrés en formation en 2017 et 2019, déclarent être en emploi six mois après la sortie du programme ; ils sont 28% à être restés dans l'entreprise de formation et 33% à occuper un emploi dans une autre entreprise.

Champ: bénéficiaires des trois premières promotions de Hope, entrés en formation entre 2017 et 2019.

Source : Dares, Enquête Hope.

L'insertion est plus fréquente parmi les stagiaires ayant suivi une formation aux métiers du gros œuvre et second œuvre du bâtiment (voir Tableau V.8.3), particulièrement au métier de coffreur-bancheur (72%) qui sont en majorité restés dans leur entreprise de formation (voir Tableau V.8.3).

Tableau V.8.3 Insertion professionnelle 6 mois après la sortie du programme Hope, selon le type de formation suivie

	Taux d'insertion	Part emploi durable*	Taux d'insertion dans l'entreprise de formation	Part emploi durable*
Ensemble	61%	32%	28%	36%
Maçon (yc maçons voirie et réseaux divers)	67%	19%	27%	10%
Vente /employé commercial de magasin	44%	49%	27%	67%
Coffreur-Bancheur	72%	36%	48%	42%
Préparateur de commandes	62%	37%	31%	28%

* Contrat à durée indéterminée ou contrat court (contrat à durée déterminée ou intérim) de plus de 6 mois.

Note de lecture: 67% des bénéficiaires de Hope, entrés en formation en 2017 et 2019 et ayant suivi une formation aux métiers de maçons, déclarent être en emploi six mois après la sortie du programme.

Champ: bénéficiaires des trois premières promotions de Hope, entrés en formation entre 2017 et 2019.

Source : Dares, Enquête Hope.

Seulement un tiers des bénéficiaires de Hope en emploi 6 mois après la sortie du programme, occupent un emploi « durable » (CDI ou contrats temporaires de plus de 6 mois), alors que c'est le cas de plus de la moitié des stagiaires occupant un emploi six mois après la fin de leur formation incluant une période en entreprise en 2019¹⁴⁹. Ce type d'emploi est plus fréquent parmi les stagiaires de Hope embauchés dans l'entreprise de formation mais reste minoritaire (36% contre 29% pour ceux embauchés dans une autre entreprise). La formation aux métiers de maçons, la plus fréquente parmi les bénéficiaires de Hope, semble conduire très rarement à l'emploi durable (seuls 10% des stagiaires-maçons en emploi dans leur entreprise de formation ont un contrat de plus de 6 mois). Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ces taux d'insertion durable assez faibles : des difficultés liées à l'ingénierie du programme ou aux réticences des employeurs face aux difficultés anticipées de l'intégration de la personne dans l'entreprise peuvent se combiner avec des facteurs ayant trait aux préférences des stagiaires peut-être peu enclins à s'engager durablement sur un emploi lorsqu'ils anticipent une mobilité résidentielle. Les données disponibles ne permettent pas de trancher entre ces différentes hypothèses.

V.9 Conclusions

Le PIC a contribué de manière non négligeable à l'effort de l'Etat en faveur de l'intégration professionnelle des réfugiés tel qu'il est défini dans la stratégie nationale d'accueil et d'intégration des étrangers en France. Grâce à la dissémination de projets à visée professionnelle à destination des réfugiés et de programmes fortement médiatisés comme le programme Hope, les acteurs de l'emploi et de la formation, le SPE au premier chef, se sont ouverts à un nouveau public et se sont professionnalisés sur les problématiques spécifiques qu'ils rencontrent.

Beaucoup de ces programmes sont fortement individualisés, ayant adopté très largement une approche globale ou multidimensionnelle de l'accompagnement ; ils sont intensifs, avec un soutien important des personnes accompagnées mais aussi des entreprises lorsque les opérateurs réussissent à amener les réfugiés à l'emploi.

¹⁴⁹ Voir encadré II.1 du [second rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC](#), estimations obtenues à partir de l'enquête Post formation.

Cette intensité de l'accompagnement qui donne des résultats intéressants en termes de sécurisation des trajectoires explique en partie la volumétrie faible des projets, cette dernière pouvant en retour gêner le repérage de l'offre par les destinataires et les prescripteurs dans des zones où elle est déjà dense.

Dans la perspective d'une stratégie coordonnée d'intégration professionnelle, l'enjeu du système d'acteurs semble être double : d'une part réussir la stabilisation de dispositifs facilement repérables au-delà de la phase expérimentale financée par le PIC et d'autre part faire en sorte que les freins à l'intégration professionnelle (comme le manque de stabilité résidentielle et des limitations dans la maîtrise de la langue française) ne se transforment pas en critères de sélectivité pour l'accès à l'accompagnement.

Depuis 2022, et donc sur une période non couverte par cette édition du rapport d'évaluation du PIC, le déploiement par le ministère de l'Intérieur du programme AGIR, programme d'accompagnement vers l'emploi et le logement, a ouvert un nouveau chapitre de la politique d'intégration professionnelle des réfugiés. La question de la coordination du système local d'accueil et d'intégration et de la couverture des besoins pour une insertion professionnelle réussie des réfugiés devra être évaluée dans cette nouvelle configuration. Les recherches commandées par le comité scientifique portant sur des dispositifs PIC-IPR (voir AnnexeA.1) pourront apporter des éléments d'appréciation sur les évolutions en cours.

A. Annexes

A.1. Les moyens d'intervention du comité scientifique

Le comité scientifique dispose d'un fonds d'évaluation, géré par la Dares, et d'une complète indépendance de décision concernant ses approches et ses objets d'études. Il s'est doté d'un règlement intérieur qui énonce notamment les règles de prévention des conflits d'intérêt en son sein. Tous les comités de sélection (et de suivi) doivent être composés de membres n'ayant aucune affiliation commune avec les membres de l'équipe soumissionnaire et qui n'en sont pas co-auteurs. Ces comités intègrent souvent des experts externes au comité scientifique.

Le fonds d'évaluation permet de financer les évaluations et les nouvelles données statistiques mises en place. Au total, 2,5 M€ ont été engagés en 2019, 5 M€ en 2020, 5,7 M€ en 2021 et environ 1,9 M€ en 2022. A ce jour, 11,6 millions d'euros ont dépensés depuis 2019. Ces frais couvrent à la fois le financement de travaux d'évaluations, et la mise en place d'un système statistique dédié.

A.1.1. Marché d'études et appel à projets de recherche : deux supports juridiques

La plupart des évaluations sont confiées à des équipes d'études et de recherche au moyen de deux supports : les marchés d'études et les appels à projets de recherche (APR).

Dans le premier cas, il s'agit d'une stricte mise en concurrence : sur la base d'un cahier des charges très précis dans sa méthodologie et dans son questionnement, publié par le comité scientifique, chaque équipe soumet un projet d'évaluation. Aucune interaction n'est permise entre les équipes et les concepteurs et financeurs du marché (comité scientifique, Dares). Ces marchés sont ouverts à toutes les équipes, cabinets de conseils, équipes universitaires. Mais il est demandé à ce que les équipes intègrent au moins un membre ayant une expérience académique, en vue d'inscrire les travaux dans la littérature existante et dans un processus d'accumulation des savoirs.

Dans le second cas, il s'agit d'une subvention sur un projet qui repose largement sur l'initiative de chercheurs. L'APR se contente de décrire une thématique et des attendus méthodologiques pour orienter des travaux vers les sujets qui intéressent la puissance publique. Cet instrument est réservé aux laboratoires de recherche.

Toutes les méthodes des sciences sociales sont bien sûr encouragées par les marchés et les APR. Cela inclut d'une part toute la gamme des investigations de nature qualitative visant à analyser les conditions de mise en œuvre et les effets des mesures pour toutes les parties concernées. Il s'agit de prendre en compte la complexité du contexte socio-économique dans lequel s'inscrit le programme ou la politique évalués. Ainsi, ces évaluations visent à analyser la façon dont les différents acteurs (intervenants, bénéficiaires, financeurs) réagissent aux incitations ou interventions du projet. Dans le cas d'expérimentations, ce type d'évaluation doit analyser l'interaction entre les différentes parties prenantes dans un cadre modifié par l'expérimentation.

Ces évaluations qualitatives doivent être, dans la mesure du possible, accompagnées d'évaluations d'impact permettant de quantifier la plus-value du programme (sur ses bénéficiaires en fonction des objectifs qu'il s'assigne). Ainsi, à titre d'exemple, l'évaluation d'un programme d'accès à la formation doit être en mesure de quantifier la part supplémentaire de jeunes candidats qui accèdent à la formation parce qu'ils ont suivi le programme, par rapport à une situation « contrefactuelle » où les réglementations et dispositifs de droit commun existent mais où le programme évalué n'a pas été mis en place. Le but est de se prononcer sur l'efficacité (sa plus-value) et l'efficience d'un projet (la plus-value rapportée à son coût).

Ces deux méthodologies appellent des méthodes et instruments d'observations de nature très différente, plutôt statistiques (enquêtes, données administratives) d'un côté, plutôt ethnographiques de l'autre (entretiens, observations directes, etc.). Les éclairages apportés par chacune de ces

méthodes sont indispensables et complémentaires.

Le détails des évaluations lancées pour le compte du comité scientifique est précisé dans le Tableau A. 1. Plusieurs évaluations sont achevées, et ont permis d'alimenter les deuxième et troisième rapports d'évaluation du PIC, d'autres sont encore en cours. Certaines évaluations lancées ont été abandonnées, soit que les programmes sur lesquels elles se concentraient n'ont finalement pas été mis en place, rendant l'évaluation prévue sans objet, soit que les conditions d'une évaluation n'étaient pas réunies selon le comité scientifique. C'est le cas de certaines évaluations quantitatives de programmes n'ayant pas recruté des effectifs suffisants pour permettre une évaluation d'impact, ou pour les cas où les études « pilote » n'ont pas permis de réunir les conditions permettant d'assurer la qualité des évaluations.

Tableau A. 1 Etudes diligentées pour le compte du comité scientifique de l'évaluation du PIC

Etudes en cours			
Thématique	Type d'évaluations	Début	Fin prévue
Evaluations des programmes expérimentaux régionaux			
Itinéraire Compétences (Grand-Est)	Quantitatif / Qualitatif	T1 2020	T4 2022 (quali) / T1 2023 (quanti)
Modularisation des formations BTP en blocs de compétences (Bourgogne Franche Comté)	Quantitatif / (Qualitatif achevé)	T3 2020	T3 2023
Prépa-projet (Bretagne)	Quantitatif / (Qualitatif achevé)	T1 2020	T2 2023
Plateforme de détection des besoins de compétences (Centre-Val de Loire - CVDL)	Quantitatif / (Qualitatif achevé)	T3 2020	T3 2023
Dispositifs intégrés (Pays de la Loire - PDL)	Quantitatif / (Qualitatif achevé)	T1 2020	T1 2023
Programmes nationaux et thématiques transversales			
Prépa apprentissage	Qualitatif	T2 2021	T4 2022
Déploiement du PIC à l'échelle régionale	Qualitatif	T2 2021	T2 2023
Analyser la fabrique des dispositifs d'insertion professionnelle des réfugiés (IPR)	Qualitatif	T2 2021	T2 2023
Mobiliser les publics invisibles - l'évaluation du dispositif Etincelle de la Fondation des Apprentis d'Auteuil (100% inclusion)	Quantitatif	T4 2021	T4 2023
Analyse d'une démarche d'encouragement à la mobilité pour l'insertion (ADEMI)/ EMILE : parcours de ménages en difficulté d'IDF vers villes moyennes	Qualitatif / (Quantitatif abandonné)	T4 2020	T4 2023
Appels à projet de recherche sur la formation des personnes en recherche d'emploi (4 vagues)			
Les Ecoles de la Deuxième Chance (E2C) : Evaluation et analyse d'actions pédagogiques novatrices en faveur des jeunes sans qualification	Qualitatif / (Quantitatif abandonné)	T3 2020	T3 2023
Répondre aux besoins de compétences dans la transition écologique : représentations et réalité	Qualitatif	T4 2020	T4 2022
Circuits courts vers l'emploi: le geste, l'immersion professionnelle, l'accompagnement social (CCVE)	Qualitatif	T2 2021	T1 2023
Redéployer l'offre de formation après la crise du Covid : une approche par les réseaux de métiers	Quantitatif	T3 2021	T3 2023
Lever les freins à l'entrée en formation professionnelle – l'évaluation du dispositif « Fais-moi une place » en Seine-Saint-Denis	Quantitatif	T3 2021	T1 2023
Rapprocher la formation des personnes éloignées de l'emploi : l'impact du programme E-FORMATION en Occitanie	Quantitatif / Qualitatif	T4 2021	T4 2023
Evaluation d'impact des formations 100% FOAD de Pôle emploi	Quantitatif	T4 2021	T4 2023
Évaluation quantitative de la prestation Valoriser son image pro (VSI)	Quantitatif	T4 2021	T4 2023
Employment Creation through Psychological-oriented Entrepreneurship Training (ECPERT)	Quantitatif	T1 2022	T3 2024

