MINISTÈRE
DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI
ET DE L'INSERTION

Liberté
Égalité
Fraternité

La Ministre

Paris, le 9 juin 2021

Nos Réf. : CAB.TRA/EB/LD/AOW/ D-21-017202

Monsieur le Premier président,

Par courrier du 2 avril 2021, vous m'avez adressé les observations et les recommandations de la Cour concernant la conception et la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences, établies à l'issue de l'enquête sur les Programmes d'investissement d'avenir et le Grand plan d'investissement.

Je me félicite que la Cour juge que « *le Plan d'investissement dans les compétences constitue un progrès par rapport aux précédents plans gouvernementaux de formation des demandeurs d'emploi* », à la fois dans sa conception et dans sa mise en œuvre : pluri-annualité des crédits, amélioration de la contractualisation avec les différents acteurs, au premier rang desquels les Régions, impulsion forte dans le domaine des systèmes d'information et du recueil de données, cadre évaluatif clair et solide.

Vous soulignez également « ***la bonne appréciation des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises et la qualité des formations suivies*** », « ***la qualité de l'orientation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi que le renforcement de la capacité d'initiative et de choix des personnes*** » ou encore « ***le soutien à l'expérimentation et à l'émergence de modalités pédagogiques innovantes*** », notamment grâce au lancement d'appels à projets d'innovation et au fléchage d'une partie des financements des Pactes régionaux à l'expérimentation.

Ces progrès résultent de la stratégie de transformation voulue par le gouvernement dans le cadre du Plan d'investissement, pour prendre en compte les recommandations qu'avait formulées la Cour dans son rapport de 2018 sur la formation des demandeurs d'emploi.

Le bilan à mi-parcours du Plan, réalisé en avril 2021, illustre, à travers quelques indicateurs clés, ces progrès qualitatifs, à la fois en termes d'amplification de l'effort de formation mais aussi de priorisation de cet effort et d'impact, ainsi que le montrent les 1ers résultats rappelés ci-dessous.

Le nombre de demandeurs d'emploi et de personnes en insertion qui se forment n'a jamais été aussi élevé en France :

- Après une année de transition en 2018 qui a permis 204 000 entrées supplémentaires en formation, un changement de rythme s'est opéré en 2019 avec 485 000 entrées réalisées grâce au Plan et 390 000 en 2020. Malgré le confinement strict du printemps, 80 % des objectifs initiaux ont été atteints en 2020.
- Dorénavant, c'est donc plus d'1 million de personnes en recherche d'emploi qui se forment chaque année (contre 600 000 en moyenne avant le Plan). La part des personnes en recherche d'emploi formées chaque année est ainsi passée de 1 sur 10 avant le démarrage du Plan à 1 sur 6 avec le Plan.
- À mi-parcours, ce sont au total 3 millions d'entrées en formation qui ont été rendues possibles, de 2018 à 2020, dont 1 million financées par l'État, dans le cadre du Plan d'investissement.

Monsieur Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

.../...

127 rue de Grenelle – 75350 PARIS SP 07
Téléphone : 01 40 56 60 00

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux.
Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse ddc-rgpd-cab@social.gouv.fr ou par voie postale.
Pour en savoir plus : https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies

La priorisation de l'effort vers les publics les plus vulnérables produit ses 1ers effets :

- En 2020, les entrées en formation des personnes peu ou pas qualifiées représentent 53 % du total et les bénéficiaires du RSA 24 % (17,5 % en 2018). 14,1 % des entrées en formation concernent les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, soit plus que leur part dans la demande d'emploi.
- Les entrées en formation au service de la 2e chance (remobilisation et aide à l'élaboration du projet professionnel, remise à niveau ou pré-qualification), en baisse tendancielle jusqu'à 2018, ont retrouvé en 2019 et en 2020, grâce au Plan d'investissement, leur niveau de 2015 et la part des formations diplômantes, qui permettent une insertion plus durable dans l'emploi, progresse elle-aussi (de 37 à 44 %).

La priorisation vers les filières stratégiques de l'économie se traduit également dans les faits :

- La priorisation donnée à l'accompagnement des transitions se traduit par une progression de + 70 % entre 2017 et 2020 des entrées en formation vers les métiers du numérique et de + 12 % pour les formations vers les métiers verts et verdissants ;
- Le Plan apporte une réponse aux entreprises qui connaissent des difficultés de recrutement. Entre 2015 et 2020, les formations d'adaptation au poste augmentent de 48 %. Pour soutenir le déploiement de la préparation opérationnelle à l'emploi collective (la formation du « dernier kilomètre » avant le recrutement), la part des dépenses prises en charge par l'État est passée de 75 % en 2018 à 100 % en 2020.

Une enquête, adressée chaque trimestre aux sortants de formation, permet en outre de disposer de premiers résultats qualitatifs sur la mise en œuvre des parcours de formation achevés en 2019 :

- 8 stagiaires sur 10 obtiennent, à l'issue de leur formation, la certification qu'ils visaient ;
- 4 formations sur 10 comportent au moins une période en entreprise ;
- Plus de 8 formés sur 10 déclarent que la formation qu'ils ont suivi leur a été utile ; et le taux d'abandon en cours de formation est faible (moins de 1 personne sur 10) ;
- Les délais d'accès à la formation sont courts : 1 à 3 mois entre le début des démarches et l'entrée effective en formation.

