

• RAPPORT D'ÉTUDES

SEPTEMBRE 2024
N° 57

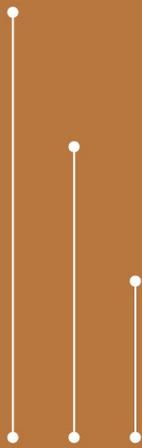
Évaluation du déploiement du Plan d'investissement dans les compétences à l'échelle régionale

Lot n°3 : Centre-Val de Loire

Ce rapport a été réalisé par les cabinets Asdo et Santelmann entre 2020 et 2023, dans le cadre du marché d'études « évaluation du déploiement du Plan d'investissement dans les compétences à l'échelle régionale » lancé par la Dares sous l'égide du comité scientifique d'évaluation du PIC. Il s'inscrit dans un travail portant sur 8 régions qui vise à illustrer, au travers de monographies, les différentes modalités de déploiement du PIC en interrogeant l'ensemble de l'écosystème de l'orientation et de la formation dans les régions retenues. La monographie de la région Centre-Val de Loire ne constitue ni une évaluation du pacte régional, ni une évaluation de la politique régionale de formation.

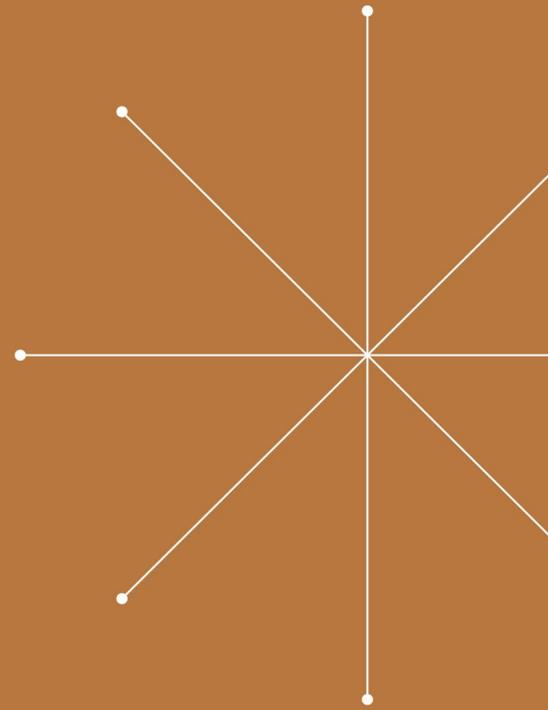
Évaluation du déploiement régional du PIC

Région Centre-Val de Loire



Pour la DARES
Ministère du Travail

Livrable final



Sommaire

Evaluation du déploiement régional du PIC	1
Introduction	7
1. Présentation de la démarche	7
1.1. Le contexte et les enjeux de l'évaluation	7
Le contexte	7
Les enjeux	8
1.2. Les questions évaluatives	8
2. Les travaux réalisés	10
2.1. Les entretiens nationaux	10
2.2. Les entretiens individuels au niveau régional	11
2.3. Les études de cas.....	13
Le choix des études de cas	13
Le terrain réalisé dans le cadre des études de cas	15
Focus sur les organismes de formation rencontrés.....	15
2.4. L'analyse statistique et documentaire	16
3. Les points de vigilance	17
3.1. Une analyse non exhaustive du PIC en région	17
3.2. Les partis pris rédactionnels	18
Des enjeux des travaux à la fois comparables et analytiques	18
Précision sur le vocabulaire utilisé	18
Avant-propos. Le contexte du PIC en Centre-Val de Loire	19
1. Une région avec une grande diversité de types de territoires.....	19
Une région à dominante rurale, à la croissance démographique faible mais incluant quelques territoires dynamiques.....	19
Des indicateurs de fragilité peu élevés mais une population vieillissante et une jeunesse peu diplômée.....	21
Une activité économique en expansion et à forte coloration industrielle.....	22
2. Le PIC et le Pacte régional en synthèse	24
Le Pacte : trois grands axes déclinés en une vingtaine d'actions et des avenants	24
Une grande hétérogénéité des dépenses permises par les crédits additionnels	24
Les appels à projets nationaux : une lecture partielle et une estimation approximative	25
Axe 1. Stimuler l'engagement vers et dans la formation des personnes les plus éloignées de l'emploi	27

1.	Peu d'outils de mobilisation du public pensés au sein du PIC	28
1.1.	Des difficultés de <i>sourcing</i> qui ont marqué toute la durée du Pacte.....	28
	Une région qui présentait un des meilleurs taux d'accès à la formation professionnelle pré-PIC.....	28
	Un bilan des entrées en formation en demi-teinte par rapport aux financements engagés	30
	Une diminution des peu qualifiés dans les entrées en formation	31
1.2.	Le <i>sourcing</i> : un impensé de la construction nationale du PIC ?.....	32
	Des financements nationaux avant tout fléchés vers l'offre de formation	32
	Des appels à projets nationaux pour toucher les « invisibles », peu ambitieux et décorrélés du reste du Pacte.	33
2.	Une stratégie régionale qui s'est beaucoup construite 'en dehors du SPRO'	34
2.1.	Une sensibilisation de nouveaux acteurs au contact des populations	34
	Le renforcement ou la création de partenariats concernant l'orientation de publics considérés comme fragiles .	34
	Des acteurs plus périphériques lors de la conception du Pacte	36
2.2.	Un transfert explicite de cette fonction aux organismes de formation	37
	Une désintermédiation du « <i>sourcing</i> » encore accrue.....	37
	Une philosophie de ciblage du public prioritaire qui a eu du mal à atterrir sur le terrain.....	37
2.3.	Des difficultés multifactorielles qui ont concerné l'ensemble des acteurs.....	40
	Un paysage de dispositifs illisibles et des formations peu attractives.....	40
	Un écosystème formatif saturé	42
3.	Mise en perspective : l'orientation, une fonction sous-évaluée et sous-instrumentée	44
	Des structures peu préparées aux finalités du PIC	44
	Une implication insuffisante du SPRO dans le rapport au travail des publics	45
Axe 2. Accroître la continuité et la cohérence des parcours de formation.....		47
1.	Le partenariat comme vecteur de cohérence des parcours	48
1.1.	Le consortium, un outil privilégié du nouveau PRF	48
	L'exigence aux partenariats entre acteurs	48
	La formation pré-qualifiante, une offre clé reprise par la Région grâce aux crédits du PIC.....	49
1.2.	Des Tiers-lieux de Compétences comme outils de mutualisation entre organismes de formation.....	50
1.3.	L'affirmation d'un pilotage infra régional.....	53
	Le renforcement des référents territoriaux	53
	Une animation territoriale également renforcée grâce au vecteur Trans'Formation.....	54
2.	Une individualisation des parcours ayant montré ses limites.....	56
2.1.	Un renforcement de la sécurisation des parcours via l'accompagnement social des stagiaires.....	56
	La valorisation indispensable d'une fonction d'accompagnement des stagiaires	56
	Un modèle intéressant mais qui reste inabouti et majoritairement cantonné au champ du préqualifiant	57
	Un appui social important pour sécuriser des parcours mais qui pourrait être étayé.....	58

2.2. Une modularisation des parcours via les modules additionnels inaboutie	61
Une ambition originelle élevée mais revue à la baisse en raison de difficultés réglementaires.....	61
Des limites structurelles à l’individualisation des parcours	63
3. Mise en perspective : une partition problématique entre pré-qualifiant et qualifiant	65
Le PIC confronté à un héritage pénalisant pour les publics.....	65
Un système de validation inadapté aux moins qualifiés	66
Une absence de changements dans la conception des certifications professionnelles de premier niveau	67
Une complexification des processus de formation	67
Axe 3. Améliorer la qualité et l’efficacité pédagogique des formations.....	69
1. Une rénovation des modalités d’achats lors du nouveau PRF	70
1.1. Un renforcement de l’ingénierie régionale.....	70
Un déploiement du Pacte qui a coïncidé et renforcé le renouvellement des politiques publiques régionales	70
Un renforcement important des ETP dédiés à la formation professionnelle, notamment le pilotage du partenariat et l’achat de formation.....	71
Le renouvellement de l’offre de préqualification	73
1.2. De nouvelles exigences qui se sont traduites par une augmentation du coût de la formation.....	75
Une nouvelle politique d’achat qui devait irriguer l’ensemble du PRF	75
Une réévaluation du prix des parcours qui a dû être accompagnée	75
2. Une volonté d’accompagner un tissu jugé fragile	77
2.1. Un programme phare d’accompagnement des organismes de formation.....	77
Un programme polymorphe et multi objectifs	77
Un retard de mise en œuvre en raison de la pénurie de compétences relatives à la formation professionnelle..	79
Une appétence pour l’échange de pratiques et la mutualisation qui varie selon les organismes de formation....	80
La permanence des compétences à l’épreuve de la fin du PIC : quel modèle d’innovation continue pour les organismes de formation ?	82
2.2. La « modernisation » en question : l’exemple de la FOAD.....	83
Des modèles 100% FOAD plus ou moins éloignés du format présentiel	84
Des résistances sur le terrain concernant l’hybridation ... de part et d’autre	85
Une hybridation à adapter à l’aune des besoins spécifiques des publics ciblés par le PIC	87
La FOAD, un modèle unimodal alternatif ?	89
3. Mise en perspective : une approche parcellaire de la transformation de l’appareil de formation	91
Une volonté de modernisation, mais des innovations confinées dans le pré-qualifiant	91
Les limites de l’accompagnement des organismes de formation	92
Une modernisation fortement axée sur le numérique	92
Axe 4. Répondre aux besoins de compétences des entreprises	95

1.	Une tentative peu fructueuse d'identification des besoins de compétences	96
1.1.	Des modalités de recueil des besoins renouvelées	96
	La volonté de mieux se coordonner dans la réponse aux besoins des entreprises	96
	Une responsabilité des organismes de formation dans le développement des liens aux entreprises qui comporte un certain nombre de limites	97
1.2.	IBC, un programme décevant	98
	Des intentions ambitieuses.....	98
	Un bilan peu concluant.....	99
	Un dispositif fondé sur des hypothèses à déconstruire.....	100
2.	Un effort pour impliquer les entreprises dans les parcours de formation qui s'est avéré peu payant	102
2.1.	L'autre dispositif « phare » du Pacte : les parcours DEFI	102
	Une action perçue comme une bonne pratique.....	102
	Le retour à l'emploi privilégié à la montée en qualification ?	103
2.2.	Des opportunités manquées pour impliquer les entreprises.....	105
	Un difficile déploiement de l'AFEST	105
	Le manque d'implication des entreprises dans les processus d'accompagnement des projets professionnels ..	107
3.	Mise en perspective : une implication limitée des entreprises dans la montée en compétences des publics les moins qualifiés	108
	De la difficulté à traduire les besoins en compétences des entreprises	108
	Un accès toujours difficile des moins qualifiés à l'emploi.....	109
	Une (re)construction du rapport au travail peu mobilisée	110
Axe 5. Construction et gouvernance des Pactes		112
1.	Une gouvernance « verticale » entre Etat central et Région	113
1.1.	Une logique de saisie d'opportunités via le PIC.....	113
	Un travail en CPRFDOP qui a trouvé une concrétisation via les crédits du PRIC.....	113
	Des questionnements sur le sens et la forme de la contractualisation avec l'Etat.....	114
	Une pluri-annualité fortement valorisée, mais une logique de financement par « à coup » qui fragilise la permanence du « cap de transformation » sur le moyen terme	115
1.2.	Un pilotage de l'Etat majoritairement via le Haut-Commissariat aux compétences	116
	Un pilotage national jugé trop lointain.....	116
	Une absence de moyens au niveau déconcentré concernant le PIC	118
	Un dessaisissement du niveau local qui comporte plusieurs limites : suivi et articulation	119
2.	A l'échelle régionale, un partenariat jugé satisfaisant mais reposant majoritairement sur des relations bilatérales	121
2.1.	Une élaboration collective, un terreau partenarial constructif	121
	Un cercle d'acteurs élargis.....	121

Une évolution de la ligne de partage des compétences dans un premier temps facilitée par le PIC.....	122
2.2. Le PIC n'a pas représenté l'opportunité de passer d'un quadripartisme institutionnel à un quadripartisme « de projet ».....	124
Des partenaires sociaux peu impliqués dans le Pacte	124
Un pilotage régional du Pacte qui inclut peu le reste du PIC et qui s'est rapidement essoufflé	124
L'échelle infra régionale, niveau opérationnel du PIC	125
3. Mise en perspective : une gouvernance peu stable et diluée entre différents partenaires	127
Une distorsion de légitimité entre exécutif régional et opérateur national	127
Une approche convenue du rapport entre commanditaires institutionnels et appareil de formation	128
Un manque de synergie entre le PIC et les autres dispositifs d'apprentissage et d'insertion	129
Conclusion	131
Des acquis du PIC identifiés, mais limités au regard des moyens engagés	131
Un certain nombre de difficultés qui tiennent à la conception même du programme.....	131
Des objectifs en tension qui n'ont pas su se concilier	132
Une contractualisation entravée par l'insuffisance des ressources de l'Etat déconcentré	133
De trop nombreux aspects techniques qui ont pris le pas sur le cap de transformation.....	133
Le bilan du PIC par les promoteurs de France Travail	134
Annexe 1. Glossaire	136
Annexe 2. Bibliographie.....	137
Annexe 3. Le Pacte en synthèse	139

Introduction

1. Présentation de la démarche

1.1. Le contexte et les enjeux de l'évaluation

Le contexte

Le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), lancé en 2018, s'inscrit dans la vision stratégique d'une « société de compétences »¹. Doté d'un budget pluriannuel de près de 15 milliards d'euros, il permet de financer à la fois des programmes nationaux et des programmes régionaux. Le PIC comporte deux objectifs majeurs : renforcer la montée en compétences des publics en difficulté d'insertion et d'inclusion et transformer l'écosystème de la formation professionnelle dans une perspective de réponse aux besoins des entreprises. Il se veut ainsi davantage ambitieux et porteur de changements que le plan 500 000 formations supplémentaires à destination des personnes en recherche d'emploi ou les précédents plans de renforcement de la formation professionnelle, en faisant « plus » et « mieux ». Autrement dit, le PIC souhaite privilégier une adaptation qualitative tout en accroissant les possibilités de formation et de prestation, dans une perspective pluriannuelle et avec un soutien financier pour l'ingénierie de l'offre de formation. Il vise un cap de transformation qui devait permettre d'agir sur toute la chaîne de valeur du système de développement des compétences.

Le PIC rebat potentiellement les cartes de la gouvernance de la politique de formation destinée aux publics prioritaires : jeunes, demandeurs d'emploi, bénéficiaires du revenu de solidarités actives (RSA) etc., en mettant en place des dispositifs nationaux et en contractualisant avec les Régions des objectifs, déclinés sous forme de Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). Ces derniers associent également les partenaires sociaux, déjà mobilisés dans le cadre des Contrats de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (CPRDFOP) depuis la loi du 5 mars 2014. La place et le rôle de l'Etat sont ainsi renforcés. En écho aux constats opérés lors de la mise en œuvre du plan 500 000, le PIC insiste sur la nécessaire cohérence entre l'analyse des besoins et les grandes orientations des CPRDFOP, des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et des PRIC.

Au-delà des acteurs du CREFOP, les PRIC sont invités à mobiliser plus largement les acteurs et institutions susceptibles de toucher les publics prioritaires et d'identifier les besoins des entreprises. Ils sont, dès les phases de diagnostic, censés capitaliser sur les travaux existants pour mieux répondre aux besoins de compétences des entreprises et favoriser l'accès à la qualification des publics. Les acteurs sont également invités à mettre en place des dispositifs de pilotage, d'animation et des systèmes d'informations partagés. Ces questions sont centrales tant dans l'appréhension des besoins que dans le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de l'impact des PRIC.

¹ Sa genèse est présentée dans le rapport remis au premier ministre par Jean Pisany-Ferry en septembre 2017, Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022

Les enjeux

Cette étude vient compléter un corpus d'autres évaluations menées autour des dispositifs nationaux ou régionaux déployés dans le cadre du PIC et pilotés par un comité scientifique¹. Les travaux présentés dans ce rapport portent plus précisément sur les déclinaisons régionales du PIC sur huit territoires, c'est-à-dire sur les actions déployées dans le cadre des Pactes ainsi que leur articulation avec les dispositifs nationaux. Attention, l'étude ne porte pas sur le Programme Régional de Formation (PRF) de la Région, mais bien sur l'ensemble des actions déployées grâce aux crédits du PIC.

La compréhension fine de l'impact du PIC sur des écosystèmes régionaux différents soulève plusieurs enjeux :

- Les évolutions de l'offre et de l'appareil de formation, et plus largement des autres fonctions contributives (orientation, certification, ingénierie) doivent être analysées au regard du changement attendu au niveau du PIC. L'analyse des données de terrain et des pratiques doivent permettre d'identifier les évolutions au regard des rapports aux entreprises et aux publics. Il s'agit de considérer un point de départ, puis d'observer par comparaison ce qui change ou non. En effet, les Régions sont loin de partir d'une feuille blanche et une série d'objectifs du cap de transformation pouvaient déjà être en vigueur sur certains territoires. L'analyse monographique devra ainsi restituer la trajectoire des systèmes de formation au-delà du seul constat de l'effectivité de telle ou telle disposition spécifiée dans le PRIC.
- Le choix d'une approche monographique permet de restituer la cohérence de l'ensemble du changement apporté par le PRIC. Il s'agit de travailler sur les grands axes de changement envisagés en identifiant bien ce qui fonctionne ou non et quels sont les impacts sur l'ensemble de l'écosystème de formation. Il faut s'intéresser à la prise en compte de nouveaux publics que cela soit au niveau du repérage du public ou au système d'orientation, aux pratiques des acteurs, aux modalités de gouvernance, au lien entre formation et accompagnement.
- Le travail de terrain via la réalisation de monographies très précises est essentiel pour bien comprendre la réalité des changements mis en œuvre. Si la lecture des PRIC donne des indications intéressantes sur les intentions des pilotes, elle ne préjuge évidemment pas des modalités de traduction concrètes des évolutions envisagées. Ces travaux permettent d'apprécier les conditions de mise en œuvre des PRIC, les actions réellement initiées, les premiers changements constatés, pour apprécier de quelle manière le cap de transformation visé est atteint.

1.2. Les questions évaluatives

Un travail a été mené en lien avec le comité scientifique de la DARES pour définir sur **cinq grands axes évaluatifs**, communs à l'ensemble des huit régions concernées par l'étude :

Axe 1 – Stimuler l'engagement vers et dans la formation des personnes les plus éloignées de l'emploi (et les moins diplômées) notamment dans certaines zones (quartiers prioritaires, zones rurales)

¹ Les différents travaux sont consultables sur le site de la DARES, à cette page : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/comite-scientifique-du-pic>

Axe 2 – 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) ; mise en place de parcours certifiants

Axe 3 – Améliorer la qualité et l’efficacité pédagogique des formations en lien avec le cadre fixé par la loi de 2014 et de 2018 portant sur les critères de qualité d’une formation et sur le périmètre d’une action de formation

Axe 4 – Répondre aux besoins de compétences des entreprises et plus rapidement

Axe 5 – Processus de construction et de déploiement des Pactes régionaux : quel apport au regard de la stratégie globale de déploiement du PIC ?

L’ensemble des sous-questions évaluatives auxquelles nos travaux se sont attachés à répondre sont précisées en introduction de chacune des parties.

2. Les travaux réalisés

L'étude s'est déroulée sur 24 mois, entre juin 2021 et juin 2023. L'ensemble de la méthode a été coconstruite, ajustée et validée par le comité scientifique qui s'est réuni à chaque grande étape de l'étude.

Calendrier	Etapes
Cadrage Juin – Décembre 2021	<ul style="list-style-type: none"> Réunion de lancement Entretiens de cadrage nationaux (*17) et régionaux (*6) Analyse documentaire et statistique <p>→ Livrable intermédiaire 1 : Note de cadrage</p>
Phase 1 de terrain Janvier – Juin 2022	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens individuels ou observations avec les partenaires régionaux (institutionnels, associatifs, représentants des entreprises, avec des organismes d'envergure ...) Analyse documentaire et statistique Choix de 5 études de cas par territoire régional <p>→ Livrable intermédiaire 2 : Etude régionale du déploiement du Pic</p>
Phase 2 de terrain Juin – Décembre 2022	<ul style="list-style-type: none"> Réalisation de 5 études de cas. Pour chacune : rencontre avec les partenaires locaux, avec les organismes de formation, les entreprises, les stagiaires + immersion Analyse documentaire et statistique <p>→ Livrable intermédiaire 3 : Etudes de cas</p>
Analyse transverse Janvier – avril 2023	<ul style="list-style-type: none"> Derniers entretiens d'approfondissement Analyse transverse Formalisation des livrables <p>→ Livrable intermédiaire : Rapport final V0</p>
Remise du livrable finale Avril - juin 2023	<ul style="list-style-type: none"> Allers-retours pour validation finale des livrables <p>→ Livrables finaux et synthèse</p>

2.1. Les entretiens nationaux

L'étude a commencé par des entretiens au niveau national. Entre le mois d'octobre 2021 et de juin 2022, 17 interlocuteurs ont été interviewés par Asdo ou par un des cabinets mandatés sur les huit monographies régionales. Ces entretiens ont permis de retracer la genèse du PIC, du déploiement des Pactes, ainsi que de comprendre l'organisation de chacune des administrations.

Acteur	Nom de la personne	Poste
Haut-commissariat dans les compétences	Carine SEILER	Haut-commissaire aux compétences
HCC	Maïlys DUPONT	Responsable de la capitalisation des projets nationaux

Ex-HCC	Jean-Marie MARX	Ex-HCC
Ex-DARES	Philippe ZAMORA	Conseiller Marché du travail auprès de la Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion (Ex-DARES)
DGEFP	Pauline BOURDIN	Cheffe du département de la Stratégie
DGEFP	Steven JOSEPH	Chargé de mission Déploiement du PIC
DGEFP	Manon BLANC	Chargés de mission déploiement du PIC en région
DGEFP	Sylvie SALLENAVE	Chargés de mission déploiement du PIC en région
DGEFP	Mathieu ARBOUIN Sébastien VASSORD	Adjoint au chef de mission Pilotage et Performance Directeur de projet Agora
Régions de France	Emmanuel GEORGES PICOT	Conseiller formation professionnelle, éducation et emploi
Pôle Emploi	Maud VENTURINI	Responsable au sein de la Direction du développement des compétences
Pôle Emploi	Hervé JOUANNEAU	Adjoint à la directrice du développement dans les compétences
Pôle Emploi	Marc ROUSSEAU	Responsable du Département Intervention, Direction des Achats et des Marchés
Pôle Emploi	Philippe MARAVAL	Directeur des Achats
France Compétences	Marc-Antoine ESTRADE	Directeur Observation / Evaluations
SYNOFDES	Elodie SALIN	Secrétaire générale

2.2. Les entretiens individuels au niveau régional

Dans un premier temps, 32 entretiens individuels ont été réalisés en région Centre-Val de Loire. Si ces entretiens pouvaient parfois réunir plusieurs interlocuteurs, nous avons préféré une interrogation individuelle dans la grande majorité des cas, le périmètre particulièrement vaste des investigations nous ayant incité à scinder les entretiens selon les thématiques abordées. Au-delà du recueil d'éléments factuels, nous avons également souhaiter appréhender le point de vue et le degré d'appropriation de chacun des acteurs concernant le PIC, exercice plus aisé lors d'un entretien individuel.

Le PIC et le Pacte ayant représenté des objets en évolution entre 2018 et 2023, certains acteurs ont été interrogés à plusieurs reprises (jusqu'à 6 reprises au cours de l'évaluation) : c'est notamment le cas des chefs de projet Pacte côté Région, du référent de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) côté Etat, ou encore des interlocuteurs du service public de l'emploi (SPE).

Type d'acteurs	Interlocuteurs mobilisés
Conseil régional	<p>Direction de la formation professionnelle 1. Directrice</p> <p>Service structuration de l'offre de formation 2. Cheffe de service 3. Chef de projet Pacte 4. Chargée de mission jeunes et mobilité 5. Chargée de mission VAE, partenariats et personne sous-main de justice</p> <p>Service qualité et valorisation des action de formation (intérim par la direction de la formation) 6. Chargé de mission Evaluation</p> <p>Service animation territoriale 7. Cheffe de service 8. Chargée de mission ingénierie de la formation</p> <p>Direction SPRO 9. Pilote du Crefop</p>
Services déconcentrés de l'état	<p>Dreets 10. Cheffe de service accès et retour à l'emploi</p> <p>Préfecture (Sgar) 11. Chargé de mission emploi cohésion sociale</p> <p>Draaf 12. Délégué régional 13. Responsable de l'unité formation professionnelle continue et apprentissage</p>
Acteur du service public de l'emploi	<p>Pôle emploi 14. Directrice de la stratégie et des relations extérieures (direction régionale) (à 3 reprises) 15. Responsable du service formation (direction régionale) 16. Directrice de la performance (direction régionale) 17. Directeur territorial d'un département</p> <p>ARML 18. Directrice</p> <p>Cap emploi 19. Délégué régional de CHEOPS</p>
Partenaires sociaux	<p>Représentants du bureau du Crefop 20. Représentant du Mefef 21. Représentant de la CFDT</p>
Acteurs régionaux de la formation et de la compétence	<p>Carif Oref 22. Responsable pôle information 23. Responsable du Pôle observatoire emploi formation 24. Cheffe de projet actions Pacte</p> <p>Agefiph 25. Délégué régional de l'Agefiph</p> <p>Opco 26. Délégué régional Opco mobilité 27. Déléguée régionale Opco Uniformation</p> <p>Représentant d'organismes de formation 28. Délégué régional Syfnodes</p>

Acteurs hors SPE impliqués dans le Pic	Conseils départementaux 29. Directrice de l’insertion, cheffe de service insertion et chargée de mission département C
	Centre de ressource illettrisme analphabétisme 30. Directeur du Cria Territoire A
	Centre de ressources politique de la ville 31. Directrice
Observation	32. Observation séance Transfo’ VAE

2.3. Les études de cas

Le choix des études de cas

En parallèle des entretiens individuels, nous avons retenu plusieurs actions ou dispositifs déployés dans le cadre du PIC pour en apprécier les effets. Ces derniers ont fait l’objet d’études de cas, c’est-à-dire d’une analyse approfondie via le croisement des regards de différents acteurs (organismes de formation, stagiaires, référents institutionnels territoriaux) avec des données statistiques. Les actions qui ont fait l’objet d’une étude de cas ne sont pas nécessairement des « dispositifs » à part entière (au sens où ils représentent une action de formation spécifique). Les études de cas peuvent par exemple correspondre à de nouvelles exigences qui ont été impulsées par le PIC via les programmes régionaux de formation (PRF).

Les actions devant faire l’objet d’une étude de cas ont été choisies après une première phase de terrain. Un panel diversifié a été construit, pour ne pas être redondant avec les évaluations déjà pilotées par la DARES et en prenant en compte les choix réalisés sur les 8 régions concernées par l’évaluation du déploiement régional du PIC. Nous avons privilégié des actions qui disposaient d’une antériorité assez importante pour voir se dessiner de premiers effets. Cependant, plusieurs démarches étaient encore en cours de déploiement lors de la réalisation du terrain au deuxième semestre 2022. Enfin, l’ensemble de ces dispositifs représentent une partie importante de l’enveloppe financière du Pacte. Elles devaient permettre de mesurer à quel point le Pacte avait permis ou non d’irriguer largement les actions de formation professionnelle et avait donc eu un « effet transformation ».

Après la validation de ces grands principes de choix avec le comité scientifique, un travail d’identification des organismes et acteurs à solliciter a été mené avec les Régions. Il s’agissait de représenter des organismes avec différents types de portage (public, associatif, lucratif, représentants d’employeurs) et de taille variable. Une attention a également été portée au fait de choisir des organismes porteurs d’action du champ préqualifiant et qualifiant, ces derniers étant potentiellement par le passé moins « habitués » au public visé par le PIC. Enfin, les organismes de formation devaient être implantés sur des territoires présentant différentes configurations.

Cinq études de cas ont été retenues en Centre-Val de Loire :

- 1. Le programme Trans’Formation.** Trans’Formation est une action « phare » du Pacte concernant la modernisation de l’appareil de formation sur différents aspects (transition écologique,

accompagnement, contenu pédagogique, stratégie financière ...). Deux formats d'accompagnement sont proposés aux organismes de formation : en collectif pour favoriser l'échange entre acteurs, et avec des parcours individualisés répondant aux besoins de chaque organisme sur la base d'un diagnostic individualisé des besoins. Une majorité des organismes de formation émergeant au programme régional de formation (et parfois au-delà) se sont inscrits dans cette démarche.

2. **La mise en place de « Référents de parcours ».** La mise en place d'un « référent de parcours » fait partie des nouvelles exigences précisées dans les cahiers des charges des marchés publics du PRF, qui s'imposent théoriquement à tous les organismes de formation. L'effet transformation attendu est donc potentiellement massif. Cette étude de cas permet à la fois de comprendre comment l'accompagnement (dont sa dimension sociale) est pris en compte au sein des parcours de formation, ce que cela implique pour les organismes de formation (notamment les organismes mettant en œuvre des actions qualifiantes, souvent moins coutumiers du public en difficulté), ainsi que les modalités de valorisation financière mises en place par la Région dans ses marchés publics.
3. **La mise en place des modules additionnels.** C'était l'une des innovations fortement encouragées par le niveau national dans le cadre des Pactes. Ces modules devaient permettre d'enrichir un parcours de formation en y ajoutant des séances supplémentaires pour travailler sur les compétences manquantes pour la personne, mais sans avoir à ajouter de brique supplémentaire (par exemple en mobilisant un temps de remise à niveau avant le début d'entrée en formation certifiantes). En Centre-Val de Loire, elles concernaient à la fois des modules de remise à niveau au sein des actions qualifiantes mais également l'ajout d'autres types de modules « métiers » lorsque des évolutions des titres avait été repérées pour mieux répondre aux besoins des entreprises.
4. **L'appel à projet « Tiers lieux de compétences ».** Le projet Tiers lieux de compétences est un appel à projet à destination de consortium d'organismes de formations pour ouvrir de nouveaux types de lieux sur l'ensemble des bassins d'emploi régionaux (au nombre de 23). Les Tiers lieux de compétences sont censés permettre le rapprochement de l'offre de formation sur des territoires même très ruraux via la création d'espaces hybrides (formation, coworking, recherche d'emploi), ainsi que d'encourager de nouvelles pratiques (comme la FOAD) grâce à la mise à disposition de matériel informatique ; ainsi que de contribuer à la coopération entre acteurs (via le format groupement). Le déploiement de l'appel à projet a interrogé quant aux risques de concurrence entre les actions régionales et les appels à projet nationaux.
5. **Les actions 100% FOAD** (dispositif national piloté par Pôle emploi). Les actions FOAD sont des marchés nationaux de Pôle emploi financées par le PIC. Elles se déroulent entièrement en distanciel. Elles pèsent un poids important des entrées dans l'offre de formation régionale et concernent une diversité de métiers. Il faut noter qu'elles échappent à la régulation classique de l'offre de formation en lien avec la Région et que les porteurs sont potentiellement des acteurs extraterritoriaux. Cette étude de cas occupe donc une place particulière dans notre analyse. Elle a été appréhendée au travers du prisme régional, bien qu'elle n'ait pas vocation à être déclinée dans un cadre territorial de façon spécifique. Cela a permis de soulever un certain nombre d'enjeux liés au PIC, relatifs aux échelles de gouvernance régionale et nationale autour de la formation professionnelle ; ainsi que concernant la place de l'innovation à destination des publics les plus éloignés.

Le terrain réalisé dans le cadre des études de cas

Le détail de la méthode des études de cas a été élaborée « sur mesure » et diffère donc d'une action à l'autre, pour correspondre à la nature de ces dernières. Au total, une soixantaine d'entretiens a été réalisée auprès de 80 interlocuteurs différents, parmi lesquels :

- Plusieurs entretiens préparatoires / de bilan avec les services du conseil régional,
- Des entretiens auprès de 16 organismes de formation ont été réalisés (certains ont été mobilisés sur plusieurs études de cas), sur environ les 150 que compte le PRF. Le terrain a pris la forme d'entretiens individuels ou de petits collectifs auprès d'une diversité de professionnels des organismes : dirigeants, coordonnateurs, formateurs mais aussi accompagnateurs, psychologues, éducateurs etc.,
- Des entretiens avec d'autres types d'acteurs impliqués dans le PIC : référents territoriaux de la Région, acteurs du SPE (Pôle emploi et Mission locale, au niveau des directions régionales/territoriales, de directeurs de structure ou encore de conseillers), auprès des réseaux d'éducation populaire etc.
- Des entretiens auprès d'une quinzaine de stagiaires / bénéficiaires d'un dispositif étudié.

5 journées d'observation sont venues compléter notre terrain.

Focus sur les organismes de formation rencontrés

Concernant le choix des 16 organismes de formation, nous avons apporté un soin particulier à faire varier :

- Le type de portage de l'organisme de formation (public, associatif non lucratif ou privé). De façon schématique, une typologie peut être esquissée, avec 3 grands types de structures : les grands organismes de formation privés avec des parts de marché en extension sur les marchés demandeurs d'emploi ; les organismes de formation publics ou parapublics constitués en larges réseaux ; les petits ou moyens organismes de formation associatifs (en difficulté ou en cours de structuration).
- Le bassin d'implantation de la structure (dominante urbaine ou rurale). Nous nous sommes appuyés sur la typologie réalisée à l'occasion de la note de cadrage et présentée en synthèse dans l'avant-propos de ce livrable.

Type	Portage	Bassin d'implantation (pour l'action retenue)
Organisme de formation 1	Public	Envergure régionale / nationale
Organisme de formation 2	Public	Territoires ruraux peu denses
Organisme de formation 3	Para public	Envergure régionale / nationale
Organisme de formation 4	Privé	Envergure régionale / nationale
Organisme de formation 5	Privé	Envergure régionale / nationale
Organisme de formation 6	Associatif	Territoires ruraux peu denses
Organisme de formation 7	Associatif	Territoires urbanisés et jeunes
Organisme de formation 8	Associatif	Territoires ruraux peu denses
Organisme de formation 9	Associatif	Territoires ruraux peu denses
Organisme de formation 10	Public	Territoires urbanisés et jeunes
Organisme de formation 11	Public	Territoires urbanisés et jeunes
Organisme de formation 12	Privé	Envergure régionale / nationale
Organisme de formation 13	Associatif	Territoires urbanisés et jeunes
Organisme de formation 14	Associatif	Territoires urbanisés et jeunes

Organisme de formation 15	Public	Territoires semi urbains favorisés
Organisme de formation 16	Public	Territoires urbanisés et jeunes

2.4.L'analyse statistique et documentaire

Un travail de recensement de l'ensemble des documents pouvant éclairer le cadre du déploiement du Pic a été réalisé. Parmi les documents mobilisés au niveau régional :

- Les différents documents de diagnostic dans le cadre de l'élaboration du Pacte,
- Les supports et comptes-rendus des groupes de travail,
- La description des actions dites « remarquables » et les différents documents de capitalisation produits en collaboration avec les régions, les évaluations des expérimentations menées,
- Les cahiers des charges concernant des marchés ayant été impulsés dans le cadre des Pacte (notamment ceux pour lesquels ont été repérés un effet de « transformation »),
- Les travaux du CESER,
- Les tableaux de suivis des crédits du PRIC de la Région.

Cette analyse à un niveau territorial a été complétée par l'analyse des indicateurs consolidés au niveau national. Selon les sources, les années de référence sont différentes, mais nous avons toujours travaillé avec les données disponibles les plus récentes :

- L'enquête des sorties de formation, ainsi que les bases ForCE et BREST de la DARES,
- Les tableaux de bord hebdomadaires de Pôle emploi (suivis des AIS),
- Le collecteur de données DGEFP concernant les appels à projet nationaux.

Nous avons également pris connaissance des travaux évaluatifs pilotés par le comité scientifique du PIC, notamment ceux concernant la région étudiée ou lorsqu'ils soulevaient des enjeux intéressants par rapport à ceux soulevés dans le cadre de cette monographie.

3. Les points de vigilance

3.1. Une analyse non exhaustive du PIC en région

Notre démarche avait d'abord pour objectif de répondre aux questions évaluatives présentées dans la partie 1.2 mais n'ont pas pu couvrir l'ensemble des actions créées dans le cadre des Pactes ou des dispositifs nationaux déployés au niveau régional. Seules cinq actions ont fait l'objet d'études de cas approfondies. Il faut également noter que certains dispositifs du Pacte se sont lancés seulement en fin de période. La présente évaluation permet finalement plus de rendre compte du déploiement « *in itinere* » du PIC que des impacts liés à celui-ci.

Certains aspects ont de fait été moins travaillés, notamment en Centre-Val de Loire sur ce qui concerne le lien aux entreprises. Pour rappel, certaines actions n'ont pas été retenues pour faire l'objet d'une étude de cas car elles étaient évaluées par ailleurs. Il s'agit de :

- L'action « Identification des besoins de compétences » (IBC). Porteuse d'ambitions fortes et dotée d'importants moyens financiers, cette action avait pour objectif de permettre l'émergence d'un langage commun concernant les besoins de compétences entre les acteurs du champ de l'insertion, de l'emploi et de la formation. Identifiée par le niveau national comme une des actions théoriquement « remarquables » en Région, elle a été évaluée à ce titre par le cabinet Geste sous l'égide du comité scientifique mis en place par la DARES. Le rapport final nous a été transmis par la DARES.
- L'action de Développement de l'emploi par des formations inclusives (DEFI). C'est l'autre action « phare » du Pacte concernant les liens entre formation professionnelle et les employeurs. Sa pérennité (du moins sous cette forme) interrogeant la Région, celle-ci a souhaité en mener l'évaluation pour éventuellement réajuster le dispositif avant le prochain Programme régional de formation et anticiper la possible fin des crédits du PIC.
- Plus ponctuellement, d'autres actions nouvelles ont fait l'objet d'un suivi par la Région. C'est le cas des aides à la mobilité et le « Kombo parfait ». Ces actions à destination des jeunes permettaient un passage du permis lors d'une action de formation ainsi qu'un travail sur la découverte des métiers. Elles font l'objet d'une évaluation externe, mandatée par la Région. Il s'agit également des actions Visa + (pré-qualifiantes) et des chantiers formation (pour promouvoir la formation par le faire), expérimentées pendant un an. Enfin, les parcours « sans couture » sanitaire et social font également l'objet d'une évaluation interne.

Lorsque ceux-ci nous ont été transmis, nous avons tâché d'intégrer l'ensemble des matériaux évaluatifs disponibles à nos réflexions. Cependant, ceux-ci comportent un certain nombre de limites quant à notre réflexion, n'ayant pas participé à l'élaboration de la méthode ni des questions évaluatives.

3.2. Les partis pris rédactionnels

Des enjeux des travaux à la fois comparables et analytiques

Comme cela a déjà été évoqué, les monographies régionales répondent à plusieurs objectifs. D'une part, elles doivent permettre de resituer finement le contexte du déploiement du PIC en région Centre-Val de Loire, en suivant les axes de questionnements déterminés par le comité scientifique de la DARES. Ces éléments devaient être récoltés pour l'ensemble des huit régions et ainsi permettre une analyse comparative entre territoires. D'autre part, les éléments d'analyse gagnaient à être mis en perspective le déploiement du PIC avec l'historique des politiques de formation et d'insertion (notamment quant aux enseignements de l'évaluation du plan 500 000, mais également au-delà) et les éléments évaluatifs qu'elles ont suscités.

Pour chaque axe, nous avons donc formalisé des parties à dominante descriptive (bien que problématisées) pour donner à voir concrètement les avancées en région ; puis nous avons dédié une dernière sous-partie intitulée « Mise en perspective » permettant de prendre davantage de recul dans la réponse aux questions évaluatives.

Enfin, une conclusion générale permet de s'affranchir de cette entrée par axe, et d'apporter une lecture davantage systémique au déploiement du PIC en région.

Précision sur le vocabulaire utilisé

Enfin, il nous semble important de repréciser les termes propres à l'écosystème du Plan d'investissement dans les compétences :

- Plan d'investissement dans les compétences (PIC) : Il s'agit de l'ensemble du programme, comprenant les appels à projets nationaux, les dispositifs ayant été renforcés comme le contrat d'engagement dans les compétences (CEJ), ainsi que les crédits délégués aux régions.
- Pacte régional d'investissement dans les compétences (PRIC) : cette terminologie correspond au nom du document régional signé par les différents partenaires, qui présentent les différentes actions déclinées dans le cadre des financements délégués au Région. Selon les Régions, les Pactes font plus ou moins référence aux appels à projets nationaux financés par le PIC.

Avant-propos. Le contexte du PIC en Centre-Val de Loire

Avant de présenter les principaux enseignements de cette évaluation, il est important de rappeler quelques grands éléments de contexte, à la fois concernant le contexte économique en Région Centre Val-de-Loire (1), ainsi que quelques chiffres clés du déploiement du PIC en région (2).