Etudes achevées			
Thématique	Type d'évaluations	Début	Fin / publication
Appels à projet de recherche express-l'impact de la crise sanitaire sur les compétences et la formation professionnelle (2 vagues)			
Récession et Discriminations	Quantitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
Entreprises et organismes de formation face aux aléas d'une crise sanitaire	Qualitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
L'impact de la crise sanitaire sur la perception des compétences et la formation professionnelle des agents d'entretien et des aides à domicile	Qualitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
L'impact de la crise sanitaire sur les compétences et la formation professionnelle sur le secteur du tourisme et des loisirs	Qualitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
Rôle de la formation pendant la crise sanitaire : quelle articulation avec le chômage partiel ?	Qualitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
Étude des impacts de la crise sanitaire du COVID-19 sur l'organisation de travail et les pratiques professionnelles au sein de la formation professionnelle continue dispensée par les Maisons Familiales Rurales (MFR) de la Vienne	Qualitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
Recours à la formation et aspirations professionnelles : quel impact de la crise sanitaire ?	Qualitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
Compréhension et analyse critique des conditions et mesures d'adaptation des acteurs de la formation paramédicale au cœur de la pandémie : quels enseignements ?	Qualitatif	T3 2020	Publication le 06/10/2021
Appels à projet de recherche sur la formation des personnes en recherche d'emploi (4 vagues)			
Les effets de la validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE) sur l'accès à l'emploi : dispositif Mes compétences pour l'emploi (MEC)	Quantitatif	T4 2020	Pas de suite à l'étude faisabilité
Les Ecoles de la Deuxième Chance (E2C) : Evaluation et analyse d'actions pédagogiques novatrices en faveur des jeunes sans qualification	Quantitatif	T3 2020	Pas de suite à l'étude faisabilité
L'offre de formation en direction des demandeurs d'emploi : quelles transformations face aux réformes ?	Qualitatif	T2 2020	Evaluation achevée
Evaluations des programmes expérimentaux régionaux			
Prépa-projet (Bretagne)	Qualitatif	T1 2020	Publication à venir
Modularisation des formations BTP en blocs de compétences (Bourgogne Franche Comté - BFC)	Qualitatif	T1 2020	Evaluation achevée
Dispositifs intégrés (Pays de la Loire - PDL)	Qualitatif	T1 2020	Publication à venir
Parcours d'entrée en emploi (PEE) aux bénéficiaires du RSA (IDF)	Qualitatif / (Quantitatif abandonné)	T1 2020	Publication le 03/08/2022
Plateforme de détection des besoins de compétences (Centre-Val de Loire - CVDL)	Qualitative	T1 2020	Publication à venir
Parcours croisés pour les personnes handicapées en formation (dispositif formation accompagnée - DFA) (Normandie)	Qualitatif / (Quantitatif abandonné)	T3 2020	Publication à venir
Programmes nationaux et thématiques transversales			
Etude de l'impact du programme « Prépa compétences » sur l'accès à la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PIC	Qualitatif	T2 2019	Publication le 03/09/2021
Former les demandeurs d'emploi à se former. Que deviennent les bénéficiaires du dispositif Prépa compétences ?	Quantitatif	T2 2019	Publication le 17 /12/2021
Comment les dimensions emploi et formation professionnelle sont-elles prises en compte dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés ? (IPR)	Qualitatif	T3 2020	Publications le 25/08/2022
Valoriser son image professionnelle (VSI)	Qualitatif	T4 2019	Publication à venir
Les effets d'une approche renouvelée de l'intégration des réfugiés sur l'accès à l'emploi (IPR): évaluation du programme ALLERO de la ML de Paris	Quantitatif	T2 2021	Pas de suite à l'étude faisabilité
Analyse d'une démarche d'encouragement à la mobilité pour l'insertion (ADEMI)/ EMILE : parcours de ménages en difficulté d'IDF vers villes moyennes	Quantitatif	T4 2020	Pas de suite à l'étude faisabilité

A.1.2. La mise en place d'un système d'information statistique

Dans le cadre de l'évaluation du PIC, un appareillage statistique a aussi été déployé. Il consiste notamment dans la constitution de l'appariement de plusieurs bases de données administratives qui sont mises à la disposition des chercheurs qui en font la demande, mais aussi en la mise en place d'enquêtes spécifiques (enquête « Post-Formation » auprès des sortants de formation, enquête Hope auprès des bénéficiaires du dispositif HOPE, enquêtes ad hoc mises en place pour mesurer les conséquences du premier et deuxième confinement en 2020).

A.1.2.1. Le dispositif ForCE

Le dispositif ForCE a été mis en place par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) avec la contribution de Pôle emploi, en 2020. Il s'agit d'un dispositif permanent de croisement des bases statistiques sur la FORMation, sur le Chômage et l'Emploi, dont l'enjeu est de permettre la reconstitution des trajectoires professionnelles de toutes les personnes ayant eu un contact avec le service public de l'emploi (missions locales, Pôle emploi) ou ayant suivi une formation professionnelle prise en charge totalement ou partiellement par les pouvoirs publics. Ces données sont constituées par appariement de quatre bases statistiques, actualisé à un rythme trimestriel, et mises à disposition d'équipes de recherche sur le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) après habilitation auprès du Comité du secret statistique.

Les données de la vague 8 ont été mises à disposition en juin 2022 ; elles permettent de retracer les trajectoires professionnelles des personnes en recherche d'emploi entre 2017 et 2021 :

Fichiers appariés	Couverture et champ - ForCE vague 8
Fichier historique des demandeurs d'emploi (FH)	Episodes de demande d'emploi actifs sur 10 années glissantes, entre le deuxième trimestre 2012 et le premier trimestre 2022
	Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi
I-Milo (système d'information des missions locales)	Contacts et dispositifs suivis en mission locale de 2016 à 2021
	Jeunes suivis en mission locale
Base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (Brest)	Entrées en formation de 2017 à 2021
	Stagiaires de la formation professionnelle
Base Mouvements de main-d'œuvre (MMO)*	Contrats actifs de 2017 à 2021
	Salariés* ayant eu une inscription à Pôle emploi au cours des 10 dernières années, ayant été suivi en mission locale (à partir de 2016) ou ayant suivi un stage de formation professionnelle (à partir de 2017).

Notes : Les données sont issues de la Déclaration sociale nominative (DSN) qui remplacent depuis 2017 la Déclaration annuelle de données sociales unifiée (DADS-U). Avec l'intégration progressive de la fonction publique en DSN, les données de la vague 8 de ForCE intègrent les contrats de la fonction publique ayant débuté avant le 31 décembre 2021 et étant toujours en cours en juin 2022.

A.1.2.2. L'enquête Post formation

L'enquête Post-Formation est menée chaque trimestre depuis 2019 auprès de personnes ayant été en recherche d'emploi et ayant, à ce titre, suivi une formation professionnelle. L'enquête cible les personnes entre 6 et 9 mois après leur sortie de formation, y compris celles qui l'ont interrompue avant la fin.

L'enquête vise à recueillir l'avis des stagiaires sur le déroulement de la formation, sa qualité et ses apports. Elle permet d'apprécier notamment si les personnes sont allées au bout de leur formation, et si elles ont obtenu le diplôme, titre professionnel ou la certification qu'elle visait (voir chapitre II). L'enquête cherche également à mieux comprendre les obstacles rencontrés pour accéder à la

formation, comme les difficultés périphériques de transport (voir chapitre IV).

À partir des fichiers administratifs des stagiaires de la formation professionnelle (Brest), un échantillon de sortants de la France métropolitaine est tiré aléatoirement chaque trimestre et les stagiaires issus des Départements d'Outre-Mer sont enquêtés à un rythme semestriel. L'enquête vise un objectif de 25 000 à 30 000 répondants par trimestre, soit 2 000 répondants par région de France métropolitaine hors Corse et en moyenne 1 000 pour la Corse et les départements d'Outre-Mer.

Le questionnaire est auto-administré, distribué par voie postale (support « papier ») et accessible en ligne. À partir de 2021, la collecte se fait également par téléphone pour un sous échantillon. Les données de l'enquête sont redressées selon le sexe, la tranche d'âge, le niveau de qualification le plus élevé obtenu, l'objectif de la formation et la région.

À ce jour, les données issues de onze vagues de l'enquête sont disponibles : elles concernent les stagiaires sortis de formation entre octobre 2018 et juin 2021. Le taux de réponse moyen sur ces vagues est de près de 35% ; il est dans la moyenne des taux de réponse obtenus avec ce mode de collecte, mais ne garantit cependant pas une parfaite représentativité.

A.2. Durées des stages de formations

Tableau A. 2 Répartition des entrées en formation selon le volume horaire (ensemble des entrées, entrées hors CPF autonomes, CPF autonomes) – 2017 à 2021

		2017	2018	2019	2020	2021	Ensemble
ensemble des formations	Nombre d'entrées	801 000	783 000	890 000	923 000	1 332 000	4 729 000
	dont formations de moins de 40h (%)	15	17	19	25	34	23
formations hors CPF autonomes	Nombre d'entrées	801 000	783 000	890 000	685 000	863 000	4 022 000
	dont formations de moins de 40h (%)	15	17	19	11	12	15
CPF autonomes (champ Brest)	Nombre d'entrées				238 000	470 000	708 000
	dont formations de moins de 40h (%)				64	72	70

Champ : stagiaires de la formation professionnelle, France entière. Ce champ n'intègre pas les programmes nationaux financés par le PIC.

Source: Dares, base Brest (Octobre 2022).

A.3. Répartition des entrées en formation selon l'objectif de formation

Tableau A. 3 Répartition des entrées en formation selon l'objectif de la formation professionnelle

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entrées	682 000	1 014 000	801 000	783 000	890 000	685 000	863 000
Répartition selon l'objectif de formation (%)							
Formation « préparatoires » (pré-qualification, remise à niveau, remobilisation)	24%	21%	19%	16%	16%	17%	19%
Certification	29%	34%	30%	31%	32%	37%	37%
Formation professionnalisante (y.c. création entreprise)	16%	18%	16%	16%	18%	15%	14%
Adaptation au poste (AFPR, POE) et perfectionnement	13%	14%	16%	17%	20%	19%	19%
non connu	17%	14%	19%	20%	15%	11%	12%

Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière. Ce champ n'intègre pas les programmes nationaux financés par le PIC.

Source: Dares, base Brest (Octobre 2022).

Objectifs de formation renseignés dans la base Brest

Certification : ensemble des formations visant la reconnaissance de compétences spécifiques qui sont sanctionnées par le passage d'une certification (diplôme, titre, certificat de qualification professionnelle). Les certifications regroupent l'ensemble des diplômes généraux de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ainsi que l'ensemble des certifications professionnelles inscrites au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Professionalisation : les objectifs des formations professionnalisantes sont très proches de ceux des formations certifiantes professionnelles, mais elles ne donnent lieu à aucun diplôme, titre ou certificat inscrit au RNCP. Ces formations visent à enseigner les techniques et connaissances propres à rendre un individu opérationnel dans un métier (ou plus généralement sur un type de poste de travail).

Adaptation au poste de travail : ces formations visent une adaptation des compétences à un poste de travail précis.

- Action de formation préalable au recrutement (AFPR): d'une durée maximale de 400h, ces formations permettent au demandeur d'emploi d'acquérir des compétences nécessaires pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise à Pôle emploi. Le projet d'embauche de l'employeur détermine l'aide mobilisable : contrat de 6 à 12 mois pour l'AFPR.
- Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI) et Préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) : elle concerne les programmes conduisant à la découverte des métiers d'un secteur, ou d'acquérir les compétences requises pour occuper des emplois correspondant à des besoins identifiés par un accord de branche. Au contraire de la POE individuelle, la POE collective n'est pas soumise à l'obligation d'un dépôt d'offres d'emploi préalable à la mise en œuvre de la formation. Le projet d'embauche de l'employeur doit concerner un CDI ou un contrat d'au moins 12 mois pour mobiliser la POEI.

Pré-qualification : cette catégorie comprend les formations qui préparent à l'entrée dans toute formation qualifiante (i.e. certifiante ou professionnalisante), quel que soit le niveau. Les formations de préparation aux concours sont incluses dans cette catégorie.

Remise à niveau, maîtrise des savoirs de base, initiation : il s'agit de stages de remise à niveau ou d'initiation à des compétences ou techniques transversales à une large gamme de métiers. Il peut s'agir de remise à niveau dans les disciplines générales (français, lutte contre l'illettrisme, mathématique de base), mais également d'initiation aux langues, aux logiciels courants de bureautique ou à internet.

Mobilisation, aide à l'élaboration de projet professionnel : cette catégorie rassemble l'ensemble des stages visant à analyser les perspectives d'orientation des stagiaires en tenant compte de leurs motivations, de leurs capacités professionnelles, ainsi que des difficultés sociales qu'ils ont éventuellement rencontrées. Ils peuvent intégrer un travail sur les savoirs de base ou des modules de familiarisation avec le milieu de l'entreprise. Ces stages ne se confondent pas avec les stages de préparation à la qualification qui s'inscrivent quant à eux dans un métier défini et constituent une étape avant d'entreprendre un stage certifiant ou professionnalisant.

Perfectionnement, élargissement des compétences : les formations de cette catégorie s'adressent à un public de personnes déjà opérationnelles dans leur activité professionnelle occupée ou recherchée, mais qui désirent approfondir leurs compétences ou acquérir des compétences supplémentaires.