L'insertion dans l'emploi est au rendez-vous :

- Près de 7 personnes sur 10 ont trouvé un emploi moins de 6 mois après une formation préalable à l'embauche, près de 6 sur 10 après une formation certifiante ou professionnalisante ;
- 6 mois après une formation, le taux d'accès à l'emploi des personnes en recherche d'emploi formées est supérieur de + 9 points à celui de personnes non formées, toutes choses égales par ailleurs.

Ces réalisations ont notamment été permises grâce à la logique de contractualisation pluriannuelle sur objectifs avec les Régions, dans le cadre de Pactes d'investissement dans les compétences 2019-2022.

Comme vous le signalez, en complément des Pactes régionaux, plusieurs appels à projets soutiennent des démarches d'accompagnement global, de la remobilisation jusqu'à l'accès à l'emploi durable, à destination des plus vulnérables, notamment ceux résidant dans les territoires défavorisés ou enclavés.

- Ces approches décloisonnées sont essentielles pour répondre à leurs difficultés, qui se cumulent souvent : absence de diplôme, de réseau professionnel, savoir-faire relationnels et professionnels insuffisants, perte de confiance, réticences à recourir à un accompagnement institutionnel, difficultés de mobilité, isolement ou charge précoce de famille, santé fragile...
- Ces appels à projets se sont déjà traduits sur le terrain par 500 actions, déployées dans les territoires par plus de 1 500 acteurs regroupés dans des consortiums.

Parmi les progrès, vous mentionnez également l'importance accordée à l'évaluation. En effet, dès le lancement du Plan d'investissement en 2017, l'installation d'un comité scientifique indépendant a été décidé. Présidé par Marc Gurgand (École d'économie de Paris) et composé de 17 experts, il est doté de moyens financiers importants (plus de 15 millions d'euros), pour conduire une évaluation de chaque programme, ainsi qu'une évaluation plus complète des transformations permises par le Plan à travers 8 monographies régionales.

Cette évaluation, qui démarre courant juin, a pour objectif d'étudier, à travers toute la chaîne de construction (de l'écriture du cahier des charges jusqu'au déploiement sur le terrain), la façon dont se traduisent les principes du Plan d'investissement. Elle permettra de saisir les dynamiques à l'œuvre, les réalisations à la fois dans la transformation des programmes, de leurs contenus et de leur capacité à répondre aux besoins des entreprises, mais aussi des pratiques, dans une logique de parcours sans couture. Elle s'attachera aussi à mesurer les éventuelles redondances (notamment avec les programmes nationaux implantés sur le territoire) ou à l'inverse les « trous dans la raquette » qui demeurent.

Sa temporalité s'inscrit certes en décalage avec le temps de mise en œuvre. Cela est inhérent au temps nécessaire à des retours d'expériences approfondis et à la disponibilité des données d'analyse des trajectoires. Les travaux conduits sous l'égide du comité scientifique apportent néanmoins d'ores et déjà des enseignements précieux et ils continueront durablement – grâce à leur production pérenne – à éclairer les décisions des acteurs du champ emploi-formation.

Vous soulignez qu'il sera plus délicat de mesurer la contribution du PIC à la modernisation et à l'amélioration de l'action publique au service de l'emploi et de la formation professionnelle. Je voudrais vous apporter plusieurs éléments de réponse.

D'une part, plusieurs démarches initiées dans le cadre du Plan d'investissement diffusent d'ores et déjà au-delà de son strict champ d'intervention et concernent d'autres interventions de mon ministère :

- Le Lab de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), chargé de l'animation de deux appels à projets d'innovation du Plan, appuie les missions de la délégation et les services déconcentrés du ministère sur des thématiques variées ;
- La plateforme collaborative du Plan, a vu son usage étendu à d'autres objets que le Plan : réforme de la formation professionnelle, Plan #1jeune1solution, Plateformes d'appui aux transitions collectives... ;

D'autre part, les approches de « repérage des publics invisibles », sortis des radars de nos institutions, ou « d'accompagnement sans couture » inspirent aujourd'hui la réflexion sur la Garantie jeunes universelle, notamment sur le volet de l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté. Plus globalement, le recours aux appels à projets d'innovation inspire d'autres départements ministériels pour accompagner la mise en œuvre du Plan #1jeune1solution, pour soutenir des programmes de « mentorat » ou d'inclusion par le sport. La démarche initiée dans le cadre du PIC est ainsi étendue à d'autres pans de l'action publique. Le recours à des comités de bénéficiaires pour appuyer la sélection des projets pourrait également inspirer demain les politiques publiques lors de la conception de nouveaux programmes.

***

I / Vous attirez également mon attention sur certains inconvénients.

1. **D'une part, vous vous interrogez sur le pilotage et la gestion dérogatoires du Plan sur un périmètre trop large. En particulier, vous vous inquiétez du risque que les modalités de pilotage dérogatoires, propres au Plan, se diffusent dans le droit commun des politiques emploi formation. Je voudrais vous rassurer.**

   - **Tout d'abord, pour l'essentiel, les modes de gestion et de pilotage ne sont pas dérogatoires.** Lorsque le Plan d'investissement intervient en amplificateur de mesures entrant dans le droit commun, il utilise des sources déjà existantes (données Pôle emploi ou Dares notamment). C'est seulement pour les actions nouvelles, créées par le PIC, que des outils de suivi ad hoc ont été constitués.