1. Une région avec une grande diversité de types de territoires

Une région à dominante rurale, à la croissance démographique faible mais incluant quelques territoires dynamiques

Après la Corse, la région Centre-Val de Loire est la plus petite et la moins peuplée de France métropolitaine. C'est aussi l'une des régions où la croissance démographique annuelle est la moins rapide, presque nulle (+0,02%) entre 2013 et 2019, mais qui reste positive, contrairement à la Normandie et la Bourgogne-Franche-Comté. Le Centre-Val de Loire est également une des rares régions qui n'a pas été fusionnée en 2016 (avec seulement 6 départements). Trois grands types de territoires sont identifiables : une « ceinture francilienne » dynamique mais avec des poches de précarité localisées ; un axe ligérien attractif (Tours, Blois, Orléans) en croissance démographique ; et enfin le sud, à dominante rurale, peu dense, et en forte déprise démographique.

Afin d'affiner davantage cette analyse territoriale, nous avons procédé à une analyse en composantes principales composée d'une quinzaine d'indicateurs, permettant d'appréhender les disparités territoriales sous l'angle populationnel et sous celui de l'emploi.

Réalisation de l'ACP (Analyse en Composantes Principales), une technique statistique de synthétisation des informations permettant de créer une typologie de territoires, pour laquelle nous avons utilisé une quinzaine d'indicateurs, provenant de diverses sources (Insee, Dares, CAF) : population (2018), densité de population (2018), taux de pauvreté (2018), part des jeunes NEET sur la population des 15-24 ans (2018), part des individus de 50 ans et plus parmi les demandeurs d'emploi (2018), part des demandeurs d'emploi de catégorie ABC dans la population active (2018), part des allocataires du RSA dans la population totale (2017), taux d'activité des 15-64 ans (2018), part des familles monoparentales au sein des familles avec enfant(s) (2018), part des femmes (2018), part des emplois dans le tertiaire (2018), part des retraités (2018), part des actifs travaillant dans une autre commune que leur commune de résidence (2018).



Des territoires ruraux, peu denses et marqués par le vieillissement de la population : Nogent-le-Rotrou, Vendôme, Romorantin-Lanthenay, Loches, Châteauroux, Bourges, Cosne-Cours-sur-Loire

Ce territoire se distingue par sa faible densité de population, une part des emplois dans le secteur tertiaire relativement basse, une économie diversifiée et le vieillissement important de ses habitants : c'est la deuxième zone de notre typologie où la part de retraités dans la population est la plus élevée. Ce territoire regroupe des espaces plutôt ruraux, où les indicateurs de pauvreté s'inscrivent globalement dans la moyenne régionale.

Des territoires périurbains à la fonction de zones dortoirs et comportant quelques fragilités sociales : Dreux, Montargis

Sur ce territoire, les fragilités sociales sont légèrement plus fréquentes en comparaison avec la moyenne régionale (part d'allocataires du RSA, part des jeunes non insérés, part des demandeurs d'emploi dans la population active et taux de pauvreté). Le tissu urbain y est relativement dense, avec une part importante des emplois dans le tertiaire, et une densité de population supérieure à la moyenne régionale. Ces espaces sont en outre caractérisés par leur « fonction dortoir » : la part des actifs travaillant dans une autre commune y est importante. Ce phénomène peut notamment s'expliquer par la position frontalière de ces territoires avec l'Île-de-France : ils sont ainsi aspirés par son aire d'attractivité.

Des territoires très ruraux dont la population est vieillissante mais globalement préservée de la précarité :
Châteaudun, Chinon, Gien, Nevers

Ce territoire est très rural, peu dense, et présente un profil agricole. La part des activités du tertiaire est la plus faible en comparaison avec les autres territoires de notre typologie ; la proportion des retraités la plus élevée ; et le taux d'activité le deuxième plus bas. Les indicateurs de précarité correspondent à la norme régionale, bien qu'on note une part des jeunes non insérés relativement importante.

Des territoires semi-urbains, riches et relativement denses : Blois, Chartres, Pithiviers

Ce territoire est relativement dense, bien peuplé, mais la part d'actifs travaillant dans une autre commune que leur commune de résidence y est assez élevée, ce qui peut s'expliquer par le fait que les différentes zones d'emploi qui le composent sont situées en périphérie d'importantes agglomérations (Orléans et la région parisienne). Ce territoire figure parmi ceux de la région qui sont le moins touchés par la précarité : le taux de pauvreté et la part des allocataires du RSA sont les plus bas du Centre-Val de Loire. Il se caractérise en outre par un fort dynamisme économique (le taux d'activité est le plus élevé de la région), particulièrement orienté vers le secteur tertiaire.

Des territoires fortement urbanisés et aisés, se démarquant par leur population jeune bien insérée :
Orléans et Tours

Ce territoire regroupe les deux métropoles de la région, et est par conséquent le plus dense et le plus peuplé. La part des retraités y est très faible en comparaison avec les autres territoires, et les jeunes sont très bien insérés. C'est un territoire fortement urbanisé, où la part d'emploi dans le tertiaire est la plus élevée de la région. En termes de difficultés sociales, ce territoire est un peu plus hétérogène que les zones de Blois, Chartres et Pithiviers, mais reste globalement préservé par la précarité.

Un territoire très pauvre et relativement autonome : Vierzon

Ce territoire est peu dense, abrite une part assez importante de retraités ainsi que la proportion de femmes la plus élevée de la région. Il n'inclut qu'une zone d'emploi qui concentre toutes les problématiques sociales : le taux de pauvreté, la part des jeunes non insérés, la part des demandeurs d'emploi dans la population active, la part des plus de 50 ans parmi les demandeurs d'emploi, la part des allocataires du RSA et la proportion des familles monoparentales au sein des familles avec enfants sont systématiquement les plus élevés de la région. C'est aussi le territoire où la part des actifs travaillant dans une autre commune que leur commune de résidence est la plus faible, traduisant une économie diversifiée et une autonomie relativement forte.

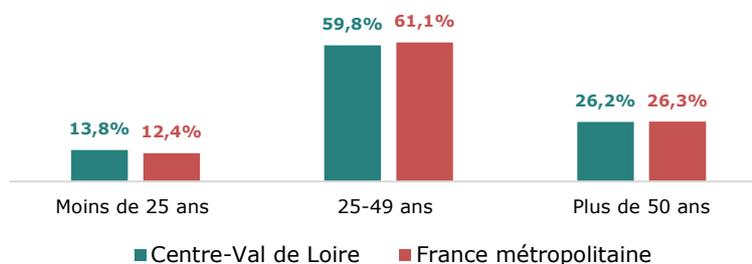
Des indicateurs de fragilité peu élevés mais une population vieillissante et une jeunesse peu diplômée

La région Centre-Val de Loire figure parmi les régions les moins pauvres de France métropolitaine, avec un taux de pauvreté de 12,9% en 2020 selon l'Insee. Cette région se caractérise également par un taux de chômage légèrement en deçà de la moyenne nationale. Au 4^e trimestre 2022, le chômage atteignait 6,6% en Région Centre, et 7% en France métropolitaine. En revanche, le chômage touche plus souvent les jeunes que dans les autres régions de France. Sur les 2 690 700 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi en 2022 en région Centre-Val de Loire, les moins de 25 ans représentent 13,8% des inscrits, les personnes entre 25 et 49 ans en représentent 59,8%, et les plus de 50 ans 26,2%. En comparaison, au

niveau national, les jeunes de moins de 25 ans représentent 12,4% des inscrits à Pôle Emploi, les personnes entre 25 et 49 ans en représentent 61,1% et les personnes de plus de 50 ans 26,3%.

Répartition des demandeurs de l'emploi inscrits à Pôle Emploi selon leur âge (2022)

[Source : Pôle Emploi, statistiques trimestrielles]



Les jeunes en Centre-Val de Loire sont souvent moins diplômés que dans les autres régions. Ainsi, en 2019 selon l'Insee, 11,4% des jeunes entre 20 et 24 ans sont sans diplôme, ce qui place la Région Centre en 3^e place, derrière la Corse et les Hauts-de-France. La part des jeunes NEETS (ni en emploi, ni en formation) s'inscrit en revanche dans les normes nationales, atteignant 16,5% en Centre-Val de Loire (16,3% en France). D'autre part, si les jeunes du Centre-Val de Loire occupent plus souvent un emploi et entrent dans l'emploi plus tôt qu'au niveau national, l'absence de diplôme reste pénalisante pour l'insertion professionnelle, et touche particulièrement les jeunes femmes.

La Région Centre Val-de-Loire se distingue enfin par un vieillissement de sa population particulièrement fort : 18,1% de la population a entre 60 et 74 ans en 2019 selon l'Insee, une des moyennes les plus élevées parmi les régions françaises. La part des 60-74 ans dans la population nationale est en effet de 16,6%.

Une activité économique en expansion et à forte coloration industrielle

La région Centre-Val de Loire héberge une dynamique économique variée selon les territoires. Sur la zone frontalière de l'Île-de-France, les emplois de fabrication et liés aux transports logistiques prédominent. L'axe ligérien se caractérise par la présence de grands établissements dans les fonctions de gestion et dans les métiers de l'industrie. Le sud de la région présente une économie davantage diversifiée et rassemble des espaces plus autonomes : 9 actifs occupés y résident y travaillent également. Enfin, certains territoires sont principalement tournés vers l'agriculture comme Cosne-sur-Loire et le Loches.

En comparaison avec le reste de la France, la région Centre-Val de Loire est assez fortement portée par les secteurs de l'industrie et de l'agriculture, qui représentent respectivement 15,5% et 3,4% des emplois locaux en 2019 selon l'Insee, alors que ces parts sont de 12% et 2,6% à l'échelle nationale. La région fait ainsi partie des territoires où le secteur tertiaire occupe relativement peu d'emplois (74,4% en 2019). Les fonctions métropolitaines ont toutefois augmenté de 4% entre 2006 et 2016 et celles des services de 2%. L'industrie est ainsi un secteur majeur de la Région, qui se décline en plusieurs spécificités fortes, avec des fleurons régionaux par exemple dans les domaines de la maintenance industrielle, de la métallurgie,

de l'industrie cosmétique et pharmaceutique ou encore de la fabrication de produits en matériaux composites comme le plastique ou le caoutchouc.

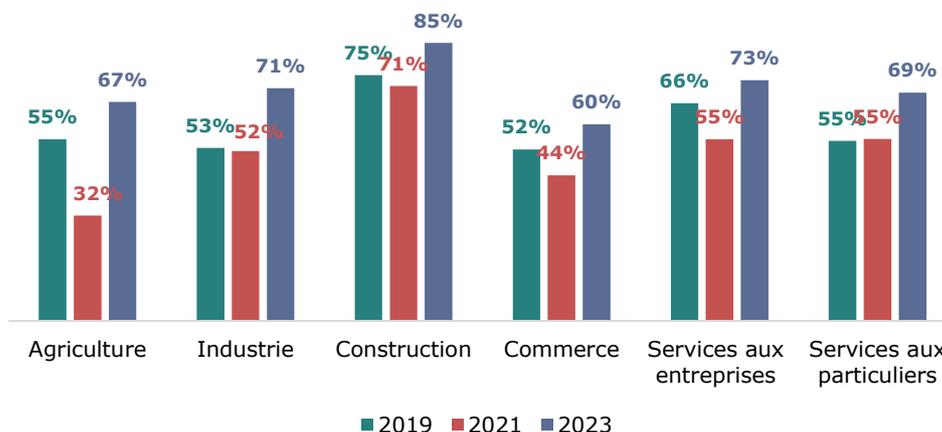
Bien que le nombre d'entreprises créées du Centre-Val de Loire figure parmi les plus bas en France ; la région fait preuve d'un dynamisme nouveau dans ce domaine : en 2020, la création d'entreprises augmente de 6% dans cette région, un des plus hauts taux de France métropolitaine. En outre, la région Centre-Val de Loire présente un taux de défaillance des entreprises légèrement inférieure à la moyenne nationale.

Par ailleurs, selon l'enquête Besoin en Main d'œuvre (BMO) de Pôle Emploi, le nombre de projets de recrutement en Centre-Val de Loire a augmenté de 25% entre 2021 et 2023, passant de 82 200 à 103 450. Cette augmentation s'inscrit dans la tendance nationale mais la dépasse : en France, le nombre de projets de recrutements a augmenté mais seulement de 11,6% entre 2021 et 2023. L'amplification des intentions recrutements est principalement tirée par les secteurs de l'industrie (+37,7% entre 2021 et 2023) et des services (+23,1%).

Cette forte dynamique de recrutement s'accompagne toutefois de difficultés à recruter de plus en plus exacerbées. La part des projets difficiles de recrutement est en effet passé en région Centre-Val de Loire de 52,5% en 2021 à 70,3% en 2023, alors même qu'elle était en diminution depuis quelques années. Ces difficultés sont particulièrement prégnantes dans le secteur des services (70,8% en 2023) et de l'industrie (70,7%), mais touchent plus largement l'ensemble des secteurs, comme l'agriculture où la part des projets difficiles de recrutement est passé de 32% en 2021 à 66,6% en 2023. Ces écueils rencontrés sont liés à la conjoncture économique qui se caractérise par une diminution du taux de chômage et des retours à l'emploi importants.

Evolution de la part des emplois jugés en tension par les employeurs par secteur d'activité

[Source : Pôle Emploi, Enquête Besoin en Main d'Oeuvre]



2. Le PIC et le Pacte régional en synthèse

Le Pacte : trois grands axes déclinés en une vingtaine d'actions et des avenants

Le Pacte régional est signé en janvier 2019. Les engagements de l'Etat sont portés à 332 580 000 millions d'euros sur 5 ans (sans compter les avenants comme le Plan Jeunes, le plan demandeurs d'emploi de longue durée ou encore le plan de réduction des tensions), soit plus que le doublement du budget de la région sur la formation professionnelle. La période de mise en œuvre du Pacte doit permettre, tous financeurs confondus, 252 000 entrées en formation dont 78 000 financées par le Pacte et les plans de relance. Le Pacte a été prorogé en 2023 pour une année supplémentaire. L'architecture globale des Pactes était initialement la même pour l'ensemble des Régions. Ceux-ci devaient s'organiser autour de 3 grands axes, avec une répartition fléchée des crédits du Pric.

- Axe 1 : proposer des parcours qualifiants vers l'emploi, renouvelés dans leurs contenus au regard des besoins de l'économie en temps réel et de la prospective (50% des crédits, soit 125M€)
- Axe 2 : garantir l'accès des publics les plus fragiles aux parcours qualifiants par la consolidation des compétences clés (43% des crédits, soit 109M€)
- Axe transversal : s'engager dans la modernisation des contenus et des modes de mise en œuvre de la formation et de l'accompagnement pendant les formations (7% des crédits, soit 17M€).

Une grande hétérogénéité des dépenses permises par les crédits additionnels

Au-delà des différents axes, les actions déclinées au sein du Pacte, très diverses peuvent être typologisées autour de quatre grandes catégories d'actions :

- Des financements en abondement du PRF. En Centre-Val de Loire, les crédits supplémentaires ne se sont pas simplement traduits par une augmentation du nombre de places de formation, les modalités d'achats ayant été entièrement renouvelées grâce aux crédits du Pacte.
- Des financements pour le lancement de nouvelles actions ou aides financées à 100% par les crédits PRIC (qui n'auraient pas été lancées sans ces moyens),
- Des financements pour renforcer les ressources humaines de la Région et ses outils de suivi (systèmes d'information ...),
- Des financements pour le renforcement de l'action des partenaires autour de leur dispositifs/missions existants.

Il s'avère compliqué de suivre finement et de façon pluriannuelle comment ont été fléchés les crédits additionnels³. En région Centre-Val de Loire, en 2021 (voir graphique ci-dessous) :

- Conformément à la répartition entre les 3 axes, la Région a dédié des financements importants à l'achat de parcours qualifiants supplémentaires vers l'emploi. Le Pacte devait infuser l'ensemble du PRF car il a théoriquement permis une amélioration qualitative de l'ensemble des parcours de formation, finançant l'augmentation du prix du parcours. Une partie des crédits ont également été fléchés pour la rémunération des stagiaires.

³ Si certains libellés dans la comptabilité des conseils régionaux (autorisations d'engagement) font apparaître des intitulés précis, d'autres renvoient simplement au numéro de l'axe du Pacte concerné, sans plus de précisions.

- Une partie non négligeable des crédits ont été délégués à Pôle emploi sur l'axe 1 et 2 (notamment pour la mise en œuvre du Plan jeunes, du plan de réduction des tensions, des actions collectives de formation (AFC) en début de période puis uniquement de l'individuel à partir de 2022).
- Les financements ont permis la création d'une nouvelle offre régionale sur le segment de la préqualification rémunérée (RAN/FLE/ALPHA, les parcours Visa +, l'offre à destination des personnes sous-main de justice ...) ou l'impulsion de nouveaux appels à projet (Tiers Lieux).
- Les crédits ont servi au renforcement RH des services régionaux (875 000 euros annuels soit 13 postes dont 12 de catégorie A), à l'interopérabilité des systèmes d'information.
- Des aides financières et matérielles ont également beaucoup été financées (permis de conduire, ordinateurs ...), ainsi que des « coup de pouce » en termes de rémunération des stagiaires.
- Enfin, une partie importante a été dédiée à la modernisation de l'écosystème (Programme Trans'Formation, dispositif IBC, organisation de Lab' sous formes d'échanges de pratiques ...).

Les appels à projets nationaux : une lecture partielle et une estimation approximative

Il est compliqué d'avoir une vision exhaustive du déploiement du Pic en région compte tenu de l'absence de pilotage unifié de l'ensemble du Plan. Les crédits régionaux dans le cadre des Pactes ont bien évidemment représenté un élément d'investigation central dans notre travail. Les autres dispositifs, notamment ceux pilotés au niveau national, sont plus difficilement abordables par région⁴. Il faut bien rappeler la distinction entre les différents programmes nationaux :

- Les appels à projet nationaux concernent des expérimentations et font fait l'objet de remontées systématiques, comme c'est notamment le cas de : réfugiés, 100% inclusion, Invisibles, Prépa compétences⁵.
- Les actions nationales abondées par le PIC. Certaines sont portées par des opérateurs uniques (Pôle emploi, AFPA) comme c'est notamment le cas de : valoriser son image (VSI), Prépa compétences. Pôle emploi suit les entrées de ces dispositifs dans son tableau de bord (ainsi que des compétences PEC). D'autres dispositifs semblent eux davantage échapper à une comptabilité nationale (Emile ...).
- Enfin, une partie des financements nationaux PIC interviennent en complémentarité d'une offre déjà existante dans le droit commun, qu'ils renforcent : c'est par exemple le cas du PIC IAE, du financement des EPIDE ou des E2C, etc. Les acteurs rencontrés ne perçoivent d'ailleurs pas systématiquement que ce renforcement des programmes relève du PIC.

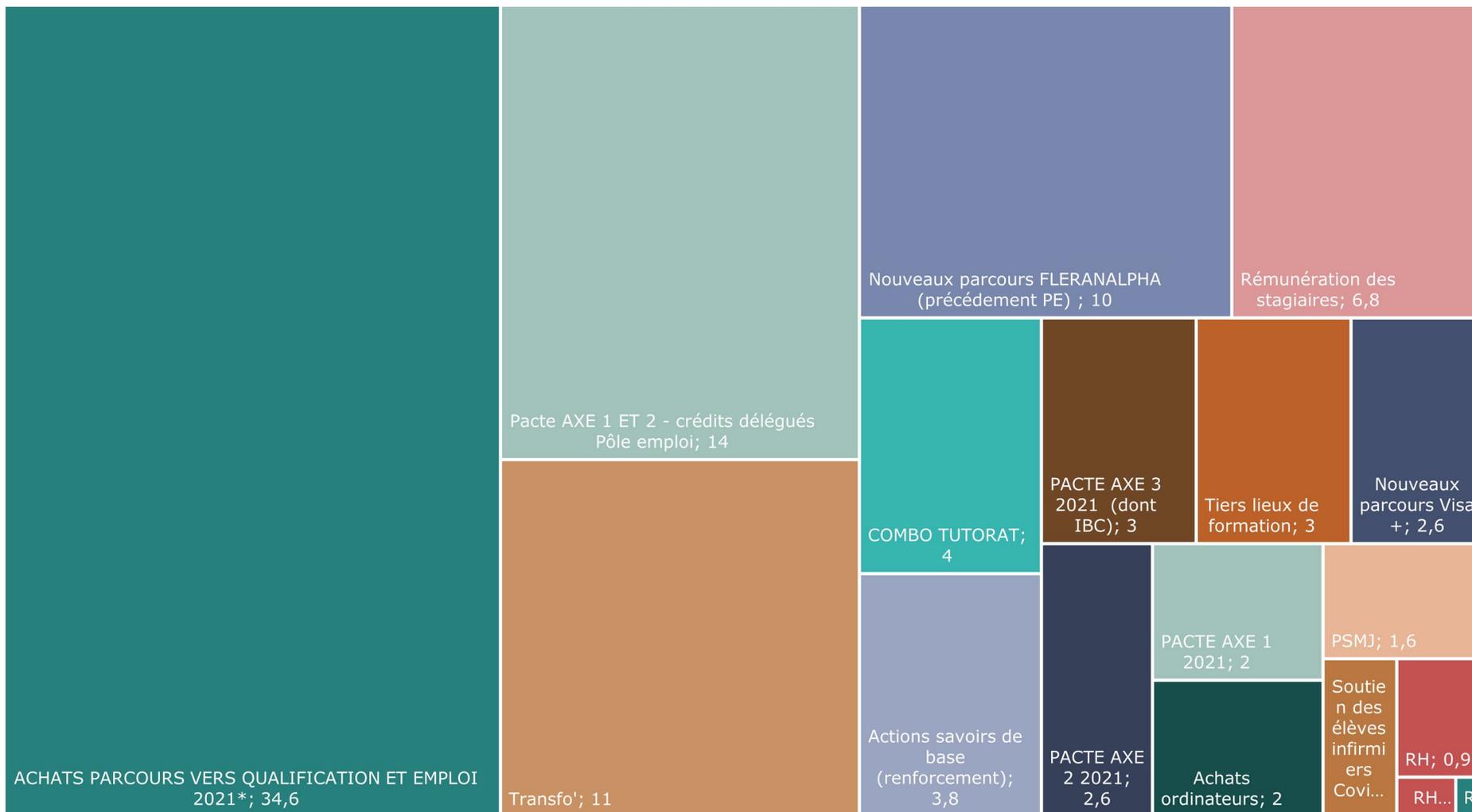
De plus, ces programmes ne sont pas comparables en termes de nombre d'entrées car ils donnent lieu à des parcours d'une durée très variable. Par exemple, VSI est une prestation de seulement quelques jours, quand les dispositifs comme Prépa apprentissage durent en moyenne 4 mois en Centre-Val de Loire. Une partie des dispositifs jeunes pouvaient par ailleurs être articulés avec d'autres (c'est-à-dire cumulés), comme cela a été le cas de la Garantie jeunes et de Prépa apprentissage (double statut du jeune).

⁴ L'ensemble des programmes nationaux financés et cofinancés par le PIC sont disponibles à cette adresse : <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/pic/les-actions-et-les-projets-cofinances-par-le-pic/>

⁵ Il n'est pas possible de comptabiliser le nombre d'entrées concernant les habitants centro-ligériens pour les programmes nationaux portés par des opérateurs multi-régions (cela concerne potentiellement 1 porteur de 100% inclusion et 3 porteurs pour invisibles sur le territoire).

La cartographie des actions du Pacte CVL

Ventilation des crédits PRIC + Plan jeunes en 2021 (en millions d'euros)



Axe 1. Stimuler l'engagement vers et dans la formation des personnes les plus éloignées de l'emploi

Le premier axe de questionnement du comité scientifique concerne les publics mobilisés sur l'offre de formation. Un des objectifs initiaux du PIC était en effet de cibler prioritairement les jeunes et les demandeurs d'emploi peu qualifiés. Cela représentait un enjeu de premier plan compte tenu des difficultés de *sourcing* qui ont été observées lors du précédent plan 500 000 mais aussi dans d'autres programmes et dispositifs organisés autour de l'accès à la formation.

Cet axe se décline en plusieurs grandes questions évaluatives :

- Dans quelle mesure le PIC a-t-il permis de cibler et de motiver l'ensemble des publics cibles ? Notamment les publics prioritaires (demandeurs d'emploi de longue durée, résidents en quartier prioritaires politique de la ville ou en zone de revitalisation rurale, publics handicapés, allocataires du RSA ...) ? Par quels moyens et quelles méthodes ? Comment la mobilisation des publics s'est-elle opérée ? Quelle en a été la traduction dans la conception des Pactes et de ses programmes ? D'un point de vue institutionnel, qu'est-ce que cela implique pour les acteurs de l'écosystème régional et notamment le service public régional de l'orientation (SPRO) ?
- Les partenaires ont-ils construit des stratégies particulières en la matière ? Cette orientation a-t-elle donné lieu à la création, au renforcement ou au renouvellement de partenariats, notamment avec les communes ou Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) mobilisés sur la politique de la ville, ou les Départements compétents sur le champ du RSA ?
- Quelles pratiques ont été déployées par les acteurs en charge de l'emploi et de la formation pour assurer la mobilisation de ces publics du PIC dans le temps ? Quelle a été l'organisation des différents réseaux ? Concrètement, quels sont les principaux acteurs du *sourcing* ? Repère-t-on une forme de spécialisation dans les pratiques d'orientation en fonction de la nature des réseaux d'opérateurs, de la typologie des publics accompagnés, ou encore des territoires infrarégionaux ?
- *In fine*, comment a été conciliée l'ambition, porteuse de tension, de faire plus et de faire mieux ? Comment les structures d'orientation et les conseillers articulent-ils des objectifs quantitatifs en augmentation, et des objectifs qualitatifs renforcés notamment en ce qui concerne le ciblage des publics prioritaires, ou encore la coopération avec les organismes de formation ?

Cette première partie se propose d'abord de dresser un bilan du nombre d'entrées en formation en région, et de revenir sur la façon dont a été conçu le PIC quant à la mobilisation du public (1). Elle décrit ensuite comment localement, une stratégie régionale a été déterminée et s'est inscrite majoritairement en dehors des acteurs classiques du SPRO, via le développement de nouveaux partenariats et en déléguant une partie importante de la fonction du *sourcing* aux organismes de formation eux-mêmes (2). Enfin, la logique de l'orientation apparaît sous-utilisée et sous instrumentée (3).

1. Peu d'outils de mobilisation du public pensés au sein du PIC

Comme pour le plan 500 000 avant le PIC, les difficultés de mobilisation des publics sur l'offre existante ont représenté l'une des difficultés majeures à laquelle a été confronté l'écosystème de la formation professionnelle (1.1). Les financements du PIC ont concerné dans une bien moindre mesure le renforcement des acteurs orienteurs vers l'offre de formation (1.2).

1.1.Des difficultés de *sourcing* qui ont marqué toute la durée du Pacte

Une région qui présentait un des meilleurs taux d'accès à la formation professionnelle pré-PIC

Selon une étude réalisée par la DARES, en 2018, l'année précédant la mise en œuvre du PIC, **la Région Centre-Val de Loire était un des territoires qui présentait un des meilleurs taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle** (derrière la Bretagne et les Pays de la Loire), s'élevant à 11,4% soit 1,4 point au-dessus de la moyenne française⁶. Cela concernait également le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi avec un niveau infra-bac. Cependant, cet indicateur se dégradait significativement pour l'accès des demandeurs d'emploi à l'offre de formation certifiante, où la région se classait 8^e à la fois pour le public demandeur d'emploi dans son ensemble et pour le public demande d'emploi infra bac.

Taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi

2018, hors CPF autonome	Taux d'accès DE		Taux d'accès DE infra-bac	
	Toute formation	Formation certifiante	Toute formation	Formation certifiante
Guadeloupe	9,2	2,8	8,6	2,5
Martinique	10,8	3,1	10,4	2,6
Guyane	7,2	2,1	6,4	1,8
Réunion	9,6	2,7	9,4	2,3
Mayotte	10,7	3,1	9,1	2,6
Ile-de-France	7,0	2,3	7,2	2,2
Centre-Val de Loire	11,4	3,4	11,5	2,9
Bourgogne-Franche-Comté	10,8	5,4	11,2	5,2
Normandie	10,6	3,6	10,5	3,3
Hauts-de-France	10,8	2,1	10,9	2,0
Grand-Est	10,9	4,7	10,8	4,4
Pays de la Loire	11,8	6,2	11,4	5,7
Bretagne	11,6	4,6	12,3	4,0
Nouvelle-Aquitaine	10,7	3,7	10,8	3,6
Occitanie	11,1	2,5	11,4	2,3
Auvergne-Rhône-Alpes	10,3	3,7	10,1	3,4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9,1	3,7	9,2	3,5

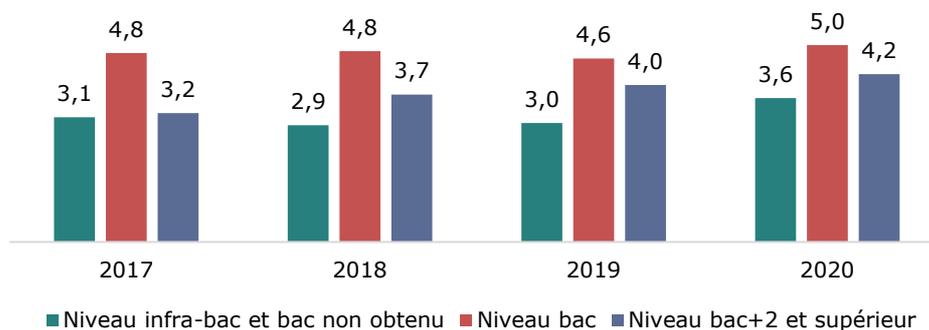
⁶ Ces données ont été produites par la DARES. Elles sont consultables dans leur ensemble à cette adresse : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/comment-evolue-lacces-la-formation-des-demandeurs-demploi>.

Corse	10,1	3,9	9,2	3,1
France entière	10,0	3,4	10,1	3,2

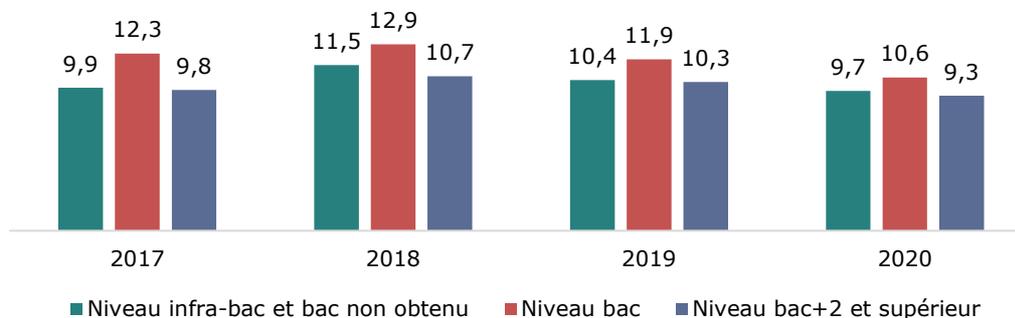
Source, Dares, base ForCE, 2018

Néanmoins, la région Centre-Val de Loire a connu entre 2017 et 2020 une augmentation de la part des demandeurs d'emploi peu diplômés accédant à une formation certifiante, contrairement à d'autres régions. Toute formation confondue, le taux d'accès à la formation de ce public diminue légèrement entre 2017 et 2020, mais reste toutefois à un niveau relativement élevé⁷.

Taux d'accès à la formation (formation certifiante) des DE en fonction du niveau de diplôme en Centre-Val de Loire



Taux d'accès à la formation (toute formation) des DE en fonction du niveau de diplôme en Centre-Val de Loire



D'autres indicateurs sont disponibles pour suivre les entrées en formation. Il s'agit des tableaux de bord mensuel de la DGEFP. Pour rappel, au lancement du PIC, Pôle emploi ainsi que le conseil régional s'étaient vu fixer un objectif d'entrées additionnelles à réaliser en plus de leur « socle », c'est-à-dire les entrées en formation qui étaient permises grâce aux financements déjà engagés en amont du Plan. Le calcul du nombre d'entrées à atteindre se base donc sur la somme du socle d'entrées en 2017 auquel on ajoute un volume additionnel de places en formation corrélé à la hauteur d'une partie des crédits du PIC. Cet objectif a fait l'objet de négociations entre le HCC et chacun des exécutifs régionaux. Il s'élevait à + 6 050 entrées en 2018 (année d'amorçage du Pacte), 7 250 entrées supplémentaires en 2019 et une « dynamique amplifiée » pour les années suivantes. Cela concernait environ 2 000 entrées supplémentaire côté Pôle

⁷ Ces données sont à interpréter avec vigilance puisqu'elles s'arrêtent en 2020, soit à mi-chemin du déploiement du PIC en région.

emploi⁸. En Centre-Val de Loire, le calcul de ce socle s'est trouvé rendu complexe car il a fait l'objet d'un arbitrage sur le type d'action qui était comptabilisé comme une entrée en formation ou non⁹.

Deux comptabilités des actions de formation en Centre-Val de Loire

La Région Centre-Val de Loire présente la spécificité d'avoir développé une offre de préqualification, les VISA. Ceux-ci préexistaient au Pacte. Ils existaient en parallèle de l'offre RAN/FLE/ALPHA, portée sur ce territoire par Pôle emploi. D'une durée d'au maximum 80 heures, les VISA n'ouvraient pas le droit à une rémunération et n'étaient pas, à ce titre, comptabilisés dans la base BREST. Assimiler ces très courts modules à des cursus de formation a fait l'objet de débats entre partenaires, tous n'étant pas d'accord sur leur intégration dans les objectifs quantitatifs.

Leur comptabilisation comme entrée en formation dans le cadre du PIC a fait l'objet de négociation avec le HCC. A la fin de chaque année, ceux-ci sont ajoutés de façon ad hoc dans les tableaux de suivi des entrées en formation. Selon les sources de données utilisées et l'année de référence, ces entrées apparaissent ou non.

Un bilan des entrées en formation en demi-teinte par rapport aux financements engagés

La Région Centre-Val de Loire, avec un taux de réalisation de ses objectifs d'entrées en formation à hauteur de 89% en 2022, se hisse à la 10^e place des régions¹⁰. L'augmentation du nombre d'entrées en formation en Centre-Val de Loire demeure modeste par rapport à l'ampleur des financements liés au PIC. Sans compter les entrées permises via une activation autonome du CPF, le nombre d'entrées baisse même depuis la crise sanitaire. Néanmoins, les entrées financées par la Région sont en augmentation sur la période, sauf pour l'année 2022 avec un total de 15 300 entrées en 2018, 17 400 en 2019, 17 300 en 2020, 21 400 en 2021 et 20 500 en 2022¹¹. Plusieurs facteurs expliquent ce bilan en demi-teinte, outre les difficultés de sourcing¹². Tout d'abord, les tendances soulignent le coup d'arrêt provoqué par la crise sanitaire, qui a bien évidemment eu un impact non négligeable pour l'année 2020. D'autre part, l'ensemble des places prévisionnelles achetées par la Région ou Pôle emploi n'ont pas été engagées. L'augmentation de la sollicitation des organismes de formation les ont parfois conduits à ne pas ouvrir certaines sessions de formation, bien qu'ils soient titulaires des marchés, en raison de leur manque de ressources humaines ou de locaux¹³. En parallèle, le taux de « remplissage » (nombre de stagiaires inscrits par rapport au nombre de stagiaires attendus) des sessions ouvertes de formation a baissé lors de la période, soit en raison de difficultés de sourcing ou du manque d'appétence pour certains des secteurs concernés par les achats (le PIC visant particulièrement les métiers en tension). Enfin, il faut rappeler que la Région a augmenté de façon conséquente le tarif de la majorité de ses parcours de formation (augmentation de 25% selon la Région, lié à la hausse des coûts pédagogiques remontés aux appels d'offres par les organismes de formation). L'augmentation des financements relatifs à la formation professionnelle (même

⁸ Le relatif faible taux de réalisation de Pôle emploi par rapport au conseil régional peut s'expliquer en partie par le transfert à la Région de l'offre RAN/FLE/Alpha en cours de plan, qui représentaient environ 7 000 entrées en formation par an.

⁹ Le troisième rapport du comité scientifique indique ainsi : 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.

¹⁰ Cet indicateur est issu du tableau de bord DGEFP suivant les entrées en formation, transmis début 2023.

¹¹ Données brest, juin 2023

¹² Ces difficultés font l'objet d'une partie dédiée, « des difficultés multifactorielles qui ont touché l'ensemble des acteurs ».

¹³ La saturation de l'écosystème de la formation professionnelle est décrite dans la même partie que précédemment citée.

sur l'axe 1 du Pacte) n'a donc pas entraîné une hausse mécanique du même nombre de places achetées, malgré une augmentation du nombre de places financées par la Région.

Evolution du nombre d'entrées en formation, tout financeur confondus (hors CPF autonome)

Région d'habitation	2018	2019	2020	2021	Evolution 2018 - 2021
Auvergne-Rhône-Alpes	84500	94500	67100	80300	-5%
Bourgogne-Franche-Comté	30000	33800	27100	34600	13%
Bretagne	45900	52900	39400	52600	13%
Centre-Val de Loire	33000	34600	25700	31800	-4%
Corse	4400	3900	3100	3600	-22%
Grand Est	62200	80700	61500	68800	10%
Hauts-de-France	79600	98500	79300	103600	23%
Ile-de-France	95700	116200	86700	125800	24%
Normandie	39900	46200	34200	45000	11%
Nouvelle-Aquitaine	73800	78900	59100	69800	-6%
Occitanie	88800	90500	67700	84200	-5%
Pays de la Loire	47200	52900	36800	44100	-7%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	60200	64800	60600	75300	20%
Total France métropolitaine	745100	848500	648200	819400	9%

Source : données DARES base BREST 2022

Une diminution des peu qualifiés dans les entrées en formation

Les indicateurs d'entrées en formation sont loin d'être suffisants pour appréhender en quoi les objectifs du PIC ont été atteints ou non. Il faut également s'intéresser au profil du public entré en formation, et vérifier en quoi il a concerné prioritairement les publics ciblés prioritairement par le programme. Or, dans toutes les Régions à l'exception de la Provence-Alpes-Côte d'Azur et de l'Auvergne-Rhône-Alpes, la part des publics peu qualifiés dans les entrées en formation a diminué. **En Centre-Val de Loire, elle est passée de 57% en 2018 à 56% en 2021**¹⁴ avec respectivement 18 810 formés en 2018 et 17 461 en 2021, soit une diminution de 1 point qui ne permet pas de tirer des conclusions trop unilatérales. Plus qualitativement, l'ensemble des acteurs font part d'un suivi des objectifs d'entrées des publics peu qualifiés qui s'est estompé lors de la durée du Pacte, en raison des difficultés de *sourcing* rencontrées par l'ensemble de l'écosystème régional et des lassitudes qui en ont découlé. Au-delà des demandeurs d'emploi peu qualifiés, qui sont ciblés sur certains dispositifs comme c'est le cas pour Visa+ Parcours vers l'emploi mis en place en 2021 avec les crédits du pacte, d'autres types de publics prioritaires avaient également été ciblés. Il pouvait s'agir des jeunes, d'une entrée par statut (allocataires du RSA, travailleurs handicapés) ou par lieu de résidence (zone de revitalisation rurale ou quartier prioritaire politique de la ville). Les données dont nous disposons semblent montrer que la proportion de ces demandeurs d'emploi a en effet augmenté sur la période. Cependant, cette entrée statutaire (sans la croiser avec le niveau de diplôme des demandeurs d'emploi) n'est pas suffisante pour appréhender si un effort supplémentaire a bien été réalisé à destination des demandeurs d'emploi réputés comme éloignés.

¹⁴ Ces chiffres sont basés sur la totalité des entrées en formation en Région Centre-Val de Loire tels que comptabilisés par la DARES (tout financeur confondu) et non sur les chiffres contractualisés dans le cadre du PACTE en 2018.

Accès à la formation des publics prioritaires du PIC

Public	Femmes	Moins de 30 ans	Résidents en QPV	Résidents en ZRR	DELD	Bénéficiaires de l'obligation d'emploi	Bénéficiaires du RSA
Part dans l'entrée en formation hors CPF autonome	52,8%	39,5%	14,8%	21,4%	12,5%	6,8%	23,7%

Source : données AIS Pôle emploi 2022

1.2. Le sourcing : un impensé de la construction nationale du PIC ?

Des financements nationaux avant tout fléchés vers l'offre de formation

Les financements du PIC ont majoritairement permis de financer soit une augmentation de l'offre de formation supplémentaire, soit de nouvelles « marches supplémentaires » vers l'offre de formation (comme des actions de remobilisation, pour élaborer son projet professionnel ou pré-qualifiantes). **Ils ont cependant assez peu concerné un renforcement des acteurs accompagnant les publics, et pouvant les orienter sur cette offre.** Par exemple, les réseaux des missions et les agences de Pôle emploi disposaient déjà d'une structuration spécifique autour de l'orientation vers l'offre de formation, avec des référents formation dans une majorité de structures, bien que les organisations se révèlent disparates d'un territoire à l'autre. Les autres acteurs accompagnateurs (conseils départementaux, PLIE par exemple) n'ont pas non plus été concernés par des financements supplémentaires dans ce cadre. Compte tenu des objectifs importants d'entrées en formation des peu qualifiés, on aurait pu poser l'hypothèse qu'une partie des financements viendraient renforcer l'accompagnement individuel pour affiner les pratiques d'orientation des conseillers (ou du moins, l'organisation d'un effort d'acculturation des acteurs accompagnateurs). Or, on note donc une absence de financement explicite sur la partie spécifique de *sourcing* du public, à l'exception des appels à projet nationaux à la main de l'Etat.