Création d'entreprise : cette catégorie regroupe les prestations « Objectif Projet Création ou Reprise d'Entreprise » et « Évaluation Préable à la Création ou Reprise d'Entreprise ».

À noter que certaines formations (notamment en langues) n'ont pas d'objectif spécifique formulé.

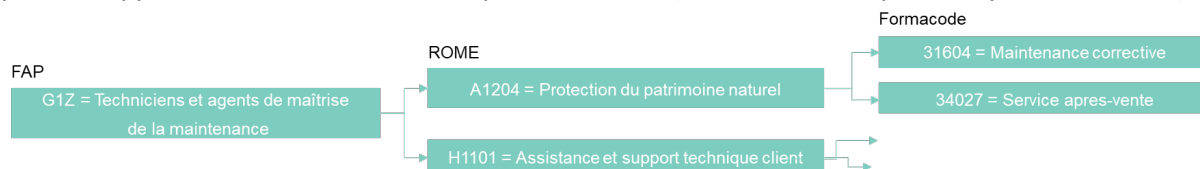
A.4. Analyse sectorielle des formations

A.4.1. Nomenclatures utilisées : Formacode, Rome, FAP et PCS

Les sources statistiques sur la formation (base Brest), les épisodes de chômage (Fichier historique des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, FH) et l'emploi (base MMO issue des déclarations sociales nominatives) mobilisent différentes nomenclatures pour caractériser les formations, les emplois recherchés et les emplois occupés. La nomenclature utilisée pour caractériser les domaines de formation dans la base Brest est celle du Formacode version 13 : il s'agit d'un thesaurus utilisé par tous les acteurs de la formation professionnelle et maintenu par Centre-Info. Dans les données du FHS, les emplois recherchés par les demandeurs d'emploi, ainsi que les emplois précédemment occupés, sont caractérisés selon le Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois (ROME), maintenu par Pôle emploi. Les contrats de travail des salariés sont caractérisés dans la base MMO selon la nomenclature des Professions et catégories socioprofessionnelles (PCS-ESE) définie par l'Insee. Enfin, les indicateurs de tension des métiers¹⁵⁰, calculés par la Dares et Pôle emploi, sont définis à partir de familles professionnelles (FAP).

Il est donc nécessaire d'utiliser des tables de passage entre ces différentes nomenclatures pour faire le lien entre formation, métier recherché et métier occupé selon les niveaux de tensions des métiers.

Pour pouvoir identifier les formations menant à des métiers en tension, il est nécessaire de faire le lien entre formacode et famille professionnelle. Pour cela, différentes tables de passage sont mobilisées : les tables de correspondance de la Dares entre ROME et FAP d'une part, et entre PCS et FAP¹⁵¹ d'autre part, ainsi qu'une table de passage entre formacode et ROME¹⁵² mise à disposition par l'organisme Centre-info-service. Cependant, il n'existe pas de relation univoque entre les différentes nomenclatures (voir l'illustration ci-dessous) : une même formation peut mener à plusieurs métiers (dit autrement, un même formacode peut correspondre à plusieurs ROME), et plusieurs métiers peuvent appartenir à une même famille professionnelle (à une FAP correspondent plusieurs ROME).



A partir de ces correspondances, environ 50% des formacodes référencés parmi les entrées en formation entre 2019 et 2021 (base Brest) sont associés à une seule FAP, 26% à deux FAP et 24% à trois FAP ou plus.

A.4.2. Identification des formacodes liés aux secteurs prioritaires

Afin de décrire l'évolution des entrées en formation dans les secteurs prioritaires (numérique, transition écologique et sanitaire et social), on mobilise une classification de formacodes définie par le département formation professionnelle et de l'alternance de la Dares. L'identification des formacodes menant aux métiers verts/verdissants a été élaborée par l'Observatoire national des emplois et métiers de l'économie verte (ONEMEV), à partir des codes ROME de Pôle emploi, dont 58 sont considérés comme verts ou verdissants. Cette liste est large et peu restrictive, puisqu'elle comprend par exemple des formations aux transports en communs ou à la peinture du bâtiment. Les formacodes associés à ces 58 codes Rome ont été regroupés en six grands domaines :

¹⁵⁰ Niang M., Lainé F., & Chartier F. (2021). « [Les tensions sur le marché du travail en 2020](#) ». Dares Résultats N°69.

¹⁵¹ Dares. (2015). « [La nomenclature des familles professionnelles : Fap 2009](#) ». Données.

¹⁵² Centre Inffo. (2019). [Thésaurus de l'offre de formation](#).

BTP (dont installation thermique sanitaire, maintenance bâtiment et peinture en bâtiment...), Transport (le plus représenté étant le domaine du transport en commun routier), Service à la collectivité (principalement le nettoyage des locaux), Agriculture (dont les travaux paysagers ou l'agriculture biologique), Energie (énergie solaire photovoltaïque, pompe à chaleur...) et Sciences (dont sécurité industrie chimique, biologie, biotechnologie), auquel s'ajoute une catégorie « divers » (comprenant par exemple l'architecture paysagère et la construction maintenance en véhicule propre).

Les listes des formacodes menant aux métiers du numérique et du secteur sanitaire et social a été définie en fonction du descriptif des formations. Parmi les formations du numérique, on distingue les formations en informatique, celles liées à l'audiovisuel (par exemple la conduite de projet multimédia ou la création de site internet), aux télécom (réseau informatique et télécom, transmission fibre optique), au commerce (par exemple marketing digital ou vente à distance), à l'infocom (infographie), au langage de programmation (ex : java) mais aussi aux services (comme la conception de formation à distance). Parmi les formacodes du secteur sanitaire et social, on identifie celles qui préparent à l'obtention d'un diplôme d'état permettant l'accès à un métier du sanitaire et social (infirmier.e, aide-soignant.e et auxiliaire de vie sociale).

Tableau A. 4 Principaux formacodes (en termes de nombre d'entrées) pour chacun des domaines de secteurs prioritaires

SECTEURS PRIORITAIRES	Entrées en formation 2019-2021
Secteur du numérique (effectifs)	133000
Répartition des entrées par domaine de formation (%) :	
Informatique	43,5
Dont :	
Informatique et systèmes d'information	10,8
Maintenance assistance informatique	7,3
programmation	6,0
Audiovisuel	25,1
Dont :	
conduite projet multimédia	9,8
sensibilisation internet	2,7
création site internet	1,8
Télécom	13,9
Dont :	
réseau informatique	4,3
réseau télécom	2,4
transmission fibre optique	2,4
Commerce	7,3
Dont :	
marketing digital	4,5
vente à distance	1,8
vente par internet	0,6
Infocom	6,9
Dont :	
infographie	5,1
communication information	1,0
impression numérique	0,3
Langage	2,9
Dont :	
langage java	1,2
langage informatiques	1,1
langage php	0,2
Services	0,3
Dont :	
conception formation à distance	0,2
multimédia pédagogique	0,1
Secteur de la transition écologique (effectifs)	112000
Répartition des entrées par domaine de formation (%) :	
BTP	40,6
Dont :	
installation thermique sanitaire	5,3
maintenance bâtiment	4,9
peinture bâtiment	3,5
Transport	23,8
Dont :	
transport en commun routier	21,9
logistique transport	0,8
logistique distribution	0,5

Service à la collectivité	21,1	
Dont :		
nettoyage locaux		13,6
bionettoyage		1,5
environnement agriculture		1,0
Agriculture	9,8	
Dont :		
travaux paysagers		7,3
agriculture biologique		0,7
exploitation forestière		0,5
Energie	2,9	
Dont :		
prévention sécurité nucléaire		0,5
énergie solaire photovoltaïque		0,4
pompe chaleur		0,5
sciences	1,4	
Dont :		
sécurité industrie chimique		0,4
biologie		0,2
biotechnologie		0,1
Divers	0,4	
Dont :		
architecture paysagère		0,2
Plan maîtrise sanitaire		0,1
construction maintenance véhicule propre		0,1
Secteur sanitaire et médico-social (effectifs)	103000	
Répartition des entrées par domaine de formation (%) :		
Sanitaire	58,7	
Dont :		
aide-soignant		35,5
infirmier		19,3
préparation concours paramédical		3,5
Médico-social	41,3	
Dont :		
auxiliaire vie sociale		39,8
aide médico-psychologique		1,1
aide médico-sociale		0,5

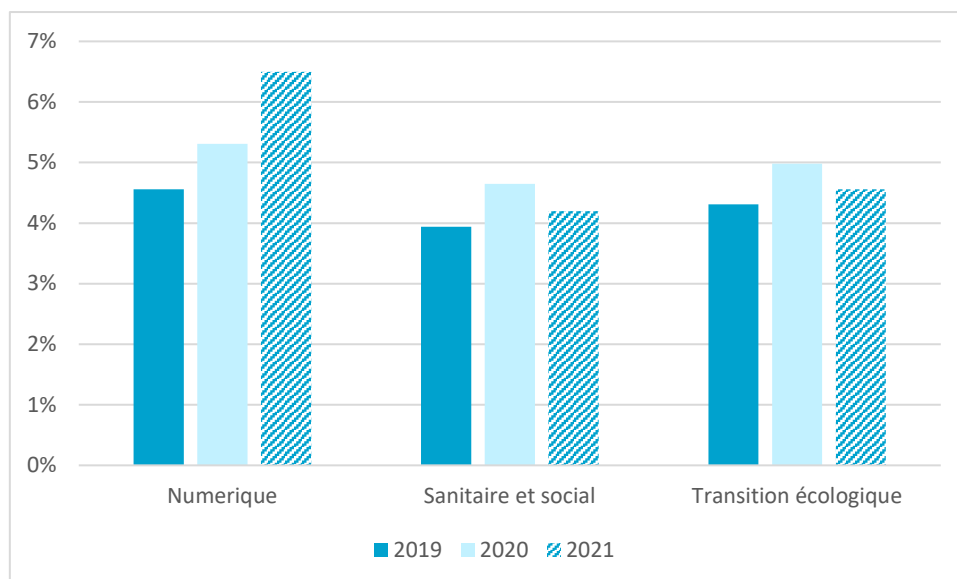
Note de lecture: entre 2019 et 2021, on compte 112 000 entrées en formation dans le secteur de la transition écologique, dont 40,6% dans le domaine du BTP. Dans ce domaine, la principale spécialité de formation est l'installation thermique sanitaire qui enregistre 5,3% des entrées réalisées dans le secteur de la transition écologique.

Champ: stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonome), France entière.

Source : Dares, base Brest (octobre 2022).

A.4.3. Part des entrées en formation par secteurs d'activité

Figure A. 1 Evolution de la part des entrées en formation menant à des emplois des secteurs prioritaires de 2019 à 2021



Note de lecture: en 2019, 4,6% des entrées en formation correspondaient à des formations dans le secteur du numérique, cette proportion était de 6,5% en 2021.

Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière.

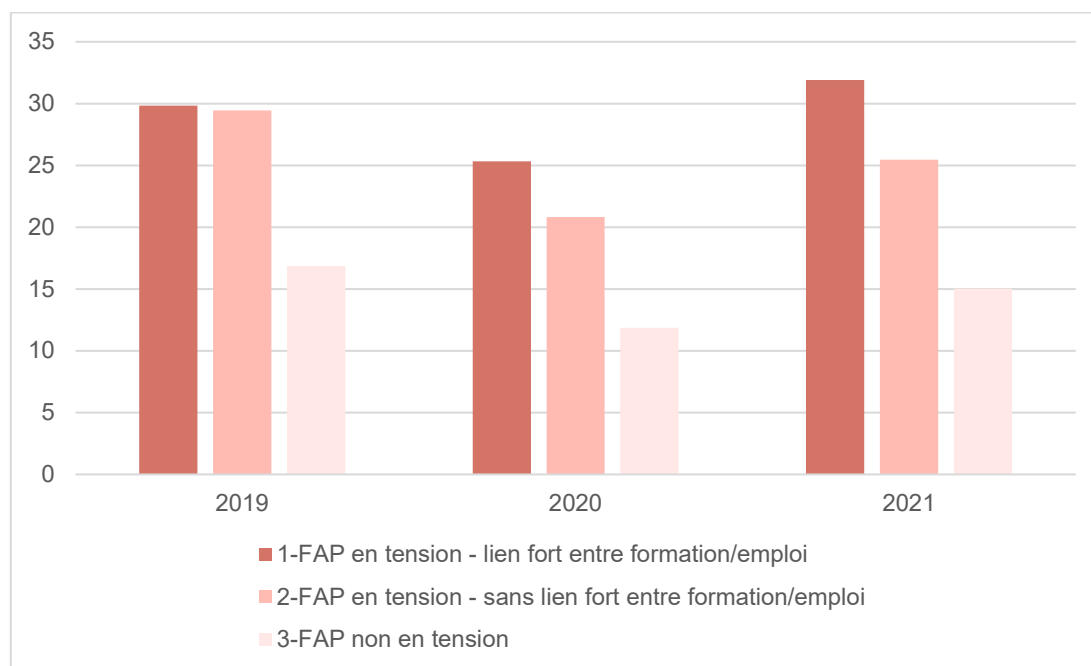
Source : Dares, base Brest (octobre 2022).