   - Ensuite, le Plan intègre en effet des **dispositifs de droit commun dont le pilotage et l'impulsion relèvent des compétences habituelles des services ministériels**. Vous citez à ce titre la Garantie Jeunes et le Pacéa. On peut effectivement s'interroger sur la pertinence de l'intégration de la Garantie jeunes à un programme comme le PIC et cette question va quoiqu'il en soit se poser à l'occasion de la réflexion sur le post PIC.

     Il me parait néanmoins important de souligner ce que cette intégration a pu apporter au regard du contexte institutionnel dans lequel le Plan d'investissement se déploie. Alors que la répartition et la spécialisation des compétences entre les différentes interventions dans le domaine de l'orientation, de l'accompagnement et de la formation professionnelle sont souvent décrites comme éclatées, et pouvant générer des pertes d'efficience, intégrer dans le Plan d'investissement dans les compétences une logique globale a eu certaines vertus.

     C'est d'ailleurs un des fondements affirmés dans le rapport Pisani-Ferry de 2017 que le Plan d'investissement associe les volets formation et accompagnement. L'ambition d'un effort accru en direction de l'accompagnement des jeunes à travers la Garantie Jeunes et le Pacéa figure ainsi comme l'un des deux piliers du plan d'investissement dans les compétences dessiné dans le rapport Pisani-Ferry.

   - **Le Plan d'investissement dans les compétences s'est ainsi placé d'emblée dans une optique de décloisonnement des approches et de parcours sans couture** depuis l'amont (repérage et orientation, (re)mobilisation, accompagnement), jusqu'à l'aval (accès à l'emploi), sans oublier les conditions de réalisation des actions de formation elles-mêmes.

     L'intégration assumée au sein du PIC de programmes d'accompagnement et de formation a permis de sortir des cloisonnements trop fréquents pour privilégier une logique « sans couture » et de mettre en

lumière des irritants très concrets qui se jouent dans les recouvrements ou les désajustements qui peuvent exister entre dispositifs :

- Elle a mis en évidence des conditions de coordination plus efficiente entre actions d'accompagnement et de formation. On peut sans exhaustivité citer l'articulation de la Promo 16-18 destinée aux décrocheurs scolaires ou de la Prépa apprentissage avec le Pacéa ou la Garantie jeunes ;
- Elle a aussi mis en lumière certains effets désincitatifs de l'entrée en formation, notamment ceux liés à la perte de rémunération des jeunes entre l'étape d'accompagnement et le parcours de formation.

Dans le cadre des travaux sur la future Garantie jeunes universelle, ce positionnement d'ensemblier du Plan d'investissement dans les compétences a ainsi éclairé les conditions d'évolution de ces dispositifs, notamment sur les questions de la prise en charge financière des bénéficiaires ou sur les articulations à construire entre les différentes étapes du parcours.

- **Vous me signalez également, concernant les appels à projets du PIC, un risque de requalification de leur financement sous la forme d'une subvention en achat de prestation, soumis à la commande publique.**

  Je souhaite ici rappeler que mes services ont justement été très attentifs au respect du cadre juridique de l'appel à projets, qui permet de stimuler l'innovation en invitant les opérateurs à proposer des projets dans un cadre très ouvert. Le cadre proposé se borne ainsi à définir les objectifs à atteindre et laisse une pleine initiative aux porteurs de projet pour définir les contenus et modalités des projets. Ces approches sont très précieuses pour renouveler les modalités de l'action publique et, dans le cadre de ces appels à projets, favoriser l'émergence de modalités d'accompagnement innovantes. **Cela me conduit à plaider que cette forme *sui generis* de mise en concurrence puisse être confortée et consolidée dans sa forme juridique, ce que la jurisprudence a commencé à faire.** Le Haut-commissariat aux compétences qui lance ces appels à projets est à cet égard très attentif à ce qu'ils respectent bien le cadre jurisprudentiel qui se dessine, en se limitant à définir les objectifs à atteindre et en laissant aux opérateurs la pleine initiative de la conception et de la définition des projets.

2. **Concernant le co-financement du Plan d'investissement au travers d'un fonds de concours versé à l'État par France compétences**, vous soulignez son caractère contestable au regard notamment de sa pérennité, pour financer un Plan ponctuel sur 5 années.

   Je ne partage pas cette analyse, dans la mesure où la participation des entreprises au financement de la formation des personnes en recherche d'emploi existait avant 2018 via le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), fonds supprimé dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel au profit de la création de France compétences. Le choix réalisé en 2017 (à travers les dispositions de l'article L. 6123-5 du code du travail qui résulte de la réforme de la formation de 2018) a en effet conduit à (quasiment) doubler le montant alloué par la contribution des entreprises au financement de la formation des personnes en recherche d'emploi dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences, pour le porter à 1,6 milliard d'euros par an. Il ne s'agit donc pas d'une affectation nouvelle mais plutôt d'un dimensionnement plus important, de même qu'il ne s'agit pas réellement d'un financement « ponctuel » puisqu'il préexistait au PIC et cela depuis de nombreuses années.