Il faut également rappeler que les modalités financières de calcul du socle dans le cadre de l'élaboration du Pacte ont pu avoir des effets pervers, en séparant les dépenses liées à la formation professionnelle de celles liées à l'accompagnement et l'orientation des demandeurs d'emploi. La Région Centre-Val de Loire, comme d'autres régions, a tenté de réduire au minimum le montant de son socle initial, qui conditionnait les financements supplémentaires octroyés aux Régions et donc en partie les objectifs quantitatifs d'entrées supplémentaires en formation. Ceux-ci étaient considérés comme particulièrement difficiles à atteindre compte tenu du déjà bon niveau d'entrées en formation atteint dans la région. La convention financière initiale conclue entre l'Etat et la Région est donc venue exclure les dépenses relatives au SPRO¹⁵. Compte-tenu de la cible multi-publics du PIC, l'impulsion en préalable d'un nouveau cadre partagé de ressources et de méthodes (et donc budgétaire) au niveau national avec les composantes du SPRO aurait pu être facilitante. Les difficultés déjà bien connues de mobilisation des publics les plus éloignés, même sur les « premières marches », n'ont finalement que peu fait l'objet de travaux au niveau national (lutte

¹⁵ Convention financière annuelle année 2019, Pacte Régional d'investissement dans les compétences 2019 – 2022, annexe 1 à la convention financière, détermination de l'effort financier propre à la région Centre-Val de Loire. Parmi les dépenses ne relevant pas d'actions de formations des demandeurs d'emploi, on retrouve les dépenses liées au SPRO ainsi que le soutien aux acteurs de la formation, de l'insertion et de l'emploi. Le SPRO CDVL regroupe notamment les structures suivantes : CIO, Missions Locales, Pôle emploi, Cap emploi, APEC, réseaux Information Jeunesse, CAD-CMA, Points A des CCI, OPACIF, SCUJO, soit 150 structures et 1 800 conseillers.

contre l'isolement social, absence de mode de garde, manque de confiance en soi, difficulté de mobilité etc.).

Des appels à projets nationaux pour toucher les « invisibles », peu ambitieux et décorrélés du reste du Pacte

Au niveau national, deux principaux outils avaient été pensés afin de favoriser le repérage de publics réputés « invisibles » ou difficiles à mobiliser. Du côté du public jeunes, il s'agit du programme « Invisibles ». Le projet « 100% inclusion » concernait lui un public plus large de jeunes et d'adultes¹⁶. Ces deux programmes pouvaient mobiliser des acteurs orienteurs classiques du système de formation comme les missions locales, mais cela n'était pas systématique. Même lorsque celles-ci faisaient partie du consortium d'acteurs portant le projet, on peut douter du fait que ce portage ait contribué à un renforcement des capacités des conseillers concernant l'orientation sur l'offre de formation, du moins aux dires des acteurs interrogés en Centre-Val de Loire¹⁷.

En l'absence d'articulation avec le reste des dispositifs, ces appels à projet sont majoritairement considérés comme décorrélés du reste du Pacte. Au-delà de ne pas renforcer les moyens d'accompagnement des structures classiques, les différents projets du PIC pour toucher le public éloigné ont donc multiplié les points de contact avec le public ciblé, pouvant créer des effets de concurrence entre acteurs et déstabiliser les partenariats précédemment en place. Enfin, il faut rappeler l'ambition quantitative de ces programmes.

En 2021, en Centre-Val de Loire, ils ont par exemple concerné 514 jeunes pour le projet Invisibles et 6 personnes pour le projet Inclusion, soit 520 personnes au total. Rapporté à l'objectif total des entrées en formation, l'impact de ces programmes apparaît à relativiser.

¹⁶ L'appel à projet précise ainsi : « *Les jeunes et les demandeurs d'emploi peu qualifiés, avec en sus la priorité donnée aux territoires les plus défavorisés. L'accessibilité des parcours aux personnes en situation de handicap est un point important.* »

¹⁷ Aucun de ces projets n'ont fait l'objet d'une évaluation dédiée sur ce territoire. Néanmoins, des évaluations nationales sont en cours de réalisation et viendront éclairer cet aspect.

2. Une stratégie régionale qui s'est beaucoup construite 'en dehors du SPRO'

Même si Pôle emploi et les missions locales demeurent quantitativement les majeurs acteurs des orientations vers les formations, la Région a choisi dans le cadre du PIC d'intensifier son partenariat avec des acteurs traditionnellement moins mobilisés dans l'orientation vers l'offre de formation. Cela s'est traduit par une sensibilisation accrue d'acteurs au contact de publics réputés particulièrement éloignés de l'emploi (2.1) ; mais également par une forte incitation des organismes de formation à réaliser eux-mêmes les démarches de *sourcing* (2.2). Malgré ces efforts, des difficultés multifactorielles viennent expliquer ce phénomène (2.3).

2.1. Une sensibilisation de nouveaux acteurs au contact des populations

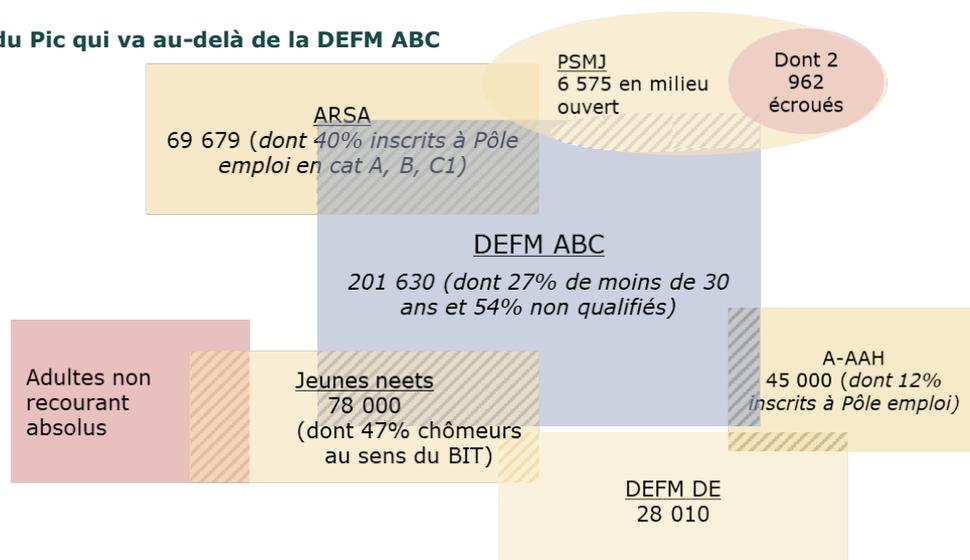
Le renforcement ou la création de partenariats concernant l'orientation de publics considérés comme fragiles

Avec les objectifs quantitatifs importants fixés par le Pacte et dans une logique d'efficacité, la majorité des attentes en termes de *sourcing* se sont concentrées sur Pôle emploi ainsi que sur les missions locales (via par exemple la mise en place d'objectifs territorialisés lors du Plan Jeunes). Si Pôle emploi est très attendu sur les entrées dans le cadre du PIC, ainsi que les missions locales, les services régionaux expriment une volonté d'ouvrir ou au moins de relayer l'information sur le PRF auprès d'acteurs hors SPRO. Sur cette région, l'inscription à Pôle emploi n'est pas obligatoire et l'auto-prescription sur l'ensemble des actions du Pacte était d'ailleurs possible déjà avant le PIC. Cette posture d'ouverture est également partagée par Pôle emploi, qui souligne qu'une partie du public non inscrit en agence (non indemnisé, non « employable » immédiatement) représente un public pouvant accéder à l'offre de formation conventionnée. Le changement de conjoncture économique lors de la période du déploiement du PIC est un élément de contexte important, qui a renforcé ce positionnement. Alors que le nombre de demandeurs Pôle emploi catégorie A, B et C baisse sur la période¹⁸, les besoins des entreprises continuent eux à croître. Pour autant, comme nous l'avons vu, le public cible du PIC ne peut être limité à cette catégorie administrative. Bien au contraire, la conjoncture actuelle a appelé à encore « décaler » encore le public du PIC vers les catégories initialement visées par le Plan (les plus éloignés du « marché du travail » et qui n'accèdent encore que peu à la formation : les non qualifiés, les allocataires du RSA, les DELD ou encore les publics seniors).

« L'effort qu'on a fait c'était de **démystifier auprès des partenaires le fait que la personne non inscrite à Pôle emploi peut entrer en formation. Arrêtons les idées préconçues** Y compris quand Pôle emploi achète, il n'y a pas besoin d'être inscrit. Avec ma direction régionale c'est la position qu'on a toujours eue : nous sommes un prescripteur de formation, mais un parmi les autres. On a toujours pris le temps, depuis des années, pour qu'ils comprennent bien des mécanismes d'orientation On a des personnes non indemnisées et ou qui ne sont pas employables de suite mais qui peuvent reprendre une formation. » (Pôle emploi)

¹⁸ Il passe de 221 090 en février 2018 à 193 920 en février 2023, soit une baisse de 14%.

Un public du Pic qui va au-delà de la DEFM ABC



Sources : Pôle emploi, DREES, Insee – années 2021

Face aux difficultés à mobiliser le public par les voies classiques du SPE, la Région a rapidement fait le choix d'élargir le cercle des acteurs à sensibiliser sur l'orientation vers l'offre de formation en mettant en place un « plan de captation des publics ». Ce plan recouvre une diversité d'actions. Par exemple, les efforts pour toucher davantage d'habitants résidant en politique de la ville se sont notamment traduits par un renouvellement de la communication sur le PRF, à la fois auprès d'acteurs du SPRO, mais également auprès d'autres acteurs sources potentiels (prévention spécialisée, médiateurs de rue, associations de quartier etc.), grâce à l'appui du Centre de ressources Politique de la Ville régional (CRPV). L'objectif poursuivi était la simplification de la communication de l'offre de formation régionale avec des modalités considérées comme adaptées à ce public, en valorisant notamment les échanges informels et le bouche-à-oreille. Concernant le relai de son offre relative aux savoirs de base, la Région a également renforcé l'action des Centres Ressources Illettrisme et alphabétisme (CRIA). Le PIC a également été perçu comme une opportunité de renforcer le déploiement de son offre de service à destination des placées sous-main de justice (PSMJ). Des partenariats avec les Structures de l'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) ont été renforcés. Enfin, la Région a également ciblé d'autres leviers pour faciliter l'entrée en formation des publics prioritaires du PIC. Il s'agit notamment de son souhait de vouloir voir se déployer des projets partenariaux de territoires autour du sourcing, pour encourager des stratégies partagées entre structures (orienteurs, organismes de formations) ; ainsi que la création d'aides matérielles et financières¹⁹.

Nous ne disposons malheureusement pas d'indicateurs pour apprécier l'évolution de la part des acteurs orienteurs vers l'offre de formation entre 2018 et 2022. L'outil Ouiform²⁰, qui aurait pu offrir des comparaisons inter régionales intéressantes, n'est pas encore complètement déployé sur le territoire. En revanche, les indicateurs transmis par la Région concernant les entrées sur son PRF, bien que limités (ne concernant que l'offre de formation régionale et sur une base déclarative) restent intéressants à analyser : **ils témoignent de la part importante des autres acteurs dans l'orientation des publics.** Si Pôle

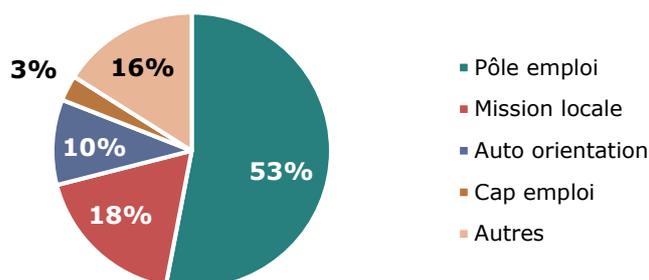
¹⁹ Ces deux dernières idées font l'objet d'un développement spécifique dans les parties « Le consortium, un outil privilégié du prochain PRF » et « Une sécurisation des stagiaires qui reste à développer » (axe 2).

²⁰ Ouiform est une plateforme de positionnement partagée et de visualisation en temps réel des places disponibles en formation. Elle permet aux conseillers de Pôle emploi, de Cap emploi, des missions locales ou encore du Département travailler de positionner les personnes à la recherche d'un emploi sur les formations disponibles en temps réel. Lors de la durée du Pacte, l'outil se déployait progressivement auprès des professionnels du conseil départemental. Les professionnels de missions locales éprouvaient encore des difficultés techniques à positionner les jeunes suivis sur l'outil.

emploi demeure l'acteur majoritaire (53% des orientations), les missions locales pèsent pour 18% des orientations. Les auto-positionnements sur une action de formation concernent un stagiaire sur 10. Les acteurs comme les conseils départementaux ou les intercommunalités demeurent très peu représentés (moins de 2%). Il faut cependant rappeler que ces données sont déclaratives, et qu'une partie des auto-positionnements peuvent en fait recouvrir des situations où le stagiaire a été orienté par une structure ; ou que la personne n'identifie pas par quel acteur elle est accompagnée.

Part des orientations sur le PRF en 2022

[Source : outil région, hors parcours FLE/RAN/ALPHA - données non disponibles]



Des acteurs plus périphériques lors de la conception du Pacte

D'autres acteurs ont moins fait l'objet d'un ciblage explicite, du moins au commencement du Pacte. Il s'agit par exemple des conseils départementaux, chefs de file de l'insertion des allocataires du RSA, qui en accompagnent (en direct ou via des opérateurs) une partie importante. Les conseils départementaux (et plus globalement les collectivités locales comme les EPCI) font partie des acteurs n'ayant été que peu associés aux travaux. Ils ont été peu reconnus par les partenaires comme des parties prenantes à part entière, en tant qu'acheteurs de formations pré-qualifiantes ou comme sources potentiels. L'argument de désaccords politiques a plusieurs fois été évoqué pour expliquer les difficultés de leur implication dans une démarche stratégique pilotée par la Région. Pour autant, ces désaccords ne doivent pas occulter le travail de partenariat mené entre les techniciens des différentes collectivités, qui préexistait au Pacte, avec un conventionnement qui avait été réalisé concernant l'accès à la formation professionnelle des bénéficiaires du RSA (notamment sur la gamme Visa, considérée comme bien adaptée aux besoins du public allocataires) et qui explique leur forte représentation concernant les entrées en formation.

Avec le déploiement de l'expérimentation du service public pour l'insertion et l'emploi (SPIE)²¹, on observe une implication progressive des professionnels du Département sur les sujets de formation. Cependant, les démarches SPIE ayant été déployées en même temps que le Pacte, plusieurs acteurs ont le sentiment que les « SPIE » appartiennent aux départements et aux commissaires à la Pauvreté, tandis que les Pactes sont pilotés par les Régions et la DREETS, sans que ces démarches n'aient été explicitement articulées alors qu'elles poursuivaient de nombreux objectifs communs (mise en place de « référents de parcours », impulsion de « parcours sans couture », rénovation de l'accompagnement global etc.). Par exemple, au-delà de leur accès à Ouiform, plusieurs Départements s'étaient vu délégués la réalisation de périodes de

²¹ Le SPIE a représenté le pendant « insertion » du volet « emploi » de la Stratégie pauvreté, lancée en septembre 2018. Il a été expérimenté sur 14 territoires en 2020, puis progressivement déployé à d'autres territoires. En région centro-ligérienne, il a concerné l'ensemble des territoires.

mise en situation en milieu professionnel (PMSMP). L'ouverture de ces outils les place de fait comme des acteurs pouvant accompagner leur public sur la formation.

2.2. Un transfert explicite de cette fonction aux organismes de formation

Une désintermédiation du « sourcing » encore accrue

Comme nous l'avons vu, en Centre-Val de Loire, il n'y a pas de système de prescription pour se positionner sur l'offre de formation. L'objectif de cette désintermédiation est de pouvoir toucher un maximum de demandeurs d'emploi, peu importe le canal et le type de d'accompagnement dont ils bénéficient. **De fait l'orientation a été de plus en plus transférée aux organismes de formation.** Une partie des organismes nouveaux entrants ont recruté des agents pour réaliser le recrutement des stagiaires. En Centre-Val de Loire comme au niveau national, l'appareil de formation s'est retrouvé confronté à une difficulté majeure : celle du *sourcing* du public²². Compte tenu des sommes engagées et des objectifs fixés à chaque institution, cet aspect a phagocyté une grande partie de l'énergie des acteurs, au détriment d'autres chantiers. Si les acteurs du SPE classique restent des intermédiaires incontournables, les organismes de formation sont fortement encouragés, notamment financièrement, à prendre attache avec des structures de proximité pour toucher des publics « invisibles » ce qui amène à un transfert du financement du *sourcing* vers l'offre de formation²³.

Face à ce constat, la Région a mis en place plusieurs appuis pour aider les organismes de formation, dans le cadre du programme Trans'Formation ; ainsi que le renforcement du rôle de pilotage et d'articulation des référents territoriaux²⁴. « L'innovation dans le recrutement » représente d'ailleurs la thématique pour laquelle les organismes ont exprimé le plus d'intérêt dans le cadre de Trans'Formation.

Une philosophie de ciblage du public prioritaire qui a eu du mal à atterrir sur le terrain

Le terrain (entretiens, observation) auprès des professionnels en charge du recrutement dans les organismes de formation a permis de révéler la méconnaissance de la philosophie du PIC à un niveau opérationnel. Il n'y a d'ailleurs pas nécessairement eu de sensibilisation spécifique des professionnels au sein des organismes de formation (en dehors des cadres de direction) sur les objectifs poursuivis par le programme, considérant que cela n'était pas nécessaire. En Centre-Val de Loire, cette posture a été fortement influencée par le fait que le PIC étant avant tout considéré comme un « véhicule financier » venant amplifier l'offre de formation régionale, plutôt qu'un programme à part entière. Les services de la DREETS, quant à eux, ont souffert d'un manque de moyens humains pour animer la politique de l'Etat sur le territoire²⁵.

Ainsi, **l'objectif du ciblage explicite des personnes éloignées de l'emploi est peu compris.** Dans le cas où les formations sont attractives, les organismes de formation qualifiants n'estiment pas avoir de

²² L'utilisation devenue quasi majoritaire du terme *sourcing*, empruntée au lexique RH du secteur privé, est d'ailleurs à ce titre intéressante à souligner.

²³ En Centre-Val de Loire, il a été demandé aux organismes de formation de mettre en place un référent de parcours, responsables à la fois du *sourcing*, de l'accompagnement et de la relation avec les entreprises. Cet effort supplémentaire est valorisé financièrement par la Région, mais dans les faits le professionnel concerné a du mal à couvrir l'ensemble de ces aspects.

²⁴ Ces aspects sont détaillés dans les parties « Un programme phare d'accompagnement des organismes de formation » (axe 3) et « Le renforcement du pilotage infra régional » (axe 2).

²⁵ Ces idées sont développées dans la partie relative à la genèse du Pacte, « Un pilotage de l'Etat majoritairement via le HCC ».

raison de remettre en cause leurs pratiques et continuent à sélectionner les meilleurs profils de stagiaires, mettant en avant le critère de la motivation et le moindre risque d'abandon au nom de la bonne utilisation des deniers publics. Une grande partie des professionnels de terrain déplore d'ailleurs le « faible » niveau des stagiaires à l'entrée en formation ce qui les amène à être en échec dans le processus d'apprentissage²⁶. Dans le cas où les formations peinent à recruter, cela n'incite pas pour autant à une refondation des contenus et des méthodes de formation afin de les adapter à des publics moins volontaires : avec le risque financier d'ouvrir des sessions non saturées, les formateurs privilégient parfois le « remplissage » à une remise en cause de leurs pratiques, malgré les injonctions d'innovations prônée par le PIC. Cette situation illustre la difficulté de gérer simultanément des contraintes gestionnaires et économiques et des exigences pédagogiques.

Le fait même de s'approprier les objectifs du PIC allait à l'encontre du modèle économique des organismes. Le **PIC n'a d'ailleurs pas été porteur d'une réflexion sur l'évolution des indicateurs « de performance » des organismes de formation** (ou objectifs institutionnels pour les opérateurs du SPRO). En effet, la mesure de la performance par l'indicateur a pu contribuer à renforcer des orientations non pertinentes par les acteurs du SPRO pour atteindre des objectifs d'entrée en formation. Les indicateurs de résultats « positifs » sont encore très centrés sur le taux de retour à l'emploi. A titre d'exemple, la Région accorde une prime de 5 000€ aux organismes de formation qui mettent en place une action de formation dans le cadre du dispositif DEFI, à condition qu'ils déploient cette action « jusqu'au bout », c'est-à-dire jusqu'au retour à l'emploi des stagiaires impliqués.

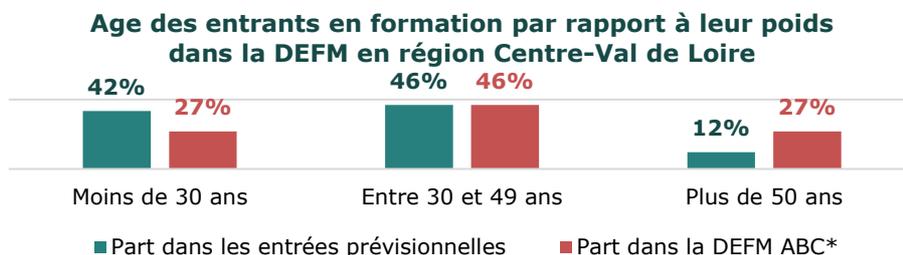
« Concernant le lien avec l'entreprise, il y a la possibilité de développer les DEFIS pour les organismes de formation. On donne une prime s'ils arrivent à déployer un DEFI jusqu'au bout. Des primes pour les sorties en emploi : jusqu'à 300 euros par stagiaire pour les DEFIS. ... On a introduit des pénalités qui contrebalancent... Une mise en demeure quand ils ne mobilisent pas les moyens mis en adéquation. (...) » (Conseil régional).

S'il est bien naturel, notamment dans le contexte économique actuel avec de fortes tensions sur le « marché du travail », d'avoir un regard sur cet indicateur, et bien que la Région estime que le nombre de primes pour sorties positives est faible (estimé à 5% des entrées, notamment à cause des difficultés de collecte des pièces administratives) ; **la prise en compte de publics très éloignés de l'emploi aurait pu venir enrichir d'autres types d'indicateurs de performance des organismes**, en lien avec l'adhésion aux méthodes de formation ou l'apport des séquences en entreprises. Les organismes de formation rémunérés en partie aux taux de sorties positives ont eu tendance à sélectionner les candidats qu'ils jugent comme disposant des meilleures chances d'obtenir un retour à l'emploi rapide.

Enfin, le PIC et le Pacte étaient peu porteurs d'une synergie avec des dispositifs à destination de publics particulièrement éloignés de l'emploi, comme les expérimentations territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) par exemple. L'effort accru sur un public jeune a d'ailleurs provoqué un effet d'éviction des publics seniors de plus de 50 ans, plus susceptibles de cumuler un certain nombre de difficultés. Ils représentaient ainsi en 2022 12% des entrées en formation alors qu'ils pesaient 27% de la DEFM : en Centre Val-de-Loire au 1er trimestre 2022 on comptait 55 610 demandeurs d'emploi de 50 ans et plus et 27 340 jeunes de moins de 25 ans (13,4 %) pour 203 690 demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C

²⁶ Lors du choix des candidats, les formateurs tendent à valoriser des qualités qui demeurent la motivation et le désir d'implication à l'entrée de la formation. Comme nous le développons dans la partie relative à l'axe 2, le PIC n'a eu que peu d'effets sur le contenu des actions Prépa métier en Centre-Val de Loire, hormis la mise en place des référents de parcours. Il y a donc eu très peu d'évolutions des modalités pédagogiques. Par exemple, il n'y a eu aucun changement concernant la durée et les méthodes des parcours qualifiants.

(source Dares-Pôle Emploi²⁷). Les seniors représentent également une part grandissante des allocataires du RSA ²⁸, ce qui rend cette population *de facto* sous-estimée dans les indicateurs officiels de la demande d'emploi en fin de mois.



Source : Tableau de bord entrées Pôle emploi
Date : 2022
Origine : DGEFP

L'exemple des organismes exerçant les actions 100% FOAD est intéressant. Plus encore que pour les actions du conseil régional, **la désintermédiation entre l'accompagnement et l'offre de formation semble être consommée**. Très rapidement après la fin de la crise sanitaire, certains organismes 100% FOAD sont rattrapés par des difficultés de *sourcing*, même si cela semble variable d'une structure à l'autre. Ces dernières ont mis en place des postes commerciaux et des campagnes de communication web pour aller chercher le « potentiel » de personnes à former. Les structures déclarent ne pas avoir été particulièrement sensibilisées au ciblage du public PIC. Les indicateurs sont présentés à l'occasion des comités de pilotage, mais les organismes ne se sentent pas tenus par des « quotas » : **l'objectif est atteint sans essayer explicitement de l'atteindre** (par exemple en mettant en œuvre des moyens spécifiques). Pour un des organismes rencontrés, c'est avant tout le faible niveau des titres proposés qui explique cette atteinte sans difficulté particulière. Il paraît d'ailleurs surprenant, notamment pour les acteurs « nouveaux entrants » sur la formation des demandeurs d'emploi, qu'il soit demandé à des acteurs du secteur privé marchand d'assumer un certain nombre d'objectifs de politiques publiques (public prioritaire, injonction au partenariat), allant à l'encontre même de leurs intérêts financiers.

« Sur le *sourcing* il y a eu deux phases. Pendant le confinement, on a eu un afflux énorme et après ça s'est tari. Pôle emploi nous a dit 'c'est à vous de trouver du monde'. Ils ont fait quelques campagnes de temps en temps. A un moment, on nous a dit que c'était aux Régions de faire la pub du marché pour attirer du monde mais ça ne s'est pas fait. On a déployé des campagnes, on fonctionne énormément avec internet. **Notre service marketing s'occupe de l'acquisition de lead. C'est ce qu'on savait faire avant, mais avec la contrainte de communiquer clairement sur le fait qu'on était dans le cadre d'un marché public et avec un certain nombre de contraintes.** » (Organisme de formation)

L'intégration de publics davantage éloignés de l'emploi sur les actions de formation qualifiantes ne résulte pas d'une volonté explicite lors de la sélection des candidats. Celle-ci résulte davantage de l'évolution de

²⁷ Données CVS-CJO (Insee), Pôle emploi-Dares, STMT.

²⁸ Le non-recours au RSA chez les seniors. Un positionnement politique ? François Testard, Dans Retraite et société 2021/3 (N° 87), pages 231 à 248

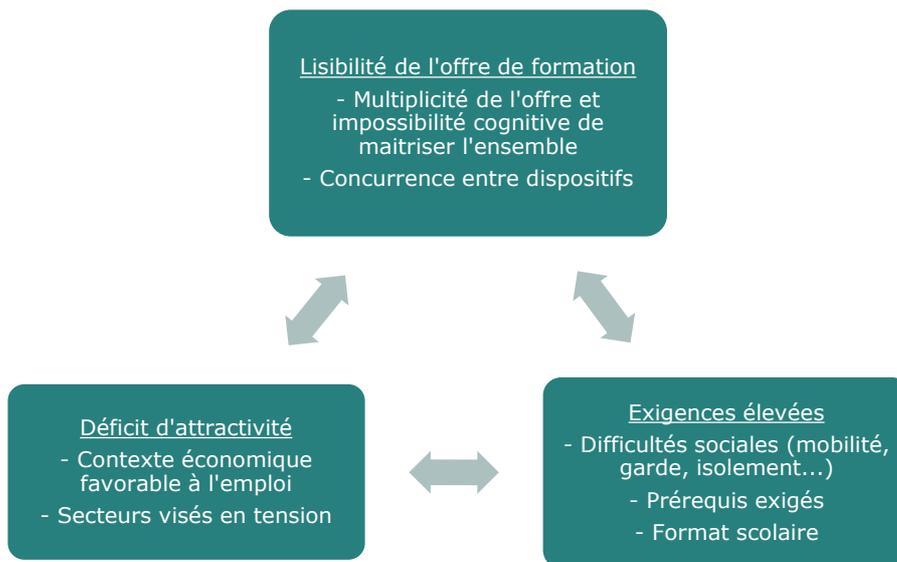
la demande d'emploi : en effet, la diminution du nombre de demandeurs d'emploi entraîne mécaniquement une augmentation de la proportion des moins qualifiés au sein de la DEFM.

2.3. Des difficultés multifactorielles qui ont concerné l'ensemble des acteurs

Un paysage de dispositifs illisibles et des formations peu attractives

Une multiplicité de facteurs, de différentes natures, expliquent les difficultés d'orientation des publics. Ceux-ci concernent tant le manque d'attractivité de la formation ; le niveau d'exigences qui demeure élevé pour un public éloigné ainsi que le déficit de lisibilité du paysage de l'offre existante pour les acteurs orienteurs. Nous avons choisi de développer plus en profondeur ce dernier point, le déficit de lisibilité de l'offre étant largement couvert dans les travaux d'évaluation, et l'échec d'abaissement des exigences étant traité par ailleurs dans ce rapport²⁹. La Région a rapidement identifié ces difficultés et proposé des solutions (mises en place d'aides pour le permis en formation, la revalorisation de la rémunération des stagiaires, la communication sur l'offre de formation dans bus container mobile, le renouvellement des formats de formation etc.) mais cela n'a pas permis de lever structurellement ces difficultés.

Les difficultés de *sourcing* : des causes multiples



- Lisibilité de l'offre de formation : il se révèle presque impossible pour les conseillers de maîtriser l'ensemble de l'offre de formation, notamment sur le segment préqualification et remobilisation, sur un territoire. Les offres sont nombreuses et diversifiées, en termes d'objectifs ainsi que de contenu. Il s'avère difficile pour un conseiller non averti de saisir l'ensemble des nuances au regard des besoins des publics. Cette impossibilité « cognitive » des conseillers s'avère de plus en plus marquée à mesure que l'on s'éloigne des acteurs au cœur du SPRO pour aller vers un champ plus social. Enfin, les orientations sont influencées par les objectifs institutionnels fixés aux professionnels de chaque structure : on peut formuler l'hypothèse que les conseillers privilégient des réponses convenues ou déjà connues au détriment de prestations plus adaptées aux personnes mais mal maîtrisées par ceux-ci.

²⁹ Voir la partie « Une modularisation des parcours via les modules additionnels » (axe 2).

- Des exigences qui demeurent élevées. Du côté des publics, un cumul d'obstacles est également observé également. Ceux-ci rencontrent une diversité de difficultés d'ordre social (mobilité, garde d'enfants, isolement social ...) qui complexifie leur inscription en formation. Celle-ci peut même s'avérer coûteuse. Au-delà de ces difficultés, les publics peu qualifiés ont souvent connu un parcours scolaire chaotique et ne souhaitent pas à nouveau s'inscrire dans un parcours de formation. Enfin, les prérequis à l'entrée d'une formation (notamment certifiante) peuvent demeurer élevés ou inappropriés³⁰.

- Un déficit d'attractivité de certaines actions de formation. Deux facteurs conditionnent la faible attractivité des formations. En période de fortes tensions de recrutement, les personnes précaires dont la capacité de projection dans l'avenir et la perspective d'augmentation d'un niveau de revenu grâce à la formation sont moindres privilégient la reprise d'un emploi même précaire³¹. Par ailleurs, les organismes de formation se sont retrouvés confrontés à la difficulté de mobiliser le public sur des formations concernant les métiers en tension (volontairement ciblés pour faire l'objet de formations dans le cadre du PIC). Pour pallier ces difficultés, les acteurs mettent en place nombre d'actions « d'attractivité » des métiers. Le postulat est que le métier n'est pas attrayant car méconnu, ou que les publics entretiennent des représentations erronées concernant celui-ci. Les différentes tentatives de valorisation des métiers mises en œuvre par les organismes de formation ou les acteurs du service public de l'emploi ont certes le mérite d'exister, mais elles n'ont pas d'impact sur les conditions d'exercice du métier si aucune évolution n'est réalisée par les employeurs³². Un exemple très concret est celui des organismes mettant en œuvre des formations pour les aides à domicile (titre AVDF). Nombre d'actions de communication et de valorisation autour de ce métier ont été mises en œuvre, parfois en ayant recours à des procédés « innovants » (comme le fait de faire appel à des influenceurs via les réseaux sociaux). Or, les conditions de rémunération et de travail restent insuffisantes pour un certain nombre de structures employeuses (compensation des trajets en voiture, heures hachées, manque d'encadrement sur le terrain notamment lors de la prise de poste, faible qualification des intervenantes etc.)³³. L'échec de la coïncidence entre demande sociale et l'offre de formation, semble difficilement reprochable aux acteurs sourceurs du SPE ou aux organismes de formation qui peinent à remplir leurs actions de formation.

« Sur les métiers d'aide à la personne, **certaines entreprises commencent juste à faire un gros boulot sur l'attractivité de leurs métiers.** Avec la prise en compte de tous ces temps qui pouvaient exister mais qui n'étaient pas pris en compte et qui en faisaient des métiers pas payants. Déjà il faut investir dans un parc automobile, organiser des aménagements de planning par exemple pour prendre en compte des horaires sur les sorties d'école ; et d'essayer de proposer des temps plein lissés sur l'année. »
(Organisme de formation)

Cet exemple souvent cité permet également de souligner la tension qui a traversé l'ensemble du PIC : utiliser la formation pour répondre de façon quasi immédiate aux besoins des entreprises (via des actions d'adaptation par exemple), même sur des postes peu qualifiés, ou remplir l'objectif de plus long terme de montée en compétences de l'ensemble de la population, comme cela était à la base l'esprit du Plan

³⁰ Voir la partie précédemment citée.

³¹ Cette idée est développée dans la partie « Une sécurisation des parcours via l'accompagnement social des stagiaires qui reste à développer » (axe 2).

³² Le manque d'implication des employeurs dans le PIC est détaillé dans la partie relative à l'axe 4, « L'occasion manquée de l'AFEST ».

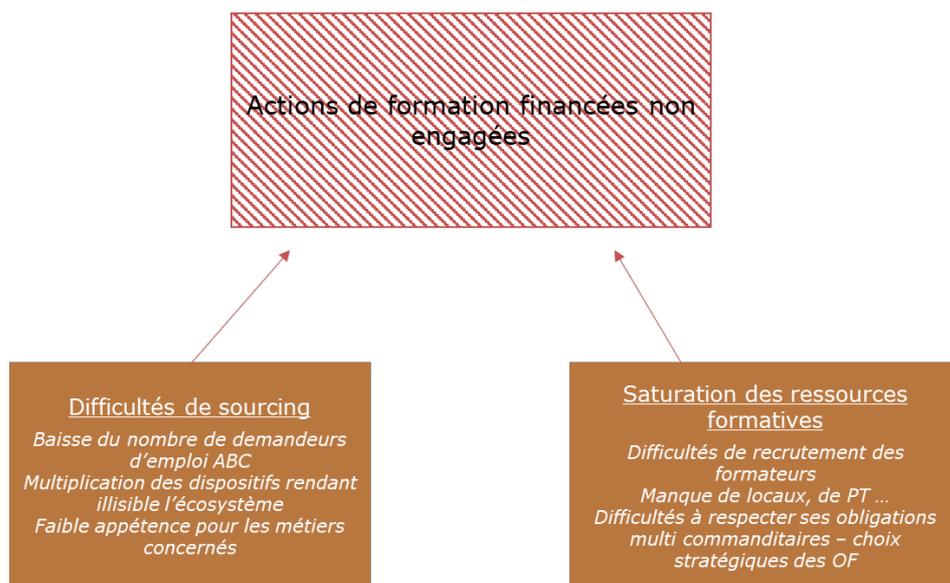
³³ La DARES publie régulièrement des études sur les natures de tensions relatives à des regroupements de métiers (manque de compétences, manque d'attractivité notamment). Cet outil n'a pas été mobilisé pour la définition des offres de formation (ciblage des métiers n'arrivant pas à recruter par manque de compétences).

d'investissement dans les compétences tel que présenté dans le rapport Pisani Ferry. Comme le souligne un interlocuteur régional : « *On n'a pas augmenté la qualification des demandeurs d'emploi, mais on a les a rendus employables* ». Un défaut du PIC tient d'ailleurs dans l'occultation de la question des emplois considérés comme « peu qualifiés » qui correspondent à une partie des emplois « en tension », qui sont caractérisés par toute une série de travers (mauvaises conditions de travail, horaires atypiques, temps partiel contraint, contrats précaires, bas salaires, etc.), des compétences invisibilisées et sous-estimées ainsi que des exonérations de cotisations patronales³⁴ qui n'incitent pas à les monter en qualification et en rémunération. Or ces emplois dégradés apparaissent comme le « réceptacle » des personnes peu qualifiées sans qu'il y ait besoin de recourir à des formations qualifiantes préalables sauf à engager un vaste programme d'incitation à leur montée en qualification et en amélioration des conditions de travail. Un plan d'investissement dans les compétences des moins qualifiés supposerait peut-être une politique simultanée et combinée de montée en compétences des emplois peu qualifiés et de développement d'organisations du travail qualifiantes.

Un écosystème formatif saturé

L'augmentation du nombre d'entrées en formation a été limitée par les difficultés de sourcing, elle est également liée à la saturation des ressources humaines et logistiques disponibles sur le territoire pour ouvrir des sessions de formation. Une des plus-values centrales du PIC par rapport aux précédents plans reposait sur le caractère pluriannuel du Plan. Cela a permis à la Région, outre l'augmentation quantitative du nombre de places, l'expérimentation d'un certain nombre de nouvelles actions avec la volonté de travailler d'abord sur un mode expérimental, en vérifiant l'adéquation des moyens proposés avec les objectifs poursuivis. En cela, la Région a évité les écueils régulièrement observés lors des appels à projet lancés dans des laps de temps très courts, et dont la plus-value d'un point de vue de l'innovation pédagogique peut être questionnée. Cette progressivité des engagements des dépenses dans le cadre d'un doublement du budget a eu un impact qualitatif important des équipes de la direction de la formation en termes d'enrichissement et de diversification des activités. Le lissage des crédits du PIC jusqu'à la fin de l'année 2023 n'a pas suffi à permettre l'entier engagement de l'enveloppe PRIC.

³⁴ Les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires s'élevaient à 21 milliards d'euros en 2015. En y ajoutant les baisses de taux de cotisations d'allocations familiales décidées dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, les allègements généraux de coût du travail jusqu'à 1,6 Smic atteignaient 25 milliards d'euros en 2015.



L'importance des financements (doublement du budget formation) a eu du mal à être absorbé par l'écosystème. **Les difficultés de recrutement (notamment des formateurs ou ingénieurs de formation) au sein des organismes ont été fréquemment soulignées**, avec une pénurie de main d'œuvre sur ce secteur – à la fois du côté des organismes de formation mais également du côté des cabinets censés les accompagner sur leur modernisation dans le cadre de Trans'Formation (les difficultés à attribuer ce marché en témoignent). C'est d'autant plus le cas que ces dernières années, le secteur a connu une grande flexibilisation. Conjuguée à la logique de financement par appels à projet et d'actions non pérenne, **cela a fortement développé une précarisation mais aussi une libéralisation du métier de formateur et alimenté les tensions de recrutement**³⁵. Cette évolution se retrouve également dans une moindre mesure, parmi les institutions et les partenaires du champ de la formation³⁶. L'ensemble de ces facteurs expliquent que les organismes de formation aient parfois été contraints à arbitrer entre les sessions de formation à ouvrir en priorités. Ainsi, nombre de formation prévues n'ont finalement pas été engagées.

³⁵ Le métier de formateur, qui englobe les métiers de « Formateurs et animateurs de formation continue » et de « Moniteurs d'école de conduite », apparaît comme fortement en tension (indicateur de niveau 4 sur une échelle de 5). Il est caractérisé par des intentions d'embauche importantes (4 sur 5). Selon l'étude, les formateurs sont confrontés à une certaine précarité (la « non-durabilité de l'emploi », qui renvoie au nombre de postes proposés en contrats courts ou à taux partiel, s'établit à 3 sur 5).

³⁶ En région Centre-Val de Loire, les crédits du Pacte ont permis de financer des postes liés à de l'ingénierie au sein de l'ARML (2 postes), du Carif Oref (5 postes), pour la RHF de l'Agefiph (1 poste) et au sein des services du conseil régional (13 postes).

3. Mise en perspective : l'orientation, une fonction sous-évaluée et sous-instrumentée

Evoquer la question de l'orientation postscolaire renvoie à la loi de 1971 relative à la FPC qui a occulté cette problématique : « *Force est de constater qu'en revanche l'orientation ne constitue plus le second volet indispensable du dispositif de formation. Elle n'apparaît pas dans la loi sur la formation professionnelle continue. (...) L'absence de disposition relative à l'orientation dans le domaine de la formation continue ouvre la porte au pluralisme et à la dispersion des efforts.* »³⁷. La loi n'intégrera pas non plus une réflexion sur les fonctions de validation et de certification et ne permettra pas d'asseoir un cadre cohérent d'accès aux programmes publics de formation destinés aux publics prioritaires. La notion d'orientation sera également édulcorée par le caractère prescriptif de l'accès à certaines formations pour les demandeurs d'emploi. L'histoire des dispositifs de formation et d'insertion est donc riche d'enseignements sur la nécessité d'intégrer la question des conditions de mobilisation et d'engagement des publics peu qualifiés, globalement rétifs à « retourner à l'école », peu convaincus de l'intérêt de la formation mais aussi enclins à sous-estimer leurs capacités à apprendre.