Tableau A. 5 Nombre d'emplois en 2018 selon le niveau de tension observé de la FAP associée

Catégorie de tension de la FAP associée	Nombre d'emplois
FAP en tension – lien fort entre formation/emploi	4 527 000
FAP en tension – sans lien fort entre formation/emploi	10 532 000
Autres	7 525 000

Source : Dares, portrait statistique des métiers (les effectifs ont été arrondis au millièrme). Estimations à partir de l'enquête Emploi, moyenne mobile entre 2017 et 2019.

Figure A. 2 Evolution entre 2019 et 2021 de l'effort de formation (nombre d'entrées en formation pour 1000 emplois dans le secteur en 2018) selon le niveau de tension des métiers



Champ : stagiaires de la formation professionnelle (hors CPF autonomes), France entière.

Source : Dares, base Brest (octobre 2022) et indicateurs « portrait des métiers de la Dares ».

Lecture : En 2019, on compte 29 entrées en formation préparant à des métiers en tension sans lien fort entre formation et emploi pour 1000 emplois dans ces métiers (comptabilisés par la Dares à partir des enquêtes Emploi de l'Insee).

A.5. Le suivi des dépenses régionales : sources et méthodes adoptées

Le Tableau A. 6 illustre un modèle « classique » de convention pour l'année 2019. En règle générale, une avance de 50% est versée dès signature de la convention en année N sans condition de dépenses. Un deuxième puis un troisième versements interviennent ensuite respectivement en années N+1 et N+2 selon un certain pourcentage de l'enveloppe financière étatique prévue dans les conventions et qui est conditionnelle aux dépenses effectivement engagées par la Région. Au bout de 3 ans, la convention est soldée et peut faire l'objet d'un remboursement par la Région à l'Etat si elle a trop perçu par rapport à ce qu'elle a réalisé. Ce trop perçu de la Région peut être anticipé par les deux parties en mettant en place des avenants pour modifier la contribution totale de l'Etat.

Ce mécanisme a été conçu pour garantir aux Régions des avances de trésorerie systématiques pour couvrir leurs dépenses additionnelles. Il est possible qu'une Région ne prétende pas aux versements même si elle est éligible en cas de trésorerie suffisante.

Tableau A. 6 Modèle classique de convention financière pour l'année 2019

1 ^{er} versement		2 ^e versement	3 ^e versement	Solde
Date	Dès la signature et non conditionné aux dépenses réalisées	En septembre 2020 après	En septembre 2021 après	En septembre 2022 après constat des dépenses 2021
		constat des dépenses 2019	constat des dépenses 2020	(au titre de 2019)
		(au titre de 2019)	(au titre de 2019)	
Montant du versement				
Montant (en % de l'enveloppe financière totale)	Avance de 50%	Au max. 30%	Au max. 10%	Au max. 10% ou remboursement du trop perçu

Tableau A. 7 Modulation du montant selon les dépenses additionnelles effectivement constatées

Versement du montant max	Dépenses additionnelles 2019 > 1 ^{er} versement	Dépenses additionnelles 2020 > 2 ^e versement
Versement d'un montant minoré	Dépenses additionnelles 2019 > 1 ^{er} versement - Montant max 2 ^e versement	Dépenses additionnelles 2020 > 2 ^e versement - Montant max 3 ^e versement
Absence de versement	Dépenses additionnelles 2019 < 1 ^{er} versement - Montant max 2 ^e versement	Dépenses additionnelles 2020 < 2 ^e versement - Montant max 3 ^e versement

Par ailleurs, ce système de versement varie selon l'année et la Région considérée (voir Tableau A. 7). En premier lieu, le modèle de convention a été modifié à partir de 2020 concernant le calcul du troisième versement. Celui-ci est débloqué entièrement dès lors que la somme des dépenses additionnelles au titre de l'année N constatées aux comptes administratifs de l'année N et de l'année N+1 est supérieure à la somme des deux premiers versements. Ce nouveau modèle a pour vocation d'aboutir à un ajustement plus fin des versements de l'État en fonction des dépenses effectivement constatées sur l'ensemble de la convention. Ensuite, les conventions financières s'adaptent aux spécificités de la Région et se déclinent sous plusieurs formes (variation des pourcentages associés à chaque versement et de la temporalité et du nombre des versements, système sous forme de tranches...). Par exemple, la Région Ile-De-France bénéficie d'une avance de seulement 30% lors de la signature de la convention. Dans le cas de la Région Pays-de-la-Loire, les conventions financières ne prévoient pas de troisième versement. Ou encore, la Région Centre-Val-De-Loire reçoit les deux premiers versements dès la première année, soit 85% de l'enveloppe totale de l'Etat. Enfin, des adaptations peuvent être prévues selon les besoins des Régions. En principe, la convention de 2019 prévoit l'intervention d'un solde trois années plus tard, soit en 2022. Mais, pour certaines Régions, le solde a été reporté sur l'année 2023 afin de tenir compte des retards de facturation de la part des organismes de formation au titre des dépenses engagées en 2019.

Depuis 2019, le suivi des dépenses des Régions en faveur de la formation professionnelle en faveur des personnes en recherche d'emploi est rendu possible grâce aux Comptes Administratifs des Régions disponibles au T2 N+1. Les Comptes Administratifs sont une source administrative qui fait l'objet d'une certification par un Commissaire aux Comptes qui renseignent, pour une année donnée, les dépenses décaissées (c'est-à-dire effectivement payées) par les Régions. Les normes comptables M71 et M57 qui permettaient de suivre les dépenses des Régions étaient déjà en vigueur avant 2019, mais elles ne permettaient pas d'isoler les dépenses en faveur des personnes en recherche d'emploi de celles concernant les actifs occupés. Ces normes ont été modifiées en 2019 afin de suivre les dépenses liées au PIC (ajout des rubriques numérotées de 111 à 116). Avant l'apparition de ces rubriques, le suivi des dépenses des Régions à la Dares se basait déjà sur une enquête lancée auprès des Conseils Régionaux. Ces enquêtes étant basées sur du déclaratif, les données disponibles présentent ainsi un niveau de fiabilité moins important, en particulier du fait de données manquantes.

Les dépenses des Régions éligibles au PIC sont obtenues par le croisement de deux nomenclatures comptables qui co-existent dans les instructions M71 ou M57 : la nomenclature fonctionnelle et la nomenclature en nature.

La nomenclature fonctionnelle (voir Tableau A. 8) permet de rattacher la dépense à la compétence de la Région (formation professionnelle, formation sanitaire et sociale...). La nomenclature en nature permet d'identifier la nature de la dépense (charges de fonctionnement, rémunération par exemple).

Tableau A. 9 Aperçu de la nomenclature fonctionnelle

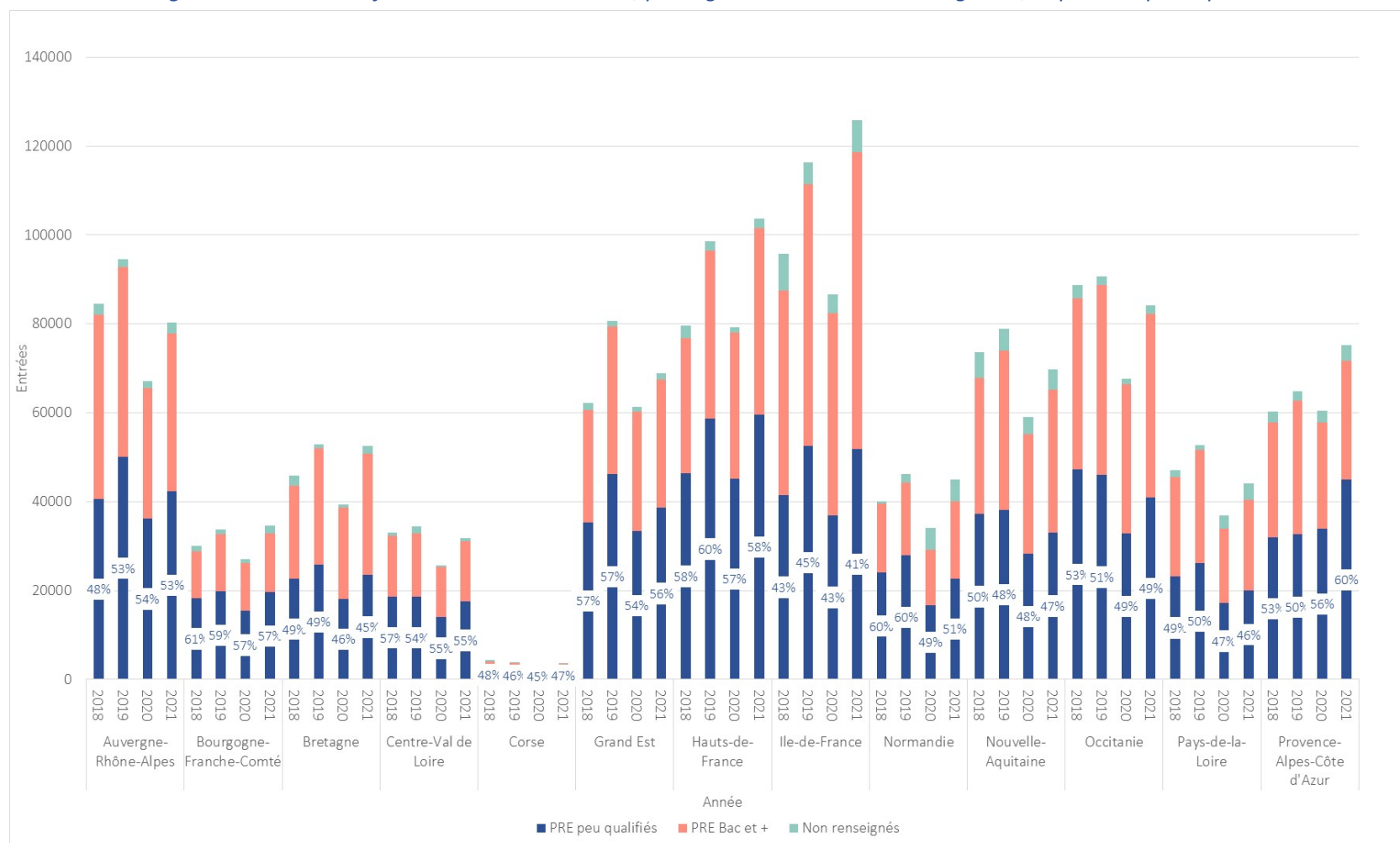
Fonction 1 – Formation professionnelle et apprentissage
Sous-Fonction 10 – Services communs
Sous-Fonction 11 – Formation professionnelle
Rubrique 111 – Insertion sociale et professionnelle des personnes en recherche d’emploi – les formations de remobilisation, d’aide à la définition de projet ; – les formations de remise à niveau, de savoirs de base ; – les formations préqualifiantes. Rubrique 112 – Formation professionnalisante des personnes en recherche d’emploi – les formations professionnalisantes permettant à toute personne en recherche d’emploi d’accéder dans les meilleures conditions à un emploi ; – les formations visant la reprise ou la création d’entreprise. Rubrique 113 – Formation certifiante des personnes en recherche d’emploi – les formations qualifiantes ou certifiantes permettant l’accès à des diplômes, titres à finalité professionnelle ou des certificats de qualification professionnelle enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles ; – les actions de validation des acquis de l’expérience. Rubrique 114 – Formation des actifs occupés – les formations de développement des compétences professionnelles, en lien ou non avec le poste de travail ; – les actions de validation des acquis de l’expérience ; – les formations de reconversion professionnelle ou favorisant la mobilité professionnelle. Rubrique 115 – Rémunération des stagiaires Cette rubrique regroupe toutes les dépenses liées à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Rubrique 116 – Autres – Les actions d’orientation et d’accompagnement des jeunes non diplômés ; – Les autres dépenses.
Sous-Fonction 12 – Apprentissage
Sous-Fonction 13 – Formation sanitaire et sociale

Pour isoler les dépenses PIC de Régions, l’analyse du chapitre III retient les dépenses rattachées aux rubriques 111 à 116 en excluant la rubrique 114 qui correspond à la formation des actifs occupés. Cependant, cette méthode présente une double source d’hétérogénéité.

D’une part, le périmètre de dépenses éligibles au PIC est différent entre les Régions selon la base sur laquelle elles ont négocié leur socle de dépenses. Concrètement, une Région peut inclure dans son socle des dépenses hors rubriques PIC considérées ici, ce qui implique une sous-évaluation des dépenses par rapport à sa définition de dépenses éligibles. En revanche, cette méthode a pour avantage de permettre une harmonisation des dépenses considérées dans un contexte d’incertitude concernant le champ des dépenses éligibles aux financements PIC.

D’autre part, les Régions disposent d’une marge d’appréciation face à la norme comptable. Cette marge d’appréciation peut conduire à des arbitrages différents en termes de classification de certaines dépenses. Ce cas de figure est notamment observé pour les dépenses liées aux formations sanitaires et sociales à destination des personnes en recherche d’emploi qui peuvent être recensées dans des rubriques PIC plutôt que dans la Sous-Fonction 13 – Formation sanitaire et sociale si la personne qui suit la formation est une personne en recherche d’emploi. Cela implique de comptabiliser des dépenses PIC supplémentaires pour certaines Régions par rapport aux autres.