   Je tiens également à signaler que le fonds de concours finance les Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (dans le cadre de la contractualisation sur objectifs signée avec chaque Région), et que ceux-ci sont orientés vers le financement de parcours de formation répondant aux besoins des entreprises et des actifs en recherche d'emploi. Les actions qui relèvent de la solidarité nationale (actions d'accompagnement, appels à projets, formation des salariés en insertion, Garantie jeunes ou Pacéa) relèvent quant à eux du financement de l'État.

   Il est vrai que ce schéma de financement, à travers différentes sources et différentes affectations budgétaires, nécessite un suivi financier très fin. Il conviendra sans doute de tirer tous les enseignements de ce schéma complexe pour simplifier, à l'avenir, la gestion de cette politique publique.

   Si la question du post-PIC reste bien entendu à stabiliser, à la fois dans le niveau des engagements qui seront alloués à la formation des demandeurs d'emploi et dans l'origine des fonds, je voudrais en effet d'ores et déjà indiquer que le maintien d'un niveau élevé d'effort vers les actifs privés d'emploi constitue un enjeu-clé dans notre contexte de relance.

   Cela est d'autant plus vrai que **cet effort vise à combler, pour partie, les écarts constatés à l'échelle européenne en matière de dépense de formation professionnelle** : en 2018, rapporté au nombre de chômeurs dans chaque pays, la France dépensait 2 fois moins que l'Allemagne pour la formation professionnelle de ses chômeurs (respectivement 1 800 € et 3 800 € en moyenne par chômeur) et 3,5 fois moins que le Danemark (4 500 €).

3. **Vous évoquez également la diversité des interventions du Plan d'investissement et vous redoutez que cette dispersion des actions financées ne permette pas une appréciation d'ensemble**, tout au plus l'identification d'analogies.

   Si, effectivement, certaines actions peuvent se décliner à la fois à travers des programmes nationaux et des programmes régionaux (comme par exemple les formations vers les métiers du numérique), le Plan d'investissement dans les compétences a plutôt permis d'améliorer la subsidiarité des actions qui souvent préexistaient. Ainsi, dans le domaine du numérique, c'est bien avant le PIC que des actions nationales (portées dans le cadre de la Grande école du numérique) complétaient les actions portées par les Régions. La nouvelle feuille de route de la Grande école du numérique, dessinée au 1er semestre 2021, prévoit justement de mieux penser la complémentarité d'intervention sur ce volet.

   Je voudrais surtout souligner l'invitation forte à innover, à décloisonner les approches et à transformer les pratiques que le Plan d'investissement a permis. En particulier, cette invitation à décloisonner a pu conduire certains acteurs à soutenir des projets qui intégraient davantage l'amont ou l'aval de leur champ d'intervention traditionnel. Ce « foisonnement » est sans doute inhérent à ce type de programmes. Il apporte en tout cas un renouvellement des approches qui est très utile dans la période de crise que nous traversons.

   Sans doute, alors que nous entrons dans la dernière année de réalisation du Plan, est-il maintenant temps d'**analyser la valeur ajoutée de ces approches et de procéder à une revue des programmes permettant de** mesurer les résultats obtenus, les effets de complémentarités ou de concurrence et donc ce qu'il faudra préserver et poursuivre après 2022. Ce travail a démarré, ainsi que je le détaille à propos de votre recommandation n°1.

   Le travail de capitalisation des actions, engagé par le Haut-commissariat aux compétences s'inscrit également dans cette perspective. Il a par ailleurs d'ores et déjà donné lieu à la production d'un cahier des actions remarquables des Pactes régionaux et des appels à projets nationaux. Un travail plus méthodique de capitalisation va être conduit à partir de l'été 2021. Il permettra de donner à voir la totalité des projets financés au titre du Plan d'investissement et de favoriser l'essaimage des actions les plus remarquables. Cette revue par action et projet remarquables permettra elle aussi d'alimenter la revue stratégique des programmes du Plan d'investissement dans les compétences.

II / Vous vous interrogez enfin sur la coexistence du PIC, du Plan de relance et du PIA 4, pour attirer mon attention sur la nécessité de dimensionner les équipes chargées du pilotage, sur la détermination des priorités d'intervention **et sur la capacité à disposer d'un vision globale**, garante de la cohérence et d'identifier ce qu'il conviendra de pérenniser.

1. **À propos de la détermination des publics prioritaires, je voudrais apporter plusieurs réponses qui permettent d'éclairer la valeur ajoutée de l'intervention du PIC.** Deux publics sont en effet prioritairement visés par le Plan :

   - **Les jeunes :** si quelques programmes soutenus par le Plan sont réservés aux jeunes de moins de 26 ans (c'est notamment le cas des écoles de la 2e chance), **la plupart des dispositifs s'adressent aux jeunes jusqu'à 30 ans** car, comme vous le soulignez, **ils sont souvent confrontés à des difficultés d'insertion similaires**. Leur accès à la formation s'est amélioré depuis 2018 : alors que moins de 3 demandeurs d'emploi sur 10 ont moins de 30 ans, ils représentent 4 entrées en formation sur 10 en 2020.
   - **Les personnes les moins qualifiées : la priorisation du Plan vers ce public est un choix fort car c'est un public qui accède moins facilement à la formation.** Le Plan a ainsi permis d'améliorer leur accès à la formation : en 2020, plus de 1 personne en recherche d'emploi qui se forme sur 2 a un niveau de formation inférieur au Bac.