Des structures peu préparées aux finalités du PIC

La dynamique d'engagement des publics dans le cadre du PIC a été enrayée du fait, qu'en dehors de Pôle Emploi, une partie des services d'accueil concernés n'ont pas été, pendant des décennies, mobilisés directement sur les objectifs des politiques de formation et d'emploi. Le chômage de masse et de longue durée a plutôt favorisé les dispositifs d'attente, d'accompagnement et de prise en charge relevant du traitement social notamment pour la partie la plus âgée de cette population. Par ailleurs, l'articulation orientation/formation s'est longtemps centrée sur les publics jeunes et les dispositifs de « seconde chance » comme semblant de continuation de l'orientation postscolaire. Cela au détriment de l'orientation professionnelle tout au long de la vie qui est restée, depuis les années 80, un concept étriqué et marginal qui a entravé une partie des ambitions du PIC.

Les objectifs régionaux du Pacte visaient à une incitation à la formation des publics les plus réticents à s'y engager et à mobiliser les structures de proximité susceptibles de sensibiliser ces populations (maires des communes rurales, services sociaux des départements d'accompagnement des allocataires du RSA ou l'APA, acteurs associatifs de lutte contre l'illettrisme, services jeunesse des villes, services de prévention spécialisés, services sociaux des CCAS et des CIAS, centres sociaux, services de la CAF...). En Centre-Val de Loire, comme dans d'autres régions, la coordination des acteurs du SPRO autour du schéma d'action du PIC n'a pas été de soi car il reposait sur un dispositif de formation faiblement articulé avec un secteur de l'orientation fragmenté : « (...) en France, l'orientation scolaire et professionnelle n'a pas été construite pour prendre en compte les individus dans la singularité de leur trajectoire mais plutôt en fonction de découpages administrativo-juridiques engendrés par les cloisonnements des sous-secteurs de l'action publique, selon les spécificités de leurs catégories cibles : les scolaires, les jeunes en insertion, les demandeurs d'emploi, les salariés en reconversion, les travailleurs handicapés, etc. De la sorte, cette anarchie organisée s'est imposée au détriment de l'affirmation politique

³⁷ Caroff, A. 1987. *L'organisation de l'orientation des jeunes en France* » Editions EAP.

d'une orientation professionnelle comme élément clé du droit à la qualification affirmé de manière récurrente depuis plus de vingt ans. »³⁸

Par ailleurs, un programme ambitieux de montée en compétences de populations stigmatisées en matière d'embauche doit se construire avec les structures d'accueil de ces publics et les mobiliser en matière de prescription, de suivi des parcours. Ce préalable était d'autant plus nécessaire que le pilotage HCC/Conseils régionaux/Pôle Emploi avait une faible légitimité auprès d'une grande partie des acteurs du SPRO et des structures supposées y apporter leurs concours. D'une manière générale, nombre d'acteurs du SPRO ne considèrent pas leur fonction sous l'angle de l'orientation vers une offre de certification professionnelle étroitement spécialisée et technique considérée comme trop sélective pour les publics dont ils ont la charge³⁹. Concernant les jeunes, l'expérience récente de la Garantie jeunes⁴⁰ militait pour une implication systémique des composantes du SPRO dans la construction du PIC et l'accompagnement des parcours et non pas dans une simple logique « d'alimentation » d'une offre de formation pré-programmée. Ainsi les bénéficiaires de la Garantie jeunes sont suivis pendant douze mois par les missions locales dans un premier temps collectivement par le biais d'ateliers de mobilisation puis individuellement dans un parcours cumulant les mises en situation professionnelle (stages, immersions, périodes d'emploi). Le PIC supposait un élargissement de cette approche par d'autres composantes du SPRO ou du moins un espace d'échange permettant d'y travailler et qui aurait pu nourrir les initiatives de tiers-lieux. De ce point de vue il était difficile pour la Région de réunir ces conditions compte-tenu des limites de son champ de compétences au regard des prérogatives de Pôle Emploi.

Une implication insuffisante du SPRO dans le rapport au travail des publics

L'implication des structures d'accueil et d'accompagnement des publics peu qualifiés est donc une donnée essentielle de la réussite des parcours mais suppose un travail important de prescription où la dynamique collective est importante, puisqu'il s'agit non pas seulement d'inciter à se former mais à démontrer le lien avec les besoins des entreprises. En effet une grande partie du public « éloigné de l'emploi » ne correspond guère au postulat que la formation représente le seul préalable à l'accès à l'emploi, comme cela est analysé depuis longtemps : *« Pour les chômeurs de longue durée, plus que pour d'autres, la formation ne devrait pas précéder l'insertion professionnelle et donc le travail, sinon même l'emploi. (...) La formation devrait en quelque sorte partir du travail, de l'exercice de l'activité, non seulement pour qu'elle soit motivante mais aussi pour être en mesure de construire des connaissances ou des compétences effectivement opérationnelles »⁴¹*. Ce constat ancien explique l'intérêt de toutes les formes de remise en activité de cette population, que ce soit par le biais de l'IAE ou d'expérimentations de type TZCLD ou les actions de formation en situation de travail (AFEST). Ces dispositifs peinent cependant à être combinées avec le système de formation professionnelle ou même la VAE pour des raisons de cloisonnements budgétaires et de statuts des bénéficiaires. **Le PIC n'a pas vraiment remis en cause cette situation en minorant la question de la reconstruction du rapport au travail comme préalable à l'accès à la formation**, or cette option doit être travaillée par les structures d'accueil et d'orientation et nourrir également la prescription du parcours.

³⁸ Verdier, E. 2010. « Postface - L'orientation scolaire et professionnelle : entre assignation et idées floues, l'anarchie organisée », Formation emploi n°109 | janvier-mars.

³⁹ Faute de lien avec les certificateurs, les structures du SPRO (sauf à une époque lointaine les psychologues de l'AFPA) ont une vision indifférenciée et une méconnaissance des diplômes, des titres professionnels ou des CQP et des formations qui les préparent.

⁴⁰ 29 % des bénéficiaires étaient en emploi 8 mois après l'entrée en dispositif, 41 % au bout de 19 mois (Dares Analyses n° 018 - avril 2019).

⁴¹ Germe, JF. 1992. « Quel rôle pour la formation ? » - *Le chômage de longue durée, comprendre, agir, évaluer* - éditions Syros Alternatives. Pages 559 et 560.

Le rapprochement entre les composantes du SPRO et les entreprises a été insuffisamment incité, rééditant une partition peu efficace où l'orientation se concentre sur les besoins des personnes et l'appareil de formation qualifiante se concentre sur les besoins des entreprises. Seul Pôle Emploi a eu l'occasion de pouvoir construire une telle synergie disposant d'une offre de formation d'adaptation aux besoins « immédiats » en compétences du côté des entreprises. Les échanges avec Pôle Emploi CDVL montrent que le suivi des parcours et des sorties de formation s'est consolidé en lien avec un assouplissement des critères d'accès à l'offre de formation de publics ne relevant pas de l'indemnisation de l'assurance-chômage.

L'insuffisante association d'une grande partie des composantes du SPRO à la conception du PIC (notamment au niveau national), voire à l'élargissement de la notion de parcours, et l'absence d'un financement dédié à cette fonction a entretenu la dispersion des ressources du SPRO et alimenté les difficultés du *sourcing*. Mobiliser les composantes du SPRO autour d'une montée en puissance de l'accès à la formation nécessitait au minimum un développement des ressources humaines et des méthodes dédiées à cette finalité.

L'objectif d'une massification de l'accès à la formation qualifiante dans un contexte d'amélioration du marché du travail et de difficultés de recrutement nécessitait également d'élargir la maille de repérage de publics potentiellement concernés comme les NEETS et autres populations « invisibles ». Ce repérage impliquait d'initier des partenariats nouveaux avec des acteurs « de proximité », des espaces nouveaux de rencontre, des initiatives citoyennes, associatives et bénévoles relevant de dynamiques sociales d'intérêt général visant à reconstituer des liens avec les populations menacées de désocialisation. Ce type d'approche peut déboucher sur des avancées pratiques à condition que les structures institutionnelles disposent des ressources et de modes d'organisation capables de fédérer, de suivre et de relayer ces initiatives par nature très dispersées. Tout cela suppose beaucoup de disponibilités, de temps d'échanges, de déplacements qui ne vont pas de soi et nécessite en fait davantage de moyens institutionnels alors même que les apports des associations et de la société civile sont souvent interprétés comme une façon de remédier aux limites des services publics.

Le PIC a sous-estimé les questions d'organisation et d'instrumentation de l'accompagnement des populations prioritaires et s'est peu appuyé sur le conseil en évolution professionnelle (CEP) issu de la loi du 5 mars 2014 concernant les actifs peu qualifiés⁴². Le « rapatriement » de tous les publics « éloignés de l'emploi » dans le champ de la politique de l'emploi supposait un investissement à l'égard des composantes du SPRO sur les notions de reconstruction du rapport au travail, de montée en compétences, de qualification professionnelle afin d'initier une approche partagée de la prescription en termes d'objectifs et d'étapes. Cette situation a conduit la Région, avec l'accord tacite de Pôle Emploi, au transfert d'une partie des fonctions de *sourcing*, d'orientation et de suivi des parcours vers l'appareil de formation pré-qualifiant (certes déjà rompu à la mise en place de prestations relevant de la « resocialisation », de la « remotivation » ou du « projet professionnel »). Mais cette évolution soulève une autre problématique de type budgétaire : les fonctions d'orientation sont largement subventionnées alors que les prestations de formation relèvent du marché concurrentiel ... La porosité entre les deux domaines pose question.

⁴² Selon l'arrêté du 16 juillet 2014 fixant le cahier des charges du CEP prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail, ce dispositif : « constitue un processus d'appui à tout actif pour faire le point sur sa situation professionnelle, et, le cas échéant, élaborer et formaliser un projet d'évolution professionnelle quelle qu'en soit la nature (insertion professionnelle, mobilité interne ou externe, reconversion, reprise ou création d'activité...). ».

Axe 2. Accroître la continuité et la cohérence des parcours de formation

Un deuxième enjeu du PIC était d'accroître la continuité et la cohérence des parcours de formation, notamment en articulant mieux formation et accompagnement vers l'emploi. L'objectif affiché était de lutter contre les ruptures des parcours de formation, promouvoir l'accompagnement au sein des actions, encourager la fluidité à chaque étape. Très concrètement, cela pouvait par exemple passer par la mise en place de parcours itératifs (articulation de phase formative et de phase d'expérimentation par le travail) ou la mise en place de parcours certifiants. Une partie des questionnements évaluatifs concernaient le lien avec les entreprises, sujet que nous avons choisi de traiter dans la 4^e partie de ce rapport.

Cet enjeu s'est traduit par plusieurs questions évaluatives dans le cadre de l'évaluation :

- Comment l'ensemble ces nouveaux enjeux ont été mis en œuvre, concrètement, par les différents opérateurs ? Quelles évolutions dans les pratiques (d'orientation, de prescription) repère-t-on par rapport à la période antérieure en la matière ? Quelles ont été les innovations effectives (innovations de pratiques, de partenariat, autre...) développées pour proposer un accompagnement « *vers, pendant, et après* » la formation ?
- Comment et avec quels acteurs ces parcours ont-ils été réfléchis puis définis ? En particulier, quel a été le rôle des organismes de formation ?
- D'un point de vue institutionnel, sur quel diagnostic s'est appuyé cette rénovation des parcours ? Quel était le diagnostic initial porté sur la fluidité des parcours de formation, les risques de rupture ?
- Dans quel mesure l'outil de la commande publique - censé être rénové dans le cadre du déploiement du PIC - a-t-il pu être un levier pour rénover les parcours via l'introduction de formes de modularité ou de certifications ? Jusqu'où une plus grande individualisation des parcours a pu se mettre en œuvre ? Comment cela contribue-t-il à la mise en place de parcours intégrés - (de l'acquisition de savoirs de base à une certification) ? Quelle lisibilité de l'offre ? Y a-t-il une doctrine stabilisée partagée par les opérateurs sur la façon de mettre en œuvre les parcours de formations d'un point de vue financier ?

Cette partie se propose de revenir sur les avancées permises dans le cadre du Pic qui avaient pour objectif de répondre à la mise en place de parcours « sans couture ». En Centre-Val de Loire, le renforcement du partenariat territorial entre acteurs a été identifié comme un vecteur central pour la mise en cohérence des différentes étapes des parcours des stagiaires (1). La région a également mis en place différents outils pour accroître la fonction d'accompagnement et l'individualisation des parcours de formation (2). Cependant, ces avancées semblent avoir davantage concerné les premières « briques » du parcours de formation que le segment qualifiant (3).

1. Le partenariat comme vecteur de cohérence des parcours

Dans le cadre du Pic et par le biais du PRF 2021-2024, la Région s'est attelée à la promotion du partenariat entre organismes de formation dans l'objectif de favoriser la continuité des parcours. Une plus grande interconnaissance entre les organismes de formation devait permettre une meilleure articulation entre les différentes séquences de formation, diminuant ainsi le risque de parcours "à trous". La Région a notamment incité aux consortiums (1.1), entre organismes pré-qualifiants et qualifiants. Les Tiers-Lieux de Compétence ont également représenté un outil visant à développer les coopérations et l'interconnaissance entre organismes de formation (1.2). D'autre part, le Pic a également été l'occasion de renforcer la coordination partenariale à l'échelle infrarégionale (1.3). Cependant cet objectif de parcours "sans couture" a peu été intégré en amont de l'offre de formation par les composantes du SPRO supposé maîtriser l'orientation et certains volets de la prescription.

1.1. Le consortium, un outil privilégié du nouveau PRF

L'exigence aux partenariats entre acteurs

Le PRF 2021-2024 exige des organismes de formation **une plus ample coordination dans le cadre de la réponse aux demandes de formation régionales**, en les incitant à se constituer en groupements. L'objectif est de créer davantage de passerelles entre les organismes et de fluidifier pour les stagiaires le passage d'un temps de formation à un autre. Ainsi, les réponses en groupement sont d'autant plus souhaitées quand elles rassemblent des organismes du pré-qualifiant et du qualifiant, puisque le passage de l'un à l'autre constitue un moment particulièrement charnière pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

« Les organismes de formation sont incités à répondre en groupement pour les sortir de l'isolement et pour avoir des logiques de partenariat et coopération, entre petits et grands organismes de formation notamment. Cette incitation est nouvelle dans ce PRF. Sinon les opérateurs n'arrivaient pas à se parler, les prérequis en sortie d'une brique à l'autre ça ne matchait pas. Les partenaires doivent se parler s'ils veulent aller chercher des partenaires pour remplir l'entièreté de l'offre. Les organismes de formation étaient habitués à travailler sur l'un ou l'autre. » (Conseil régional)

L'encouragement des consortiums s'inscrit aussi dans un objectif plus structurel qui concerne la transformation de l'appareil de formation, **en luttant contre la fragmentation de l'offre et l'isolement des organismes**. En effet, la Région Centre-Val de Loire se caractérise par un éclatement des compétences et des champs d'action entre les différents acteurs de la formation : séparation entre l'offre qualifiante et pré-qualifiante, dissociation du champ social et insertion du reste des parcours de formation, etc. L'objectif de la Région était donc de multiplier les ponts entre les différents domaines d'action afin de construire un écosystème de la formation plus intégré et d'assurer ainsi une meilleure réactivité dans l'enchaînement des parcours des publics. Cette nouvelle injonction au partenariat devait être bénéfique pour les organismes de formation eux-mêmes : les partenariats inter-organismes de formation leur permettent en effet d'assurer un certain taux de remplissage de leurs formations. Ceci est notamment vrai

pour les organismes du qualifiant, quand ils s'associent à des organismes du pré-qualifiant, qui ont moins de mal à capter des publics. L'exigence au partenariat impulsait aussi un **changement de paradigme, en visant à amoindrir les logiques de concurrence entre organismes de formation**, ces dernières pouvant nuire à la continuité des parcours. Avec le nouveau PRF, la Région tient un rôle d'intermédiation et attend désormais des organismes de formation, précédemment considérés comme des prestataires sur un marché très compétitif, de travailler main dans la main dans l'intérêt des publics. Concrètement, plusieurs organismes de formation ont donc répondu au PRF dans le cadre de consortiums multi-composantes. La politique visant à privilégier des consortiums a d'ailleurs déjà été développée dans d'autres régions depuis quelques années⁴³. Plusieurs organismes font part de parcours facilités grâce à ces nouvelles stratégies de partenariats inter-organismes. Certains ont ainsi développé des coopérations avec d'autres organismes, dans l'objectif de diversifier et enrichir le déroulé des parcours de formation. Pour les actions pré-qualifiantes, ces coopérations permettent plus précisément de rendre plus concrets les parcours, en familiarisant les stagiaires avec les actions qualifiantes (en favorisant par exemple des semaines d'envoi des stagiaires sur des plateaux techniques). Néanmoins, hormis ces retours qualitatifs, nous manquons de données objectives recensant les impacts des stratégies partenariales à l'échelle régionale sur les parcours des stagiaires⁴⁴. Si cette dynamique impulsée pour stimuler les coopérations et partenariats entre organismes de formation repose sur des intentions pertinentes en théorie, les impacts concrets sur les parcours des stagiaires sont encore difficilement mesurables, en raison de ce manque de données.

La demande de réponse en consortium s'est en outre doublée d'une **exigence renforcée vis-à-vis du maillage territorial**. La Région a en effet imposé de nouvelles obligations aux 23 bassins d'emploi : trois actions de formation qualifiante doivent s'y dérouler *a minima* chaque année. La refonte du modèle de financement a été pensée pour appuyer les organismes de formation dans la mise en œuvre de ces nouvelles exigences : l'augmentation du prix de la formation et l'aménagement de financements hybrides (heure formateur, forfait par groupe, etc.) sont censés garantir l'ouverture d'une formation, même si le nombre de stagiaires est inférieur au nombre théorique garantissant l'équilibre économique pour les organismes de formation (soit environ 12 personnes en cas de rémunération par heure stagiaire). Ces nouvelles obligations avaient ainsi pour but d'assurer un accès et un maintien dans la formation, notamment pour les publics résidant dans des zones rurales.

La formation pré-qualifiante, une offre clé reprise par la Région grâce aux crédits du PIC

L'exigence de développer les partenariats inscrits dans le PRF 2021-2024 n'aurait pas pu voir le jour si la Région n'avait pas récupéré des segments conséquents de l'offre de formation pré-qualifiante, auparavant aux mains de Pôle Emploi. **C'est entièrement par le biais des financements du PIC que la Région a pu muscler son offre pré-qualifiante** et reprendre la main sur l'achat d'actions comme le FLE, la RAN ou encore Alpha, insérées au sein du PRF 2021-2024. Ce type d'actions constituent du point de vue de la Région les « premières marches » du parcours, visant des objectifs variés comme l'appui à l'élaboration du projet professionnel, la remobilisation sociale, la remise à niveau en matière de savoirs de base, ou encore l'apprentissage du français. La Région disposait certes d'une offre Visa, mais qui était peu étayée (la durée maximale était de 80 heures) et dont les modalités n'étaient pas pleinement adaptées aux publics

⁴³ Déjà en 1994, le programme PAQUE comportait l'obligation pour les organismes de formation de créer des consortiums afin d'accueillir un nombre minimal de jeunes en formation.

⁴⁴ Les outils de suivi mis en place ne permettent pas à ce stade de reconstituer les parcours de formation pour un même stagiaire.

les plus éloignés de l'emploi et de la formation (heures de formation non rémunérées donc peu attractives). La reprise des actions de formation pré-qualifiante par la Région s'est donc inscrite dans une logique de bon sens : il apparaît en effet plus cohérent de centraliser l'achat de formation qualifiant et pré-qualifiant dans les mains d'un seul acteur, afin d'harmoniser les modalités de mise en œuvre et les articulations entre les différentes actions.

1.2.Des Tiers-lieux de Compétences comme outils de mutualisation entre organismes de formation

La Région a lancé en avril 2021 un appel à projet concernant la création de « Tiers-Lieux de Compétences » sur les bassins d'emploi. Le but des Tiers-Lieux de Compétences est de rassembler et faire travailler ensemble différentes catégories d'acteurs (par exemple des acteurs économiques, associatifs, de l'insertion, des organismes de formation, etc.), dans l'objectif de développer les compétences, afin de répondre aux besoins des publics, des entreprises et du territoire. Pour cela, les Tiers-Lieux doivent déployer de multiples activités, telles que des ateliers, des réseaux d'entraides, des espaces de co-working, de la médiation numérique, des espaces multimodaux, un fablab, etc. Ces Tiers-Lieux de Compétence mobilisent fortement les crédits du Pacte en Centre-Val de Loire, avec 8 600 000€ initialement alloués au projet. Aux crédits du Pacte s'ajoutent différents co-financements, incluant par exemple des fonds européens, la Banque des territoires, le soutien des collectivités territoriales, etc. Ce projet a en outre bénéficié d'un abondement financier de l'Etat, issu de l'appel à projet similaire lancé au niveau national quasi-simultanément. **Cet appel à projet ambitieux avait pour visée générale de favoriser les coopérations entre acteurs à l'échelle territoriale, tout en portant une forte coloration thématique portant sur la formation professionnelle.** Le cahier des charges présente en effet les Tiers-Lieux comme des « lieux de rencontre et de dialogue, de partage et de transmission », et incite les acteurs à « répondre en consortium ».

« Tout d'abord, un Tiers-Lieu de Compétences revêt toutes les caractéristiques constitutives de l'ADN d'un tiers-lieu. [...] En sus de cet ADN, le Tiers-Lieu de Compétences a ce « grand plus » du volet « compétences ». Dans son projet d'ancrage et de développement territorial, il facilite l'accès à des opportunités et une offre de services permettant le développement des compétences, en s'articulant avec une offre de formation déployée par ailleurs par des organismes de formation [...]

La coordination et la coopération entre acteurs d'un ou de plusieurs territoires (collectivités territoriales, acteurs de l'orientation et de la formation, entreprises, etc.) sont fortement encouragées. En effet, sont ici recherchés des projets associant différents partenaires autour d'une tête de réseau [...] L'appel à projets encourage donc le renforcement des coopérations existantes et la création de coopérations originales entre acteurs publics et privés d'un territoire, acteurs historiques et émergents dans une logique d'innovation, en remettant au cœur des actions les besoins et attentes des bénéficiaires. » (Extrait du cahier des charges de l'appel à projet Tiers-Lieux de Compétence)

Au-delà de la dynamique partenariale à impulser entre les différents acteurs d'un territoire, les Tiers-Lieux étaient également pensés plus précisément comme des **outils favorisant la coopération entre les organismes de formation à plusieurs niveaux**. Les Tiers-Lieux sont pensés comme des espaces d'échanges, où les organismes peuvent se rencontrer et travailler davantage ensemble. Ces lieux sont ainsi censés stimuler la capitalisation et l'essaimage des bonnes pratiques au sein de l'écosystème territorial de la formation. Ils peuvent également permettre la mutualisation de matériel et de plateaux techniques, dont l'achat peut être financé par les subventions d'investissement régionales dans le cadre de l'appel à projet. Ils peuvent également permettre le partage d'ingénierie et de ressources humaines. Notre évaluation est intervenue à l'automne 2022 après que deux premières phases de dépôt de dossier se sont achevées. Ainsi, peu de projets avaient eu le temps de se développer et de mûrir. Les entretiens avec les organismes de formations suggèrent toutefois que les intentions du cahier des charges en matière de coopération inter-organismes commencent à se concrétiser dans certains Tiers-Lieux. Les plus-values des projets résident à ce stade surtout dans **l'accès à du matériel pédagogique onéreux et la mise à disposition d'espaces de formation** pour les stagiaires.

Parmi les deux projets de Tiers-Lieux ayant déjà émergé au moment de notre enquête et que nous avons donc pu étudier, l'un d'eux fournit **un exemple intéressant de coopération entre des sphères d'ordinaire peu en lien, et réunies dans le cadre du Tiers-Lieu par le vecteur de la formation professionnelle**. Des acteurs de l'éducation populaire et de l'insertion y travaillent conjointement pour proposer des expériences d'apprentissage à des publics jeunes peu qualifiés et éloignés de l'emploi. En parallèle, une structure propose des activités de conseil en matière d'innovation pédagogique à destination des organismes de formation. L'idée de ce projet préexistait à l'appel à projet régional, mais ce sont les financements permis dans le cadre du projet de Tiers-Lieux de compétences (particulièrement souples) qui lui ont permis de voir le jour. Initialement, il avait notamment pour mission de favoriser et organiser les séjours à l'étranger pour les publics jeunes, sous la forme de services civiques, volontariat, ou chantiers internationaux. En étant décliné grâce à l'appel à projets, le projet a pris une autre coloration, s'axant davantage sur des objectifs concernant la formation, l'insertion professionnelle et la priorisation de publics en difficultés. Le mélange des deux approches (éducation populaire et insertion) au sein d'un même lieu a produit des effets qui n'étaient pas forcément escomptés initialement mais qui s'avèrent potentiellement prometteurs. Ce Tiers-Lieu porte en effet l'ambition de travailler sur l'employabilité des publics jeunes avec des méthodes différentes de l'ordinaire, moins institutionnalisées, et davantage centrées sur l'écoute des jeunes et la prise en compte de leurs appétences. Un travail sur les compétences des jeunes acquises lors d'expériences à l'étranger et d'entrepreneuriat ainsi que leur transférabilité est en projet pour valoriser les apports de ce type d'expérience sur des parcours d'insertion des jeunes.

Un autre Tiers-Lieu étudié dévoile lui aussi un projet partenarial fort, ayant pour but la montée en technicité des salariés dans un domaine précis particulièrement prégnant sur le territoire, et le développement d'une offre de formation dans ce champ, pour répondre aux besoins en recrutement. Ce Tiers-Lieu a donc également une forte visée de valorisation territoriale, et est à ce titre fortement soutenu par la collectivité, membre du consortium le portant. Néanmoins, ce projet partenarial s'est avéré être davantage mu par des acteurs économiques, et les organismes de formation y ont pour l'instant un rôle encore peu affirmé. Si certains acteurs du consortium militent pour que les organismes de formation trouvent leur compte dans ce projet et s'y investissent pleinement, pour d'autres membres, et pour certains des organismes de formation eux-mêmes, leur implication semble plutôt se résumer à venir répondre aux besoins que les entreprises leur auront fait remonter, laissant donc de côté les intentions initiales faisant des tiers-lieux de compétences des espaces de rencontres inter-organismes de formation, d'échanges de pratiques, favorisant l'innovation pédagogique.

Zoom. Exemple d'un projet de Tiers-Lieu investigué

D'une manière générale les projets de tiers-lieux illustrent une certaine polarisation des initiatives suscitées par les abondements budgétaires du PIC. D'un côté nombre de projets sont dédiés aux publics-cibles et se définissent comme des leviers « préparatoires » visant à favoriser leur engagement dans un parcours qualifiant, de l'autre, des projets, moins nombreux, visent à résoudre les difficultés de recrutement qui affectent de nombreux secteurs d'activité. Or le défi du PIC était de faire converger et d'articuler les réponses destinées aux moins qualifiés et celles visant à répondre aux besoins des entreprises.

Un des tiers-lieux investigués est assez éloigné de cette hypothèse, il repose sur l'aménagement d'un local de 400 m² autour d'objectifs assez flous : lieux de détente et de « créativité », d'accueil, d'information, un FabLab, une cuisine, salle de formation classique, un espace « numérique », etc. Le TLC devrait devenir un espace citoyen d'échanges à vocation locale et en même temps un lieu de promotion d'une filière sectorielle de haute technologie. Ce local prévu pour accueillir ce tiers-lieu ne semblait pas être structuré sous l'angle d'une approche didactique des métiers concernés. La recherche d'un autre local pouvant disposer d'un plateau technique dédié à ces métiers ont accentué cette impression et tend à anticiper un tiers-lieu à double vocation finalement peu lisible au-delà de la sphère sectorielle concernée et peu en phase avec les enjeux du PIC. Les échanges avec des entreprises partenaires de ce tiers-lieux se sont focalisées sur les besoins en compétences d'une industrie de pointe fondés sur des référentiels de diplômes très normés limitant les innovations pédagogiques mais aussi l'accès de publics peu qualifiés. Les échanges du COPIL de ce tiers-lieu auquel nous avons assisté, ont fait apparaître que ce projet reposait sur une hypothèse de sensibilisation des collégiens sur les métiers du secteur en lien avec l'offre locale de Bac Pro, de CQP, de BTS et de diplôme d'ingénieur. Ces échanges ont également illustré la difficulté de promouvoir un espace sectoriel très marqué redondant avec une structure disposant déjà de réseaux, d'études et de diagnostics du secteur concerné (depuis cette structure semble avoir pris la responsabilité du tiers-lieux).

De façon générale, les projets de Tiers-Lieux retenus jusqu'à l'heure de notre étude recouvrent des thématiques variées. On peut questionner l'effet d'opportunité d'un tel appel à projets ; une vigilance particulière devrait donc être accordée afin que les projets développés ne s'éloignent pas trop des ambitions du cahier des charges (stimuler la coopération dans le milieu de la formation professionnelle) ainsi que des objectifs du PIC (développer les compétences des publics les moins qualifiés et les plus éloignés de l'emploi).

Typologie des Tiers-Lieux de Compétence en cours de développement en Centre-Val de Loire (décembre 2022)

Projet	Typologie
Territoire 1	Insertion professionnelle publics éloignés de l'emploi
Territoire 2	Aéronautique
Territoire 3	Remobilisation des publics éloignés de l'emploi
Territoire 4	Jeunesse et international
Territoire 5	Tiers-lieu rural, transition écologique, bien manger, circuit court
Territoire 6	Ateliers partagés bois/métal, bijouterie, fablab
Territoire 7	Transition écologique
Territoire 8	Numérique
Territoire 9	Agriculture

Territoire 10	Agriculture, Transition écologique, Artisanat, commerce
Territoire 11	Aide à la personne, restauration, Industrie
Territoire 12	Manufacture de proximité : restaurant, hébergements, tiers lieu écologique
Territoire 13	Agriculture, numérique
Territoire 14	Insertion professionnelle publics éloignés de l'emploi
Territoire 15	Métiers de la culture et du son

1.3.L'affirmation d'un pilotage infra régional

Le renforcement des référents territoriaux

Le PIC a été l'occasion pour la Région Centre-Val de Loire de renforcer son action à l'échelon infrarégional. En effet, une partie des crédits du PRIC ont été alloués à l'augmentation des effectifs de la Région qui ont doublé⁴⁵. Les référents territoriaux de formation occupent un certain nombre de rôles, dont l'objectif final est de **garantir la continuité des parcours et répondre in fine aux besoins en recrutement des entreprises** : participation aux instances d'animation territoriale, stimulation des partenariats et de l'interconnaissance entre acteurs du territoire, participation au suivi des parcours des stagiaires lors des moments d'entrée et de sortie de formation notamment, etc. Une des fonctions primordiales des référents territoriaux consiste à **favoriser les liens entre les organismes de formation et les entreprises**. En effet, en Région Centre-Val de Loire, si certains organismes se sont construits en lien étroit avec des secteurs d'activité spécifiques et se caractérisent donc par une forte culture privée et une communication fluide avec les acteurs économiques, de nombreux organismes de formation se montrent peu pro-actifs envers les entreprises. Les référents territoriaux disposent d'une fine connaissance des deux sphères et ont ainsi une fonction d'intermédiation, dans la perspective d'assurer des retours vers l'emploi au sortir de parcours de formation afin de répondre aux besoins du tissu économique territorial. Ils disposent pour servir cet objectif d'autres outils, comme les actions les Visa+ ou les actions DEFI. **Les CODEVE sont supposer être l'instance clé** pour développer les relations et les contacts entre le milieu du développement économique et celui de la formation professionnelle. Ces instances existent au niveau départemental et se dédoublent à l'échelle des bassins d'emploi. Ils sont co-animés par la DDETS et la Région en la personne des référents territoriaux.

Outre ces différents outils destinés à appuyer les coordinations entre organismes de formation et entreprises, **les référents territoriaux disposent également en amont d'un rôle de coordination sur le repérage des publics**. Pour cela, ils travaillent évidemment avec les acteurs sources « classiques » du SPRO, mais également des acteurs de second rang qui s'avèrent déterminants pour le repérage des publics et notamment les plus éloignés de l'emploi. Il s'agit entre autres des CCAS des communes, des services sociaux d'autres collectivités, des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Sur certains territoires, les référents territoriaux ont pu développer des outils de communication spécifiques à destination de ces acteurs clés, qui leur présentent les actions disponibles et leur permettent de flécher des publics sur ces actions. Ainsi, par ces différents biais, les référents territoriaux travaillent

⁴⁵ Le détail de la répartition des ETP supplémentaire est présentée dans la partie relative à l'axe

donc au diagnostic des besoins en recrutement des entreprises, au repérage des publics, à la garantie de parcours sécurisés et continus, dans l'optique de répondre aux enjeux économiques des territoires.

« Le Pacte nous a permis d'aller en ultra ruralité, en proximité des besoins, notamment pour faire le diagnostic des besoins : actions de remobilisation, RAN, remise en route dans le circuit. On a donc pu augmenter le volume et se rapprocher des territoires. On va lever les premiers freins pour le retour à l'emploi, qui concernent souvent la mobilité. Parfois c'est juste en donnant connaissance de l'offre d'emploi sur son territoire. Il n'y a pas forcément besoin d'être mobile sur un très grand territoire. On travaille sur ces premières briques, et on arrive donc à satisfaire les besoins de recrutement. » (Référénts territoriaux)

En somme, **les référents territoriaux participent à assurer la continuité des parcours en stimulant les coopérations et échanges entre acteurs à l'échelle infra-territoriale, grâce à un travail en grande proximité permis par les crédits du PRIC, auparavant peu développé mais désormais considéré comme incontournable.** Le doublement des postes a permis une présence davantage opérationnelle de la Région sur le terrain : ainsi, la politique régionale de la formation et de l'emploi prend plus en compte les spécificités territoriales, ce qui constitue une avancée imputée au PIC. Le développement de l'interconnaissance impulsé par les référents territoriaux est en effet essentiel afin d'éviter les doublons et la perte de contacts avec les publics liée à des orientations défailtantes, et de favoriser la complémentarité entre acteurs. Cependant, cette logique de coopération et de mise en cohérence de l'ensemble des acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle pâtit encore de la concurrence entre dispositifs et acteurs. Elle pourrait être poussée plus loin.

Une animation territoriale également renforcée grâce au vecteur Trans'Formation

Le programme Trans'Formation avait pour but principal la modernisation de l'appareil de formation de la Région Centre-Val de Loire, en accompagnant les organismes de formation dans leur évolution en matière d'organisation, de communication, de management, etc. Mais ce programme visait aussi à la **mise en réseau des organismes de formation et incluait donc un objectif d'animation territoriale.** En effet, le programme Trans'Formation se décompose en trois volets, dont les deux premiers contribuaient à cet objectif de mise en réseau et d'animation. Le rapprochement des organismes de formation impulsé par la Région par le biais de Trans'Formation a été apprécié par les acteurs du terrain, comme le montrent les enquêtes de satisfaction. Les conférences et réunions collectives organisées dans le cadre de Trans'Formation ont permis d'avoir des temps d'échange et de partage jugés constructifs par les organismes de formation, notamment lorsqu'ils réunissaient des niveaux hiérarchiques différents.

Le bilan de cette démarche de rapprochement et de mise en réseau entre les organismes de formation est cependant nuancé en ce qui concerne l'objectif de construction de « parcours sans coutures », pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les temps collectifs ne suffisent pas à instaurer une dynamique d'échange ancrée et systématique. Si l'animation territoriale impulsée dans le cadre de Trans'Formation lance des échanges, des prises de contact, elle ne permet pas de donner aux organismes de formation une vision globale sur l'offre de formation. Ces derniers ne sont pas pleinement en mesure de pouvoir orienter les publics de façon rapide et pertinente à l'issue d'une action de formation, de manière à éviter les temps de latences dans les parcours de formation. Cet écosystème se distingue aussi des autres régions par les

caractéristiques des organismes de formation eux-mêmes, qui sont souvent de petite taille et peu modernisés. Enfin, **le modèle concurrentiel du marché de la formation constitue également un frein structurant aux échanges et à la mise en contact** des organismes de formation. Bien qu'ils apprécient les temps collectifs et les moments de partage mis en place dans le cadre de Trans'Fo, certains organismes se disent toutefois sur la retenue en raison des relations à caractère parfois concurrentiel. Cette logique de concurrence a en outre été renforcée par la récente ouverture du marché de la formation en Région Centre-Val de Loire à de nouveaux acteurs.

2. Une individualisation des parcours ayant montré ses limites

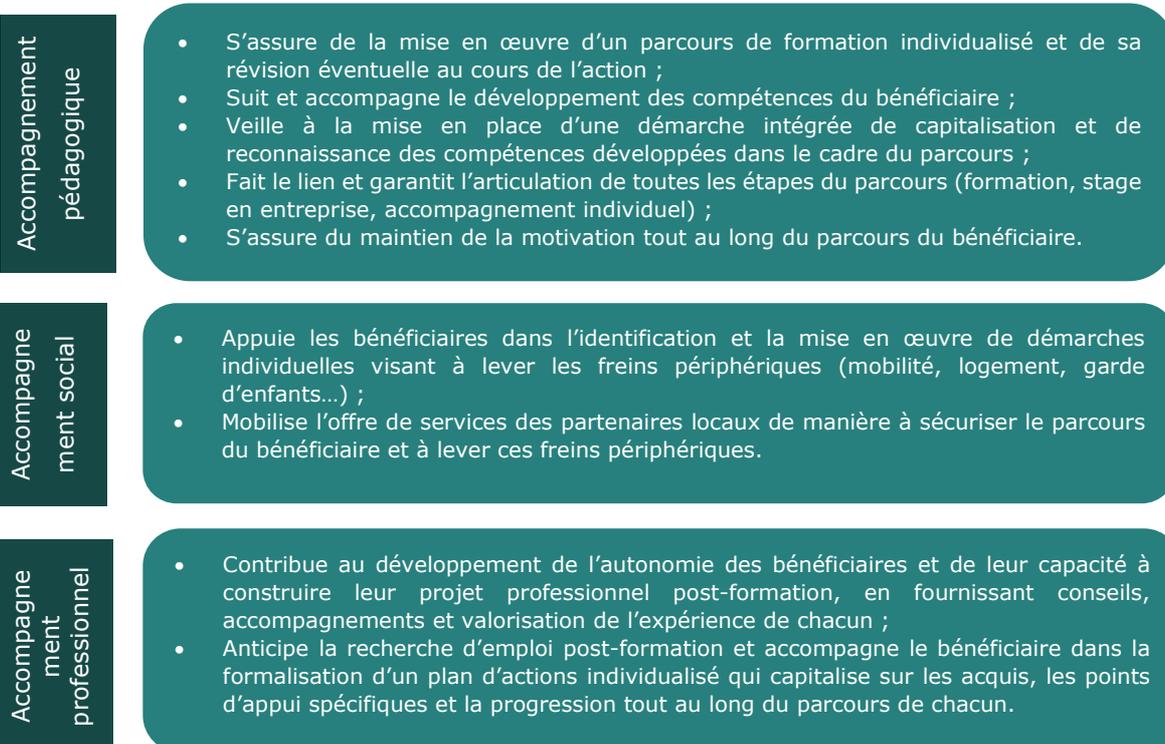
Au-delà du partenariat, la volonté d'individualiser les parcours s'est déclinée opérationnellement dans le PRF par deux axes principaux, sur lesquels cette partie se concentrera : l'accompagnement des stagiaires lors de la formation (2.1), ainsi que la mise en œuvre des modules additionnels (2.2). Le premier découle d'une initiative régionale, qui a été bien reçue par les acteurs de terrain et est venue mettre en avant une activité devenue essentielle pour certains organismes de formation. Les modules additionnels relevaient quant à eux d'une demande du Haut-Commissariat dans les Compétences (HCC). Dans une certaine mesure, leur mise en œuvre a pu être freinée et les ambitions revues à la baisse en raison de difficultés réglementaires et de limites structurelles.

2.1. Un renforcement de la sécurisation des parcours via l'accompagnement social des stagiaires

La valorisation indispensable d'une fonction d'accompagnement des stagiaires

Au-delà du partenariat, la Région a parié sur l'individualisation des parcours comme vecteurs de sécurisation des parcours de formation. Un des leviers a été la mise en place d'un « référent de parcours », qui figure parmi les demandes inscrites dans le PRF 2021-2024, et s'applique en théorie à tous les organismes de formation. Tel que présenté dans le PRF, le référent de parcours recouvre trois fonctions : l'accompagnement social, professionnel et pédagogique des stagiaires.