Figure A. 3 Entrées en formation de 2018 à 2021, par région de résidence des stagiaires, et part des peu diplômés



Champ : stagiaires de la formation professionnelle, tous financeurs confondus, hors CPF autonome, France métropolitaine. Source : Dares, base Brest (octobre 2022).

Lecture : en Île-de-France en 2018, sur les 95 700 entrées en formation, 43% sont réalisées par des personnes en recherche d'emploi (PRE) peu diplômées (niveau infra bac ou bac non obtenu).

A.6. Entrées et profil des bénéficiaires dans les programmes nationaux du PIC

A.6.1. Appels à projets d'expérimentation mis en œuvre par le PIC

Le suivi des entrées dans les programmes innovants du PIC (lancés dans le cadre des appels à projet, voir Encadré II.1.1, Chapitre I) est assuré par la DGEFP via un « collecteur »¹⁵³, mis en place à partir de 2018.

Entre 2018 et septembre 2021, les projets financés dans le cadre des AAP nationaux ont enregistré 131 100 entrées¹⁵⁴ : il s'agit principalement de bénéficiaires des programmes de l'AAP Repérage (48%) et l'AAP Prépa-apprentissage (31%) :

Tableau A. 10 Entrées dans les projets des AAP nationaux entre janvier 2018 et septembre 2021

AAP (hors IAE)	Prépa apprentissage	Repérage	100% inclusion	IPR	Total
Effectif total	40 100	62 900	16 600	11 500	131 100

Source : Collecteur DGEFP, septembre 2021 ; les effectifs ont été arrondis au centième supérieur.

Les appels à projets ont été ouverts par vague successive et les projets financés peuvent être pluriannuels. Les projets de la vague 1, conventionnés entre 2018 et 2019, totalisent 53% des entrées réalisées entre 2018 et septembre 2021 (ceux de la vague 2, conventionnés en 2020, 40%). Le nombre de bénéficiaires des programmes innovants a été multiplié par 4 entre 2019 et 2020 (avec le déploiement des projets de la vague 1 et le lancement des projets de la vague 2), mais il a ensuite chuté du fait d'une diminution des entrées dans les dispositifs Repérage et Prépa-apprentissage et malgré une hausse dans les programmes 100% inclusion et IPR. Les nouveaux projets 2021 (vague 3) des dispositifs Repérage et Prépa-apprentissage n'ont pas trouvé de publics, contrairement aux AAP 100% inclusion et IPR (voir Graphique E.1). Ceci suggère un effet de saturation des programmes PIC visant l'insertion professionnelle des jeunes¹⁵⁵, et une possible concurrence du Plan #1jeune1solution, déployé depuis fin 2020 dans le cadre du Plan de relance

Ces programmes innovant ciblent des publics les plus éloignés de la formation : les personnes de niveau infra bac représentent 53%¹⁵⁶ des entrées réalisées entre 2018 et septembre 2021 (77% des bénéficiaires de Prépa apprentissage, voir graphique E.2).

En terme d'âge, 94% des bénéficiaires de Prépa-apprentissage sont âgés de moins de 26 ans, principalement entre 14 et 18 ans (52%). Pour le programme Repérage des invisibles, la proportion des moins de 26 ans est également prédominante (88%), mais avec une part majoritaire des 19-25 ans (65%). Le dispositif d'accompagnement 100% inclusion capte quant à lui un public plus large puisque les moins de 26 ans représentent 50% des bénéficiaires, et les publics réfugiés du programme IPR sont âgés principalement de plus de 26 ans (69%).

Si l'on regarde l'âge des peu diplômés selon leur année d'entrée dans le dispositif, celui-ci augmente entre 2019 et 2021 pour les dispositifs observés : Prépa-apprentissage (+13 points de pourcentage des 19-25 ans et +4 pts des plus de 26 ans) et 100% inclusion (+12 pts des plus de 26 ans).

Le public de ces programmes nationaux du PIC est principalement masculin, jusqu'à ¾ des publics réfugiés du dispositif IPR¹⁵⁷ (76%) (IPR), et 67% (Prépa-apprentissage), 59% (Repérage des invisibles), 56% (100% inclusion).

Si l'on se concentre sur les bénéficiaires peu diplômés, la part des femmes augmente de manière continue entre 2019 et 2021, passant de 28% à 34% pour Prépa-apprentissage et de 29% à 40% pour 100% inclusion.

¹⁵³ La DGEFP a mis en place un outil de collecte destinés aux porteurs de projets retenus dans le cadre des AAP. Ce collecteur contient l'ensemble de données individuelles sur les bénéficiaires des projets depuis leur mise en œuvre. Les données sont disponibles jusqu'au 3ème trimestre 2021.

¹⁵⁴ Sur l'ensemble des trois années de déploiement du PIC, ces programmes comptabilisent 150 000 entrées (voir tableau II.1.1, chapitre II), dont 131 100 ont été réalisées entre le premier trimestre 2018 et le troisième trimestre 2021.

¹⁵⁵ Le programme Prépa-apprentissage s'adresse exclusivement aux jeunes de moins de 30 ans. Si le programme Repérage n'a pas de critère d'éligibilité d'âge, il vise néanmoins prioritairement les jeunes NEET de moins de 30 ans, ce qui se retrouve dans le profil de ses bénéficiaires (88% de moins de 26 ans).

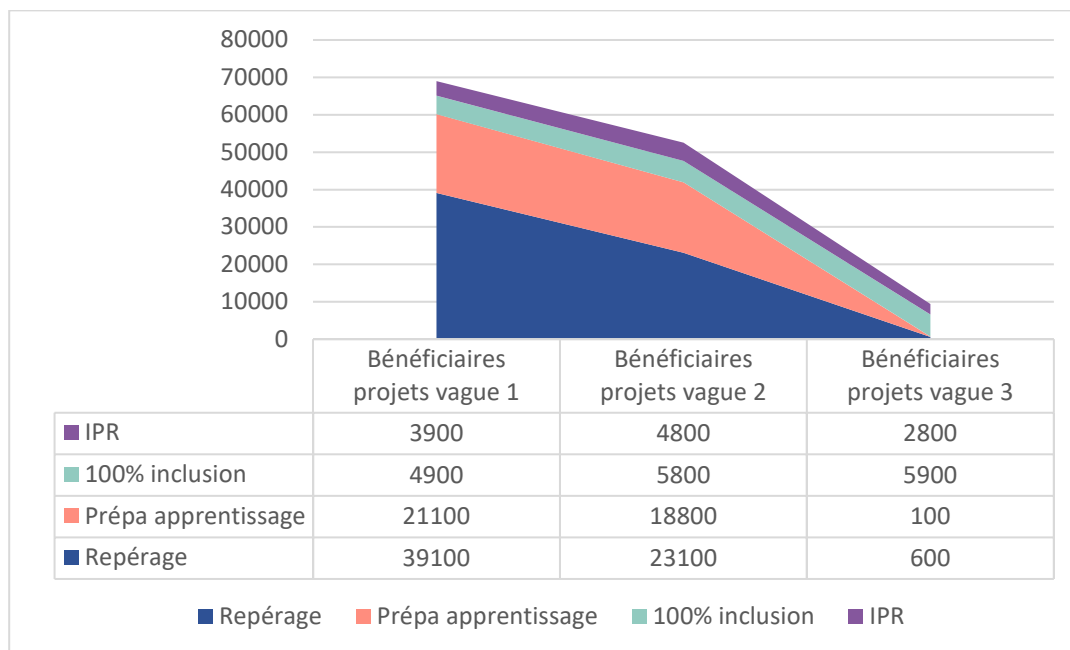
¹⁵⁶ Cette proportion doit être interprétée avec prudence, l'information sur le niveau de diplôme n'étant pas connue pour 18% des bénéficiaires des programmes innovants sur la période considérée (voir graphique E.2). Il n'est par ailleurs pas possible d'identifier les personnes de niveau bac mais bac non obtenu.

¹⁵⁷ Les caractéristiques du public IPR sont décrites dans le chapitre dédié à l'intégration professionnelle des réfugiés.

Près de 40% des bénéficiaires du programme 100% inclusion résident en Quartier prioritaire de la ville (QPV), ainsi que 25% des bénéficiaires des actions Repérage et 17% de ceux de Prépa-apprentissage. Quant aux personnes résidant dans les Zones de revitalisation rurale (ZRR), elles sont seulement 11% dans Prépa apprentissage, 10% dans les actions Repérage et 6% dans le dispositif 100% inclusion.

La part des travailleurs en situation de handicap représente 9,7% (100% inclusion), 6,5% (Prépa apprentissage), 2,9% (Repérage) et 1,1% (IPR).

Figure A. 4 Evolution du nombre de bénéficiaires entre 2018 et septembre 2021, par vague de projets financés



Notes :

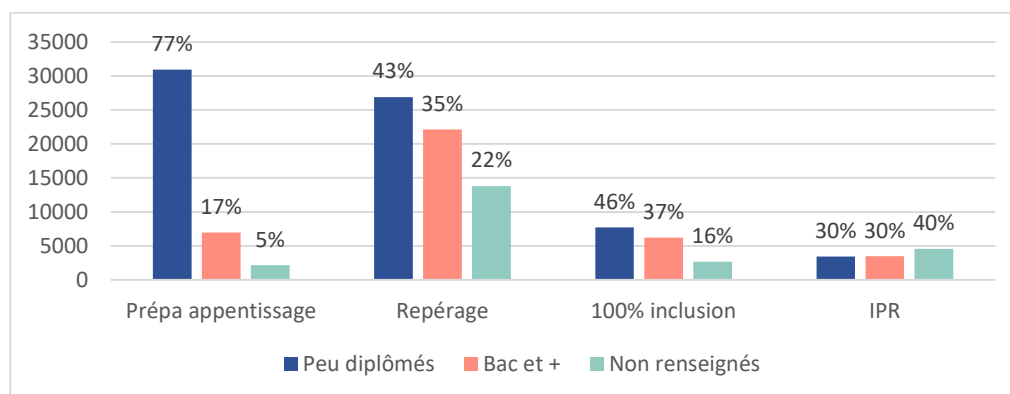
Vague 1 : projets conventionnés en 2018-2019 (100% inclusion et Repérage), et 2019 (IPR et Prépa-apprentissage) ;

Vague 2 : projets conventionnés en 2020 ;

Vague 3 : projets conventionnés en 2021.

Source : Collecteur DGEFP, septembre 2021 ; les effectifs ont été arrondis au centième supérieur.

Figure A. 5 Bénéficiaires des programmes innovants du PIC selon le diplôme



Source : Collecteur DGEFP, septembre 2021.

A.6.1.1. Prépa compétences

Le dispositif Prépa compétences (voir Encadré II.1.1) s'est déployé à partir de juin 2018 dans certains territoires français ; la montée en charge du dispositif se fait en 2019 avec 30 000 entrées sur l'année. Après avoir accusé une baisse en 2020, les entrées progressent en 2021 pour retrouver leur niveau de 2019 (voir Tableau II.1.1).

Prépa compétences cible prioritairement les moins diplômés (de niveau infra bac ou bac non obtenu) mais l'ouverture à un public plus large en fin 2019 a généré une baisse de la part des moins diplômés, de 83% en 2019 à 65% en 2021. Les moins diplômés représentent en moyenne 71% sur l'ensemble de la période.

Environ 28% des bénéficiaires de Prépa compétences sont des demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de 12 mois (15% ont une ancienneté au chômage entre 12 et 24 mois et 13% sont au chômage depuis plus de 2 ans).

Les résidents en Quartier prioritaire de la ville (QPV) ou en Zones de revitalisation rurale (ZRR) représentent respectivement 20% et 7% des entrées, et les travailleurs en situation de handicap 7% environ.

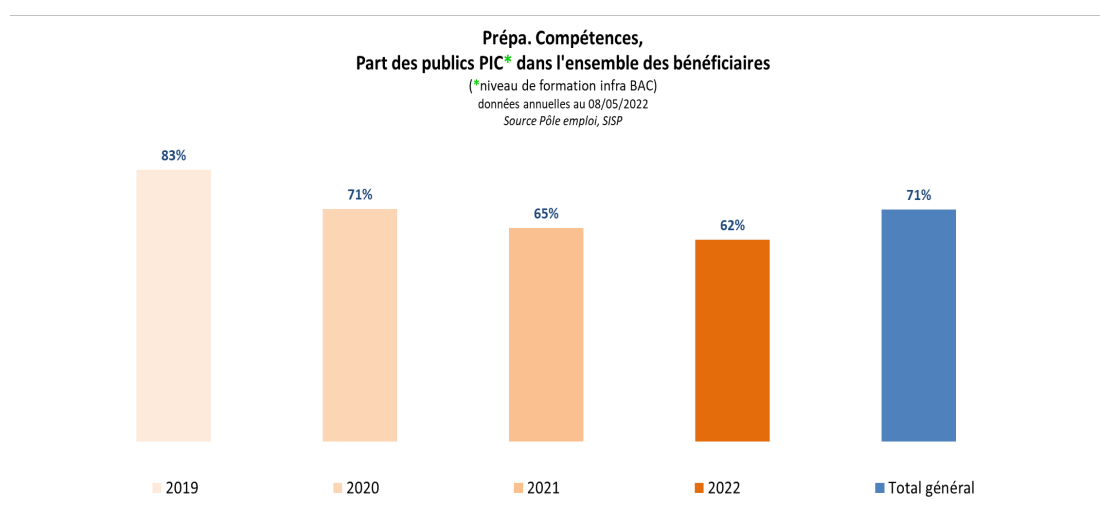
Le programme Prépa compétences vise à préparer l'entrée en formation. Cependant, l'évaluation des premiers effets du dispositif, menée par la Dares¹⁵⁸ à partir des données ForCE, montrait qu'un tiers seulement des personnes auxquelles le programme avait été prescrit était entré en formation dans les douze mois suivant la prescription du programme, notamment du fait d'un taux d'abandon important. Des données plus récentes du comité de pilotage du dispositif confirment ce constat. Environ 30% des bénéficiaires de Prépa compétences ne vont pas jusqu'au bout du parcours. Les motifs les plus fréquemment invoqués pour expliquer les abandons du programme Prépa compétences sont le retour à l'emploi (22%), des contraintes personnelles mais aussi une inadéquation de la formation à leurs attentes.