   Ces résultats, particulièrement pour les personnes les moins qualifiées dont l'appétence pour la formation n'est pas un acquis, **sont le fruit d'un niveau d'exigence élevé** et constant de l'État, dans la contractualisation avec les Régions comme dans les appels à projets. Cela doit à ce titre nous conduire à nous interroger sur la façon de maintenir un tel niveau d'accès à la formation pour ces publics, post-PIC, dans des dispositifs de droit commun, hors de toute logique de contractualisation sur objectifs.

2. **À propos du dimensionnement des équipes chargées du pilotage, de la gestion et de l'évaluation du Plan d'investissement et de la capacité de mon ministère à disposer d'une vision globale** des politiques des jeunes et de la formation professionnelle au regard de l'ensemble des outils mobilisés (Plan d'investissement, Plan de relance, PIA 4), je souhaite vous apporter les réponses suivantes.

   Dès le démarrage du Plan d'investissement, le Haut-commissariat aux compétences s'est doté d'outils permettant d'assurer le pilotage des entrées en formation (à partir des données produites chaque semaine par Pôle emploi et des données produites chaque trimestre par la Dares) et consolidées par la DGEFP **et d'en évaluer l'effet** (grâce à l'enquête qualitative trimestrielle auprès des stagiaires et au suivi de l'accès à l'emploi post formation, permis par le dispositif Force).

Pour répondre aux ambitions du Plan #1jeune1solution et du Plan France relance, il a été décidé de compléter ces outils :

- D'une part, pour suivre les orientations en formations réalisées par les conseillers du SPE à destination des jeunes, ce qui constitue un exercice nouveau, très structurant pour le cadre de la coordination régionale entre le service public de l'emploi et le service public régional de la formation ;
- D'autre part, pour assurer le suivi sectoriel des entrées en formation, grâce à la définition de nomenclatures communes à toutes les Régions (basées sur le périmètre des Opco), ce qui constitue également un exercice nouveau.

La présentation de ces outils est détaillée dans la réponse à la recommandation 3.

Au-delà des éléments développés ci-dessus, **la vision globale que vous évoquez impose en effet de disposer**, alors que les compétences ont été décentralisées, **de services dédiés au sein de l'administration**, pour assurer, de façon durable, le suivi de la mise en œuvre de ces politiques, analyser, au-delà de l'approche physico-financière, les grandes tendances (par exemple les commandes de formation et leurs caractéristiques générales), extraire et capitaliser les bonnes pratiques et analyser les freins aux parcours vers l'emploi.

Ces fonctions essentielles renvoient à un rôle de l'État qui assume une fonction d'ensemblier, d'animation et de mutualisation, en complément de son rôle de définition des normes et de contrôle. Cela renvoie bien entendu au rôle de la DGEFP, mais cela questionne également la fonction politique d'animation des relations partenariales avec les élus des collectivités et d'association des partenaires sociaux, ainsi que la capacité à faire évoluer les normes et les cadres d'intervention qui peuvent être le fait de cloisonnements inhérents au partage institutionnel des compétences. C'est la raison pour laquelle le Haut-commissariat aux compétences a été créé. Il assure ainsi un rôle de suivi et de pilotage des programmes du PIC, mais également un rôle d'animation de l'écosystème de la formation des personnes en recherche d'emploi au sein duquel interviennent de nombreux acteurs.

Je tiens d'ailleurs à signaler que c'est notamment parce qu'un « écosystème » dédié a été installé dans le cadre du PIC que l'État a pu, dans un délai très court et sans effet stop & go, assurer le déploiement du volet « compétences » du Plan de relance, avec une montée en charge quasi immédiate. Les actions supplémentaires prévues par le Plan #1 jeune 1 solution se sont insérées dans la structure du PIC, notamment des Pactes régionaux, de même que l'évolution des priorités sectorielles a permis de prendre en compte les effets liés au retournement conjoncturel. Disposer d'un cadre préexistant a ainsi été déterminant.

Au-delà de la fonction d'ensemblier qu'endosse le Plan d'investissement, l'articulation avec le SGPI a également été organisée au travers d'une représentation systématique de mes services au COMEX du PIA 4, leur association aux travaux des stratégies d'accélération les plus emblématiques et leur participation au comité de pilotage de l'appel à manifestation d'intérêt relatif aux sujets de formation.

***

En réponse à vos recommandations, je souhaite porter à votre connaissance les actions que mon ministère a d'ores et déjà entreprises, et celles à venir.

La Cour recommande de procéder à une revue de projets afin d'identifier et de corriger les éventuels effets de redondance ou de concurrence entre les projets soutenus dans le cadre du PIC et des PRIC *(recommandation n°1)*

Je partage bien entendu l'enjeu essentiel d'éviter ces effets. Cette préoccupation a été celle de mon ministère et du Haut-commissariat aux compétences dès le déploiement du Plan et le demeure.