Schéma : « Les trois dimensions de l'accompagnement mené par le référent de parcours »



Dans les faits, **la mise en œuvre opérationnelle du référent de parcours s'est majoritairement concentrée sur le volet de l'accompagnement social**. Les organismes de formation s'en sont en effet saisi pour répondre aux problématiques, de plus en plus fréquentes, des publics les plus éloignés de l'emploi et les moins qualifiés. Les organismes de formation ont en effet observé une augmentation de la fréquentation de ces profils et une intensification des problématiques sociales, rendant le maintien en formation plus difficile. Cette évolution de la fréquentation est en grande partie liée à la conjoncture économique, qui a vu le chômage baisser. Les retours à l'emploi plus massifs font donc augmenter la part relative des publics les plus éloignés de l'emploi et les plus en difficulté dans les formations. L'individualisation des parcours et de leur suivi apparaît nécessaire pour les acteurs de terrain pour favoriser le maintien et la continuité de la formation, et répondre aux difficultés de ces publics les plus éloignés de l'emploi. **La commande relative au référent de parcours a donc été bien reçue par les organismes de formation et jugée pertinente**. D'autant plus qu'elle a permis de rendre mettre en avant et de reconnaître l'importance de l'activité de l'accompagnement, souvent intégrée de fait aux activités des formateurs mais pas officiellement reconnue comme telle. Les crédits du Pacte ont en ce sens eu un réel effet levier pour impulser la mise en œuvre des référents de parcours : en procédant à une élévation du coût moyen de la formation, ils ont ainsi permis la **valorisation de l'activité d'accompagnement des stagiaires auparavant invisibilisée**.

Outre l'accompagnement individualisé, le référent de parcours doit également jouer également un **rôle pivot fondamental en tant qu'interlocuteur unique et privilégié avec les partenaires extérieurs** (autres organismes de formation, acteurs sources du SPRO, entreprises, etc.). Pour de nombreux acteurs, le fait d'avoir dorénavant un interlocuteur unique a grandement facilité les échanges et a renforcé leur efficacité, servant ainsi potentiellement l'objectif d'assurer la continuité des parcours. Au sein de plusieurs organismes de formation, les critères de sélection requis pour devenir référent de parcours consistaient principalement à de bonnes compétences relationnelles et à la disposition d'un réseau et la capacité à le mobiliser.

« Avant il y avait certes de l'accompagnement, mais il était plus dilué. C'était assimilé à certaines fonctions, notamment les coordonnateurs de formation. L'exigence du cahier des charges de la Région nous a fait prendre conscience qu'il fallait qu'on se donne une autre organisation, et de nouveaux acteurs. **C'est un savoir-faire particulier, une vigilance qui doit être continue. On a intégré l'idée qu'il fallait différencier les acteurs. Et l'identification d'un acteur spécifique pour ce référent de parcours.** »
(Organisme de formation)

Un modèle intéressant mais qui reste inabouti et majoritairement cantonné au champ du préqualifiant

Le dispositif de référent de parcours a été mis en œuvre de façon très hétérogène selon les différents organismes de formation. L'application de cette demande du PRF n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part de la Région, ce qui a entraîné un certain nombre de limites. Tout d'abord, **les dimensions pédagogique et professionnelle du référent de parcours ont été très peu développées**. Pour le volet professionnel, ceci est notamment lié au fait que les formateurs ne sont pas payés pour les suivis en entreprise. Ces manquements risquent de pénaliser la continuité des parcours, notamment en ce qui concerne les étapes de retour opérationnel vers l'emploi. En outre, chez les publics les plus éloignés de l'emploi, les difficultés sociales sont très souvent corrélées avec des difficultés pédagogiques, qui demandent donc également une prise en charge adéquate, pour assurer le maintien en formation. En

effet, le suivi « pédagogique » des publics qui bénéficient des dispositifs de formation et d’insertion n’est pas une question mineure. La formation professionnelle est amenée à prendre en charge des apprenants qui ont souvent connu l’échec scolaire, et à résoudre différents types de rupture dans le rapport aux savoirs et le développement des compétences. Elle doit pouvoir s’appuyer sur des contenus et des pratiques de formation à la hauteur de ce défi. Or, l’appareil de formation ne permet pas un fonctionnement efficace d’ingénieries de formation intégrées, et rend ainsi le suivi pédagogique des stagiaires déficient. Par exemple, quasiment aucun organisme n’a les moyens de former leurs propres formateurs sur le plan pédagogique et technico-méthodologique. Lors des échanges avec les organismes, l’absence de ressources pédagogiques internes était manifeste sauf concernant ceux qui sont structurellement liés à l’enseignement professionnel initial (GRETA, CFPPA...).

Par ailleurs, l’accompagnement social lui-même connaît plusieurs limites. Si le volet social constitue le plus souvent le cœur des activités des référents de parcours, il a été **davantage développé et mieux intégré à la culture de l’entreprise au sein des organismes de formation pré-qualifiants**. Or, ces derniers portent déjà les pratiques de l’accompagnement dans leur ADN. L’impact du dispositif aurait donc été plus grand au sein des organismes de formation qualifiant. Cependant, certains organismes qualifiants se sont montrés réticents, parfois même réfractaires, à l’intégration des missions d’accompagnement social, avec des formateurs considérant que ces tâches relevaient « du social » et ne faisaient donc pas partie de leur métier. Ces organismes et ces formateurs sont pourtant ceux qui se trouvent en difficulté face à la prise en charge de ces catégories de publics nécessitant un accompagnement social. En fait, la réticence des organismes qualifiants à accueillir certains publics ne tient pas à une logique d’exclusion sociale (pour des problèmes pouvant être solutionnés par des accompagnants) mais surtout à un déficit en méthodes de formation calibrées pour certains profils « autonomes ». En creux, cette réticence des organismes de formation qualifiant révèle que ces derniers sont démunis face à des profils de publics présentant des difficultés sociales. Cette **différenciation de mise en œuvre du référent de parcours entre qualifiant et pré-qualifiant** peut aussi être liée à la culture d’entreprise, aux pratiques professionnelles, à l’habitude de travailler avec certaines catégories de publics.

Dans certains cas, **la mise en œuvre des référents de parcours dans leur dimension d’accompagnement social reste encore trop peu formalisée** : peu de compétences sont requises pour les référents de parcours, la fonction est assez souvent tournante au sein de l’organisme de formation, peu voire pas de formations sont prévues pour endosser cette fonction. Or, l’activité d’accompagnement requiert des compétences et des postures précises, qui nécessitent un temps d’apprentissage et d’appropriation. Autrement dit, ces activités constituent un métier qui ne s’improvise pas. En somme, bien que les crédits du Pacte aient permis une valorisation financière promouvant l’activité d’accompagnement individualisé des stagiaires, **les organismes de formation manquent encore d’outillage et de pilotage** pour une mise en œuvre efficace de l’accompagnement. Malgré la hausse du prix de la formation, les exigences de la Région restent somme toute trop élevées par rapport aux moyens de certains organismes de formation.

Un appui social important pour sécuriser des parcours mais qui pourrait être étayé

Comme dit précédemment, au sein des organismes de formation rencontrés, la mise en œuvre du référent de parcours s’est le plus souvent traduite par un fort investissement sur le volet social du dispositif. La possibilité de bénéficier de cet accompagnement social s’avère cruciale voire parfois indispensable pour certains publics. Selon certains organismes de formation rencontrés, **le dispositif a d’ores et déjà des effets tangibles, avec le maintien en formation de stagiaires ayant bénéficié d’un**

accompagnement à un moment où leur parcours était fragilisé par un obstacle qui a donc pu être levé. Le dispositif manque toutefois d'outils et de processus évaluatifs robustes, qui seront indispensables sur le moyen/long terme pour déterminer les impacts exacts du dispositif de référent de parcours sur la sécurisation des parcours.

Illustration. Un exemple de mise en œuvre du dispositif de référent de parcours.

Au sein d'un organisme de formation rencontré, le référent de parcours a été recruté spécialement pour ses compétences et son expérience dans le domaine social. La personne embauchée disposait d'une formation et d'un parcours solides dans la prévention spécialisée et la protection de l'enfance. Une de ses premières tâches a été de se présenter et d'être identifié auprès des stagiaires comme référent de parcours, c'est-à-dire comme la personne ressource pouvant fournir une aide, un accompagnement sur des questions de logement, de santé, de problèmes financiers, de mobilité, etc. Le référent de parcours explique que le fait même de demander de l'aide n'allait pas de soi pour les stagiaires adultes et pouvait même en rebuter plusieurs. Son rôle était donc en premier lieu de mettre les stagiaires « en confiance », de leur faire comprendre et les convaincre qu'ils avaient le droit de solliciter une aide. Pour cela, le référent de parcours s'est attaché à tisser des liens et une communication étroite avec les responsables pédagogiques, qui sont plus proches et connaissent mieux les stagiaires. Le référent de parcours confirmait que son rôle venait répondre à un besoin, notamment parce qu'il détenait des compétences et un réseau qu'il pouvait mobiliser dans le champ social, chose que les formateurs ou responsables pédagogiques n'avaient pas forcément. La fonction de référent de parcours ne représentait toutefois que 15% de son temps de travail, le reste étant consacré aux fonctions de référent du dispositif « Prépa apprentissage ».

Malgré l'accompagnement social crucial réalisé par les référents de parcours, on note que certains points de rupture pouvant ponctuer un parcours de formation demeurent. L'un d'entre eux concerne par exemple les **rémunérations insuffisantes des stagiaires**, facteur catalyseur des abandons dans les parcours de formation. Dans le cadre du Pacte, des avancées significatives ont été réalisées par la Région. L'ensemble des rémunérations des stagiaires a été revalorisée grâce aux crédits du Pacte⁴⁶, qui ont également permis d'affirmer comme centrales les aides à la levée des freins périphériques (aide au permis de conduire, financement d'ordinateurs). D'autre part, le dispositif Combo Parfait, à destination des jeunes en recherche d'emploi entre 16 et 25 ans, prévoit une augmentation de leur rémunération. D'un sujet secondaire concernant l'achat de formation (cela ne relevant théoriquement pas de la compétence régionale), la proposition d'aides devient un sujet majeur pour les services avec le PIC. Encore une fois, des aides financières existaient déjà auparavant et une réflexion avait été entamée sur ce chantier au sein des services de la Région, mais **les crédits dans le cadre du Pacte ont permis une réaffirmation de sa place comme un des aspects prioritaires** à développer pour toucher les publics éloignés et sécuriser leur parcours.

Zoom : Les dispositifs de la Région pour sécuriser les parcours (extraits d'évaluation menées par le cabinet Sauléa, pour la Région)

⁴⁶ Pour donner un ordre de grandeur, le budget rémunération est passé de 26,5 million d'euros en 2018 à 47 millions d'euros en 2022. La Région a choisi de mobiliser en 2021 des crédits du PIC pour revaloriser l'indemnité perçue par les stagiaires. Cela s'est déroulé avant la publication d'un décret, qui prévoyait un rattrapage de cette rémunération (Décret n° 2022-477 du 4 avril 2022 relatif à la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle). Depuis, il n'y a pas eu de réformes supplémentaires sur ce sujet visant à sécuriser les parcours, alors même que plusieurs acteurs notent qu'il s'agit d'un frein important pour l'accès à la formation pour certains profils de publics.

L'aide au permis de conduire. Depuis décembre 2020, la Région propose une prise en charge financière du permis de conduire à hauteur de 1 800€ pour les jeunes entre 18 et 25 ans résidant sur le territoire, inscrits dans une formation professionnelle financée par la Région, et disposant d'un revenu inférieur ou égal à 600€ (s'ils vivent chez leurs parents) ou 1 200€ (logement autonome). La gestion administrative, la centralisation des prescriptions, et l'accompagnement des acteurs dans l'appropriation de l'aide revient à l'ARML. Cette dernière réalise en outre un **suivi personnalisé des bénéficiaires, qui s'avère décisif pour l'accès à l'aide**, notamment car il implique un accompagnement dans les démarches administratives jugées compliquées par un quart des jeunes bénéficiaires. L'ARML assure aussi une fonction essentielle en matière de communication auprès des jeunes. En revanche, l'effet levier de l'aide se révèle mitigé : 20% de ses bénéficiaires affirment qu'ils n'auraient pas pu passer le permis sans (néanmoins, l'évaluation de l'aide ne permet pas de savoir quels arbitrages auraient conduits les jeunes en l'absence de l'aide, ni si cela aurait décalé dans le temps leur projet). De plus, le montant de l'aide reste insuffisant pour des jeunes éprouvant des difficultés d'apprentissage ou bien échouant au premier examen. L'accès à l'aide est en outre largement fonction de la présence d'auto-écoles sur le territoire, ce qui peut engendrer des inégalités territoriales. Un constat significatif porte toutefois sur **l'effet important voire très important que l'aide semble avoir sur la décision d'entrée en formation** pour les trois quarts des bénéficiaires ayant appris son existence en amont de leur inscription en formation.

Les « mesures Rebonds ». Pour garantir une sécurisation des parcours, la Région a mis en place à partir de septembre 2020 une série de « mesures rebonds » pour la revalorisation du barème de rémunération des stagiaires, impliquant par exemple une aide forfaitaire de 500€ pour toute entrée en formation, ou le triplement des indemnités de transport et hébergement (jusqu'à 300€ par mois). **Ces mesures n'ont pas d'impact significatif sur la décision de l'entrée en formation**, probablement en partie car la moitié de leurs bénéficiaires ont appris leur existence après leur inscription. Cependant, **les aides contribuent à sécuriser les parcours pour une partie des stagiaires** : 18% des bénéficiaires ne seraient pas allés jusqu'au bout de la formation sans l'aide en question.

On peut toutefois formuler l'hypothèse que les impacts de ces efforts soutenus de la Région, notamment pour augmenter les rémunérations des stagiaires, ont été fragilisés par la reprise de la conjoncture économique : les opportunités plus nombreuses pour le retour à l'emploi qui en ont découlé ont pu apparaître comme un choix plus intéressant en comparaison avec celui de la formation. Dans ce contexte, les rémunérations des formations restent encore trop faibles, notamment au vu des frais annexes qui peuvent accompagner le suivi d'une formation (coût du déplacement sur le lieu de formation, coût du mode de garde, etc.).

Par ailleurs, **des marges de progrès demeurent en ce qui concerne l'appui social des stagiaires pour favoriser le maintien en formation**. Ainsi, contrairement à d'autres régions, la possibilité de suspendre une formation n'a pas été mise en œuvre sur le territoire régional (même si cet objectif apparaît dans le Pacte). Cela aurait pu représenter un levier facilitant. A ce sujet, les organismes de formation butent sur des obstacles de mise en place logistique. La plupart disposent de flux de stagiaires trop faibles pour mettre en place des modalités de suspension de la formation : cette possibilité présente le risque d'avoir un nombre de stagiaires insuffisant par rapport à ce que requiert leur modèle économique. Ainsi, les freins multiples à la sécurisation des parcours avaient été identifiés par la Région, notamment dans le cadre du Pacte, qui a envisagé la mise en place de plusieurs outils pour y remédier. **Mais la mise en œuvre opérationnelle de ces outils par les organismes de formation se heurte à des difficultés logistiques, organisationnelles, parfois liées au modèle économique des organismes et de**

l'écosystème de la formation. Le dispositif des modules additionnels, exigence formulée au niveau national et retraduite dans le Pacte, constitue une bonne illustration de ces accomplissements.

2.2. Une modularisation des parcours via les modules additionnels inaboutie

Une ambition originelle élevée mais revue à la baisse en raison de difficultés réglementaires

La tentative d'influer sur les stratégies d'individualisation des parcours date de plusieurs années en Centre-Val de Loire. A titre d'exemple, entre 2007 et 2014, la Région avait lancé un plan de formation et d'accompagnement des organismes de formation à la modularisation et l'individualisation de leurs offres. La logique d'individualisation est toutefois restée difficile à mettre en œuvre par les organismes de formation.

Avec le PIC, la Région a renouvelé cette demande. Elle a notamment essayé d'impulser des modules additionnels au sein de l'offre de formation. Si la mise en place de ces derniers relève d'une demande du niveau national, **ce dispositif a été repris et étayé en Région Centre-Val de Loire avec des ambitions élevées.** L'objectif était d'enrichir les parcours de formation en y ajoutant des modules techniques ou thématiques, afin de répondre de manière la plus efficace aux besoins en compétence des entreprises, sans pour autant rallonger les parcours lancés. La Région Centre-Val de Loire a voulu ajouter à cette modalité une autre possibilité : celle d'insérer des briques de remise à niveau d'une durée maximale de 70 heures aux parcours de formation. Cette demande, intégrée au cahier des charges du PRF 2021-2024, visait ainsi à construire des parcours davantage « sur mesure », qui commenceraient par un diagnostic des acquis des stagiaires en début de formation, à l'issue duquel des modules de remise à niveau pourraient être proposés si nécessaire, afin de combler les éventuelles lacunes et ainsi diminuer le niveau de prérequis exigés en entrée de formation.

« Un module de remise à niveau peut être adossé à chaque catégorie d'actions des Parcours Métiers, afin de faciliter l'entrée en formation et d'optimiser la durée des parcours dans une logique d'individualisation. À l'issue du recrutement et en fonction des besoins de chaque bénéficiaire, l'opérateur de formation peut prescrire ce module de remise à niveau. D'une durée maximale de 70 heures, ce module vise la consolidation des compétences de base ou numériques, au travers d'une approche contextualisée et en lien avec le projet professionnel du bénéficiaire. Il peut être mis en œuvre en amont ou pendant la formation, et fait pleinement partie du parcours de formation. » (Extrait du cahier des charges de la Région sur les parcours métier du PRF 2021 – 2024)

Zoom : Exemples de quelques certifications identifiées par le conseil régional (*issus des documents de travail du conseil régional transmis au Haut-commissariat*)

Les actions existantes méritant de devenir certifiantes :

- Technicien.ne de maintenance ferroviaire : constat de besoins convergents d'entreprises sur la maintenance ferroviaire et absence de formation sur le territoire, et aucune certification n'existe au niveau national

- Entreprendre en Agriculture Paysanne : des enjeux de former de nouvelles générations à une agriculture durable.

Les compléments modulaires à des certifications existantes (par grand secteur) :

- Tourisme : de nouvelles compétences attendues sur l'accueil touristique (*yield management*, numérique ...), pour améliorer la qualité l'accueil

- Transport en commun sur route ou transport de marchandise : ajout de modules de communication, négociation / mise en situation (déchargement), savoir être + conduite de nuit/hivernale, chronotachygraphe, écoconduite renforcée

- Aide à la personne : ajout d'un module de 35 heures pour « cuisiner à la française »

Dans les faits, **les modules additionnels se sont plutôt concrétisés par l'ajout d'heures de remises à niveau**. En effet, l'ajout de modules techniques à une formation qualifiante impliquait la transformation de certaines certifications, que la Région souhaitait identifier en capitalisant sur les besoins en compétences des entreprises, comme les actions DEFI ou le programme IBC. Ce chantier a été l'un des premiers lancés dans le cadre du Pacte, dès 2019. Une instance technique régionale « 10 certifications » a travaillé sur le repérage de référentiels à amender en y insérant des modules spécifiques. Outre la réponse aux besoins des entreprises, il s'agissait également pour la Région de poursuivre ses objectifs en matière de développement de nouvelles compétences dans des secteurs-clés comme la transition écologique. Cependant, la transformation des référentiels n'a pas pu aboutir faute d'échange entre le Haut-Commissariat aux Compétences et France Compétences qui gère le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) mais aussi les commissions professionnelles consultatives ministérielles chargées d'élaborer les diplômes et titres professionnels.

« Le HCC n'a jamais fixé de mode projet sur ces 10 modules [additionnels]. (...) On a fait remonter des besoins mais on n'a jamais eu de retours ... Comment ils œuvrent via les référentiels des branches ? La DREETS, sur les titres ils le font de façon administrative. (...) On n'a pas que des titres on a des CQP et les diplômes de l'Education nationale sur lesquels on autorise les variants. (...) On a pas mal bossé dans notre allotissement sur les besoins de compétences tels qu'ils étaient formulés par les entreprises. Parfois on a intégré d'autres compétences métiers en capitalisant sur les Défis. Le titre conduite de bus n'intègre pas la conduite de nuit ou gérer des conflits. Le Défi ça nous donne de la matière ... » (Conseil régional)

Malgré ces difficultés, la Région a cependant réussi à travailler sur l'aménagement de certaines formations par les modules additionnels et certains organismes ont relayé.

« Concernant les modules additionnels (...) c'est quelque chose qui a été positif : parfois des attentes spécifiques, qui étaient liés aux besoins des entreprises comme l'introduction du numérique sur le service à la personne... Sur des parcours qualifiants, ça ajoute un peu de volume horaire mais ça répond aux attentes ... on peut ajouter de la domotique au titre professionnel validée par une attestation de compétence. » (Organisme de formation)

Pour inciter les organismes de formation à mettre en œuvre des nouvelles pratiques de modularisation et d’individualisation des parcours, la Région a également mobilisé d’autres biais, plus ou moins indirects. Le PRF 2021-2024 requiert par exemple des organismes de formation qu’ils mettent en place des plans d’actions individualisés pour l’accompagnement de leurs stagiaires, par exemple au moment de leur séquence en entreprise, ou bien à l’issue de leur parcours de formation.

Illustration. Un exemple de levier pour la modularisation des parcours

Pour inciter les organismes de formation à modulariser les parcours de formation, la Région a par exemple mobilisé le levier financier. Elle laisse la possibilité aux organismes de formation d’intégrer d’autres publics (non financés par la Région) dans des sessions de formation du PRF en complément des places achetées par la Région, ce qui avait pour but d’inciter les organismes de formation à remplir leurs actions en faisant appel à des candidats relevant d’autres statuts (transition professionnelle, salariés d’entreprise, etc.). La Région pariait donc sur le fait que cette mixité des publics accueillis en formation obligerait indirectement les organismes à modulariser leurs actions, à les adapter en fonction des différents profils pris en charge. Ce levier financier indirect a contribué à amorcer une évolution des pratiques, et a permis d’inculquer le réflexe de la modularisation des parcours à plusieurs organismes de formation, selon les retours qualitatifs de la Région. Cette stratégie avait sans nul doute également une visée d’optimisation budgétaire pour la Région.

Des limites structurelles à l’individualisation des parcours

La mise en œuvre opérationnelle des modules additionnels s’est aussi heurtée aux limites inhérentes des processus d’individualisation des parcours. Elle s’est heurtée à un **manque de moyens, notamment en matière de ressources humaines**. Le manque de formateurs dans certains organismes de formation a en effet empêché la constitution de petits groupes ayant besoin d’un module de remise à niveau en parallèle de leur formation. Certains formateurs ont même complètement délaissé l’idée initiale de l’individualisation de la formation, et ont à la place profité du dispositif de module additionnel pour fournir un temps de remise à niveau à l’ensemble des stagiaires. Ce temps devenu non plus individualisé mais collectif présente parfois un réel intérêt selon les formateurs, qui le mobilisent pour créer une cohésion d’équipe en début de formation. L’individualisation des parcours a également montré ses limites dans le contexte de la Région Centre-Val de Loire, avec le fonctionnement de son marché de la formation. **Structurellement, les organismes de formation s’avèrent peu équipés pour mettre en œuvre une individualisation poussée au vu du système de financement des formations**, caractérisé par un prix relativement faible malgré sa récente augmentation et par un fonctionnement à l’heure stagiaire. Ce modèle de financement est en outre combiné à des **flux de stagiaires relativement faibles**, ne donnant que peu de marge de manœuvre pour la structuration des groupes. En outre, du point de vue de la dynamique de groupe, certains formateurs rencontrés en Centre-Val de Loire ont remarqué que la modularisation d’une action de formation pouvait créer des dissensions au sein d’un groupe de stagiaires, le suivi ou non d’un module additionnel agissant comme un facteur clivant au sein d’une cohorte.

Les avantages et difficultés représentés par différents degrés de modularisation

Différents degrés de mutualisation	Modèle théorique de mise en œuvre	Difficultés rencontrées par les organismes de formation	Leviers identifiés
------------------------------------	-----------------------------------	---	--------------------

<p>1. Individualisation de la réponse au sein d'un même groupe de stagiaires</p>	<p>Seuls les stagiaires ayant besoin de remise à niveau bénéficient théoriquement du module RAN</p>	<p>Difficulté à mobiliser un formateur pour seulement quelques stagiaires > Risque de proposer du RAN à l'ensemble des stagiaires du groupe pour rentabiliser les heures formateurs</p>	<p>Le fait de faire intervenir un autre formateur de l'organisme pour faire du RAN contextualisé au métier au sein d'un groupe > Condition d'avoir les ressources humaines (formateurs préqualif et qualif) en interne</p>
<p>2. Mutualisation au sein de groupes portés par un même organisme de formation</p>	<p>Seuls les stagiaires ayant besoin de remise à niveau bénéficient du module RAN – mais sur l'ensemble des groupes bénéficiant d'une action à un moment T</p>	<p>Difficulté à faire coïncider les périodes de remise à niveau sur des actions de formation ayant des calendriers différents > Risque que cela diffère la date de commencement de la formation</p>	<p>Une modalité permise seulement pour les organismes ayant un flux assez important de stagiaires et des fonctions de coordination pour gérer l'organisation logistique</p>
<p>3. Mutualisation entre groupes portés par différents organismes</p>	<p>Seuls les stagiaires ayant besoin de remise à niveau sur un territoire bénéficient du RAN, peu importe l'organisme qui les forme</p>	<p>Difficulté à échanger entre organismes et identifier sous quelles conditions les stagiaires peuvent bénéficier de la RAN > Risque que pour les stagiaire, ce module apparaisse décorrélé du reste de sa formation</p>	<p>Des collaborations entre organismes (valorisées) qui permettent cette mutualisation, la mutualisation d'une fonction de formateur. > Condition d'avoir un partenariat resserré entre organismes de formation permis par les réponses en groupement</p>

3. Mise en perspective : une partition problématique entre pré-qualifiant et qualifiant

La mise en œuvre du Pacte a entériné et même accentué la partition ancienne entre le large éventail des prestations « pré-qualifiantes » et l'offre de formation « qualifiante » (visant l'obtention des diplômes, titres et certificats professionnels). La volonté louable d'améliorer la réussite des parcours s'est concentrée sur l'instrumentation et l'élargissement de l'offre pré-qualifiante au risque de l'illisibilité, d'allongement des parcours et au détriment d'une transformation de l'offre qualifiante pour la rendre accessible et adaptée aux publics les moins qualifiés.

Le PIC confronté à un héritage pénalisant pour les publics

L'accès direct aux formations qualifiantes de premier niveau pour les différents publics peu qualifiés apparaît comme une difficulté récurrente et « structurelle » souvent justifiée par la non-maitrise de prérequis, une notion qui recouvre en réalité toute une série d'éléments disparates qui renvoie davantage à la sélectivité du marché du travail et aux modes de recrutement des entreprises qu'à des critères pédagogiques. Que l'accès direct aux formations qualifiantes de premier niveau (équivalent aux CAP ou aux nombreux titres du Ministère du Travail) n'aille pas de soi pour des centaines de milliers d'actifs pose question. Cela signifie qu'il faut déjà détenir ce niveau de formation, voire plus, pour y accéder. Cette situation a généré une batterie de formations « préparatoires » visant à remédier à ces « lacunes » qui interpellent cependant les objectifs des diplômes et des titres professionnels, le contenu et les méthodes des formations qualifiantes.

Le large éventail des formations de remise à niveau

Une étude récente de l'UNEDIC⁴⁷ établit à 100 000 les entrées en formation de « remise à niveau » selon une typologie de huit objectifs de formation. Cette étude fait état de **1500 « libellés »** concernés par ces objectifs où l'on retrouve : « *des formations plutôt à visée généraliste comme l'orientation professionnelle (!), le développement professionnel et personnel, des formations en langue, notamment le français langue étrangère ou l'anglais, en informatique, ainsi que des formations plus spécifiques comme la conduite de chariot automoteur ou la FIMO ou la FCO, nécessitant un recyclage régulier pour rester valide...* ». Ce paysage est devenu illisible au regard des parcours d'insertion et d'accès aux formations qualifiantes ou à l'emploi. L'étude constate que **près de la moitié des bénéficiaires de remises à niveau poursuivent leur parcours par une autre formation de remise à niveau**. Seul un tiers d'entre eux accèdent à une formation certifiante sans que l'on sache s'ils ont réussi cette étape (sans décrochage et sans échec à l'examen). L'étude UNEDIC souligne aussi que les suites de parcours en formation sont davantage le fait des plus diplômés. Il semblerait également que le passage par un « sas » préparatoire soit de plus en plus le lot de tous les demandeurs d'emploi de niveau Bac ou infra. La vocation et la valeur ajoutée des remises à niveau semblent donc très faibles et nécessitent une évaluation sérieuse des contenus mobilisés.

Par ailleurs toutes ces étapes « préparatoires » n'assurent pas, loin de là, un accès « automatique » aux formations qualifiantes des personnes ni leur réussite aux épreuves de validation⁴⁸. La succession d'étapes

⁴⁷ UNEDIC, Parcours de formation des bénéficiaires d'une remise à niveau, Janvier 2023.

⁴⁸ Dans le champ des dispositifs destinés aux personnes sans emploi, les formations préparatoires aux cursus certifiants ou s'y substituant (professionnalisation) pèsent plus d'un tiers de l'ensemble des formations - dont une partie non négligeable (21% à 12 % selon les années) n'est pas renseignée ou hors critères - et sont un peu plus importantes que les formations certifiantes qui ne pèsent qu'un petit tiers de l'ensemble des formations.

préalables à l'entrée en formation qualifiante a également généré des désajustements et des ruptures de parcours, des redondances de prestations réalisées par des organismes supposés se coordonner, des décrochages ou des processus de démotivation difficiles à résoudre pour une population ayant souvent vécu l'échec scolaire.

Un système de validation inadapté aux moins qualifiés

Si la question des diplômes préparés en formation initiale a donné lieu à de nombreux travaux, celle concernant les modes de validation des différents processus d'acquisition de connaissances et de développement des compétences en cours de vie active est beaucoup moins approfondie. Pourtant le constat d'une inadaptation des contenus et des méthodes des formations conduisant aux différents diplômes et titres professionnels de base ministériels pour ces publics date des années 1980 et persiste depuis. C'est certainement Bertrand Schwartz qui, en tentant de structurer une politique d'insertion des jeunes, a induit une nouvelle approche des formations qualifiantes : *« Il est en effet indispensable de rompre délibérément avec les politiques malthusiennes en matière de qualification professionnelle et d'innover en matière de qualification sociale (...) il est nécessaire de reformuler les objectifs des diplômes très spécialisés, sous la forme d'ensembles de compétences communes à divers métiers d'une même branche professionnelle. »*⁴⁹. Cette interpellation n'a guère eu d'effet sur la façon d'élaborer les diplômes et titres professionnels de base mais a généré quelques initiatives d'élaboration de certifications publiques visant à attester de la maîtrise de savoirs de base ou de capacités favorisant l'entrée en formation qualifiante ou l'accès à l'emploi. Ainsi l'Education Nationale et l'AFPA seront incitées à créer au début des années 80 respectivement le certificat de formation générale (CFG)⁵⁰ et le certificat de capacité d'insertion professionnelle (CCIP)⁵¹. Les deux certifications, toujours existantes et largement inusitées, voire inconnues des décideurs institutionnels, illustrent l'impasse d'une telle option destinée à construire un socle de savoirs « pré-professionnels » en amont des formations qualifiantes⁵².

La possibilité pour les organismes de formation d'élaborer des titres professionnels pouvant être homologués par l'Etat (commission d'homologation créée par une loi de 1971) va également illustrer la réticence collective à construire une alternative au cadre de validation fixé par le système éducatif : *« Jusqu'au milieu des années 80, la majeure partie des titres homologués est située au niveau V et elle est accessible sans pré-requis. Les nouveaux titres homologués sont le plus souvent de niveau IV ou plus et, généralement, ils ne peuvent être préparés qu'à la condition d'être détenteur d'un diplôme de niveau immédiatement inférieur. »*⁵³. Selon la même étude du CEREQ, les titres homologués seront entraînés dans une logique de montée en niveau et de sélectivité des publics : *« Le développement d'un « marché » de la formation continue a changé la nature de l'offre de titres homologués. Il ne s'agit plus seulement d'un ensemble de formations de la « deuxième chance » ouvertes aux non-diplômés mais d'un large choix de titres couvrant tous les niveaux et de nombreux domaines et qui, pour partie, s'inscrit dans une logique commerciale. »*

⁴⁹ Schwartz, B. 1981. « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes » – Rapport au premier ministre. La documentation Française.

⁵⁰ Décret n°83-569 du 29 juin 1983 - JORF du 2 juillet 1983.

⁵¹ Arrêté du 11 mars 1984 - JORF du 11 mars 1984.

⁵² L'AFPA dispose aussi, depuis 2001, du dispositif RSFP (reconnaissance des savoir-faire professionnels) qui se veut une alternative aux dispositifs de valorisation des acquis existants pour les personnes en situation d'handicap ou rencontrant des difficultés à s'insérer professionnellement. Cette démarche repose sur des épreuves pratiques et une mise en situation évaluée par des professionnels.

⁵³ Bref Céreq n° 218 - Avril 2005.

Une absence de changements dans la conception des certifications professionnelles de premier niveau

La mise en place d'un nouveau cadre national des certifications professionnelles⁵⁴ en 2019, emprunté à la nomenclature européenne des compétences, est venue réinstaller l'hypothèse d'un « niveau 2 » de certification « infra-CAP » ouvert par le socle commun de connaissances, de compétences et de culture créé en 2005 et remplacé en 2015 par le certificat Cléa⁵⁵, présenté comme un « sas » d'accès aux formations qualifiantes et structuré en 7 « domaines » définissant un socle d'employabilité « minimum ». Ainsi ce niveau 2 du nouveau cadre national : « *atteste la capacité à effectuer des activités simples et résoudre des problèmes courants à l'aide de règles et d'outils simples en mobilisant des savoir-faire professionnels dans un contexte structuré. L'activité professionnelle associée s'exerce avec un niveau restreint d'autonomie* ». Or, dans un contexte de dévaluation des CAP au profit des Bac Pro eux-mêmes dévalués au profit des BTS, il n'est guère réaliste d'anticiper que des certifications infra-CAP correspondant à des activités professionnelles élémentaires, favorisent l'accès à l'emploi ou aux formations qualifiantes des moins qualifiés ou incitent à un enrichissement des programmes et des méthodes pédagogiques.

L'assimilation statistique entre les niveaux 2 (infra-CAP) et 3 (niveau CAP) dans le « jaune budgétaire » de la formation professionnelle PLF 2023 (page 189) en matière d'entrées dans les formations certifiantes entérine d'ailleurs une dévaluation du CAP. Elle témoigne également du caractère marginal de l'effort de qualification des moins qualifiés puisqu'en 2021 ces entrées aux niveaux 2 et 3 pesaient 14,9 % du total des entrées en formation certifiante (soit environ 600 000 sur plus de 4 millions). Mais cette donnée quantitative s'inscrit dans une logique de définition « extensive » d'objectifs certifiants liés non seulement au développement des certifications infra-CAP mais également à la notion de blocs de compétences liés notamment au découpage des titres professionnels en certificats de compétences professionnelles (CCP) valant comme acquisitions partielles d'une certification professionnelle... Tous ces éléments, construits avec les meilleures intentions du monde, visant à garantir à chacun une reconnaissance de capacités dès lors qu'on entre dans un parcours de formation à visée professionnelle, interrogent quant à leur portée sur les pratiques de recrutement des entreprises. Cette incertitude sur la pertinence et la solidité des acquisitions dans les différentes séquences de préqualification, de RAN, de remobilisation, etc., induit une tendance du côté des organismes de formation qualifiants à rééditer des démarches d'évaluation de prérequis empruntées à d'autres références.

Une complexification des processus de formation

Les injonctions à l'égard de l'appareil pré-qualifiant sont venues mettre en lumière un travers fondamental du PIC qui en voulant travailler sur la montée en compétence des publics les moins qualifiés, **a délaissé la transformation du champ qualifiant**. Un scénario initial était pourtant basé sur le postulat que la démotivation des publics résultait souvent des durées trop longues des formations, et visait par conséquent à proposer des formations qualifiantes les plus courtes possibles. Cependant, afin de préparer les publics à accéder à ces formats « courts », il est apparu nécessaire de développer une série de formations préparatoires qui ont mené à une densification du champ préqualifiant qui **a précisément mené à un allongement total de la durée des parcours de formation** : en moyenne, les personnes qui ont suivi au moins une formation dans les 12 mois précédents une entrée en formation qualifiante

⁵⁴ Article L. 6113-1 du Code du travail.

⁵⁵ CléA est une certification interprofessionnelle, « reconnue » au niveau national, et supposée garantir l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences commun à tous, avec un niveau d'exigence homogène sur tout le territoire et dans tous les secteurs d'activité. <https://www.certificat-clea.fr/media/2018/05/Referentiel-CLeA.pdf>

auraient, selon le rapport du comité scientifique de la Dares : « suivi environ 1 200 heures de formation », alors même que la durée des formations qualifiantes est de 850 heures (sur 217 jours). L'évaluation du dispositif Prépa Rebond - Dispositif Intégré (PRDI), pilotée par la Dares^[2] permet de douter de l'efficacité de l'intensification des dispositifs de formation pré-qualifiante.

Un bilan mitigé du dispositif Prépa Rebond - Dispositif Intégré en Pays-de-Loire pour le comité scientifique de la DARES

Dans les Pays de la Loire, le dispositif Prépa-Rebond Dispositif Intégré (PRDI), était supposé, dans le cadre du PIC, favoriser un parcours « sans couture » menant à la qualification, mais cet objectif s'est avéré très modeste selon le rapport d'évaluation qualitative publié par la Dares : « *Un des premiers résultats de cette évaluation est que, dans les trois sites étudiés, le PRDI peine à conduire la majeure partie des stagiaires jusqu'à la qualification. Au cours des 16 premiers mois, seul un stagiaire sur dix suivis dans les organismes investigués est entré en qualification, sans qu'il ne nous soit permis de dire combien iront au bout de leur qualification. (...) C'est sans doute dans cette articulation entre le préqualifiant et le qualifiant, qui était la principale promesse de ce dispositif, que se situent aussi ses principales marges de progression.* »

Le rapport du conseil scientifique (pages 96/97) s'interroge sur l'impact des efforts des financeurs pour inciter les organismes à mieux adapter leurs formations aux situations des personnes. En fait, deux logiques sous-tendent cette question : celle de l'organisation individualisée de la formation par la flexibilisation, les durées, le rythme et la multimodalité à contenu identique, et la refonte des contenus et des méthodes en profitant notamment des potentialités de la multimodalité. Les organismes qualifiants se réfugient derrière des impératifs ou des normes de la certification malgré la moindre rigidité des règles de la formation qualifiante post-scolaire. Le pilotage du PIC n'a pas permis de suivre et d'évaluer les tentatives (ou pas) d'inflexions des organismes en matière d'accès et de réussite des publics prioritaires dans les cursus qualifiants.

L'individualisation renvoie en outre à une variabilité des durées de formation en pré-qualification et donc à un risque de décalage avec les dates de démarrage des stages qualifiants, entravant encore davantage les possibilités d'y accéder. D'autre part, **dans cette configuration nécessitant l'organisation de parcours pluri-séquentiels, le mode de financement n'est pas un facteur facilitant.** Le financement à l'heure/stagiaire est inflationniste en durée des cursus notamment quand des organismes différents doivent « fluidifier » des parcours et faire correspondre des sorties et des entrées. Quant au forfait il n'est « rentable » et approprié que pour des flux importants de stagiaires permettant ensuite des regroupements par durée et objectifs différenciés. Mais cette option suppose des organismes disposant d'un collectif de formateurs « polyvalents » et d'une offre de formation « mixte » intégrant aussi bien de la RAN que du qualifiant/certifiant.

^[2] Dares – Rapport d'études n° 44 - L'évaluation qualitative du dispositif Prépa Rebond Dispositif intégré en Pays de la Loire. Novembre 2022

Axe 3. Améliorer la qualité et l'efficacité pédagogique des formations

L'étude devait permettre de mesurer la contribution des Pactes à la transformation globale de l'offre et de l'appareil de formation. Cet enjeu s'avérait particulièrement central, dans un contexte d'injonction à la qualité et à l'efficacité pédagogique des formations, notamment avec le cadre fixé par la loi de 2014 et 2018 portant sur les critères de qualité de la formation. Un des premiers aspects à investiguer est de comprendre les modes d'impact du PIC sur les commandes de formations et l'architecture d'ensemble de l'offre de formation (modalités d'achat, marchés structurels et conjoncturels des achats, expérimentations...). Il s'agissait notamment de répondre aux questions suivantes :

- Quels freins pouvaient être attribués aux procédures d'achat par marchés publics « traditionnels » et comment ont-ils été dépassés ?
- Comment les financeurs définissent-ils et apprécient-ils la qualité, le contenu et l'efficacité⁵⁶ des formations dispensées ? Quels aspects de ces volets ont-ils envisagé d'améliorer dans le cadre des pactes ? Quels instruments leur permettent d'inciter les organismes de formation à améliorer leurs enseignements ?
- Au total, quelle est la profondeur des changements induits par la mise en œuvre des Pactes en matière de commandes de formation ? La logique de transformation sous-tendant les Pactes a-t-elle été traduite dans un nombre limité d'actions, ou a-t-elle irrigué l'ensemble des achats et pratiques partenariales ?