En 2021, le programme présente un taux d'adhésion faible - en moyenne 55% des inscrits entrent effectivement dans le programme – et parmi eux 30% abandonnent en cours de formation (à titre de comparaison, environ 10% des stagiaires de la formation professionnelle interrompent leur formation avant la fin d'après l'enquête Post Formation¹⁵⁹). Les taux d'entrées en formation sont de 16% à un horizon de 3 mois après la sortie du dispositif et de 26% à un horizon de plus 6 mois. Près des 3/4 des actions de formation suivies à l'issue de Prépa compétences sont des actions certifiantes (60%) et professionnalisantes (13%).

¹⁵⁸ Ducoulombier J. (2021). « [Former les demandeurs d'emploi à se former : que deviennent les bénéficiaires du dispositif Prépa compétences ?](#) ». Document d'études de la Dares N°256.

¹⁵⁹ Fosse M.-A., Bucher A., Morel M., & Givord, P. (2021). « [Quelles personnes en recherche d'emploi abandonnent leur stage en cours de formation et pourquoi ?](#) ». Dares Focus N°65.

Figure A. 6 Part du public PIC dans l'ensemble des bénéficiaires au 08/05/2022.



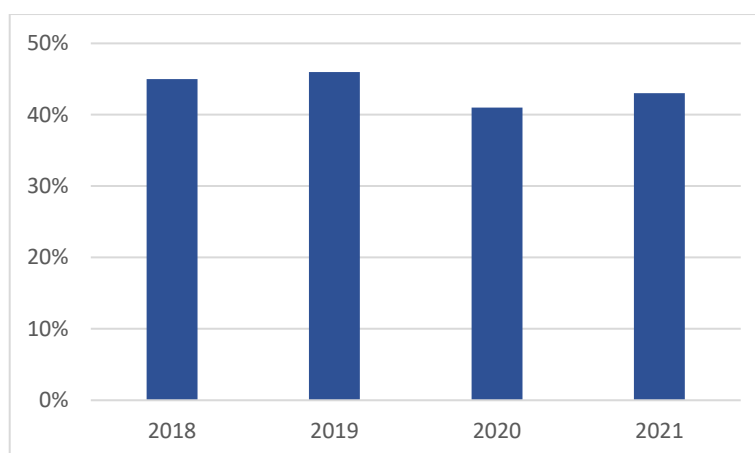
Source : comité de pilotage de prépa compétences, Afpa et Pôle emploi.

A.6.1.2. Valoriser son image professionnelle (VSI)

La prestation Valoriser son image professionnelle est ouverte à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Sur la période 2018- 2021, le programme a enregistré 184 000 entrées (voir Tableau II.1.1). Moins de la moitié des bénéficiaires de ce programme sont peu diplômés : la part du public PIC (de niveau infra-bac ou bac non obtenu) atteint 43% en 2021, contre 45% en 2018. La prestation ne cible pas particulièrement les jeunes, contrairement à d'autres dispositifs du PIC. Ainsi, moins de 20% des bénéficiaires ont moins de 26 ans alors que plus d'un bénéficiaire sur quatre a plus de 50 ans (entre 27 et 29%). Le programme touche beaucoup plus de femmes que d'hommes qui représentent près d'un tiers des entrées.

Environ un tiers des bénéficiaires de VSI sont des demandeurs d'emploi de longue durée : ils ont connu au moins douze mois de recherche d'emploi (en cat. A) sur les quinze derniers mois précédant leur entrée dans le programme. Les résidents en Quartier prioritaire de la ville (QPV) représentent 15% des entrées, et les travailleurs en situation de handicap 9% environ.

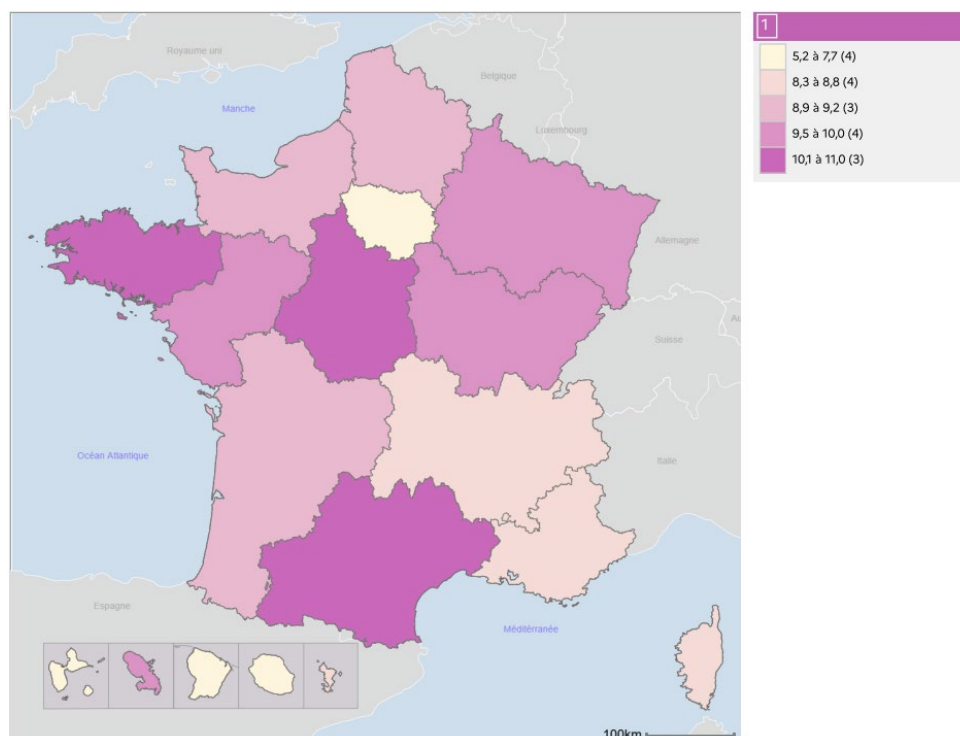
Figure A. 7 Part du public PIC dans l'ensemble des bénéficiaires de VSI



Source : Pôle emploi.

A.7. Différences régionales dans les entrées en formation et taux d'accès à la formation

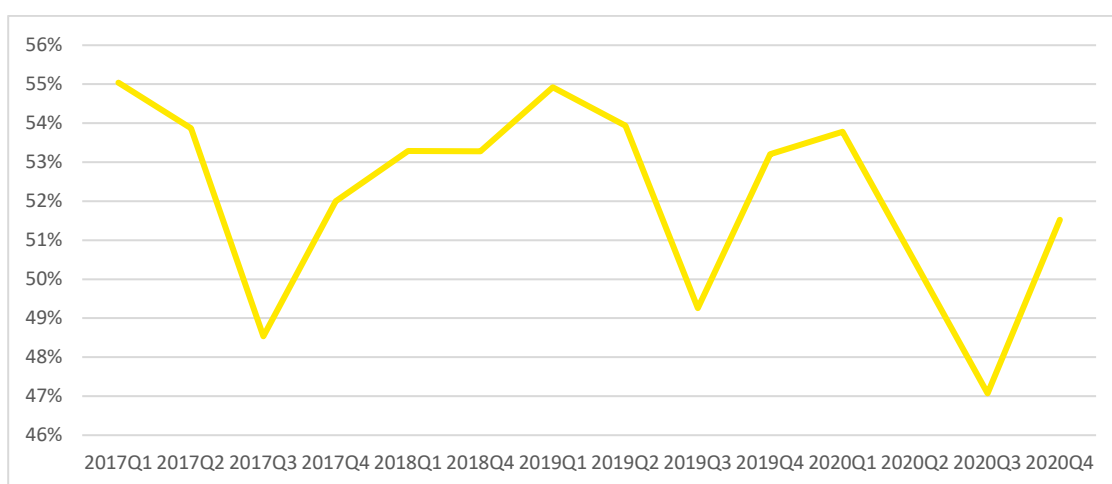
Figure A. 8 Taux d'accès à la formation à 12 mois par région pour les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2017



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2020 ; stagiaires de la formation professionnelle (champ Brest)
Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

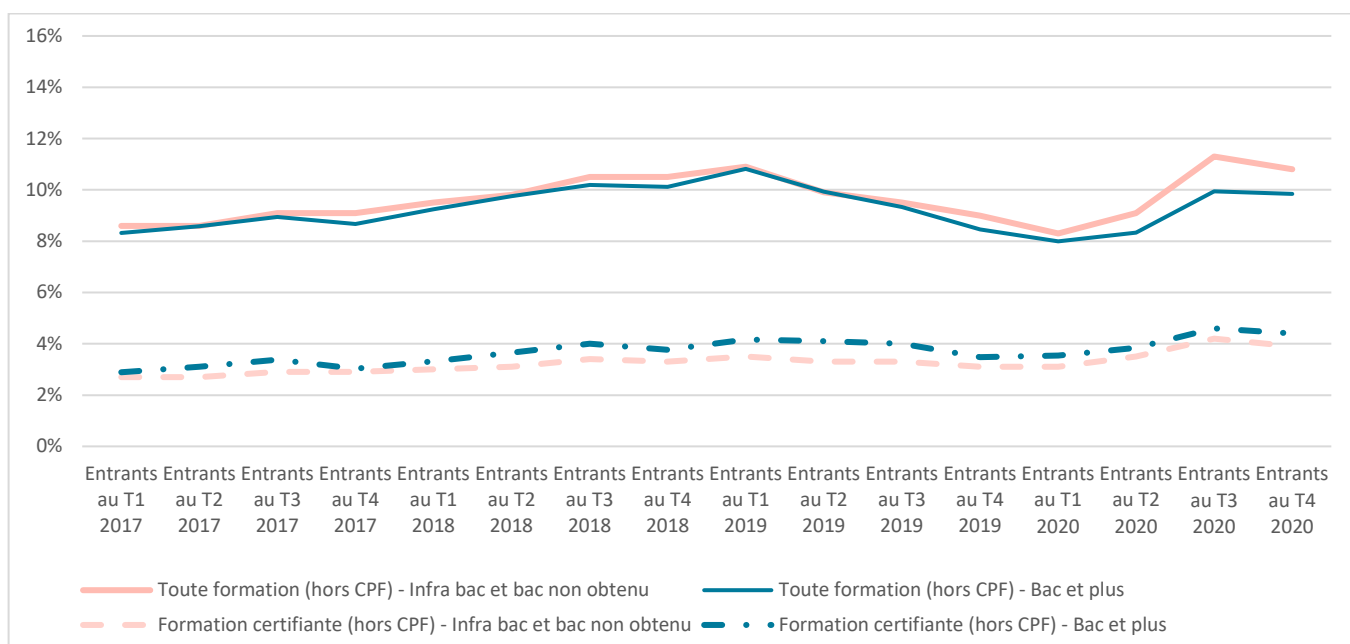
A.8. Evolution des taux d'accès à la formation

Figure A. 9 Proportion de peu diplômés dans les inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2021



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2020.
Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