Tout d'abord, en amont de la décision de soutenir de nouveaux programmes dans le cadre du Plan d'investissement, une revue de l'existant a systématiquement été réalisée par les services de la DGEFP et de la Dares. Ces travaux d'état des lieux des besoins et de l'existant ont permis de préparer les arbitrages pour la création de ces programmes. L'engagement de nouveaux programmes répondait ainsi à l'analyse de besoins non couverts, pour lesquels il apparaissait important que l'État intervienne.

Le constat d'un besoin non couvert ne signifiait pas pour autant l'absence de toute intervention préexistante. Pour certains programmes, c'est en effet la nécessité de disposer d'une couverture territoriale homogène qui a justifié la décision. Dans ces cas, une attention a été portée afin que le déploiement des programmes soit pensé au plus près des territoires, en complémentarité des actions déjà existantes.

Plusieurs actions ou programmes permettent d'illustrer ce propos :

- La création de « Prépa compétences » est issue du constat qu'il manquait une offre d'accompagnement amont à la formation permettant au demandeur d'emploi de préparer son parcours de formation et asseoir, son choix d'orientation professionnelle ou de métier. Deux Régions finançaient déjà une prestation similaire. Dans ces territoires, il a été décidé, avec les collectivités, de déployer une prestation légèrement différente, plus courte et chainée avec la prestation financée par ces Régions. Ainsi, la complémentarité des actions s'est jouée pour ce programme au plus près des territoires, grâce à un lien permanent avec les acteurs.

- Lorsqu'il a été décidé de financer, en mars 2020, à Pôle emploi le lancement d'un marché de formation ouverte et à distance (FOAD), seules quelques Régions soutenaient déjà cette modalité de formation. Ce marché a permis de la rendre accessible dans tous les territoires, en veillant à ne déployer cette offre qu'en complémentarité de ce qui existait déjà, là où les Régions étaient les plus avancées.

Ces illustrations m'amènent à considérer que, plus qu'une problématique de redondance ou de concurrence, la question posée renvoie davantage au niveau de subsidiarité adéquat entre le niveau national et le niveau régional, qui doit nécessairement être pensé de façon très opérationnelle, donc au plus près des territoires.

Ensuite, le Haut-commissariat aux compétences a instauré un pilotage stratégique des programmes permettant de constater au fil de l'eau des difficultés éventuelles de mise en œuvre mais également, le cas échéant, des redondances non identifiées au moment du lancement des programmes.

- Ainsi, dans le cadre des Pactes régionaux, un « rendez-vous annuel » avec chaque Région signataire permet de passer en revue les principales réalisations et d'échanger sur les acquis, les projets initiés, les actions en souffrance ou certaines redondances d'intervention, ce qui peut conduire à réallouer certains financements ou à réorienter certaines actions.

- En parallèle, le volet national fait l'objet d'une revue régulière des programmes pour identifier ceux qui peinent à atteindre leurs objectifs, en analyser les causes (cela est-il dû à une redondance d'interventions non identifiée lors du lancement du programme ou à tout autre facteur d'explications ?) et définir les actions correctrices à conduire. Cette revue de projets, qui a mis en évidence trois programmes pour lesquels des difficultés de mise en œuvre étaient constatées, a conduit à faire évoluer les modalités de mise en œuvre et, pour certains, à en réduire la volumétrie et le financement.

- Ces travaux ont par ailleurs permis de constater certains effets de superposition entre la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POE C), déployée dorénavant par Pôle emploi, en lien avec les Opco et sur financement du Plan d'investissement et certains programmes de formation des Régions. Cette question de la complémentarité entre l'offre de formation de POE C et celle des Régions en réponse aux besoins des métiers en tension est, au demeurant, ancienne et antérieure au Plan d'investissement. Son intégration au PIC a toutefois permis de progresser dans l'articulation de ces interventions. Depuis 2020, les POE C font ainsi l'objet d'une information systématique des Régions sur leur mise en œuvre territoriale, invitant les acteurs concernés à articuler leurs interventions à une maille fine et très opérationnelle.

Ce cadre de pilotage n'obère pas la nécessité de considérer de façon plus systémique la valeur ajoutée des programmes du PIC alors que nous entrons dans la dernière année de mise en œuvre. Je vous rejoins donc sur la nécessité d'engager une revue des programmes dans la perspective du post-PIC. Ces travaux ont d'ailleurs été initiés par le Haut-commissariat aux compétences.

La méthode retenue repose notamment sur les points d'analyse suivants :

- Les résultats au regard des moyens et de modes de mise en œuvre mobilisés,
- L'existence d'interventions similaires, les effets de complémentarités, de concurrence,
- La valeur ajoutée du programme au regard de l'existant (amplification de l'offre, réponse à un manque identifié, soutien à des approches innovantes, logique d'ensemblier ou de décloisonnement...),
- L'identification d'autres acteurs susceptibles de porter ce type d'intervention.

L'objectif est, comme vous le suggérez, d'éclairer les décisions à prendre afin d'anticiper le terme du Plan d'investissement en permettant d'identifier et de prioriser les actions qui devront continuer à être mises en œuvre, au regard de leur valeur ajoutée.