L'étude devait également permettre de comprendre la façon dont les organismes de formation se sont ajustés à ces demandes d'amélioration qualitative de leurs pratiques, notamment :

- Comment les organismes se sont-ils préparés à la montée en charge quantitative et aux adaptations qualitatives requises par les Pactes ? De quel accompagnement ont-ils bénéficié de la part des financeurs ?
- Quelles rénovations ou innovations des pratiques d'accompagnement et de formation sont visibles ? Pour quel public et pour quel type de formation ? Dans quelle mesure ces transformations répondent-elles aux attentes et besoins des stagiaires mais aussi des entreprises ?

En Centre-Val de Loire, plusieurs effets directs sont attribués au PIC par les acteurs concernant la modernisation de l'appareil de formation. Même si la collectivité avait déjà mûri avant la contractualisation plusieurs chantiers (dont un certain nombre se trouvaient répondre aux objectifs du Plan), les crédits supplémentaires ont eu un effet d'amplification de ces volontés en venant abonder les financements de la politique régionale (1). La Région a affiché la volonté de ne pas déstabiliser trop fortement son tissu d'organismes de formation qu'elle jugeait fragile, en proposant une démarche d'accompagnement particulièrement ambitieuse en termes de financements mobilisés (2). A terme, les questionnements soulevés dans cette partie posent la question du modèle d'innovation continu à promouvoir dans le secteur de la formation professionnelle (3).

⁵⁶ Une formation professionnelle éligible aux critères de qualité n'est pas mécaniquement en phase avec les critères d'efficacité des processus d'apprentissage ou de critères d'adéquation du contenu de la formation avec les besoins des apprenants ou des entreprises.

1. Une rénovation des modalités d'achats lors du nouveau PRF

Les financements PRIC ont conduit à une rénovation des modalités d'achat régionales et à un renforcement des équipes régionales dans le pilotage de l'offre de formation, y compris au niveau des services marchés publics de la Région (1.1). Ils ont également permis d'expérimenter de nouvelles actions, de mettre en place des aides financières à destination des stagiaires et de renforcer les exigences qualitatives à destination de l'ensemble des organismes de formation, ce qui s'est traduit par une augmentation du prix des parcours de formation, elle aussi permise par les financements issus du Pacte (1.2).

1.1. Un renforcement de l'ingénierie régionale

Un déploiement du Pacte qui a coïncidé et renforcé le renouvellement des politiques publiques régionales

Pour comprendre l'impact du PIC en Région Centre-Val de Loire, il est nécessaire de retracer l'historique des politiques régionales sur le territoire. Une volonté de transformation de l'écosystème de la formation professionnelle avait été affichée avant le déploiement du PIC. Cependant, sans moyens financiers supplémentaires arbitrés par l'exécutif régional, cette volonté avait du mal à se concrétiser. Plusieurs acteurs régionaux et partenaires laissent entendre que la thématique de formation professionnelle ne semblait précédemment pas être considérée prioritaire par la collectivité, malgré le constat partagé d'un besoin de modernisation des achats et de l'offre de formation. Si la nouvelle équipe arrivée en 2017 portait déjà une volonté de modernisation de l'écosystème, elle a pu trouver dans les crédits du PIC le cadre financier nécessaire à son expression.

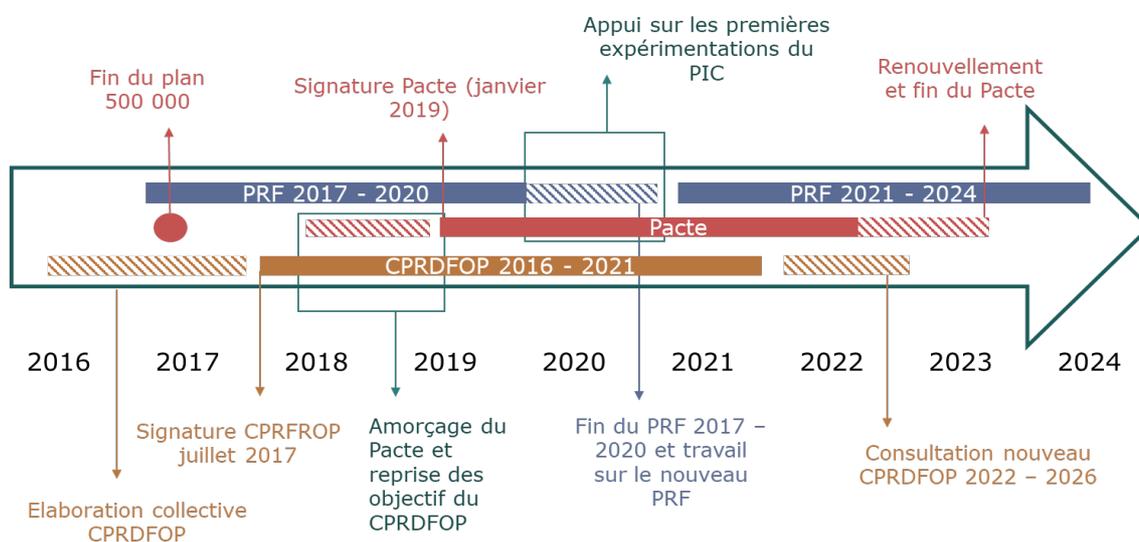
Les chantiers de modernisation à lancer avaient déjà été identifiés. La période du déploiement du PIC intervient en effet à la fin de l'élaboration du CPRDFOP⁵⁷, qui avait mobilisé les acteurs du CREFOP sur une longue période. Grâce au « véhicule financier » que représente le Pacte, les réflexions menées dans le cadre du CPRDFOP ont pu se traduire sous la forme d'expérimentations lors de la première année de mise en œuvre du Pacte. Celles-ci coïncidaient, dans leur majorité, avec les objectifs affichés dans le cadre du PIC. Ces expérimentations changent rapidement d'échelle grâce au renouvellement du PRF l'année suivante⁵⁸. La réflexion concernant le nouveau document cadre intervient en effet dès l'année 2020, soit un an après le lancement du PIC en région. **Les acteurs parlent ainsi volontiers d'un « effet abondement » du PRF grâce au PIC, avec des financements porteurs d'opportunités pour les projets régionaux**, qui n'auraient pas pu se développer dans un contexte de restrictions budgétaires.

⁵⁷ Les CPRDFOP, renouvelés par la loi du 5 mars 2014, ont pour objet « l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes ». Ils déterminent les objectifs en matière d'orientation et de formation professionnelle initiale et continue, le schéma prévisionnel de développement du service public de l'orientation (SPRO) et les priorités relatives à la VAE. Compte tenu de la réforme territoriale en 2015 conduisant à une réorganisation des régions, l'élaboration des nouveaux CPRDFOP redéfinis par la loi du 5 mai 2014 devait être initiée en 2016

⁵⁸ Le programme régional de formation regroupe les offres de formation s'adressant au public demandeur d'emploi et financées par la Région.

Le temps du déploiement du Pic en région Centre-Val de Loire

Les différents plans régionaux relatifs à la formation professionnelle ont connu des **temporalités particulièrement intriquées**.



Un renforcement important des ETP dédiés à la formation professionnelle, notamment le pilotage du partenariat et l'achat de formation

Le PIC a également permis de consolider les moyens humains pour sa mise en œuvre au sein des services régionaux. Sur cette région, **le Pacte a permis un renforcement des équipes grâce au financement de 13 ETP supplémentaires, dont une grande majorité au sein de la direction de la formation professionnelle** (10 sur 13). Les nouveaux agents viennent ainsi s'ajouter aux 26,3 ETP existants au siège et en territoire (soit une augmentation d'environ un tiers des effectifs), le tout dans une période de renouvellement plus global de l'équipe en place. Les ETP ont été affectés sur du temps gestionnaire pour suivre les nouveaux marchés découlant du Pacte, mais cela ne représente qu'une minorité des missions confiées aux agents recrutés. L'objectif était également de nommer des référents sur les territoires en position de piloter des opérations « cousues main » (majoritairement les actions DEFI). Plus globalement, un renforcement des équipes territoriales pour davantage positionner la région comme un partenaire de la formation professionnelle, avec un pied sur le terrain.

Le financement de postes supplémentaires au sein du conseil régional

La direction formation professionnelle de la région comptait 26,3 ETP (18,3 ETP au siège et 8 en territoire). Les 13 ETP supplémentaires (tous catégorie A sauf 1) ont été affectés comme il suit :

Direction	ETP	Type de poste
Direction de la formation professionnelle	4	<ul style="list-style-type: none"> - Chef de projet Pacte (siège) - Chargé de mission ingénierie des parcours de formation - Chargé de mission achat de formation - Chargé de mission Tiers lieux de compétences
Espaces région	6	Référents formation (1 par département)

Direction des politiques d'orientation	1	Chargé de mission évaluation du Pacte et attractivité des métiers
Direction des achats et des services juridiques	1	Chargé de mission
Cellule de gestion (partagée entre plusieurs directions formation orientation économie)	1	Assistant de gestion (cat. B)

*Source : Convention financière
Date : 2019
Origine : DREETS*

Le coût total de ces ETP s'élève à **851 786 euros annuels**.

La direction recherche un profil de candidats diversifiés, venant de différents horizons dans le but de muscler le partenariat, avec une meilleure connaissance des modes d'actions de chacun. A ce titre, sont recrutés des agents venant des services de l'Etat, d'OPCO ou d'organismes de formation. Leur formation initiale varie également, avec des conseillers en insertion professionnelle, des ingénieurs de formation ou encore des représentants de collectivités locales sur la politique de la ville par exemple. Cet effort de diversification se voulait traduire une ouverture partenariale de la région dans la mise en œuvre de ses actions de formation. Les partenaires rencontrés attestent de l'évolution de la posture des services régionaux. La mise en place de référents formation permet également une présence accrue au quotidien auprès des organismes de formation et des stagiaires, par exemple avec une présence à l'ouverture et la fermeture des sessions de formation⁵⁹.

« Le PIC a été un formidable lieu d'innovation et de création, avec une liberté qu'on n'avait pas connue depuis les dix dernières années de vaches maigres. Ça a permis de remettre un coup d'accélérateur là où on avait le pied sur le frein, on se disait on ne fait plus rien. Jusqu'à 2010, on est agitateurs d'idées, on peut créer, puis c'est plus le moment, maintenant vous êtes des gestionnaires. Là, ça a permis de remettre la main sur un métier d'ingénierie en perte de vitesse, voire qui n'existait plus au sein des services. On a pu s'autoriser à créer. » (Conseil régional)

La transformation des achats de formation a été considérée comme centrale pour répondre à plusieurs des objectifs du PIC (proposer des parcours « sans couture », réponses réactives aux besoins des employeurs ...). L'objectif est de transformer le format des marchés afin de les rendre plus souples et ainsi d'améliorer la réactivité des lancements d'achats de formation, pouvoir se permettre de lancer des marchés sur des besoins non anticipés en cours de PRF etc. La Région avait déjà retenu un modèle adopté par d'autres collectivités régionales depuis 2017 (soit avant la signature du Pacte) : celui des accords-cadres à bons de commande découpés en lots territorialisés autour de parcours métiers. Des fonds réactifs permettent également l'achat rapide de nouvelles formations dont les besoins n'étaient pas anticipés. Rappelons qu'un ETP est fléché spécifiquement sur ces questions – même si cela a mobilisé plus largement la Direction des achats. Enfin, cela permet également aux services de pouvoir mettre en œuvre et expérimenter différentes actions : la Région a utilisé les crédits du Pacte pour ajuster certaines modalités

⁵⁹ Cette thématique du renforcement des moyens de la région à une échelle infra territoriale est développée dans différentes parties du livrable. Au sein de l'axe 2, sur la volonté de renforcer la coopération territoriale ; mais aussi dans l'axe 5 portant sur la gouvernance des politiques de formation.

d'achats (ajouts de primes, paiement à l'heure groupe pour certaines formations) afin d'inciter financièrement les structures à se conformer aux attentes du PIC.

Le renouvellement de l'offre de préqualification

Le Pacte a également représenté l'occasion de repenser la structuration du PRF pour répondre aux demandes des partenaires accompagnant un public éloigné de l'emploi. Il faut noter qu'avant le PIC et le nouveau PRF de 2021, la Région portait une offre Visa savoirs de base (non rémunérée), mais l'offre RAN/FLE/Alpha était encore portée par Pôle emploi, ce qui représentait une exception centro-ligérienne. Le PIC a permis un rapatriement de ces prestations dans le PRF. Elles représentent les « premières marches » pré-qualifiantes, pensées comme de nouvelles entrées possibles vers des parcours métiers. Ces actions sont financées à 100% sur les crédits du Pacte. Cela a également permis de renforcer le service préqualification au sein de la direction formation, et de conventionner avec des acteurs pouvant relayer l'offre vers des publics considérés comme éloignés de la formation (public résidant en QPV avec les CRPV, en situation d'illettrisme avec les Cria ...)⁶⁰. Cependant, la transformation de l'offre de formation qualifiante en termes de contenus, de méthodes et d'objectifs ne sera pas envisagée dans les cibles prioritaires de la région, comme évoqué dans l'axe 2.

L'évolution de la structure des formations du PRF

PRF avant 2021	PRF après 2021	Nb de parcours engagés 2021	Budget
Parcours métiers Dont : création d'entreprise, Prépa Métiers, élaborer son projet pro, Se former au métier de ...	Parcours métiers enrichis avec une nouvelle action "Chantier formation" destinés aux publics avec une faible appétence pour l'apprentissage "en salle"	14 543	74 707 465
Visa Libre savoir avec modules : 3 en 1 (Lire, écrire, compter), Eco citoyen, anglais ou langue pro, compétences pro... Nombre d'heures faible et offre non rémunérée	Game Visas	12 492	4 690 538
<i>Inexistant</i>	Module numérique Plan jeunes	4 000	1 026 930
<i>Inexistant</i>	Création de nouveaux parcours "Visa + Parcours vers l'emploi", action de remobilisation avec un projet collectif et une rémunération	718	1 999 549
<i>Inexistant</i>	FLE/RAN Alpha	3 088	7 633 049
<i>Inexistant</i>	Développement d'une offre pour les PSMJ	478	1 239 223

⁶⁰ Le renforcement du lien à des opérateurs hors SPRO est développée dans la partie portant sur l'axe 1, relatif aux nouvelles modalités de sourcing.

Les prévisions d'achats pour 2022 (hors plan DELD) prévoient que les actions relatives aux savoirs fondamentaux et les compétences transverses occuperont 17% du budget régional de la formation.

*Source : Rapport au Président du CR
Date : Février 2022
Origine : Région*

Afin de créer les nouvelles actions liées au Pacte, parfois inédites dans leur ingénierie (c'est le cas des chantiers formation ou des Visa +), la Région a d'abord choisi un mode expérimental. Sous l'angle des réponses de formation destinées aux publics en difficulté d'insertion, le dispositif Visa+ Parcours vers l'Emploi se caractérise par trois blocs qui sont la pédagogie de projet, le déploiement d'une offre de formation modulaire et la mise en œuvre d'un accompagnement individualisé. Ce dispositif de formation, expérimenté en 2019 et 2020, a été généralisé en 2021 et intégré à l'offre globale du PRF avec un bon niveau de remplissage. Cette offre rémunérée est destinée aux jeunes « éloignés de l'emploi », aux bénéficiaires du RSA, aux demandeurs d'emploi longue durée. L'exemple des Visa + est intéressant car il a conduit la Région à renouveler complètement la valorisation des différents types de pratiques des professionnels au sein de la formation. Elle est pensée autour d'un projet collectif et d'une part importante d'accompagnement. Le financement est donc hybride, avec une partie du financement à l'heure groupe et une autre à l'heure stagiaire.

Enfin, les transformations ont également concerné une évolution du format de certaines actions de formation pour les rendre plus attractives pour des publics réputés réticents à s'inscrire dans un format scolaire. Il s'agit notamment des parcours DEFI (avec une implication de l'entreprise), des actions relatives à la VAE ou encore des « chantiers formation » proposant un apprentissage par le faire autour de projets pouvant être portés par les collectivités territoriales ou des associations. Nous ne disposons pas d'évaluation précise sur les impacts de ces différents chantiers. Néanmoins, grâce au PIC, ils ont eu le mérite d'exister dans une Région qui n'avait pas incité au renouvellement des actions de formation depuis de nombreuses années.

Zoom sur les expérimentations menées en Centre-Val de Loire

La Région a mené des travaux d'évaluation en interne de ces dispositifs pour formuler des préconisations sur leur éventuel renouvellement. Parmi les éléments transmis qui nous semblent intéressants à pointer (extrait d'évaluations) :

- Concernant les Visa + : La dimension d'accompagnement individuel est une réponse pertinente pour les personnes éloignées de l'emploi ; le projet collectif favorise la mobilisation des stagiaires dans l'action.
- Concernant les actions RAN/FLE/ALPHA : Si ces actions répondent à un réel besoin, la stratégie multi attributaire peut induire un manque de lisibilité de l'offre notamment sur les bassins ruraux. Elle nuit à l'orientation des publics et provoquent des ruptures de parcours.
- Concernant les chantiers formation : Cette expérimentation a touché un public prioritaire, les publics jeunes. La pédagogie autour d'un projet est pertinente pour la remobilisation de publics (quand celui-ci est bien ficelé). Les projets déployés par les collectivités avec une réelle utilité sociale constituent un facteur supplémentaire de remobilisation. Ils permettent par ailleurs de renforcer les coopérations multi acteurs (régions, organismes, porteur de projet). Cependant, certains porteurs ont pu rencontrer des difficultés à appréhender la dimension de projet, et donner un sens aux apprentissages (succession d'activités plutôt que de projets). Ceux-ci visent majoritairement la production manuelle, le bâtiment et l'aménagement paysager. Enfin, le dispositif manque d'efficience pour la Région et ces marchés sont considérés comme complexes à mettre en place.

1.2. De nouvelles exigences qui se sont traduites par une augmentation du coût de la formation

Une nouvelle politique d'achat qui devait irriguer l'ensemble du PRF

Au-delà des modalités d'achats, le Pacte représente également l'occasion de faire évoluer la rémunération des organismes de formation. La collectivité avait notamment fait le constat que ses pratiques d'achats de formation étaient trop prescriptives et que les organismes de formation n'arrivaient plus à répondre à ses commandes. Avec le renouvellement des modalités d'achats de formation par Pôle emploi au niveau national (augmentation non négligeable du prix du parcours de formation), revoir les marchés de formation régionaux devenait une nécessité pour obtenir une réponse à la hauteur de ses attentes. **La Région évalue à environ 20 à 25% l'augmentation globale du coût des parcours de formation.** Celle-ci est justifiée par la mise en place de nouvelles demandes envers les organismes de formation qui répondent aux objectifs du PIC en termes de réponses aux besoins⁶¹. Cela s'explique également par le passage du financement à l'heure stagiaire à des financements davantage hybride (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 autorise également les organismes à théoriquement 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)⁶². Enfin, la Région a créé des incitations financières (corrélées aux taux de sorties « positives », en emploi ou en formation).

Les évolutions des prix des parcours de formation

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.

*Source : Questionnaire qualitatif DGEFP
Date : 2021
Origine : Région*

Une réévaluation du prix des parcours qui a dû être accompagnée

Lors du lancement des nouveaux marchés, les services expliquent avoir dû accompagner les organismes de formation dans l'évolution de leur modèle comptable. Ces derniers se trouvaient en effet dans **une forme de « conditionnement »** (ou plutôt avaient été conditionnés par les acheteurs), étant habitués à produire les propositions financières les plus avantageuses possibles pour être retenus sur les marchés régionaux. Cela avait conduit, pour une partie d'entre eux, en **un désinvestissement des postes**

⁶¹ Certaines de ces nouvelles exigences sont développées dans la partie traitant de l'axe évaluatif 2. Il s'agit notamment de l'obligation de mettre en place un référent de parcours, des modules additionnels ou encore l'obligation de répondre en consortium.

⁶² Des évaluations internes menées par la Région montrent que : « Cette modalité de financement constitue un levier majeur de déploiement de l'offre de formation sur les zones rurales et d'amélioration de la qualité pédagogique. Elle constitue un levier de négociation de l'organisme avec son échelon régional ou national (le cas échéant) pour ouvrir des sessions. »

considérés comme peu ou pas rentables immédiatement. Cela concerne typiquement des postes « fonction support » aux actions de formation, pourtant essentiels, comme l'ingénierie pédagogique ou financière. Le PIC a donc permis une relance partielle de ces fonctions support.

« On leur a ouvert cette possibilité de renouveler l'ingénierie financière. Ils étaient tellement habitués que leur budget soient restés très bas dans les propositions. Avant, on n'avait pas les mêmes budgets, c'était contraint. **A l'époque, on voulait couvrir un maximum de places. On négociait beaucoup les prix. Les organismes sont conditionnés à cette méthode d'achat, avec des heures stagiaires à environ entre 6 et 8 euros.** Et là, on demande plus de qualitatif, mais on a des heures groupées en dessous de 80 euros ... On pensait que ça serait plus haut. » (Conseil régional)

2. Une volonté d'accompagner un tissu jugé fragile

Au-delà de ces évolutions au sein des services de la région et du PRF, la collectivité s'est montrée attentive à accompagner les organismes de formation. Une partie importante du budget PRIC a été, tel que prévu au niveau national, dédié à l'accompagnement de la « modernisation »⁶³ de l'appareil de formation. Pour atteindre cet objectif, la Région Centre-Val de Loire a choisi d'externaliser un programme d'accompagnement et de le confier grâce à un système d'appel à projets à des cabinets ou groupement d'acteurs (2.1). Un autre dispositif important du PIC, relatif à cette notion de modernisation, était celui du déploiement de la FOAD. Si l'introduction de cette modalité distancielle ne peut représenter ni une fin en soi, ni un bond pédagogique qualitatif, elle a souvent servi d'indicateur pour mesurer les efforts de transformation des organismes de formation (2.2).

2.1. Un programme phare d'accompagnement des organismes de formation

Un programme polymorphe et multi objectifs

Chiffres clefs

Un budget de 10,5 millions d'euros sur 3 ans

A l'instar d'autres territoires régionaux, le programme d'accompagnement et de soutien ingénierie des organismes de formation (« Trans'Formation ») représente une action phare du Pacte en Centre-Val de Loire. La démarche représente **un financement 100% PIC de 10,5 millions sur 3 ans** (2021 – 2023). Au total, plus de 100 organismes de formation devaient être accompagnés individuellement d'ici la fin de l'année 2023 (75 l'étaient au moment de la réalisation du terrain, fin 2022), pour environ 150 structures faisant partie de son programme régional de formation⁶⁴. Il faut noter qu'une démarche d'animation de réseau et d'accompagnement des organismes de formation préexistait à Trans'Formation, mais ne concernait que les structures portant des actions pré-qualifiantes à destination de publics particulièrement éloignés de l'emploi, et avec des moyens financiers bien moindres (200 000 euros annuels, soit une multiplication par près de 16 de ce montant !). La Région Centre-Val de Loire est un territoire où en 2019 le faible degré de « modernisation » de l'appareil de formation était consensuel du point de vue des partenaires du CPRDFOP, et ce sur différents aspects (notamment du point de vue de la multimodalité mais pas uniquement)⁶⁵. Outre cette difficulté, une partie importante du tissu d'organismes de formation est considéré comme **fragile à la fois sur le plan économique** (une partie des structures dépendent en grande partie d'un financeur majoritaire public), **des process qualités mis en œuvre** (ne répondant pas aux critères qualité de Qualiopi) ou encore de **la permanence des ressources humaines** (avec une pyramide des âges élevée du côté des équipes de direction des structures et un fort turn over du côté des formateurs). Ces difficultés concernent

⁶³ La notion de modernisation relative à des organismes de formation est porteuse de confusion : s'il s'agit des ressources matérielles, elles ne garantissent ni l'adaptation des contenus de formation, ni l'efficacité des pratiques pédagogiques ; s'il s'agit des ressources humaines c'est un concept curieux. Des pratiques de formation anciennes peuvent être très efficaces, des nouvelles méthodes peuvent s'avérer inefficaces.

⁶⁴ Le fait d'émerger au PRF n'était pas une condition pour bénéficier du programme. Trois critères avaient été imposés par la Région : celui d'être un organisme de formation implanté en région Centre Val-de-Loire (préférence affichée pour les acteurs locaux) ; celui de former les personnes en recherche d'emploi ou de démontrer sa volonté de le faire à l'occasion du prochain Plan régional de formation ; et enfin d'être en capacité de mobiliser ses équipes et de s'engager pour une démarche d'accompagnement consommatrice d'un temps humain important. Cette démarche était donc en écrasante majorité destinée aux organismes de formation, seules certaines actions collectives étaient ouvertes à des acteurs extérieurs mais faisant partie de l'écosystème (comme les acteurs du service public de l'emploi), cela ayant représenté une minorité d'acteurs participants.

⁶⁵ Il est cependant difficile d'objectiver a posteriori ce ressenti, ainsi que de comprendre en quoi la situation de Centre-Val de Loire était plus ou moins comparable avec d'autres régions.

majoritairement les structures du secteur associatif, souvent implantées en territoire rural et formant les publics les plus éloignés de l'emploi.

En parallèle, les exigences du Pacte régional s'étaient pour la première fois traduites de façon structurante dans le cadre du nouveau PRF de la Région lancée en 2021. La lecture des réponses des organismes de formation aux lots avait permis à la Région de faire un premier bilan sur la situation des structures par rapport à ses attentes. De fait, le nouveau PRF avait exclu (ou largement fait diminuer les parts de marchés) d'une partie des opérateurs régionaux historiques, car ces derniers s'étaient – du point de vue de la Région – trop peu préparés aux nouveaux défis soulevés par son Pacte. Les cabinets accompagnateurs dans le cadre de Trans'Formation analysent qu'une partie des organismes de formation s'inscrivent toujours dans une logique de subvention, n'ayant pas toujours intégré la logique concurrentielle des marchés publics et leur mise en compétition avec d'autres acteurs (pourtant en place depuis plusieurs décennies).

Un des objectifs de Trans'Formation est donc de préparer et accompagner les organismes de formation aux exigences du futur PRF (2024-2027). Ce dernier comprend des enjeux relatifs à la formation professionnelle recoupant les objectifs du PIC, mais également d'autres objectifs ou priorités propres à la Région (transition écologique, marchés responsables) ou n'entrant pas stricto sensu dans le cadre du PIC (l'utilisation d'outils comme Rectec par exemple). La volonté du conseil régional est de **préserver son appareil de formation tout en l'accompagnant sur ces nouveaux enjeux**. Le constat réalisé est que trop d'organismes de formation sont contraints d'abandonner leur activité, avec le risque de voir apparaître des zones blanches sur les territoires les plus ruraux qui sont les moins rentables du point de vue des organismes de formation. Toujours dans une logique d'accompagnement de ses opérateurs, la Région a souhaité faire précéder le lancement de son cahier des charges Trans'Formation par une analyse des besoins auprès des organismes de formation, afin de préciser leurs attentes, grâce à une enquête par questionnaire à destination d'un échantillon représentatif des organismes de formation de son PRF. Les besoins recensés à cette occasion sont particulièrement larges⁶⁶. L'objectif était également d'inciter les organismes de formation à s'inscrire dans la démarche d'accompagnement, particulièrement lourde en termes d'investissement humain nécessaire. Certaines structures ont d'ailleurs pu montrer des signes de réticences (absence de moyens humains à dédier au projet en raison de la surmobilisation des équipes de direction et des formateurs, liée aux exigences quantitatives du PIC ; sentiment d'ingérence dans leur gestion et le contenu de leur formation). L'adhésion au programme, bien que théoriquement libre, a été perçue comme une injonction du financeur régional et un critère qui serait pris en compte lors du choix des opérateurs dans le cadre du futur PRF. Pour autant, les thématiques prioritaires retenues par la Région ont été majoritairement perçues comme légitimes par les organismes de formation, voire incontournables car dans l'air du temps et faisant écho à plusieurs exigences de Qualiopi.

Les trois types d'actions que comprend le programme Trans'Formation illustrent la volonté de la Région de ne pas proposer un accompagnement « en silo » sur certaines thématiques, mais bien de proposer **un appui multidimensionnel et global pour répondre aux défis qui attendent les organismes de formation**. A titre d'exemple, à l'issue du diagnostic personnalisé proposé à l'organisme de formation, celui-ci peut bénéficier d'un accompagnement individualisé par un cabinet ou inscrire ses professionnels à des actions collectives.

⁶⁶ Parmi les principaux besoins recensés : professionnaliser des acteurs sur l'accompagnement notamment pour les publics fragilisés/ « Invisibles » / migrant ou FLE ; répondre à un marché public ; accompagner à l'ingénierie de formation et sur les nouvelles modalités pédagogiques notamment FOAD ; travailler autour de l'ingénierie financière des parcours (mixité de financements, d'interlocuteurs, de dispositifs) ; favoriser la coopération entre organismes de formation.

Zoom : le fonctionnement du programme Transformation

Le programme Trans'Formation s'organise autour plusieurs grandes thématiques :

1. **Ecosystème de la Formation Professionnelle** : une thématique qui recouvre la « culture générale » autour de cet écosystème : stratégie partenariale, lien à l'entreprise, achats et financements publics, cadre réglementaire et législatif.
2. **Transition écologique et formation professionnelle** : évolutions des métiers et des compétences, éco-conception des formations, impact environnemental de l'appareil de formation.
3. **Ingénierie de formation multimodale** : ingénierie de formation, ingénierie pédagogique, hybridation des formations, ingénierie tutorale.
4. **Accompagnement des publics** : fonction d'accompagnement, écosystème de l'accompagnement, accompagnement des publics spécifiques.
5. **Logique de parcours, évaluation et reconnaissance des compétences** : enjeux de la logique de parcours, approche par compétences et évaluation, reconnaissance des compétences.

Opérationnellement, le programme est décliné en 3 grands volets :

- Des études actions : des conférences, des colloques, des ateliers d'intelligence collective pour échanger autour de thématiques du Pacte (par exemple, le « Lab VAE » ou le colloque de recherche autour des Invisibles).
- Des actions collectives : à destination des décideurs dans les organismes de formation pour de l'échanges de pratiques, mais également ouvertes aux formateurs et accompagnateurs sur le terrain. Elles réunissent 6 à 12 professionnels et durent plusieurs jours. Elles sont organisées à l'échelle départementale.
- Les parcours d'accompagnement stratégiques (PAS) : Volet le plus structurant de la démarche Trans'Formation, avec la réalisation d'un diagnostic personnalisé et participatif autour des points forts/faibles de la structure (8 à 10 jours) par un cabinet de consultants, puis la mise en place d'un accompagnement individuel (jusqu'à 35 jours) afin de déployer leur feuille de route.

La répartition des cabinets accompagnant les organismes :

- 1 cabinet accompagnateur est retenu pour chacun des lots thématiques (parfois avec une réponse en groupement entre différentes structures)
- 1 cabinet a la charge du diagnostic de départ pour l'entrée dans un PAS
- 1 cabinet en charge d'accompagner la région sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le pilotage et le suivi de l'ensemble de la démarche.

Un retard de mise en œuvre en raison de la pénurie de compétences relatives à la formation professionnelle

Les cabinets retenus dans le cadre de la démarche Trans'Formation ont été choisis via la passation d'un marché public. Celui-ci a connu un retard au démarrage lié à différents lots revenus infructueux, et ce, malgré les démarches de sourcing entreprises au préalable par l'acheteur régional. Le marché a dû être relancé plusieurs fois. Cela s'explique par la forte mobilisation des structures pouvant former des formateurs, non seulement en Centre-Val de Loire, mais également sur l'ensemble des Régions ayant lancé une démarche similaire dans le cadre de leur Pacte. La demande en ingénierie de compétences a été

particulièrement dense sur la période du PIC et a saturé l'écosystème de la formation professionnelle, organismes de formation comme cabinets de conseil. Par ailleurs, certains lots se sont avérés être plus difficiles que d'autres à attribuer, les thématiques ciblées n'étant pas mûres ou considérées comme prioritaires (par exemple, le lot transition écologique poursuivait des ambitions importantes, mais s'est finalement transformé en la proposition de 12 bilans carbone à des organismes de formation volontaires). De façon plus surprenante, le lot sur l'accompagnement des publics en difficulté a également peine à trouver preneur malgré les fortes attentes exprimées par les organismes de formation sur cette thématique.

Les acteurs retenus sont majoritairement des cabinets franciliens, même s'il existe quelques acteurs locaux. Ce ne sont pas systématiquement des structures qui s'affirment comme expertes des thématiques relatives à la formation professionnelle (mais parfois en « accompagnement du changement » par exemple). Ce manque d'expertise a pu conduire à une vision critique de la part de certains organismes de formation. Du côté des cabinets de conseil, il a fallu parfois monter des équipes rapidement. Le recrutement n'a pas été sans difficultés. Le fait de remporter les marchés Trans'Formation a parfois abouti au triplement de la taille de la structure accompagnante, le tout dans un climat d'incertitude pour les employeurs (dont le marché Trans'formation peut occuper jusqu'à 80% du chiffre d'affaires) en raison de l'absence de pérennité de la démarche.

Une appétence pour l'échange de pratiques et la mutualisation qui varie selon les organismes de formation

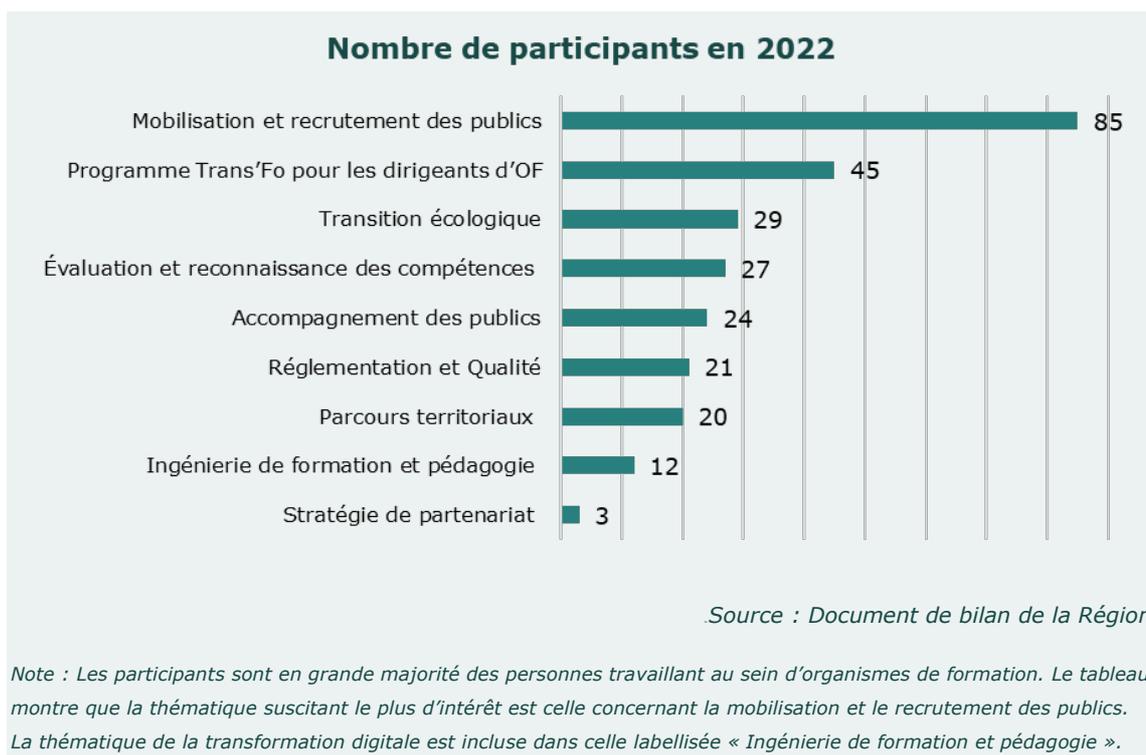
Les retours qualitatifs comme les questionnaires de satisfaction à chaud des organismes de formation ayant bénéficié d'une action Trans'Formation permettent de souligner le fort intérêt des organismes de formation pour ce programme⁶⁷. Les structures ont particulièrement apprécié les rencontres et les échanges de pratiques à plusieurs niveaux permis par les temps collectifs (entre dirigeants mais aussi formateurs ou accompagnateurs du public). Certaines thématiques ont rencontré davantage de succès : il s'agit notamment de celles relatives au *sourcing* du public (l'une des problématiques principales ayant traversé l'ensemble du PIC), ou encore celles permettant d'apporter des outils dans le cadre de leur certification qualité Qualiopi. La démarche a représenté un appui nécessaire dans une période marquée par de profondes transformations institutionnelles, notamment pour les petits organismes de formation. Le graphique ci-dessous donne à voir le nombre d'inscriptions de professionnels par thématique. Il ne constitue pas un reflet parfait de l'appétence des organismes pour telle ou telle thématique, le choix des ateliers proposés étant décidé par les cabinets en accord avec la Région.

Zoom : Le bilan de Trans'Formation (octobre 2022)

→ 128 organismes de formation ont été présents au moins lors d'une action collective, pour 318 collaborateurs différents.

→ 75 organismes de formation impliqués dans un parcours d'accompagnement individualisé (au mois d'octobre 2022, encore une trentaine d'organismes de formation attendus d'ici la fin de l'année 2023). Des organismes qui se trouvent actuellement le plus souvent au démarrage de cette démarche d'accompagnement au moment de l'évaluation.

⁶⁷ Les taux de satisfaction « à chaud » restent cependant un indicateur limité pour appréhender l'impact de la démarche. Le niveau de satisfaction des organismes vis-à-vis de la démarche mériterait d'être détaillé volet par volet, ainsi que thématique par thématique.



Le programme Trans'Formation a également été pensé comme un vecteur permettant la rencontre et le rapprochement d'organismes certes en concurrence, mais qui pourraient bénéficier d'un rapprochement. Le nouveau PRF incite d'ailleurs fortement la réponse aux lots de formation via des consortiums d'acteurs (avec l'objectif de favoriser du partenariat et ainsi des parcours « sans couture »), notamment entre des organismes réalisant des actions pré-qualifiantes et ceux réalisant des actions qualifiantes. Certains organismes de formation sont également incités, parfois par la force des choses, à mutualiser leurs outils (plateaux techniques, plateformes digitales notamment) ainsi que leurs ressources humaines, en raison des difficultés relatives à leur modèle économique ou de recrutement⁶⁸. L'appréciation des projets de mutualisation permis par les rencontres entre organismes de formation dans le cadre de Trans'Formation mérite d'être nuancée selon la nature des structures. Certains acteurs nouveaux entrants sur le marché régional du fait de leur avantage concurrentiel (par exemple, les organismes de formation dont le facteur de différenciation repose sur le modèle FOAD, au centre de leur modèle économique) n'ont de leur point de vue aucun intérêt à ouvrir leurs ressources ingénierie à des structures « partenaires ».

Enfin, si la démarche Trans'Formation a été appréciée, c'est aussi car elle offrait un accompagnement individualisé et « gratuit » pour les organismes de formation via le PAS (bien que chronophage pour les équipes). Les cabinets accompagnateurs se sont attachés à pointer les axes de progrès à atteindre, mais également à aider les structures à identifier des expertises déjà existantes et souvent peu valorisées par les organismes de formation, notamment tout ce qui concernait l'accompagnement extra pédagogique des stagiaires. Il peut également s'agir de structures implantées localement (par exemple, au sein de quartiers politique de la ville), qui bénéficient d'une autorité du point de vue des partenaires présents et d'une notoriété auprès d'un public réputé difficile à capter (comme les habitants en politique de la ville), via notamment le biais du bouche-à-oreille. C'est alors l'ancienneté de l'implantation et les liens de confiance

⁶⁸ Cet enjeu est davantage développé dans la partie relative à l'axe 2, autour de la coopération territoriale des organismes de formation.

développés avec des acteurs de proximité (centres sociaux par exemple) qui permettent de sourcer le public.

« Un point intéressant c'est qu'on a vu que la Région était très déçue car les organismes de formation ont du mal à vendre et promouvoir leur savoir-faire. Or, la plupart des structures qu'on accompagne sont hyper expertes, certains sont là depuis toujours et occupent un rôle presque social. **Mais ils ont une incapacité à partager ça de façon structurée et en faire un argument et un axe de communication.** La marche peut être incroyablement compliquée à franchir, quand l'écrit ce n'est pas leur savoir-faire. Pourtant, vous entendez des choses insoupçonnées qu'ils ne savent pas valoriser ni monétiser. » (Cabinet accompagnateur)

La permanence des compétences à l'épreuve de la fin du PIC : quel modèle d'innovation continue pour les organismes de formation ?