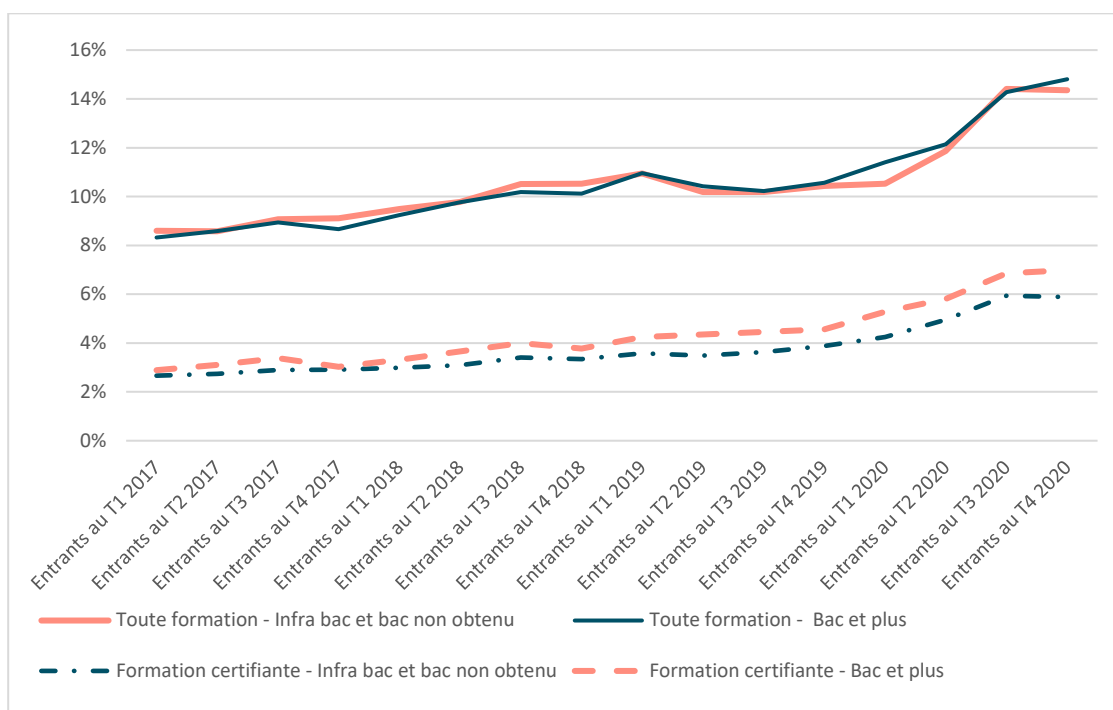
Figure A. 10 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois, par diplôme



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2020 ; stagiaires de la formation professionnelle (champ Brest, hors CPF autonomes)

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

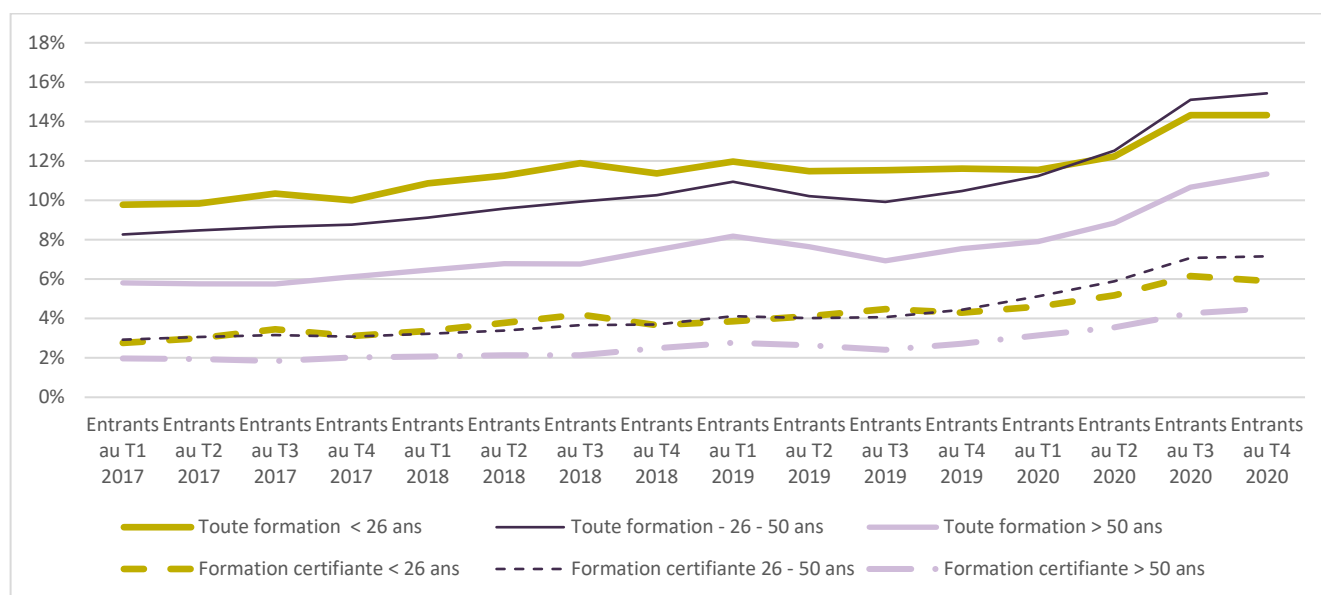
Figure A. 11 Evolution des taux d'accès à la formation (y compris CPF autonomes) à 12 mois par diplôme



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2020 ; stagiaires de la formation professionnelle (champ Brest)

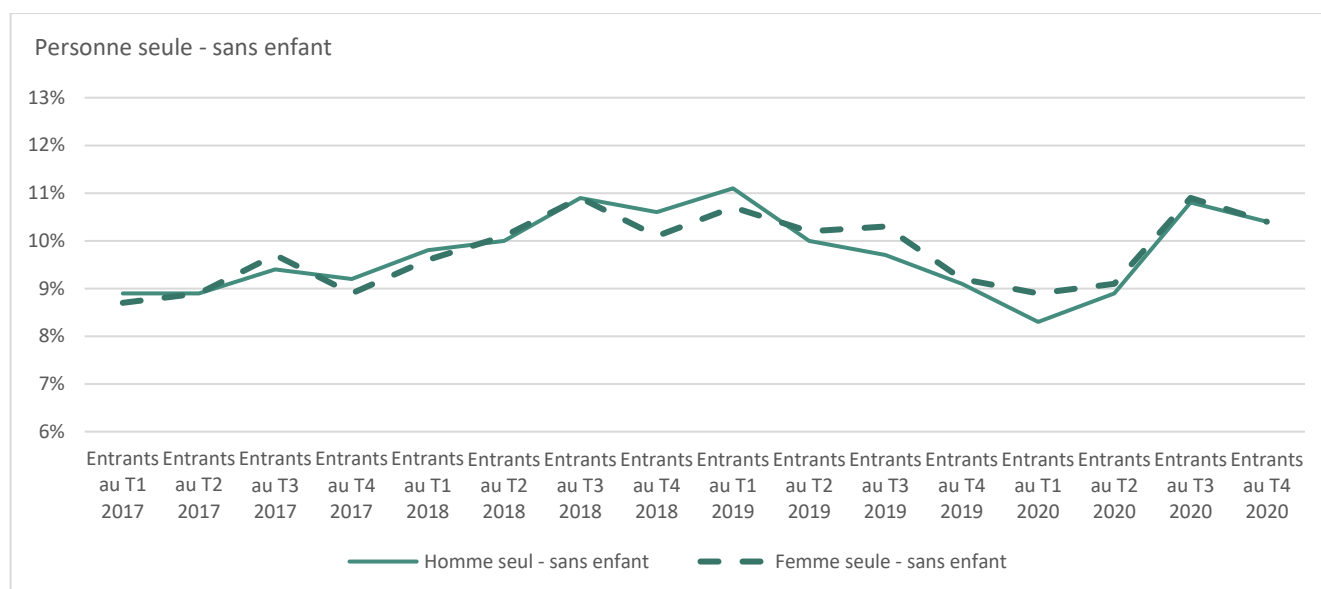
Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Figure A. 12 Evolution des taux d'accès à la formation (y compris CPF autonomes) à 12 mois selon l'âge



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2020 ; stagiaires de la formation professionnelle (champ Brest)
 Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Figure A. 13 Evolution des taux d'accès à la formation (hors CPF autonomes) à 12 mois pour les personnes en couple



Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre 2017 et 2020 ; stagiaires de la formation professionnelle (champ Brest, hors CPF autonomes)
 Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8.

Tableau A. 11 Rapport des chances dans la probabilité d'accès à la formation dans les 12 mois suivant l'inscription à Pôle emploi

Région (ref: Nouvelle-Aquitaine)		Diplôme (référence: Bac)	
Martinique	1,19	Infra bac ou bac non obtenu	0,93
Bretagne	1,14	Bac + 2	0,91
Occitanie	1,12	Licence	0,82
Hauts-de-France	1,10	Bac + 5	0,68
Grand Est	1,10	Non-renseigné	0,56
Centre-Val de Loire	1,07	Age (référence: moins de 26 ans)	
Pays de la Loire	1,06	> 50 ans	0,54
Bourgogne-Franche-Comté	1,05	26 à 50 ans	0,83
Normandie	0,98	Structure familiale (référence: homme seul sans enfant)	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0,96	Homme en couple avec un enfant	1,17
Auvergne-Rhône-Alpes	0,93	Homme en couple sans enfant	1,17
Réunion	0,93	Homme en couple avec plusieurs enfants	1,13
Guadeloupe	0,92	Femme en couple sans enfant	1,03
Corse	0,90	Femme seule sans enfant	1,03
Île-de-France	0,75	Femme seule avec un enfant	1,03
Guyane	0,72	Femme en couple avec plusieurs enfants	0,99
Mayotte	ns	Femme en couple avec un enfant	0,96
Cohorte d'inscription à Pôle emploi (référence: T1 2017)		Homme seul avec un enfant	0,96
T2 2017	1,02	Homme seul avec plusieurs enfants	0,93
T3 2017	1,06	Femme seule avec plusieurs enfants	ns
T4 2017	1,06	Mobilité déclarée (référence: très peu mobile)	
T1 2018	1,12	Mobile	1,09
T2 2018	1,19	Assez mobile	1,08
T3 2018	1,26	Très mobile	1,07
T4 2018	1,26	Peu mobile	1,02
T1 2019	1,30	Mobilité inconnue	0,88
T2 2019	1,18	Travailleur handicapé (référence: non handicapé)	
T3 2019	1,10	Handicapé	1,47
T4 2019	1,03	Appartenance à une ZRR (référence: ZRR)	
T1 2020	0,95	Non ZRR	1,04
T2 2020	1,03	Nombre d'OF situé à moins de 30 min (référence: moins de 5)	
T3 2020	1,26	Entre 5 et 10	1,10
T4 2020	1,24	Entre 11 et 50	1,10
		Plus de 50	1,04

Notes : Régression logistique (ns indiquant un coefficient « non significatif au seuil de 1% »).

Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi entre janvier 2017 et décembre 2020.

Source : Dares, base Formation, chômage et emploi (ForCE), vague 8

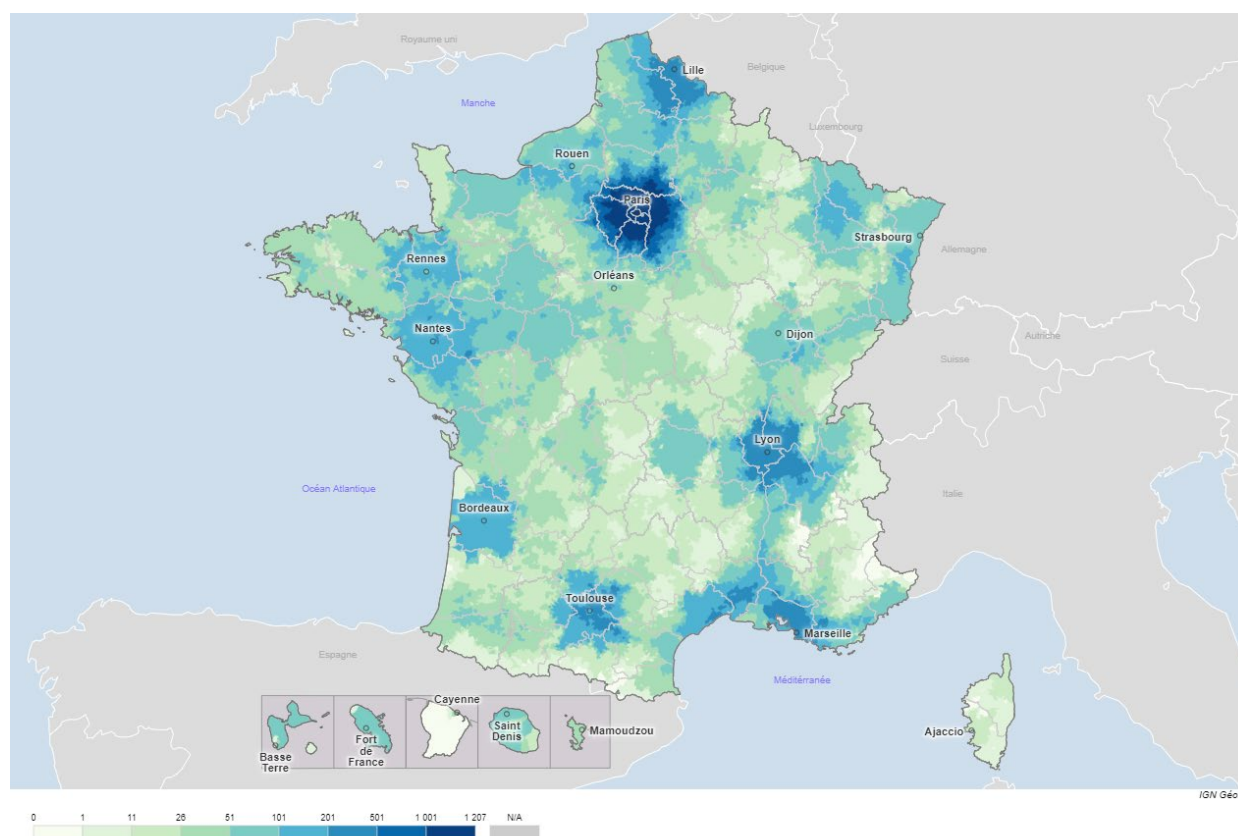
A.9. Répartition géographique de l'offre de formation

La répartition géographique des centres de formations est établie à partir des Bilans Pédagogiques et Financiers (BPF), remplie chaque année par les organismes de formation au titre du dernier exercice comptable clos. Le champ est restreint aux organismes de formation ayant formé au moins dix personnes en recherche d'emploi en 2020 ce qui représentent environ 12 000 organismes de formation. Ces BPF permettent de disposer de l'adresse précise de l'organisme.