La Cour recommande de mener à son terme le chantier d'Agora afin de disposer dans les meilleurs délais d'un outil de suivi des trajectoires des bénéficiaires du PIC, de la formation jusqu'à l'insertion professionnelle *(recommandation n°2)*

Je partage cette recommandation, dont je voudrais souligner le caractère particulièrement stratégique. Agora permettra en effet enfin un partage entre acteurs de la formation professionnelle de données sur l'ensemble des parcours de formation des demandeurs d'emploi, et demain des salariés.

À l'initiative de ce projet, l'État y joue un rôle clé d'ensemblier et assure un pilotage resserré, porté par le Haut-commissariat aux compétences qui préside le comité de pilotage stratégique du projet. Il s'agit d'un chantier de grande ampleur, mobilisant de nombreux moyens et un ensemble d'acteurs ayant des niveaux de maturité plus ou moins importants sur le champ des systèmes d'information, ce qui explique la durée des travaux.

Plusieurs précisions peuvent être apportées concernant l'avancement du projet :

- Le cadre d'élaboration des Pactes régionaux exigeait des Régions qu'elles interfacent leurs systèmes d'information sur la formation à Agora, selon un calendrier précisé dans le cadre contractuel État - Région. Toutes les Régions de métropole sont désormais accrochées à Agora, à l'exception de Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes et Corse, où l'interfaçage sera finalisé d'ici à fin juin 2021. C'est à la même date que les collectivités ultramarines seront-elles-aussi accrochées. Pour les formations sanitaires et sociales, les Régions ont engagé les travaux ;
- Pôle emploi est accroché à Agora depuis novembre 2019 et l'accrochage des Opco est planifié sur le 1er semestre 2021 ;
- Construits conjointement par la DGEFP, la Dares et Pôle emploi, sous l'égide du Haut-commissariat aux Compétences, des premiers tableaux de bord issus d'Agora ont d'ores et déjà été produits.

Je tiens ici à souligner le fait que le gouvernement s'est attaché, avec constance, à la construction de cet outil partagé, qui relève du temps long. Il permettra de suivre, de façon pérenne, la politique de formation des demandeurs d'emploi, et demain des actifs, en mettant à la disposition des différents acteurs et financeurs de la formation des outils de pilotage et des tableaux de bord partagés.

En complément, je souhaite apporter une précision à propos du suivi de trajectoire, de la formation jusqu'à l'insertion professionnelle. Le référé de la Cour suggère en effet qu'il ne pourra être réalisé qu'à terme de la mise en place d'Agora. Or, sans remettre en cause l'importance d'Agora, **le dispositif Force initié par la Dares, en collaboration avec Pôle emploi, permet d'ores et déjà de suivre la trajectoire professionnelle des sortants de formation**, en reliant les entrées en formation (sur le champ des stagiaires de la formation professionnelle suivis dans la base Brest) aux parcours en emploi retracés dans les déclarations sociales nominatives (DSN). Ce suivi statistique selon une périodicité régulière permettra demain des suivis de trajectoires.

Pour aboutir à un suivi plus qualitatif des parcours de formation, cet effort de modernisation et d'urbanisation des systèmes d'information doit se poursuivre. À ce titre, plusieurs chantiers devront faire l'objet d'un pilotage aussi exigeant, car ils sont de nature à enrichir les données partagées dans le cadre d'Agora et, par conséquent, à majorer la capacité de suivi et d'analyse des trajectoires professionnelles et de formation des actifs :

- L'interfaçage avec Agora des systèmes d'information des organismes chargés du conseil en évolution professionnelle, pour un partage des données relatives à leur activité de conseil (« chantier CEP ») et des systèmes d'information des certificateurs, pour un partage des données portant sur l'obtention d'une certification (« chantier certification ») ;
- L'articulation d'Agora avec les autres chantiers de modernisation des systèmes d'information de la formation professionnelle, en particulier l'outil « Ouiform » de pilotage de la prescription de formation.

Si ces chantiers vont permettre des progrès considérables, notamment en ce qui concerne le suivi et l'évaluation des politiques de formation, Agora est porteur de nombreuses autres opportunités de dématérialisation et de modernisation de la formation, susceptibles d'apporter à la fois un meilleur service aux usagers et une simplification de la gestion administrative des opérateurs selon le principe du « dites-le nous une fois ».

La Cour recommande également de redimensionner les capacités de pilotage, de gestion et d'évaluation du Plan d'investissement pour faire face aux ambitions du Plan de relance qui prévoit une hausse des effectifs à prendre en charge et un ciblage accru des secteurs économiques *(recommandation n°3)*.

Pour répondre aux ambitions du Plan #1jeune1solution, qui prévoit notamment le financement de 100 000 formations qualifiantes ou pré-qualifiantes supplémentaires, il a été décidé de compléter les outils de suivi et de pilotage existants.

- Afin de piloter l'atteinte de ces objectifs très ambitieux (passer en moyenne de 350 000 à 400 000 entrées en formation de jeunes de moins de 30 ans par an en 2021 et en 2022), il a été décidé, pour la 1re fois cette année, de fixer aux missions locales et à Pôle emploi des objectifs d'orientation en formation de jeunes. La définition de ces objectifs – et le pilotage régional associé – permet de créer un cadre de dialogue régulier et documenté entre les acteurs du SPE en charge de la « prescription » de formation et les financeurs de formation. Cette démarche, animée au niveau national par le Haut-commissariat aux compétences, repose largement sur les services déconcentrés de l'État, Préfets et D(r)eets.