C'est notamment le cas pour les structures qui peuvent cumuler deux types de difficultés : **le manque de fonctions supports en interne** (considérées comme trop chères à financer) **et le turn-over important des équipes de formateurs**. En raison de leur modèle économique et d'un manque d'attractivité du métier de formateur, certains organismes de formations sont confrontés (ou encouragés) à un recours accru à des formateurs indépendants ou en CDD, avec le risque que les organismes deviennent davantage une « coquille employeuse » de professionnels mais sans pouvoir impulser de cohérence pédagogique entre professionnels ni influencer sur leurs pratiques professionnelles. Les professionnels pouvant être recrutés comme formateurs trouvent peu d'intérêt aux salaires proposés pour cette fonction. Plus globalement, la pénurie de formateurs sur certains secteurs rend complexe pour les équipes de direction « d'imposer » certains publics les plus difficiles en formation. Les organismes de formation sont également confrontés au même type de difficultés de recrutement sur d'autres types de fonctions, lorsqu'ils choisissent d'étoffer leurs équipes avec des professionnels avec une culture davantage sociale (psychologues, conseiller d'insertion professionnelle, éducateurs spécialisés par exemple). Par ailleurs, les petites structures notamment n'intègrent pas toujours dans leurs coûts l'ensemble des fonctions supports nécessaires (permis par des économies d'échelle pour les organismes plus importants), notamment en ce qui concerne l'ingénierie pédagogique et/ou les cellules de recherche et développement.

« Les gens viennent avec des attentes souvent d'interconnaissance, ils sont très satisfaits, on note 80% de satisfaction je crois. Ils ont du plaisir à casser les représentations, un participant était persuadé que notre organisme c'était uniquement des cours du soir. (...) **Mais à la question 'allez-vous réinvestir ce que vous avez appris ?' ça chute à 50%.** » (Organisme accompagnateur)

Pour faire face à ces difficultés, deux scénarii se dessinent : **faire évoluer la tarification des actions de formation pour permettre aux petites structures d'intégrer ces coûts et ces fonctions ; ou maintenir une fonction d'accompagnement régionale pour les soutenir**. Dans tous les cas, cela est potentiellement coûteux pour la Région. Cette dernière a déjà envisagé plusieurs pistes, notamment celle de continuer la dynamique de partenariat impulsée grâce à des financements européens (programmation FSE + 2021 - 2027) et en s'appuyant davantage sur les référents territoriaux (dont le nombre de postes,

qui avaient presque doublé grâce aux crédits du PRIC, devrait être pérennisé). Cette fonction serait cependant beaucoup moins ambitieuse que celle de Trans'Formation aujourd'hui.

2.2.La « modernisation » en question : l'exemple de la FOAD

L'intérêt majeur pour cet effort de modernisation de l'appareil de formation a concerné l'introduction de davantage de modules numériques en distanciel. En Centre-Val de Loire, cela s'est traduit par l'exigence d'appropriation de cette modalité par les organismes de formation du PRF. De nombreuses sessions de Trans'Formation portaient ainsi sur ce volet. Il avait été demandé aux organismes de formation d'être en mesure d'assurer environ un tiers des sessions de formation en modalité distancielle d'ici le prochain PRF. Au niveau national, il faut également souligner le lancement d'un marché 100% FOAD, porté par la direction générale de Pôle emploi, concernant l'ensemble du territoire national et des outre-mers. Ces actions se déploient entièrement à distance (hormis les périodes de stages et d'examens) et ne peuvent pas être considérées comme proposant de l'« hybridation ». Le marché, lancé à la fin de 2019, a connu un démarrage « heureux » (étant concomitant avec le début de la crise sanitaire). Avec le temps, ce dispositif a suscité un nombre de questions du point de vue des Régions, notamment en termes de *sourcing* des candidats, de leur profil, et de l'articulation avec le reste de l'offre de formation régionale.

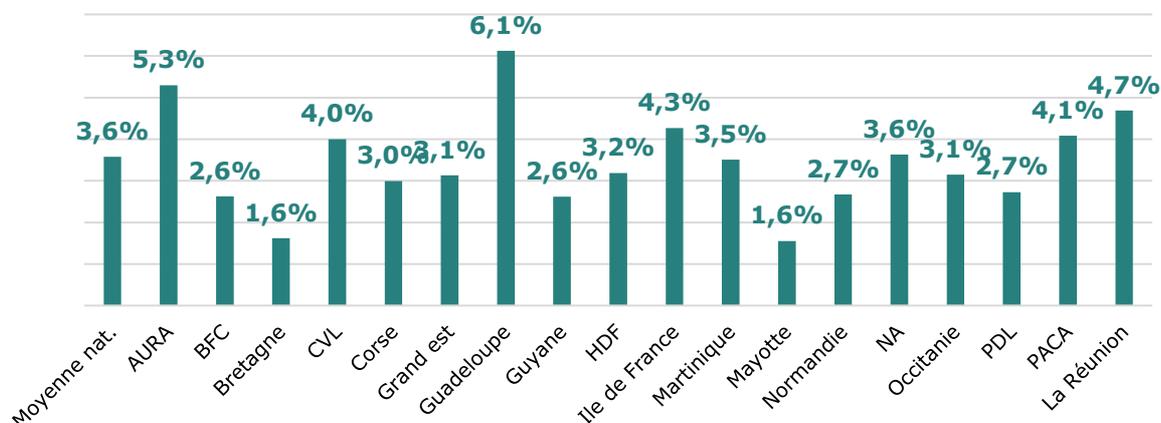
Encadré : le déploiement du marché FOAD en Centre Val-de-Loire

En Centre Val-de-Loire, 78% des formations FOAD sont certifiantes et 63% durent plus de 500 heures. En 2022, en date du 8 novembre, **884 parcours FOAD ont été réalisés sur 22 101 parcours de formation au total, soit 4% d'entre eux** (hors CPF autonome non abondé par Pôle emploi, qui représentent par ailleurs environ 16 000 parcours, soit 42% des entrées en formation en Centre Val-de-Loire sur l'année écoulée !). Au niveau national, ce sont près de 23 000 parcours 100% FOAD qui ont été réalisés.

Au niveau national, la part des actions FOAD pèse entre 1,6% des entrées en formation (Bretagne, Mayotte) et 6,1% (Guadeloupe). La Région Centre-Val de Loire se situe un peu au-dessus de la moyenne nationale.

Part de la FOAD dans l'entrée totale en formation (hors CPF autonome non abondé)

[Source : AIS Pôle emploi au 8 novembre 2022]



Des modèles 100% FOAD plus ou moins éloignés du format présentiel

En Centre-Val de Loire, l'offre de Pôle emploi est l'unique offre de formation publique au format 100% distanciel. Les secteurs concernés par l'offre 100% FOAD sont particulièrement larges. Ils concernent des métiers reposant sur des prestations intellectuelles, mais également des secteurs professionnels classiquement concernés par une offre de formation en présentiel, reposant sur de l'acquisition de gestes techniques ou un savoir être relationnel important. Par exemple, les métiers d'aides à la personne sont les plus représentés en Centre-Val de Loire⁶⁹. Plusieurs facteurs de différenciation permettent de distinguer deux grands modèles dans le panel des organismes interviewés. Deux d'entre eux portent uniquement des formations à distance. Auparavant, ils étaient majoritairement positionnés sur des actions de formation initiale ou à destination des salariés. Pour ces structures, les financements dans le cadre du PIC ont représenté l'occasion de développer leurs parts de marché concernant la formation à destination des demandeurs d'emploi. Un autre organisme de formation est une structure plus habituelle du champ de la formation professionnelle pour ces publics, mais qui a créé une filière spécifique concernant les actions de formation en distanciel. Concernant l'ingénierie pédagogique, les deux acteurs « nouveaux entrants » peuvent être considérés comme innovants sur le champ de la formation des demandeurs d'emploi grâce aux modalités qu'ils proposent : entrées-sorties permanentes, outils permettant une progression autonome du stagiaire selon l'acquisition des compétences, majorité de contenu asynchrone, etc. Le troisième organisme de formation mise sur le *social learning*, c'est-à-dire l'acquisition de compétences via les interactions entre apprenants.

Principales caractéristiques	Ingénierie pédagogique outils et RH	Avantages
------------------------------	-------------------------------------	-----------

⁶⁹ Parmi les secteurs les plus récurrents : services aux personnes, information/communication, échange et gestion, services à la collectivités, production mécanique etc.

Modèle 1. Des acteurs « nouveaux entrants »	Entrées-sorties permanentes E learning	Majorité de temps asynchrones ; temps d'interaction réduits « Coaching » & « tuteur » pour encourager la persévérance Progression autonome selon le rythme d'acquisition des compétences	Flexibilité accrue des stagiaires et des formateurs Suivi pédagogique sur mesure
Modèle 2. Acteurs classiques de la formation des demandeurs d'emploi	Entrées-sorties cadencées Social learning	Séances synchrones Constitution d'un groupe d'apprenants avec une attention à la dynamique de groupe	Lutter contre l'isolement des stagiaires Liens partenariaux facilités avec les employeurs et les partenaires

La différence de ces modèles n'est pas sans incidence sur le modèle économique des organismes de formation (le coût horaire s'échelonne entre 3,5 pour le premier modèle et 11 euros de l'heure pour le second environ⁷⁰). Le fait de proposer une majorité de contenus numériques qui peuvent être visionnés de façon autonome par les stagiaires et les modalités de séance en asynchrone avec les formateurs permet une industrialisation des processus (la préparation d'un module peut bénéficier à un grand nombre de stagiaires, suivant des parcours parfois différents car ils peuvent être utilisés pour préparer différentes certifications). Il faut bien évidemment aussi ajouter à cela l'absence de locaux. Concernant l'aspect ressources humaines, cela permet également d'atténuer les problématiques de disponibilités pour les formateurs ayant une activité professionnelle en parallèle, qui peuvent préparer en amont leur contenu et ne se rendre disponible pour les stagiaires qu'une moindre partie de leur temps. A noter que dans tous les cas, les formateurs restent disponibles pour quelques séances en lien direct avec les stagiaires. Pour ces organismes de formation, l'industrialisation des process de formation est au cœur de leur modèle économique, grâce à l'avantage concurrentiel que cela leur procure. L'innovation pédagogique permise par les acteurs nouveaux entrants ne se résume pas uniquement à l'utilisation de modules en distanciel. Ces organismes ont également choisi de faire appel à différents types de professionnels : un référent pédagogique qui chapeaute l'ensemble de l'offre pour un secteur donné ; pour occuper la fonction de tutorat des « mentors » et « coachs » sont attribués à chaque stagiaire, afin d'encourager la persévérance, avec des appels réguliers, ainsi que pour individualiser le parcours. Les outils numériques de suivi de la progression des acquis des compétences peuvent également être utilisés pour repérer les stagiaires en décrochage.

Des résistances sur le terrain concernant l'hybridation ... de part et d'autre

Les objectifs d'hybridation ont entraîné des résistances qui étaient attendues du côté des organismes de formation « classiques » avec un modèle en grande majorité en présentiel, mais ils ont également soulevé des interrogations de la part des organismes proposant du 100% distanciel. Concernant les organismes dits « classiques », les réticences sont de différentes natures. D'une part, les outils digitaux sont onéreux. Les frais d'investissement des organismes de formation n'étant que peu pris en compte dans le cadre des marchés publics, l'équipement en solutions numériques modernes et innovantes représente un coût auquel les petits organismes de formation ne peuvent que difficilement faire face. C'est d'autant plus le cas que

⁷⁰ Une analyse financière plus poussée des propositions pourra être réalisée dans le dernier temps de l'étude, grâce aux données de pilotage de Pôle emploi.

si la perspective est l'hybridation, l'ajout de ces outils ne permettra pas une baisse du coût horaire équivalente à celle de certains organismes de formation 100% FOAD pour lesquels l'outil est au cœur du modèle économique. L'hybridation des actions de formation ont un impact sur le modèle économique des organismes de formation, qui passera d'abord par une hausse des coûts globaux.

« Le matériel coûte cher et je n'ai pas les moyens. Je dois me débrouiller avec ce que me rapportent les formations. **La politique actuelle est de ne pas dégager de marges. Or, c'est ça qui me permettrait d'investir.** Je n'ai pas de compte investissement c'est quand même surprenant. Pourtant ça se passe avec les CFA ! Je demande des subventions à la Région pour le côté investissement matériel et apprentissage, même s'ils ont perdu la compétence, ils paient. » (Organisme de formation)

D'autre part, des réticences sont exprimées par les formateurs eux-mêmes. Après la période de la crise sanitaire qui a représenté un temps d'« innovation contrainte », une forte envie de retourner au format présentiel s'est exprimée. Les ateliers Trans'Formation ont montré que les formateurs avaient des a priori liés au fait qu'ils éprouvent des difficultés à attribuer une plus-value pédagogique à l'hybridation. Cela souligne l'importance de l'accompagnement pour les convaincre de dépasser ces représentations et surtout de les former sur ces nouvelles pratiques de transmission des savoirs qui provoquent potentiellement un réaménagement de fonds des scénarii pédagogiques. Au-delà du classique argument de la « résistance au changement », **l'hybridation représente un sujet anxieux pour ces professionnels concernant leurs conditions même de travail.** La dégradation de la relation d'accompagnement, notamment tout ce qui joue de façon informelle en présentiel avec les stagiaires, est considérée comme dommageable. Les formateurs en travaillant depuis chez eux craignent également ce qu'ils considèrent comme des dérives (classiquement attribuées au télétravail dans divers secteurs professionnels) : horaires extensibles, non-respect du droit à la déconnexion et nécessité d'une réactivité accrue, heures de travail « cachées » non rémunérées etc. Les observations des temps d'échanges Trans'Formation sont à ce titre intéressantes. Les formateurs perçoivent les outils digitaux comme autant de possibilités de « traçage » de leur activité professionnelle. Dans l'esprit de formateurs, cela est synonyme de perte de liberté car cela représente des outils supplémentaires de « rendu compte » **dont pourra se saisir leur hiérarchie (ou le financeur) pour amplifier des efforts gestionnaires de réduction des coûts en rationalisant tous les actes métiers « à l'extrême ».** En témoigne un extrait d'échanges ayant eu lieu lors d'une journée entre l'animateur-consultant et les formateurs présents :

« Animateur (de la formation) : La question de l'informel c'est certainement le plus important pour vous et vos équipes. Ils [les formateurs] vous diront qu'ils en font et qu'ils courent partout, mais en même temps ils sont incapables de dire ce qu'ils font. Donc demandez-leur en distanciel de se dire, on respire, on le fait correctement et on emmène la personne dans un espace dédié au tutorat. Et même en présentiel, ça peut être inspirant, demandez-leur un temps après pour le formaliser ! Il faut avoir la capacité de tracer tout. Avec un livret d'intervention tutorale, je trace le fait que pendant 10 minutes, il a fallu que j'accompagne un stagiaire sur tel point.

Formateur 1 : Nous on a déjà une plateforme où on met tous les échanges informels. Attention, on ne peut pas vraiment tout mettre dessus : ce qui concerne la religion, l'orientation sexuelle ... et qui sont finalement des sujets qu'on aborde avec les publics éloignés.

Formateur 2 : C'est ça le problème, on peut aborder des trucs très personnels, mais on n'a pas le droit de le tracer.

Formateur 3 : Oui sur certaines actions il reste des cultures orales.

Formateur 1 : Il y a certaines infos que je n'écris pas, que je donne à l'oral. Tout ne rentre pas dans des cases même si c'est formel. Comment on formalise quand c'est à distance ? Quand on passe par des outils de la plateforme (messages, forums), ça nécessite de le cadrer au début et d'expliquer où se trouvent les cases.

Animateur : C'est difficilement quantifiable, donc il faut dire à vos formateurs 'formalisez comme ça on pourra quantifier'. Je suis d'accord que c'est énergivore et ...

Formateur 4 : On n'a pas à faire des robots et on n'est pas des robots donc il en faut de l'informel ! » (Extrait d'observation en journée Trans'Formation)

Cependant, les entretiens menés dans le cadre des autres études de cas et les observations réalisées illustrent que **la majorité des organismes ont pris conscience que le tournant de la digitalisation est incontournable et qu'il faudra s'y plier**. Le terrain en région a également été l'occasion de rencontrer des organismes de formation qui s'étaient emparés du modèle de l'hybridation, avec un certain succès puisque ce format leur a permis de lever des difficultés récurrentes : manque de formateurs disponibles en journée car occupant une autre profession, difficultés de *sourcing* etc. Reste à prévoir la structure pouvant accompagner les organismes les moins pourvus en force d'ingénierie ou d'investissement.

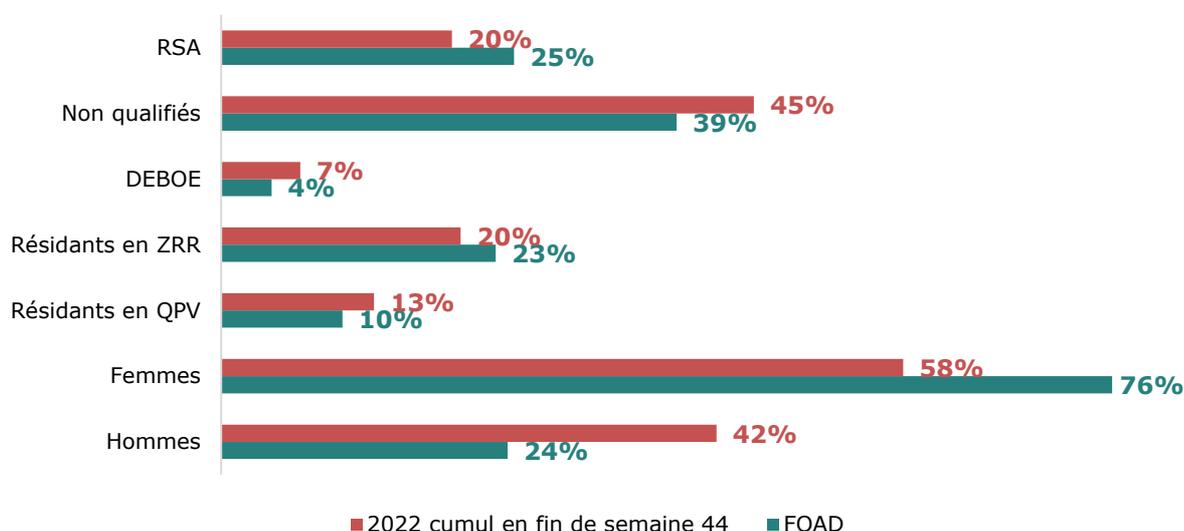
Du côté des organismes de formation spécialisés sur le 100% FOAD, les demandes d'aller vers davantage d'hybridation font naître des résistances d'une autre nature. D'une part, le distanciel est au cœur même de leur modèle économique. Ces organismes ne sont pas (ou peu) pourvus en équipes pour développer une action territoriale avec des lieux physiques d'accueil des stagiaires. Au contraire, ils revendiquent leurs spécificités qui leur permettent de lever les contraintes de mobilité et de disponibilité des stagiaires. D'un point de vue partenarial, un pilotage national unique leur permet de démultiplier leur offre sur l'ensemble du territoire sans avoir à rendre compte à de multiples financeurs. D'autre part, leurs supports et toute l'ingénierie développée autour de ceux-ci ont fait l'objet d'investissements financiers lourds, qui leur assure aujourd'hui un avantage concurrentiel. Ils n'ont donc aucun intérêt à aller vers davantage de mutualisation avec d'autres organismes de formation comme cela est demandé notamment par le conseil régional (dans le cadre de la démarche Trans'Formation ou dans les projets des Tiers-Lieux de compétences par exemple).

Une hybridation à adapter à l'aune des besoins spécifiques des publics ciblés par le PIC

Il est intéressant de faire un zoom sur le profil du public entré sur une action FOAD en 2022, en comparaison avec les entrées sur l'ensemble des formations.

La typologie du public bénéficiant d'une action FOAD par rapport à l'ensemble des entrées en formation hors CPF autonome

[Source : AIS Pôle emploi au 8 novembre 2022]



Sans surprise, les publics non qualifiés sont sous-représentés dans l'offre FOAD (- 6 points). Cependant, **les actions 100% FOAD surreprésentent une partie des publics du PIC** par rapport au reste des entrées en formation professionnelle (hors CPF autonome) sur la région : **les allocataires du RSA** (+ 5 points). Elles surreprésentent également les résidents en ZRR (+ 3 points), mais de façon moins importante que ce qu'on aurait pu croire (public rural rencontrant a priori davantage de problématiques de mobilité). Enfin, les femmes représentent une grande majorité des entrées (+ 18 points). Pour ces dernières, l'hypothèse repose sur le fait que cette population rencontre davantage de difficultés à se rendre disponible sur des horaires « classiques », les femmes assumant la majorité des tâches domestiques et éducatives avec les contraintes qui en découlent (le mode de garde représentant l'un des freins dits « périphériques » le plus souvent mis en avant par les acteurs du SPE). Ce sont également des publics pouvant avoir connu des périodes d'isolement domestique long et pour qui la reprise d'une activité formative peut occasionner un certain nombre de réticences. Une autre hypothèse est que les actions FOAD déployées sur la région concernaient le plus souvent des secteurs majoritairement féminins. Si les actions 100% FOAD ne répondent pas à l'ensemble des besoins des publics peu qualifiés, elles peuvent donc être intéressantes pour une typologie de public non disponible pour le présentiel.

« On a 60% de femmes sur nos actions. Pour moi ça permet de toucher toutes les personnes qui ont le souci de se présenter dans le centre car elles ont peur d'être jugées, elles sont agoraphobes, avec la peur de sortir dehors. Ça leur permet aussi de malgré tout avoir un projet, et de reprendre conscience de la nécessité de travailler. Il faut les préparer à la sortie. » (Organisme de formation)

Toutefois, les actions FOAD peuvent également tendre à « récupérer » un public plus autonome rendant alors plus difficile le respect des priorités en termes de publics mais aussi concernant la sortie vers l'emploi essentiellement local. Plus globalement, l'articulation avec le PRF suppose un maillage entre les opérateurs nationaux de la FOAD et les organismes locaux qui « captent » les publics afin de favoriser des orientations

vers de la FOAD ou des parcours « hybrides » distanciel/présentiel notamment sur tous les parcours qualifiants visant des métiers de production où les mises en situation « techniques » sont incontournables.

Enfin, des réticences au déploiement de cette offre ont également été exprimées du côté des services du conseil régional. Deux principales raisons expliquent cette posture. Contrairement à l'offre de formation collective achetée par Pôle emploi au niveau régional qui fait l'objet d'échanges et d'une validation des services du conseil régional, **l'offre 100% FOAD échappe aux mécanismes de régulation locaux**. Elle peut donc s'inscrire directement en concurrence avec l'offre du PRF, même si un certain nombre de règles ont été posées avec les organismes de formation (par exemple, ne pas positionner sur une entrée en formation un stagiaire qui pourrait bénéficier d'une offre en présentiel à proximité, et qui aurait les moyens de s'y déplacer). Ces règles restent cependant floues, et dépendantes de la bonne volonté de l'organisme de formation 100% FOAD en charge de les vérifier. Par ailleurs, l'implantation d'acteurs extra territoriaux est perçue comme un risque pour le tissu d'organismes de formation local. Alors que la Région tente de maintenir une offre à destination de publics précaires sur l'ensemble de son territoire (via la démarche Trans'Formation, via la mise en place des Tiers-Lieux de compétences pour encourager à la mutualisation des équipements et des ressources humaines), l'arrivée d'organismes nouveaux entrants est vue comme un facteur possible de déstabilisation de l'écosystème régional. En retour, les organismes de formation de 100% FOAD ressentent bien cette posture régionale qu'ils jugent « fermée », et prônent de leur côté pour un pilotage national et unique de l'offre de formation par Pôle emploi. Ils ne montrent pas d'appétence particulière pour jouer le jeu des règles régionales en termes de partenariat, ni pour proposer des actions de formations au format hybride. La mise en place des actions FOAD illustre bien la confrontation des deux types d'organismes qui se sont opposés dans le cadre du PIC : d'un côté, les organismes classiques mettant en valeur leur connaissance et leur expertise à destination des publics fragiles ; de l'autre, les organismes nouveaux entrants avec des outils innovants et un modèle économique renouvelé. Il s'agit certainement pour les pilotes de la formation professionnelle de trouver un moyen de faire coexister et articuler ces deux modèles qui peuvent s'avérer complémentaires, répondant chacun à des besoins de publics différents (voire qui mériteraient à la marge de s'hybrider l'un l'autre ?).

La FOAD, un modèle unimodal alternatif ?

Le développement du numérique et du distanciel faisait partie des objectifs du PIC et tenait lieu également de vecteur d'innovation et de transformation de l'offre de formation. La FOAD n'est cependant pas une démarche nouvelle. Jusqu'à présent elle a répondu partiellement aux nouveaux modes individualisés d'acquisition des savoirs mais ne s'est pas imposée comme modèle alternatif au système des stages « présentiels ». Elle a même eu tendance, dans un premier temps à perpétuer un formatage « traditionnel » des contenus de formation et à s'organiser en complémentarité aux formations en présentiel qui structurent le marché et l'appareil de formation.

Les entretiens avec les représentants de l'écosystème régional de la formation postsecondaire illustrent leur décalage avec les appels à projet nationaux qui apparaissent comme une amorce de recentralisation du système de formation professionnelle continue. Si l'appropriation du potentiel distanciel permis par le numérique est comprise comme une optimisation des processus « classiques » de formation enracinés dans la formule du stage, l'hypothèse que la FOAD devienne une alternative de fond à ce modèle est considérée comme illusoire, mais elle est également redoutée. Les opérateurs de la FOAD retenus par l'appel à projet ont élargi, pour certains, une offre plutôt destinée aux étudiants du supérieur ou dédiée à des salariés désireux de se reconvertir pour s'adapter à une partie des demandeurs d'emploi. Les entretiens avec ces opérateurs ont montré une diversité d'approches qui relativise l'émergence d'un modèle alternatif stabilisé. Tous ces organismes proposent un accompagnement « diversifié » de type «

coaching » et « pédagogique », mais souvent fortement teinté d'une culture scolaire (on parle d'enseignement, de classes, de cours, d'élèves, de devoirs, d'examens blancs, etc.). Les échanges avec ces opérateurs confirment qu'ils proposent souvent un modèle unimodal alternatif au présentiel, voire critique des modèles hybrides ou mixtes. D'où leur attachement et leur intérêt pour un pilotage national d'une offre homogène fondée sur un collectif d'ingénieurs pédagogiques et un réseau de « mentors » et d'accompagnants issus du monde professionnel en phase avec certains objectifs du PIC.

3. Mise en perspective : une approche parcellaire de la transformation de l'appareil de formation

La transformation de l'offre de formation était au cœur des objectifs du PIC et résultait de constats antérieurs relatifs aux insuffisances de l'appareil de formation mobilisé dans les politiques d'insertion des publics peu qualifiés. La résolution des causes de cette situation s'est avérée compliquée malgré l'apport budgétaire du PIC et l'espace d'initiative de la Région pour modifier les différents volets de la commande publique. Un tel objectif est conditionné également par l'évolution des autres dispositifs comme le CPF ou l'apprentissage qui conditionnent les arbitrages « économiques » des organismes de formation en termes de critères de rentabilité.

Une volonté de modernisation, mais des innovations confinées dans le pré-qualifiant

Les « innovations » recensées par la région se sont déployées majoritairement chez les organismes préqualifiants dans une logique d'animation de séquences destinées à motiver les apprenants ou à leur faire acquérir des savoirs de base ou des compétences « transversales » : « *jeux sérieux d'orientation vers les métiers paramédicaux, conception d'ateliers TIC, jeux sérieux d'approche des savoirs de base, professionnalisation des formateurs à la modularisation et à l'individualisation..., mise en place d'un dispositif de FOAD soutien d'un public en difficulté dans un cursus d'aide-soignant...* ». Concernant l'offre qualifiante, la région Centre-Val de Loire s'est plutôt inscrite dans une démarche « d'enrichissement » des contenus du point de vue des besoins en compétences spécifiques des entreprises en mobilisant : « *un ensemble d'approches et outils méthodologiques pour identifier les savoirs, savoir-faire et savoir-être professionnels manquants. (...) Une fois identifiée la compétence manquante dans les formations existantes, l'opportunité et la façon d'adapter l'offre ou de la créer de toute pièce doit être étudiée au cas par cas.* » (fiche région). Cette option a montré de nombreuses limites que ce soit sous l'angle du recueil d'informations sur ce type de besoins ou sous l'angle de leur appropriation par les organismes de formation. L'évolution des formations qualifiantes a moins été envisagée sous l'angle des méthodes et d'objectifs contributifs à la réussite des apprenants. Ces éléments n'ont été promus que pour les formations « préparatoires » comme cela est présenté dans les fiches de la région relatives aux parcours sans coutures : « *La préformation a été une brique essentielle pour sécuriser les parcours des bénéficiaires, en permettant à la fois une remise à niveau sur les savoirs de base (français, mathématique, informatique) et une « remise en dynamique » tuilée avec la formation qualifiante.* ».

Il faut cependant souligner que certains organismes pré-qualifiants et qualifiants sont parvenus à mutualiser certains objectifs en insérant dans les cursus qualifiants des séquences relevant habituellement de la remise à niveau ou des compétences transversales. Ces initiatives favorisées par la Région sont des jalons pour la suite mais nécessitent d'être capitalisées et mieux formalisées. D'une manière générale il y a une conscience chez les organismes pré-qualifiants d'un dysfonctionnement de fond où ils sont amenés à assurer des fonctions d'orientation et d'accompagnement social et à développer des objectifs « pré-professionnels » non mis en œuvre par une partie des organismes qualifiants. En même temps ce positionnement apparaît incontournable et un passage obligé pour la mise en œuvre du PIC.

Les limites de l'accompagnement des organismes de formation

Le diagnostic institutionnel porté par la Région relatif à l'appareil de formation dédié aux moins qualifiés en recherche d'emploi ou en réinsertion pouvait se résumer ainsi : les organismes de formation apparaissent peu attractifs pour les publics concernés, les entreprises ne considèrent pas les organismes comme des relais fiables pour leurs recrutements, nombre d'organismes de formation ne disposent pas de fonction RH développée, ils manquent d'anticipation faute de veille, ils sont confrontés à des pénuries de formateurs dans de nombreux secteurs ou domaines de formation.

Cependant la partition de l'offre de formation entre un « bloc » préparatoire à l'accès aux formations qualifiantes et l'offre qualifiante, elle-même reliée aux différentes certifications professionnelles (diplômes, titres et CQP), ne semble pas avoir été interrogée quant à son efficacité. La démarche positive d'accompagnement des organismes de formation impulsée par la Région s'est heurtée à la rareté et aux limites des prestataires de Trans'Formation. Ceux-ci ont sous-estimé les insuffisances d'une partie des organismes de formation en matière de pratiques adaptées à des populations rétives à l'engagement en formation. Ce volet concernant les contenus et les méthodes des formations qualifiantes (en lien avec la didactique professionnelle, l'analyse du travail sous l'angle des processus d'apprentissage, l'usage de l'alternance) n'a pas toujours été traité clairement. Quand on soulève auprès d'un intervenant de Trans'Formation la question de l'inadaptation possible des formations qualifiantes aux publics peu qualifiés, il l'explique par les problèmes de logement, de transport, d'éloignement des personnes en occultant la question des pratiques de formation. De ce point de vue, le non-recours par la région Centre-Val de Loire à des laboratoires de « recherche appliquée » dans le champ des sciences de l'éducation ou de la formation des adultes traduit une situation globale de désinvestissement dans ce domaine qui n'incombe d'ailleurs pas qu'aux Régions.

Parmi les difficultés rencontrées par les organismes de formation, la crise de vocation chez les « formateurs/métier » s'avère un vrai problème auquel est confronté l'ensemble de l'écosystème de la formation professionnelle. La baisse d'attractivité de la fonction de formateur/métier affecte d'abord les organismes qualifiants pour qui l'identité professionnelle des formateurs, liée à leur métier d'origine, s'avère sous l'angle du rapport aux entreprises, un gage essentiel de leur rôle auprès des apprenants notamment quand ceux-ci manquent de repères professionnels : « (...) *c'est la compétence technique qui vient donner la confiance nécessaire pour assumer, un jour, un rôle de formateur. Elle donne une autorité et une crédibilité en la matière, qui permettent, comme formateur, de pouvoir répondre à tous les imprévus de la production.* »⁷¹. Les formateurs/métier doivent donc se construire une double légitimité auprès des entreprises et auprès des stagiaires.

Une modernisation fortement axée sur le numérique

La question ancienne de l'appropriation du distanciel et du numérique par les organismes de formation a pu être réduite à une simple nouvelle modalité. Le constat de la région suite au diagnostic sur l'appareil de formation régional renvoyait en fait à des faiblesses plus systémiques qui allaient des ressources RH à la maîtrise de méthodes pédagogiques adaptées aux publics peu qualifiés en passant par l'appropriation des enjeux de la transition écologique en termes d'objectifs de formation intégrés dans des parcours qualifiants. La focalisation sur le numérique a pu laisser croire que par ce biais on pouvait avancer sur les autres volets d'une montée en gamme de l'offre de formation. Il faut notamment rappeler que le numérique s'est d'abord diffusé dans l'appareil de formation non pas comme mode d'optimisation des pratiques de formation mais comme outil de gestion, de communication, de formalisation et d'organisation des ressources avec des effets contrastés : « *Volume d'information à traiter surabondant, qui accentue le*

⁷¹ Balleux, A. 2002. « Dynamiques de formation sur le lieu de travail : paroles de formateurs » - revue Pistes n° 1.

niveau de stress et agit négativement sur la concentration au regard du maintien des conditions de l'engagement au travail : Immédiateté de l'information et des réponses à fournir, qui accélère et intensifie le rythme de travail vs le besoin de se retirer, de se déconnecter pour faire un travail de qualité ; Normes de contrôle s'intensifiant et procédures normatives multipliées, qui accentuent au quotidien les tâches destinées à contrôler et à satisfaire aux normes, et peuvent influencer sur l'autonomie et la motivation des agents. »⁷². Cette situation s'est d'autant plus accentuée que le numérique s'est implanté dans un contexte de dispersion de l'appareil de formation, de montée des normes prescriptives de la part des financeurs, de faible instrumentation de l'évaluation et de déclin des ingénieries pédagogiques. Or, le numérique ne se substitue pas à l'ingénierie pédagogique mais, au contraire, il nécessite une montée en ingéniosité de celle-ci : « En bref, il ressort des plus sérieuses études que nous avons eu l'occasion d'évoquer, que l'outil, en soi, ne possède pas de vertu pédagogique. Son utilité dépendra du projet pédagogique qui doit s'élaborer loin du chant des sirènes et de l'enflure des vendeurs de rêves numériques. L'apprentissage est un phénomène cognitif complexe, et c'est par des stratégies cognitives et non techniques qu'il faut l'aborder. »⁷³

Si le numérique élargit considérablement les combinatoires pédagogiques (mixages des ressources audiovisuelles, multiplication des espaces d'apprentissage, travail collaboratif, environnement virtuel, mobilisation de données multiples, différents modes de simulation, démarches de transfert...), il peut aussi bien conforter des méthodes directives (descendantes) que l'autoformation accompagnée ou les méthodes participatives ou collaboratives. Les outils numériques peuvent accentuer la dimension individuelle des apprentissages ou optimiser les dynamiques collectives de formation. C'est sous cet angle que les formateurs, quelquefois réticents, peuvent s'approprier le numérique à condition de disposer d'une ingénierie de formation éprouvée : « le facteur à considérer n'est pas tant la technologie comme telle que l'intention pédagogique qu'elle permet de réaliser [...]. Il ne s'agit donc pas réellement d'évaluer l'impact de l'utilisation des TIC, mais plutôt l'impact d'une stratégie pédagogique qui a recours à telle ou telle technologie adaptée à ses intentions. »⁷⁴

Quant aux opérateurs nationaux de la FOAD retenus par l'appel à projet, ils ont montré une diversité d'approches qui relativise l'émergence d'un modèle alternatif stabilisé. Si certains opérateurs développent une offre « conformiste » : Développement, Data, Marketing & Communication, Business, Systèmes & Réseaux, Pédagogie, Gestion de projet, RH & Gestion, Bureautique, Cybersécurité, Design... Un autre organisme propose la préparation d'un certain nombre de CAP de métiers de la production (plombier, mécanicien, électricien, boulanger, cuisinier, etc.) organisés à distance à l'aide de fiches et de vidéos (type tutos) qui interrogent sur l'efficacité pédagogique de cette démarche supposant la mise à disposition de moyens matériels et techniques mais aussi de séquences en entreprise... Un troisième organisme, historique et fortement ancré dans le présentiel, a construit une offre distancielle marginale et hétéroclite autour de quelques domaines qui vont du FLE au titre de conseiller d'insertion professionnelle qui témoignent d'une certaine hésitation vocationnelle. Enfin demeure la difficile synergie entre quelques gros opérateurs nationaux et la constellation des milliers de petits organismes de formation « de proximité » dont le modèle économique ne peut être que déstabilisé par une massification du distanciel.

⁷² Renaud, G. et Olry, P. 2013. « Le formateur et le numérique : condition d'une rencontre » - hors-série AFPA/Education Permanente 2013.

⁷³ Loisir, J. 2011. *Les nouveaux outils d'apprentissage encouragent-ils réellement la performance et la réussite des étudiants en FAD ?* Document préparé pour le Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada.

⁷⁴ Barrette, C. 2004. « Vers une méta synthèse des impacts des TIC sur l'apprentissage et l'enseignement dans les établissements du réseau collégial québécois. », *Clic, Bulletin collégial des technologies de l'information et des communications*, no 55 et 56, octobre et décembre.

Axe 4. Répondre aux besoins de compétences des entreprises

Le PIC, à travers les Pactes régionaux, visait à accélérer « *la transformation des commandes de formation pour répondre aux besoins des entreprises* ». La définition de réponses formation pertinentes et renouvelées supposait une capacité de diagnostic dans une logique d'adéquation aux besoins en compétences, long terme dans une logique prospective. Il s'agissait de répondre à plusieurs questions évaluatives :

- Comment cet exercice de diagnostic a-t-il été mené au niveau régional ? Comment les travaux liés à l'élaboration du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) ont-ils été réinvestis à cette étape ? Comment les réflexions ont-elles été articulées au Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ?
- Quels acteurs ont été réunis pour l'élaboration du diagnostic initial et la définition des actions de formation à mettre en place ? Quel a été en particulier le rôle des acteurs économiques (branches, chambres consulaires, entreprises...) et des organismes de formation ?
- Quelles ont été les sources et ressources mobilisées (outil Formadiag, outils des Carif-Oref, outils des SESE des DREETS, Data Emploi, ressources des branches professionnelles...) ? Comment les besoins spécifiques des publics prioritaires du PIC ont-ils été pris en compte ? Que peut-on dire de la nature et de la qualité des diagnostics réalisés ?
- Dans quelle mesure les modalités d'animation du Pacte, dans la durée, contribuent-elles à alimenter en continu le diagnostic des besoins ? Quelles sont les pratiques mises en place par les partenaires pour identifier des signaux faibles relatifs à l'émergence de nouveaux besoins en compétences ?

Une fois les besoins en compétences identifiés, ils doivent trouver une traduction en commandes d'actions de formation :

- Dans quelle mesure le déploiement des Pactes a-t-il permis la définition de nouveaux parcours qualifiants ?
- Dans quelle mesure les processus d'achat retenus pour ces actions permettent-ils de répondre de manière réactive aux besoins exprimés ?

En région Centre-Val de Loire, la réponse aux besoins des entreprises est d'abord passé par l'identification des besoins en compétences sur laquelle la Région a beaucoup parié, mais qui n'a pas eu les effets escomptés et s'est soldé par un échec (1). L'autre axe primordial a concerné la tentative d'impliquer davantage les entreprises dans les parcours des formations, avec un bilan en demi-teinte (2). En somme, l'objectif de réponse aux besoins des entreprises a principalement été pensé par le PIC par l'enjeu des difficultés de recrutement, et notamment sur les métiers dits « en tension ». Cette approche a pu occulter l'axe concernant la montée en compétence des publics les moins qualifiés, et les deux objectifs de réponse aux besoins des publics d'une part et à ceux des entreprises d'autre part, sont ainsi entrés en contradiction, alors même que le PIC représentait l'occasion et visait l'objectif de les faire converger (3).

Point de vigilance : Cette partie s'appuie majoritairement sur des travaux réalisés en dehors de notre démarche d'étude. En effet, nous n'avons pas pu retenir dans les études de cas des actions directement relatives aux liens avec les employeurs, celles-ci étant déjà évaluées par ailleurs au niveau régional ou national. Cependant, cette question a été appréhendée de manière transverse à l'occasion de nos entretiens avec les organismes de formation et les partenaires. Elle s'avère donc moins approfondie que les autres.

1. Une tentative peu fructueuse d'identification des besoins de compétences

La réponse aux besoins des entreprises constituait dès le départ un axe important du PIC. Cet axe a pris une nouvelle ampleur avec la crise sanitaire, menant à l'élaboration d'un Plan de réduction des tensions lancé en septembre 2021, doté de 1,4 milliard d'euros. En Centre-Val de Loire, la réponse à ces besoins est passée par deux outils principaux : le renouvellement des modalités de recueil des besoins des entreprises entre partenaires (1.1) ; ainsi que la tentative de mise en place d'un outil informatique pour faciliter l'identification des compétences (1.2).