Il est ainsi possible, pour chaque demandeur d'emploi, d'avoir une indication du nombre d'organismes de formation à proximité. A noter que seule la commune de résidence du demandeur d'emploi est disponible : en pratique, les distances sont calculées à partir du centre de la commune de résidence (et non de l'adresse précise du demandeur d'emploi). L'utilisation du distancier OpenStreetmap, interrogé à partir du package R `metric.osrm` développé par l'Insee permet de calculer des distances réelles (et non à vol d'oiseaux) ainsi que les temps de déplacement d'un lieu à un autre.

En pratique, on estime la densité des organismes de formations à proximité de la commune de résidence. Plus précisément, pour chaque demandeur d'emploi on calcule le nombre d'organismes de formation sur un rayon de 5, 10, 20 et 30 km autour du centre de sa commune de résidence, ainsi que ceux se situant à moins d'une heure de cette commune.

Figure A.14 Nombre d'organismes de formation dans un rayon de 60mn autour de la commune de résidence en 2020



Lecture : les demandeurs d'emploi résidant à Paris disposent, à moins de 60 mn, de plus de 1000 organismes de formation actifs et ayant formé au moins 10 demandeurs d'emploi en 2020, tandis que pour les demandeurs d'emploi résidant en Corse, ce nombre est inférieur à 25.

Champ : organismes de formation ayant formé au moins 10 demandeurs d'emploi en 2020.

Source : Dares, Bilans pédagogiques et financiers, 2020.

A.10. De la prescription à l'entrée en formation

Tableau A. 12 Rapport des chances dans la probabilité d'être convoqué, présent puis retenu selon plusieurs caractéristiques individuelles en Nouvelle-Aquitaine, de 2017 à 2019

	Convoqué	Présent	Retenu
Âge (ref. moins de 26 ans)			
26-50 ans	1.100	1.184	0.846
Plus de 50 ans	0.984	1.444	0.740
Niveau d'éducation (ref. infra bac)			
bac à bac +2	1.193	1.352	1.141
Supérieur à bac +2	1.396	1.892	1.191
Distance au lieu de formation (ref. 0)			
(0, 5km]	0.962	0.990	1.016
(5km, 10km]	1.045	1.023	0.855
(10km, 30km]	0.863	0.963	0.783
> 30km	0.889	0.987	0.695
Genre (ref. Femme)			
Homme	0.786	0.930	0.957

Notes : Régression logistique, probabilité conditionnelle à chaque étape. Variables explicatives supplémentaires : Type de prescripteur, bénéficiaire RSA, Indemnisé ARE, durée de recherche d'emploi.

Champ : prescriptions de septembre 2019 et septembre 2021 inclus

Source : données Cap Métiers, calculs des auteurs.

Remerciements

Ce rapport s'appuie sur des recherches menées dans le cadre des marchés d'études et appels à projet de recherche lancés par la Dares sous l'égide du comité scientifique, et dont le suivi est assuré activement par les membres des différents comités de pilotage, ainsi qu'à partir de travaux réalisés à la Dares, notamment par :

- **Le Pôle évaluation du Plan d'investissement dans les compétences** - **Manassi Chabbra, Adèle Grondin et Matéo Moisan** dont les travaux réalisés durant leur stage ont contribué à alimenter le chapitre III et IV ; **Dorian Tito** dont les travaux réalisés sur l'enquête Hope durant son apprentissage ont contribué à alimenter le chapitre V ;
- **La Mission Action Régionale (MAREG)** - **Martin Lefebvre**, chargé d'études, dont les travaux sur l'accès à la formation réalisés sous la direction de **Nathalie Morer**, cheffe de la Mission, ont alimenté des analyses présentées dans le chapitre IV ;
- **Le Département des Synthèses sur les politiques de l'emploi et de la formation (SYPEFP)** - **Clémence Erussard** dont les travaux sur les dépenses des Régions réalisés durant son apprentissage sous la direction de **Gwenaëlle Dumont**, chargée d'études, **Cécile Ballini**, adjointe au chef de département et **Sylvian Grognet**, chef du département, ont contribué à l'élaboration du chapitre sur le déploiement du PIC à l'échelle régionale ;
- **Le Département Formation et Alternance (DFA)** - **Alix Gauthier, Cécile Girault, Macoura Toure et Johanna Bismuth**, chargées d'études sous la direction d'**Alexandra Louvet**, cheffe du Département, qui ont assuré la production et les mises à jour de la base Brest.

Outre les données mises en place pour l'évaluation du PIC, certaines des analyses se sont appuyées sur des données et les auteurs remercient en particulier **la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle** (et notamment **Pauline Bourdin, Morad Ben Mezian, Olivier Barrat et Christine Nguyen**), **Pôle emploi** (notamment **Arnaud Bourdaire, Sébastien Guillaumot et Carine Rouillard**) et **Cap Métiers Nouvelle-Aquitaine** (notamment **Laurent Bornier, Angélique Cayrac et Corinne Lafitte**). L'analyse de ces dernières données, présentées dans le chapitre IV, ont été menées par **Samuel Rouquette** sous la direction de **Roland Rathelot**.

Bibliographie

Amnyos Groupe. (2022). Enquête flash. « Les logiques formatives efficaces à l'épreuve des pratiques des acheteurs et financeurs ». *Rapport transversal, France Compétences, à paraître*.

Amnyos Groupe. (2022). « [Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés – Monographie départementale : Paris](#) ». Rapport d'études de la Dares N°35.

Amnyos Groupe. (2022). « [Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés – Monographie départementale : Val d'Oise](#) ». Rapport d'études de la Dares N°36.

Asdo études. (2022). « [Évaluation qualitative de l'expérimentation de l'ouverture de l'action PEE aux bénéficiaires du RSA](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°29*.

Barrot, J., & Dupont, S. (2020). « [L'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés](#) ». *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3357*.

Baticle C., Girault C., Guillon V., & Mary P. (2021). « [La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2018 et 2019](#) ». *Dares Résultats N°6*.

Bekker S., & Wilthagen L. S. (2015). « Upskilling Unemployed Adults: The Organisation, Profiling and Targeting of Training Provision-The Netherlands ». *EEPO Review, Spring*.

Bernard P.-Y., Gosseume V., Meslin K., Roupnel-Fuentes M., & Walker J. (2022). « [Évaluation qualitative du programme expérimental PRÉPA Rebond Dispositif intégré en Pays de la Loire](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°44*.

Bilong S., & Salin F. (2022). « [L'emploi des personnes réfugiées : des trajectoires professionnelles aux politiques de recrutement des entreprises](#) ». *Études de l'Institut français des relations internationales (Ifri)*.

Bonin H., Boockmann B., Brändle T., Bredtmann J., Brussig M., Demir G. ... & Zühlke, A. (2021). « [Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete](#) ». *Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Schlussbericht*.

Card D., Kluve J., & Weber A. (2018). « What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations ». *Journal of the European Economic Association*, 16(3), (pp. 894-931).

Centre Inffo. (2019). [Thésaurus de l'offre de formation](#).

Chabaud M., Bucher A., Givord P. & Louvet A. (2022). « [Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ? L'apport de la base ForCE pour l'analyse des trajectoires individuelles du chômage vers l'emploi](#) ». *Document d'études de la Dares N°261*.

Cnefop. (2018, 18 avril). [Recommandations méthodologiques du Cnefop pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des Pactes régionaux d'Investissement dans les Compétences concertés en CREFOP](#).

Cnefop. (2018, 04 juillet). [Acheter et financer des formations professionnelles de qualité](#).

Cour des comptes. (2021). « [La conception et la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences](#) ». *Référé S2021-0673*.

Crovella É., Farvaque N., Magnier J., Marchat Y., Messaoudi D., Mokeddem L., & Bergoend L. (2022). « [Évaluation qualitative du dispositif Prépa-Projet mené par la Région Bretagne dans le cadre du PIC](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°43*.

Crovella É., Farvaque N., Ulmann A.-L., Lextraire V., Marchat Y., Messaoudi D & Philit K. (2021). « [Etude de l'impact du programme Prépa compétences sur l'accès à la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PIC](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°007*.

- Dares (2017). « [Rapport d'évaluation du plan 500 000 formations supplémentaires](#) ». *Rapport du comité technique d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires »*.
- Dares (2021). « [Second rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences](#) ». *Rapport annuel du conseil scientifique de l'évaluation du PIC*.
- Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés (2018). « [Stratégie nationale pour l'accueil et l'intégration des personnes réfugiées](#) ».
- Delgoulet C., & Loarer E. (2017). « [Vieillesse, apprentissage et formation](#) ». Dans : Philippe Carré éd., *Traité des sciences et des techniques de la formation* (pp. 209-228). Paris: Dunod.
- Ducoulombier J. (2021). « [Former les demandeurs d'emploi à se former : que deviennent les bénéficiaires du dispositif Prépa compétences ?](#) ». *Document d'études de la Dares N°256*.
- EY. (2022). « Evaluation du Plan d'Investissement dans les Compétences à l'échelle régionale. Lot 1 : Etude dans la région Auvergne-Rhône-Alpes ». *Rapport intermédiaire Dares*.
- Fosse M.-A., Bucher A., Morel M., & Givord, P. (2021). « [Quelles personnes en recherche d'emploi abandonnent leur stage en cours de formation et pourquoi ?](#) ». *Dares Focus N°65*.
- Jourdan V., & Prévôt M. (2020). « [Les primo-arrivants en 2019, un an après leur premier titre de séjour: premiers résultats de l'enquête Elipa 2](#) ». *DSED Infos migrations N°98*.
- Katz L. F., Roth J., Hendra R., & Schaberg K. (2022). « Why do sectoral employment programs work? Lessons from WorkAdvance ». *Journal of Labor Economics*, 40(S1), S249-S291.
- Marbach M., Hainmueller J., & Hangartner D. (2018). « The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees ». *Science advances*, 4(9), eaap9519.
- Mengin S., Marchan M. P., Girod T., & Bonnefoy M. A. (2022). « [Évaluation qualitative du programme Identification des besoins en compétences en région Centre-Val de Loire](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°42*.
- Ministère de l'intérieur et des Outre-Mer, Direction générale des étrangers en France. (2022). « [Les demandes d'asile au 20 juin 2022](#) ». *L'essentiel de l'immigration n°2022-85 ; Les chiffres 2021 (publication annuelle parue le 20 juin 2022)*.
- Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion. (2022). Les actions et les projets cofinancés par le PIC. <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/pic/les-actions-et-les-projets-cofinances-par-le-pic/>
- Niang M., Lainé F., & Chartier F. (2021). « [Les tensions sur le marché du travail en 2020](#) ». *Dares Résultats N°69*.
- Ofpra. (2020). [Rapport d'activité 2020](#). *Rapport annuel d'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides*.
- Okba, M. (2018). « [Les réfugiés en France : des travailleurs étrangers \(presque\) comme les autres ?](#) ». *Dares Analyses N° 37*.
- Orseu et Sociotopie. (2022). « [Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés – Monographie départementale : Nord et Somme](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°41*.
- Osikominu A. (2021). « [The dynamics of training programs for the unemployed](#) ». *IZA World of Labor 2021: 277* doi: 10.15185/izawol.277.v2
- Pluricité Groupe. (2022). « [Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés – Monographie départementale : Bouches du Rhône](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°37*.
- Pluricité Groupe. (2022). « [Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés – Monographie départementale : Gard](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°38*.

Pluricité Groupe. (2022). « [Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés – Monographie départementale : Ile-et-Vilaine](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°39*.

Pluricité Groupe. (2022). « [Étude de la prise en compte des dimensions emploi et formation professionnelle dans les politiques locales d'accueil et d'intégration des réfugiés – Monographie départementale : Haute Saône](#) ». *Rapport d'études de la Dares N°40*.

Pôle emploi. (2022). « [Les entrées en formation des demandeurs d'emploi au 1^{er} trimestre 2022](#) ». *Statistiques et indicateurs N°22.039*.

Région Occitanie. (2019). « [Pacte régional d'investissement dans les compétences entre l'État et la Région Occitanie](#) ».

Salin F. (2020). « [Mission de recherche sur l'intégration professionnelle des réfugiés](#) ». *Les études du Lab'R, Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés*.

Sauléa- Pluricité. (2022). « Évaluation du déploiement du PIC à l'échelle régionale Lot n°4 – Grand Est ». *Rapport intermédiaire Dares*.

Taché A., Fourcade S., Hesse C., & Babilotte J. (2018). « [72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France](#) ». *Rapport au Premier ministre*.