- En complément, pour assurer le suivi des secteurs identifiés comme prioritaires pour orienter les programmes de formation, des tableaux ad hoc sont produits pour chaque région, en lien avec chaque Carif-Oref. Ces tableaux complètent les tableaux de suivi des entrées en formation par secteurs ou filières prioritaires produits au niveau national (filière du numérique, de la transition écologique, du sanitaire et social et de l'industrie), à un rythme mensuel depuis le mois de février 2021.

Si le format et le rythme de production de ces tableaux a été décidé en réponse aux besoins du Plan de relance, cet exercice s'inscrit dans le cadre d'un travail de plus long terme de lecture sectorielle des

programmes régionaux de formation destinés aux demandeurs d'emploi permettant de suivre, au fil de l'eau, les entrées en formation par secteur (sur le périmètre des Opco), au niveau régional et national, grâce à la mobilisation de nomenclatures partagées. Accessible sur un outil data dédié, les résultats de cet exercice seront proposés à l'ensemble des acteurs de la formation et de l'emploi à la fin 2021.

En complément de cet outil de lecture sectorielle des entrées en formation, la création d'un outil data, né dans le cadre d'une expérimentation conduite en Nouvelle-Aquitaine au 1er semestre 2020, va permettre d'**automatiser la production, par métiers, de données quantitatives utiles pour objectiver les désajustements entre :**

- **La production de compétences**, quelle que soit les voies d'accès (voie scolaire, alternance et formation professionnelle) : capacité d'accueil de l'appareil de formation, vœux d'orientation ou candidatures, nombres de places ouvertes, nombre de diplômés, vivier de demandeurs d'emploi… ;
- **Les besoins en emplois et en compétences** : projections du nombre d'emplois à pourvoir à court, moyen et long termes, niveaux de qualification privilégiés par les employeurs, difficultés de recrutement …

Conçus comme des outils d'aide à la décision et à l'action, ils seront ouverts en open source. La question de leur intégration dans l'écosystème de production de données sur le champ emploi formation est en cours de stabilisation.

La Cour recommande de cantonner l'application des modalités de pilotage, de financement et de gestion dérogatoires aux actions n'entrant pas dans le droit commun des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle *(recommandation n°4)*.

Concernant les modalités de pilotage, les actions sont suivies de façon non dérogatoire lorsque le Plan d'investissement intervient en amplificateur de mesures entrant dans le droit commun des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, c'est-à-dire à partir de sources déjà existantes :

- Pour les programmes de formation (Pactes régionaux, POE C…), suivi des entrées en formation à partir des données Pôle emploi / DARES ;
- Pour les dispositifs d'accompagnement (Garantie jeunes, Pacéa), suivi des entrées en accompagnement à partir de du Système d'information des Missions locales notamment.

Le suivi de ces mesures s'appuie sur un cadre de pilotage existant qui a toutefois été renforcé grâce à la modernisation des systèmes d'information. La prochaine mise en œuvre de la plateforme Agora permettra d'optimiser encore davantage le suivi des parcours des personnes en recherche d'emploi. **Les actions nouvelles sont quant à elles suivies via la construction d'un outil ad hoc** (un collecteur en ligne de données).

Concernant les modalités de financement et de gestion, je souhaite rappeler le caractère par nature hybride du PIC qui associait, dès l'origine (cf. le rapport Pisani-Ferry), les volets formation et accompagnement des demandeurs d'emploi et des jeunes et le soutien massif à des dispositifs préexistants complétés d'une très forte ambition expérimentatrice. Ce sont donc ses prémices mêmes qui en expliquent la diversité et sous-tendent la complexité de son ingénierie budgétaire et opérationnelle.

Vous soulignez le prolongement de cette complexité au travers du financement, par le Plan de relance, de 100 000 parcours de formation qualifiants et pré-qualifiants supplémentaires à destination des jeunes. Leur déploiement dans le cadre des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences 2019-2022, instrument conventionnel existant entre l'État et les Régions sur le domaine de la formation des personnes en recherche d'emploi, a permis la réactivité nécessaire dans un contexte de crise économique, au prix certes, d'une complexité budgétaire.

Le Plan d'investissement constitue, sur 5 ans, une intervention destinée à transformer le système de formation des personnes en recherche d'emploi. Il a conduit l'État à aborder toutes les dimensions de l'accès, du maintien et de la réussite de ces formations. Il reste à en tirer les conséquences en termes d'impacts et à déterminer, au sein de cet espace de développement et d'innovation, ce qui devra constituer demain les nouveaux axes d'intervention pour améliorer l'accès à l'emploi de nos concitoyens, tout au long de leur vie. Dans cette perspective, le fait d'avoir inscrit une capacité de financement pérenne pour financer cette transformation est un acte politique fort, qui affirme la nécessité de prendre acte des transformations initiées par le Plan d'investissement, vu non comme une fin en soi, mais comme une étape du développement et de la modernisation de la formation dans notre pays.

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

Élisabeth BORNE