1.1.Des modalités de recueil des besoins renouvelées

La volonté de mieux se coordonner dans la réponse aux besoins des entreprises

Depuis plusieurs années, différents acteurs dressent un même constat concernant des difficultés importantes à recruter chez les employeurs. Ce constat est en outre confirmé quantitativement par les chiffres de l'enquête Besoin en Main d'œuvre (BMO) de Pôle Emploi. Cette augmentation s'inscrit dans une tendance nationale : en France, la part des projets difficiles de recrutement est passée de 44,9% en 2021 à 61% en 2023. On note cependant que les **tensions de recrutement en Centre-Val de Loire sont encore accrues**, avec une évolution de la part des projets difficiles de recrutement en région Centre-Val de Loire, passée 52,5% en 2021 à 70,3% en 2023. En réponse à cette problématique, l'identification des besoins en compétence des entreprises est apparue comme une des solutions. Cette volonté s'est d'abord traduite par des modalités de recueil territoriales renouvelées et une volonté réaffirmée de mieux se coordonner concernant l'achat de formation pour répondre aux besoins des entreprises en Centre-Val de Loire.

Tout d'abord, à un niveau institutionnel, la réponse aux besoins des entreprises se présente comme une volonté forte de la Région, qui s'est fait ressentir de façon de plus en plus pressante avec la conjoncture économique au long du Pacte. Ainsi, une partie du temps RH des nouveaux référents territoriaux régionaux est dédiée à l'appui ingénierie des différents acteurs des sphères de l'entreprise et de la formation pour mettre en œuvre ces liens. Cette **mise en lien se fait par exemple au sein des CODEVE**, instance de coopération co-présidée par l'Etat local et la Région au niveau territorial, qui réunit organismes de formation, entreprises, acteurs sourceurs, etc. Une des fonctions de ces CODEVE est de recueillir les besoins exprimés par les entreprises, notamment en matière de compétences. **Concernant l'achat de formation, la coordination pour répondre aux besoins des entreprises sur le territoire s'effectue de manière coordonnée entre la Région et Pôle Emploi**. A l'occasion du transfert d'achat de

formations collectives de Pôle Emploi à la Région, ces deux acteurs ont pu accentuer leurs démarches de coordination pour l'achat de formation au sein de commissions techniques territoriales (afin d'éviter les doublons).

En revanche, **l'implication du CREFOP**, l'instance quadripartite assurant l'articulation entre le Service Public de l'Emploi, le Service Public Régional de Formation Professionnelle et le Service Public Régional de l'Orientation, et réunissant l'Etat, la Région et les organisations syndicales et patronales, **s'est avérée décevante en matière de coordination sur le recueil des besoins des territoires et entreprises**. La participation à l'identification des besoins en compétences était pourtant censée être mise en œuvre avec les partenaires sociaux. Cette action, qui était d'ailleurs la seule du Pacte impliquant directement les organisations patronales et syndicales, était notamment censée se concrétiser dans les Cordées, instance territoriale co-pilotée par la Région, l'Etat et les partenaires sociaux. Le format des Cordées ne se prêtait toutefois pas au recueil des besoins des entreprises : selon certains acteurs, ces réunions manquaient d'organisation, de structuration, et d'articulation avec les autres instances existantes.

Une responsabilité des organismes de formation dans le développement des liens aux entreprises qui comporte un certain nombre de limites

Les cahiers des charges du PRF 2021 – 2024 soulignent également que les organismes de formation doivent de façon plus proactive « *tisser des liens avec les entreprises du territoire* ». Plus précisément, le PRF 2021-2024 impose aux organismes de formation un suivi rapproché des séquences en entreprises des stagiaires, impliquant par exemple au moins une visite et l'organisation d'un entretien tripartite. Enfin, le PRF exige aussi des organismes qu'ils adaptent régulièrement les contenus de leurs actions de formation en fonction des « évolutions techniques et/ou règlementaires des métiers », ainsi qu'une révision régulière de l'ingénierie de formation en lien avec les entreprises. Il est difficile de mettre en lumière de réelles formalisations et réalisations répondant à ces injonctions en Centre-Val de Loire : la majorité des organismes de formation rencontrés dans le cadre de notre évaluation n'ont ni transformé ni formalisé des processus de mises en contact avec les entreprises, outre les habituels points d'échanges au moment des séquences en entreprise, qui sont parfois même supprimés en raison du manque de temps et manque de valorisation financière de ces activités pour les formateurs. De même, tel que pensé par la Région, les activités du référent de parcours devaient comporter un volet professionnel, qui a dans les faits été très peu priorisé par les organismes de formation rencontrés.

Les liens avec les entreprises que les organismes de formation sont supposés développer sur demande la Région présentent plusieurs difficultés. D'une part, un des risques dans le développement de la relation organisme de formation / entreprise est que l'organisme pourrait être incité à sélectionner les meilleurs candidats pour répondre au mieux aux demandes des entreprises, dans l'optique de fidéliser sa relation et sa réputation auprès de son partenaire. La volonté de s'ajuster aux demandes des entreprises par les organismes de formation dans ce contexte pourrait ainsi impacter négativement le recrutement ainsi que le parcours des autres stagiaires moins performants dans le processus de formation. D'autre part, si l'ensemble des organismes de formation d'un territoire s'engage dans le développement de relations avec les entreprises, le risque est que ces dernières se retrouvent sursollicitées, ce qui pourrait contribuer à tendre les échanges avec les organismes de formation. Si le développement de lien avec les entreprises est un aspect incontournable pour les organismes de formation, la nécessité de maintenir un acteur médiateur ou coordonnateur institutionnel apparaît donc primordiale.

Les stratégies de réponse aux besoins des entreprises présentent le risque intrinsèque de plier la politique de formation au service de la politique de l'emploi, par exemple pour répondre au plus vite aux tensions

de recrutement sur le marché du travail. Les stratégies développées pour répondre aux besoins des entreprises sont d'ailleurs parfois très marquées par une vision de court-terme, requérant des adaptations immédiates. Une vision de moyen/long terme manque au contraire, par exemple sur la priorisation des formations menant à des métiers liés à la transition écologique, qui sont peu fréquemment mentionnées. A ce sujet, le troisième rapport du comité scientifique de la Dares montre au niveau national que les entrées en formation menant à des secteurs prioritaires et stratégiques ont certes augmenté en 2019 et 2021, mais sont principalement tirées par le secteur du numérique. Les secteurs du sanitaire et social et de la transition écologique connaissent aussi des augmentations en matière d'entrées en formation, mais qui sont bien plus modestes. En outre, pour le secteur de la transition écologique, la majorité des entrées en formation concernent des métiers relativement éloignés des enjeux écologiques (par exemple liés aux transports en commun routiers, au nettoyage des locaux...)75.

1.2.IBC, un programme décevant

Des intentions ambitieuses

L'identification des besoins en compétences avait constitué un axe primordial du CPRDFOP 2017 de la Région Centre-Val de Loire, qui comportait une fiche action (la n°16) « Accompagner les entreprises pour faciliter l'expression et la qualification de leurs besoins », portée par Pôle Emploi, le Medef et l'U2P (Union des entreprises de proximité). Le PIC a permis d'opérationnaliser cette action en lançant un projet dédié : le projet IBC. Celui-ci a pour ambition de répondre aux enjeux de recrutement sur les territoires, en établissant une vision fine, partagée et lisible des besoins en compétences des entreprises par métier et à l'échelle d'un bassin d'emploi. Pour cela, le projet IBC vise tout d'abord à recueillir et centraliser les besoins en compétences des entreprises par métier et par bassin d'emploi. Pour atteindre son but, le programme IBC prévoyait de s'appuyer sur les acteurs du monde économique au sens large (entreprises, mais aussi les acteurs accompagnant les entreprises, collectivités locales, service public de l'emploi, acteurs de l'insertion, OPCO, etc.) sur la formalisation et l'expression de ces besoins, par la mutualisation des pratiques et la construction d'une approche partagée basée sur la notion de compétence.

Deux principaux axes opérationnels se déclinent au sein de ce projet. **Le premier axe concerne l'animation territoriale déployée par le projet IBC**, qui se compose de deux instances : les Clubs Compétences (CC) sont destinés à réunir des entreprises, dans la perspective de les faire échanger entre autres sur l'importance du travail de recensement des compétences manquantes, de la recherche des compétences, et de leur impact pour l'entreprise, et la définition d'une stratégie RH adéquate. A cet appui aux entreprises réalisés en collectif s'ajoute un dispositif d'Appui Individuel à la Stratégie Compétences (AISC), pouvant se décliner en un maximum de 4 jours de diagnostic et 11 jours d'accompagnement pour le développement personnalisé d'un plan d'action pour l'entreprise en matière de stratégie RH et compétence. Ce dispositif est financé à hauteur de 50% par le GIP Alfa Centre-Val de Loire, le Carif-Oref de la région. En parallèle, le projet IBC doit aussi développer des Comités d'acteurs locaux (CAL), à destination des acteurs des politiques emploi et d'accompagnement des entreprises. Ces CAL ont pour objectif de développer des méthodes communes d'appui aux entreprises dans le repérage de leurs manquements en matière de compétences. Ces deux instances étaient pensées de façon territoriale et devaient ainsi se développer sur chacun des 21 bassins d'emploi de la région. Outre cette animation territoriale, le projet IBC s'est concrétisé par le déploiement d'une plateforme numérique permettant de

⁷⁵ Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences, Dares, Novembre 2022, Page 33-34.

recueillir, centraliser et analyser l'ensemble des besoins en compétences des entreprises de la région, afin de pouvoir lancer de manière plus simple et efficace les actions et politiques pour y répondre.

Ainsi, le projet IBC visait à répondre aux difficultés de recrutement des entreprises, notamment les plus petites car nécessitant davantage en besoins d'accompagnement, en recueillant une information précise et de qualité sur les besoins en compétence à l'échelle des territoires. La Région comptait ainsi sur cette information pour adapter ses exigences vis-à-vis des organismes de formation à travers le contenu de ses PRF. Similairement, Pôle Emploi souhaitait pouvoir guider ses achats de formation à partir des informations recueillies sur la plateforme du projet. D'autre part, une forte ambition du projet résidait dans le but d'acculturer les entreprises ainsi que les acteurs travaillant avec elles à une « approche compétence », dans l'optique de les professionnaliser dans les activités de recherche et d'identification des compétences adéquates et de construire un langage commun pour les faire travailler collectivement et efficacement en ce sens. Ainsi, il était implicitement attendu des entreprises qu'elles soient en mesure à l'issue de leur participation au programme d'adapter et transformer de façon pertinente leurs stratégies de recrutement, ou leurs pratiques de montée en compétence de leurs salariés. Le projet IBC a concentré une partie non négligeable des crédits du Pacte (3,1 millions d'euros par an), via notamment le recrutement de plusieurs salariés au sein du Carif Oref. C'est la seule action du Pacte copilotée par un partenaire social (Medef). Les attentes fortes portées sur ce projet ont cependant été déçues, la mise en œuvre du projet IBC s'étant heurté à de nombreuses difficultés, et certaines hypothèses sur lesquelles le projet était fondé se sont avérées en partie erronées.

Un bilan peu concluant

Le projet IBC a été évalué par la Dares⁷⁶, et le bilan qui en est dressé au 31 mars 2022 s'avère très peu concluant.

Les enseignements de l'évaluation IBC, réalisée par le cabinet Geste

Le rapport montre que sur les 21 zones d'emploi du Centre-Val de Loire, seulement six zones sont couvertes à la fois par un CAL et par un CC ; quatre le sont uniquement par un CC et une uniquement par un CAL, ce qui laisse neuf zones d'emploi non couvertes. En outre, parmi les zones couvertes, plusieurs ont connu un essoufflement de la dynamique d'animation.

Le rapport rappelle que le lancement du projet IBC a été fortement entravé par la crise sanitaire, qui a empêché la réunion des instances, et qui a conduit les entreprises et autres acteurs à privilégier d'autres priorités bien plus urgentes. Cependant, l'échec du projet ne peut être entièrement imputé aux effets de la crise sanitaire. La réussite du projet reposait en grande partie sur une forte adhésion de la part des acteurs concernés, adhésion que le projet n'a jamais suscitée. La dynamique locale autour de IBC ne s'est jamais réellement enclenchée. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer : tout d'abord le projet IBC nécessitait de se construire dans un temps relativement long, impliquant en effet l'organisation d'instances de travail (les CC et les CAL), le recrutement des animateurs pour ces instances, la diffusion de l'approche compétence, le travail de saisie et de recueil des besoins en compétences par les entreprises, etc. Cette vision de moyen/long terme et le manque d'opérationnalité du programme a rendu difficile la mobilisation des acteurs locaux dans la durée. Selon le rapport Geste, les sujets des réunions ont souvent été peu

⁷⁶ « Evaluation qualitative du programme Identification des besoins en compétences en Région Centre Val de Loire », Dares, juin 2022. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/07e219130799111411cf07fb8545e400/RE_IBC_%C3%A9valuation_Centre-Val%20de%20Loire.pdf

compris et appropriés par les entreprises. Les TPE et PME ont été les plus difficiles à mobiliser, notamment en raison de leur manque de disponibilité, alors même qu'elles constituaient la cible principale du programme. Si certaines entreprises ont su apprécier le partage d'information permis par les réunions dans le cadre des CC, l'évaluation indique également que certaines se sont montrées réticentes voire réfractaires à l'idée de partager leurs pratiques et de transformer leurs méthodes de travail. L'animation des instances territoriales s'est ainsi révélée plus compliquée que prévue, et l'évaluation fait remonter la nécessité d'une montée en compétence des animateurs, qui ont éprouvé de multiples difficultés lors des différents CC et CAL.

Le dispositif AISC a été extrêmement peu mobilisé : cette prestation d'accompagnement a démarré relativement tard, sa communication n'a pas fait l'objet d'un travail prioritaire, et elle a souffert d'une concurrence avec d'autres dispositifs étatiques. De même, la plateforme numérique de recensement des besoins en compétences des entreprises n'a jamais pu décoller. Sa faible attractivité s'explique en partie par des processus de saisies longs, fastidieux et nécessitant une validation par les directions des entreprises, ainsi que par les réticences de ces dernières à partager leurs données avec des acteurs pouvant être en concurrence avec elles. En outre, se lancer parmi les premiers sur la plateforme n'apportait aucun bénéfice pour les acteurs, la plateforme nécessitant un certain volume de données pour produire des premiers résultats. Ainsi, pour les premiers contributeurs, la plateforme ne dévoile que des graphiques vides, ce qui n'a pas convaincu les acteurs. Aucun n'a donc jamais fait le premier pas, ce premier pas étant chronophage et relevant en quelque sorte d'un sacrifice pour d'autres acteurs pouvant être leurs concurrents.

Ces différentes problématiques au sein du projet IBC ont pu faire l'objet d'ajustements en cours du déploiement du projet : le nombre de CAL et CC a par exemple été multiplié, car nécessitant davantage de temps pour embarquer les acteurs locaux, l'alimentation de la plateforme numérique a par la suite été fondée sur les fichiers d'offres d'emploi de Pôle Emploi. Cependant, les effets de ces ajustements sont restés marginaux et les impacts globaux du projet IBC sont restés peu significatifs au vu des moyens déployés et des attentes formulées.

Un dispositif fondé sur des hypothèses à déconstruire

Le projet IBC s'appuie sur plusieurs hypothèses dont la pertinence peut être questionnée. Tout d'abord, le projet IBC repose sur une approche territoriale qui suppose que les attentes des entreprises en termes de compétences vont varier selon les territoires, et qu'il sera donc possible d'y apporter une réponse via la construction d'une formation collective sur le territoire en question. Néanmoins, l'enquête par questionnaire et les entretiens menés par la Dares montrent que les compétences requises varient non pas en fonction des territoires mais en fonction des entreprises présentes sur les territoires. Ainsi, deux entreprises travaillant sur un même territoire dans le même métier ou dans deux métiers proches peuvent requérir des compétences différentes. Dès lors, l'objectif du projet IBC de répondre aux besoins en compétences en construisant des formations collectives apparaît peu pertinent : le contenu de ces formations risquerait en effet de ne pas prendre en compte les spécificités s'exprimant entre les entreprises d'un même métier ou secteur en matière de besoin en compétence à l'échelle d'un territoire. Il s'agirait donc plutôt d'apporter des actions de formations plus spécifiques pouvant varier d'une entreprise à l'autre en fonction des compétences techniques requises. Cette individualisation nécessiterait d'importants moyens en termes d'ingénierie pédagogique, de logistique et de ressources humaines, semble difficile à mettre en œuvre.

Le dispositif IBC repose sur une deuxième hypothèse fondamentale qui mérite d'être déconstruite. Le projet IBC ambitionne de répondre aux difficultés de recrutement en travaillant sur une meilleure identification et analyse des besoins en compétences des entreprises. Cela sous-tend que la non-correspondance entre la demande et l'offre sur le marché du travail soit liée à un manque du côté de l'offre, plus précisément un manque en matière de compétences. Cette hypothèse est bâtie à partir des retours des entreprises elles-mêmes. Cependant, le troisième rapport du comité scientifique de la Dares rappelle que les tensions de recrutement ne sont pas toujours liées à un manque de compétences mais sont presque autant liées à un manque d'attractivité du métier, pouvant découler de rémunérations insuffisantes ou de conditions de travail dégradées. Or, le dispositif IBC ne semble pas s'intéresser à ces métiers en tension peu attractifs. Certes, un problème majeur est que les **marges de manœuvre des acteurs publics sont faibles quant à ces enjeux liés à l'attractivité de certains secteurs**, alors même que ces problématiques nécessiteraient d'être résolues, tant du point de vue des besoins des publics que de ceux des entreprises.

« Le principal problème : sur les métiers en tension on est sur problème de la boîte noire de l'entreprise : tout ce qui est stratégie, rémunération, conditions de travail. Donc quelle légitimité a tel conseil régional, telle représentant de l'Etat ? Les entreprises ne veulent pas qu'on entre dans cette boîte noire. » (Conseil régional)

Le rapport du comité scientifique montre en outre que les deux tiers des personnes attirées sur des formations menant à des métiers en tension qui le sont en raison d'un manque de compétence, sont des publics qualifiés, ayant au minimum un niveau Bac. A l'inverse, les publics se formant à des métiers en tension qui se caractérisent par un manque d'attractivité sont en majorité des publics peu qualifiés. Ainsi, au lieu d'opérer une professionnalisation et une amélioration des conditions de travail des métiers en tension peu attractifs, conjuguée à une montée en compétence des publics les moins qualifiés, ces derniers sont par défaut orientés vers ces métiers les moins attractifs et qualifiés. Ces métiers sont en outre souvent subventionnés, ce qui éloigne encore davantage les publics prioritaires de la perspective de réaliser une formation qualifiante. Cela pose la question de **l'équilibre à trouver entre réponse aux besoins des entreprises et montée en compétence des publics les moins qualifiés**, deux objectifs que le PIC semble avoir échouer à concilier. Le projet IBC témoigne d'une autre déconvenue qui consiste à analyser les difficultés de recrutement des employeurs comme le facteur essentiel d'évolution de l'offre de formation notamment qualifiante. Celle-ci est sollicitée pour répondre à une situation de pénurie de compétences marquée par la non-correspondance entre les compétences détenues par les candidats et les besoins des entreprises. En somme, le projet IBC est un dispositif qui illustre d'importants investissements dans des projets s'avérant peu efficaces et dont la pertinence pour répondre aux enjeux n'est pas entièrement prouvée et dont la mise en œuvre logistique a été largement entravée. La Région Occitanie a connu les mêmes difficultés avec son dispositif qui visait à faire correspondre l'offre et la demande d'emploi en identifiant les compétences, en utilisant l'intelligence artificielle. La pérennité du projet IBC est menacée en raison de la suppression à venir de plusieurs postes au sein du Carif-Oref de la Région.

Enfin, on peut douter de l'efficacité de multiplier ce type d'outils à une échelle régionale, quand des structures nationales comme France compétences, France Stratégie ou le CEREQ travaillent déjà sur des évolutions qualitatives et quantitatives des métiers et des compétences, qui pourraient être approfondies localement avec les représentants des entreprises et les organismes de formation afin de favoriser des priorités d'investissement en matière d'objectifs de formation.

2. Un effort pour impliquer les entreprises dans les parcours de formation qui s'est avéré peu payant

Le Pacte a été l'occasion de développer des moyens pour impliquer davantage les entreprises dans les parcours de formation. Les parcours DEFI constituent l'outil phare de la Région pour aller en ce sens (2.1). Si de nombreux acteurs le voient comme un dispositif porteur et intéressant, les parcours DEFI se sont toutefois avérés relativement chronophages. L'implication des entreprises aurait pu en outre être plus poussée, notamment avec des formes de formations intégrées au travail, comme l'AFEST (Action de formation en situation de travail), qui représente une occasion manquée du Pacte (2.2). En somme, l'implication des entreprises telle qu'elle a été développée dans le cadre du Pacte s'est avérée incomplète et oublié l'objectif du PIC concernant les publics prioritaires. En effet, l'implication des entreprises a été principalement perçue comme un moyen réponse à leurs besoins immédiats, et très peu comme un vecteur de montée en compétences des publics.

2.1.L'autre dispositif « phare » du Pacte : les parcours DEFI

Une action perçue comme une bonne pratique

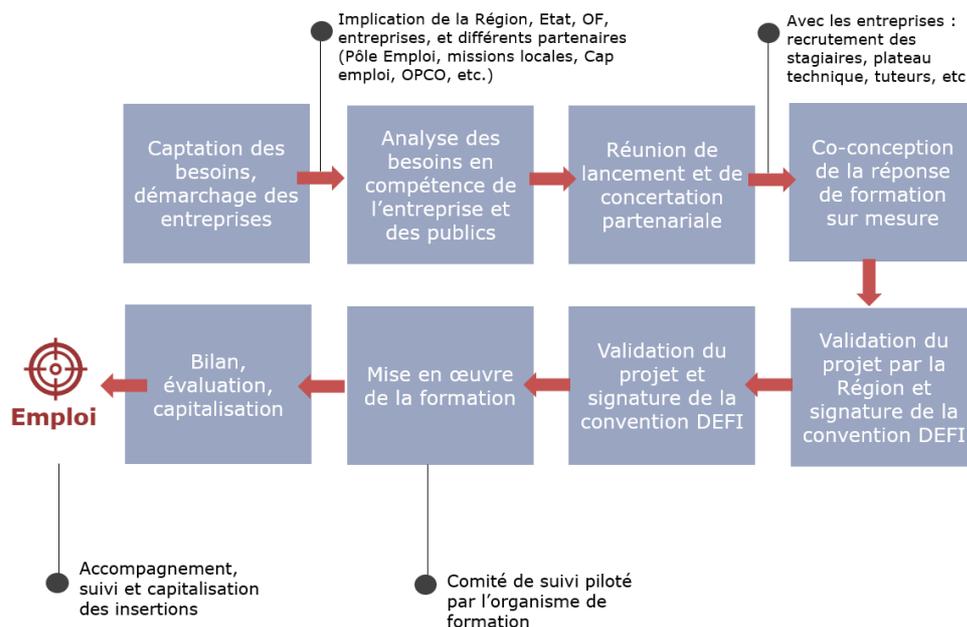
L'autre action phare du Pacte sont les parcours DEFI (« Développement de l'emploi par les formations inclusives »). L'objectif est de promouvoir à la fois le concept de « l'organisme apprenant » et « l'entreprise apprenante » ; en construisant de réelles passerelles entre formation et emploi et en associant les entreprises afin de construire des parcours de formation sur mesure (et non sur étagère) pour répondre à leurs besoins. Concrètement, trois axes sont envisageables pour aménager une formation « cousue main » dans le cadre d'un DEFI : une adaptation simple d'une formation préexistante, l'ajout de modules ou bien la création d'une formation ex-nihilo. Dans les trois possibilités, le principe de la démarche DEFI est d'associer les différents partenaires et en premier lieu les entreprises pour recueillir les besoins en compétences de ces dernières et les éventuels lacunes des publics, puis pour ensuite co-concevoir une action de formation pour y répondre. Il s'agit ensuite formaliser le plan de formation, puis de le mettre en œuvre, en visant in fine l'embauche au sein de l'entreprise. La démarche implique enfin une phase d'évaluation et de capitalisation.

Selon le guide de capitalisation n° 6 du HCC (Construire de nouvelles relations aux entreprises dans le cadre de parcours d'inclusion), le projet DEFI :

« Offre l'exemple d'un processus collaboratif très intégré associant les entreprises du territoire confrontées à des difficultés de recrutement, afin de proposer une offre de formation « cousue main ». Sur la base des diagnostics du territoire, une analyse des besoins de l'entreprise est réalisée de manière très précise. Une démarche collaborative entre l'organisme de formation et l'entreprise se met ensuite en place, sous l'impulsion de la Région, pour co-concevoir les formations adaptées. Les entreprises s'engagent, en contrepartie, à recruter les bénéficiaires à l'issue de la formation. » (Guide de capitalisation du Haut-Commissariat aux compétences)

Schéma illustratif de la démarche partenariale DEFI

[Source : Schéma de la présentation du PRF 2021-2024]



Le dispositif DEFI a demandé une ingénierie importante et dans laquelle l'équipe de référents territoriaux régionaux s'est fortement impliquée pour venir en appui aux organismes de formation responsables de la mise en œuvre des DEFI. Les organismes de formation y sont par ailleurs financièrement incités, des primes au parcours DEFI s'élevant à 5 000 euros. La Région souhaite ainsi placer les organismes comme des « apporteurs d'affaires » et créateurs de nouvelles formations adaptées aux besoins du « marché du travail ». Le déploiement des actions DEFI permet, au niveau des territoires, **la mise en œuvre d'un partenariat pouvant réunir concrètement une diversité de partenaires** (sources dont hors SPRO comme les CCAS, les acteurs de la politique de la ville ou encore les département, entreprises) pour échanger sur le contenu de la formation, de l'étape de l'information collective à l'emploi. **Elle a également permis de travailler concrètement avec les OPCO autour de parcours en lien** (sourcing et mise en relation, mixité des financements sur un même groupe ou en suite de parcours).

« Le partenariat autour du Pacte a permis de déployer davantage d'échanges dans nos bilans qu'on fait Par exemple, on s'est dit que pour les publics du champ de l'insertion et des SIAE, nous on peut financer du DEFI sur du préqualifiant. J'ai proposé aussi de coupler des DEFI avec du contrat de pro. **J'ai le sentiment qu'avec DEFI, on passe dans une dimension un peu plus d'ingénierie pédagogique et non plus uniquement financière.** » (OPCO)

Le retour à l'emploi privilégié à la montée en qualification ?

Au terme de trois ans d'expérimentation, 956 entreprises étaient signataires du dispositif DEFI, et 256 actions ont été portées en région Centre-Val de Loire, selon les données de la Région. Les DEFI ont permis

environ 2 800 entrées en formation, ce qui donne en moyenne une petite quinzaine de bénéficiaires par action DEFI. Avec un budget consacré au dispositif de 15,8 millions d'euros entre 2019 et 2023⁷⁷, le coût moyen s'élève à 5 640€ soit un coût (légèrement) supérieur à celui d'un Parcours Métiers. Les principaux secteurs concernés étaient les transports, le sanitaire et social et l'industrie. Plusieurs acteurs font des retours élogieux de la démarche DEFI, bien que les actions portées étaient en grande majorité (68%) des adaptations simples et à la marge d'actions de formation. La démarche permet de mettre l'ensemble des acteurs autour de la table et de répondre ainsi de façon adaptée aux besoins des entreprises. Elle a ainsi le mérite d'impliquer les entreprises dans les parcours de formation, même si les efforts en ce sens soient à poursuivre. Une évaluation du dispositif DEFI réalisée pour la Région et rendue en mai 2023 témoigne aussi de l'impact positif des actions DEFI en matière de retour à l'emploi.

Encadré : L'évaluation du dispositif DEFI par les cabinets Sauléa et Cohda⁷⁸

L'évaluation du dispositif DEFI détaille tout d'abord un bilan positif du dispositif sur les registres de l'efficacité et de l'impact : 84% des stagiaires DEFI sont en emploi six mois après leur formation, alors que ce ne sont que 61% des stagiaires d'une formation « classique » du PRF douze mois après. Les taux d'abandon de formation sont faibles (seulement 2% des stagiaires DEFI sont concernés) et les taux de certification sont importants (85% des stagiaires sont certifiés RNCP totalement ou partiellement à l'issue de l'action DEFI qu'ils ont suivie). Des apprentissages réels sont constatés sur les plans professionnels et personnels. En revanche, les DEFI ne semblent pas attirer un public particulièrement éloigné de l'emploi, mais plutôt le contraire. L'étude remarque que les jeunes sont sous-représentés parmi les stagiaires des actions DEFI. Il serait intéressant d'avoir davantage de données sur les profils des stagiaires, notamment sur le niveau de formation.

Par ailleurs, la réussite d'une action DEFI est largement dépendante de l'engagement continu de l'entreprise concernée, ainsi que des capacités et ressources des organismes de formation nécessaires pour le déploiement de l'action. Concernant la mise en lien des différents acteurs, l'évaluation montre que les entreprises et les organismes de formation peuvent effectivement se rapprocher lors de la mise en œuvre des DEFI, mais que cette collaboration se fait uniquement lorsque les organismes de formation disposent déjà d'une « culture de l'entreprise ». En outre, les changements de pratiques des entreprises observés ne sont pas directement dus aux DEFI, bien que ceux-ci puissent y contribuer.

L'évaluation menée montre aussi que les taux d'insertion à l'issue des actions DEFI sont particulièrement élevés, davantage que les formations « classiques » du PRF, et en cela comparables à ceux des formations individuelles d'adaptation au poste. En matière d'efficacité, les actions DEFI sont très consommateurs de moyens RH, tant au niveau de la Région qu'au niveau des entreprises, des organismes de formation et des partenaires du sourcing. Néanmoins, la Région s'en montre satisfaite, selon elle les coûts d'accès à l'emploi des Défis (comprenant coûts pédagogiques et coûts RH rapportés aux résultats d'insertion) sont 11% inférieurs aux autres actions du PRF.

Enfin, l'évaluation affirme que les actions DEFI s'articulent bien avec l'existant (formations « classiques » du PRF, Préparation Opérationnelle à l'Emploi...). Les entreprises se disent satisfaites du dispositif, qui leur permet de trouver de nouveaux candidats et de fidéliser des futurs salariés. Le dispositif ne répond

⁷⁷ Ce chiffre ne correspond qu'aux frais pédagogiques et n'incluent pas les coûts liés aux ETP dédiés à la mise en œuvre des actions DEFI.

⁷⁸ Evaluation du dispositif DEFI du Plan régional d'investissement dans les compétences, Rapport final, Présentation de mai 2023, réalisée par les cabinets Sauléa et Cohda.

toutefois pas vraiment aux besoins en recrutement des petites entreprises isolées, ou bien aux projets de recrutement pour des contrats de moins de six mois.

Si l'étude de Sauléa et Cohda affirme que le dispositif DEFI réussit à remplir les sessions de formation malgré le contexte favorable au retour à l'emploi, pour certains acteurs interrogés, la démarche DEFI reste tout de même plus adaptée dans certains contextes économiques que d'autres. En effet, au commencement du Pacte, en 2020, il était bénéfique pour les entreprises d'orienter vers les publics vers des actions de formation visant à répondre à leurs besoins en compétences, puisque les perspectives d'embauches étaient de toute façon obstruées par la crise économique. En revanche, au fur et à mesure que la conjoncture économique et les perspectives de retour à l'emploi se sont améliorées, les actions DEFI sont de moins en moins apparues comme une solution attractive. Les entreprises ont en effet eu besoin rapidement de main d'œuvre, et se sont avérées plus réticentes à participer à s'impliquer dans des actions de formation (souvent de plusieurs mois) de potentiels publics qu'elles pouvaient recruter. L'amélioration de la conjoncture économique a donc généré un décalage de coopération, entraînant des frictions et tensions quant à l'orientation des publics en emploi ou en formation. Ceci pose donc la question de l'implication durable des entreprises dans les parcours de formation.

2.2. Des opportunités manquées pour impliquer les entreprises

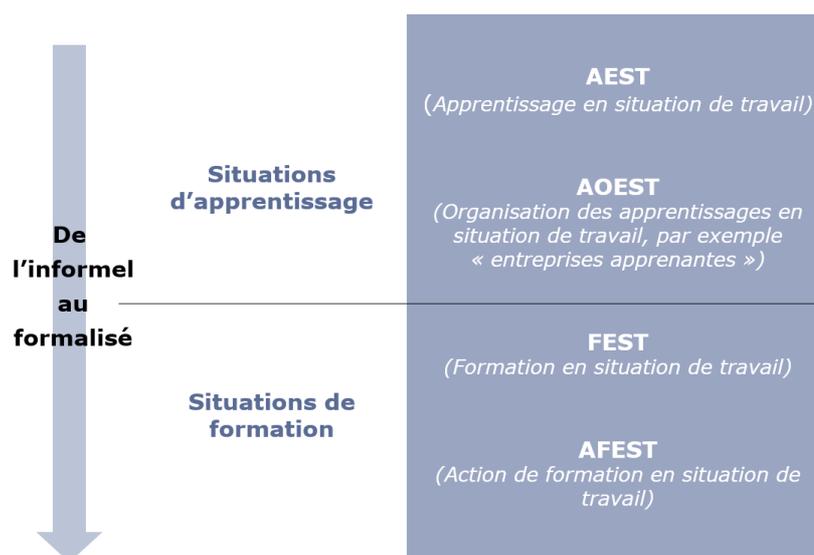
Un difficile déploiement de l'AFEST

L'intérêt des différentes modalités d'apprentissage en situations de travail, au-delà des enjeux de méthodes ou de dénomination (FIT, AEST, AOEST, FEST, AFEST), est de mobiliser les collectifs de travail comme espaces de transmission des savoir-faire et de développement des compétences tels qu'ils se construisent dans les entreprises. Le déploiement de l'AFEST n'a pas fait partie des actions étudiées dans le cadre de ces travaux, mais nous pouvons néanmoins la décrire.

Une typologie des situations d'apprentissage et de formation en entreprise

[Source : Rapport final de l'expérimentation AFEST, ANACT/ARACT, juillet 2018⁷⁹]

⁷⁹ Rapport final de l'expérimentation AFEST, ANACT/ARACT, juillet 2018. <https://www.anact.fr/experimentation-afest-action-de-formation-en-situation-de-travail>



L'objectif est double : consolider le potentiel d'inclusion sociale et professionnelle des entreprises et mieux reconnaître nombre de compétences « invisibles » non intégrées dans les référentiels de certification professionnelle qui, de toute façon, n'ont pas vocation à les répertorier de façon exhaustive. Des centaines de métiers de base ne correspondent à aucun diplôme professionnel mais sont caractérisés par des compétences spécifiques ou rares que seules les entreprises concernées peuvent transmettre mais qui n'ont pas toujours les ressources et les codes pour assurer convenablement cette fonction. Le PIC était une opportunité d'amplifier cette démarche de façon pragmatique en optant pour des modalités plus ou moins approfondies en fonction du niveau d'engagement des entreprises. **De ce point de vue l'AFEST est la démarche la plus instrumentée mais la moins facile à mettre en œuvre car son modèle économique n'est pas encore stabilisé** : les TPE, PME et ETI peuvent hésiter à développer des fonctions formatives intégrées mais non directement productives et rentables dans un pays où le marché de la FPC est essentiellement organisé autour de prestations externes aux entreprises et marginalement autour d'écoles de grandes firmes ou de certains secteurs de pointe.

L'AFEST a pourtant été développée dans l'ensemble des régions dans le cadre d'un appel à projet porté par Pôle Emploi. En Centre-Val de Loire, la Région avait refusé de lancer elle-même marché (alors qu'elle y avait été encouragée par le HCC lors de la revoyure de 2022), en apprenant l'existence d'un projet de marché national porté par Pôle emploi, afin de ne pas faire doublon. Pôle Emploi a ainsi intégré une démarche empruntée à l'AFEST dans les actions de formation avant l'embauche (AFPR et POEI). En Centre-Val de Loire, cette prestation AFEST est portée par l'AFPA. A ce stade, **le marché s'est soldé par un bilan quantitatif médiocre, tant au niveau national qu'aux niveaux régionaux.** En effet, le Centre-Val de Loire a réalisé sur les années du Pacte environ 150 AFEST, ce qui représente la moitié du total d'actions menées au niveau national. L'idée de développer les AFEST, et plus largement de mobiliser et d'instrumenter les ressources formatives des entreprises, est certainement à conserver, notamment car ces options contribuent à concrétiser et contextualiser les apprentissages professionnels ce qui correspond davantage aux publics peu qualifiés, éloignés de l'emploi ou en rupture avec le monde du travail.

Toutefois, telle qu'elle était pensée et développée, la démarche méthodologique ne semblait pas correspondre aux contraintes et caractéristiques des entreprises, notamment par sa « lourdeur »

logistique et opérationnelle mais aussi par la difficulté de certains opérateurs à s'adapter aux contextes des entreprises. Le dispositif était également peu adapté du point de vue de la conjoncture économique : pour les entreprises ayant la possibilité d'embaucher facilement, celles-ci préfèrent sans surprise cette option à celle plus contraignante de la mise en œuvre d'une AFEST. En revanche, il faudra s'interroger sur les réticences d'entreprises rencontrant des difficultés de recrutement.

Le manque d'implication des entreprises dans les processus d'accompagnement des projets professionnels

Tout comme les entreprises pourraient être davantage impliquées dans les processus d'apprentissage et de formation, elles pourraient également jouer un plus grand rôle dans les processus d'orientation et de maturation des projets professionnels des publics. Si plusieurs actions en ce sens sont déjà mises en place, (*job dating*, forums emplois, etc.), ces démarches pourraient être intensifiées, par exemple avec des interventions plus fréquentes des représentants des entreprises au sein des organismes de formation, au sein des structures sourceuses comme la Mission locale ou Pôle Emploi, etc. **L'intérêt est en effet de concrétiser les conceptions des métiers et de leur donner un ancrage dans le réel, que seule l'entreprise concernée est pleinement apte à faire.** En effet, les conseillers en insertion de Pôle Emploi ou des missions locales se disent parfois en difficulté pour expliquer en détail à leurs publics les tenants et les aboutissants de certains métiers. Cette implication renforcée des entreprises et la mise dans le concret qu'elle induirait, permettrait en outre de dissiper les éventuels préjugés sur certains secteurs (aussi bien chez les publics que chez les conseillers en insertion), et pourrait donc potentiellement contribuer à faciliter les embauches. Comprendre les cultures professionnelles des entreprises permet aussi d'exploiter les séquences en situation de travail et d'ajuster les apports du centre de formation. *« Une culture et un environnement professionnel favorisant les activités et les interactions contribuent à susciter une participation et une volonté d'apprendre renforcées. (...). Par exemple, compte-tenu des différences de statut social entre les métiers, il importe que les fonctions les moins considérées puissent faire l'objet de mesure d'encouragement visant à en renforcer la valeur et la légitimité (...). Ainsi, une culture de la pratique professionnelle qui favorise la participation et se montre tolérante lors d'une formation sur le tas (c'est-à-dire qui accepte les erreurs occasionnelles) pourra se révéler profitable, de même qu'une culture qui permet aux individus de partager des expériences professionnelles variées. »⁸⁰*

Ces processus d'orientation et d'accompagnement des publics dans leur projet professionnel relève certes du champ de compétences des conseillers en orientation, plus que de celui des entreprises. Cependant, outre le renforcement des liens entre entreprises et monde de la formation (sur lequel le Pacte s'est focalisé), l'intensification des coopérations entre entreprises et monde de l'orientation aurait pu être davantage creusée, dans l'optique de faciliter l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi dans le monde professionnel.

⁸⁰ Billett, S. 2009. « Modalités de participation au travail : la dualité constitutive de l'apprentissage par le travail » in Durand, M. & Filliettaz, L. *Travail et formation des adultes*. Paris, France, PUF.

3. Mise en perspective : une implication limitée des entreprises dans la montée en compétences des publics les moins qualifiés

Une des ambitions du PIC résidait dans l'amélioration de l'accès à l'emploi des publics prioritaires. Le recours aux formations « qualifiantes » (validées par un diplôme, un titre ou une certification professionnelle) était fondé sur l'hypothèse qu'elles favorisent significativement cet accès à l'emploi au sens où elles correspondraient aux critères de recrutement des entreprises. Cette hypothèse nécessitait d'être complétée par un recueil « de terrain » des besoins des entreprises en compétences et en profils de candidats. Elle nécessitait également une mobilisation des organismes de formation notamment en matière de consolidation des objectifs des formations qualifiantes (qui découlent des référentiels de certification), de suivi des stages en entreprises ou de mise en œuvre de démarches comme les AFEST.

De la difficulté à traduire les besoins en compétences des entreprises

Les espaces de proximité, adaptés à cet exercice, font défaut du côté du monde de l'entreprise pour de nombreuses raisons qui tiennent au peu de disponibilités des chefs d'entreprises, à la faiblesse et la dispersion des organisations représentatives des salariés, aux limites de ressources des CREFOP, à la multiplicité des structures nationales chargées de suivre l'évolution qualitative et quantitative des métiers (observatoires de branches) au détriment des structures professionnelles plus locales. La dispersion des organismes de formation dans un contexte concurrentiel ne facilite pas non plus une mutualisation des besoins en compétences des entreprises.

Dans le cadre des DEFI, l'analyse de besoins en compétences des entreprises non couverts par les référentiels de diplômes et titres professionnels nécessitait une adaptation des organismes de formation concernés. Un tel objectif suppose qu'une partie du temps de travail des formateurs soit consacrée à cette activité qui implique des investigations auprès d'entreprises différentes, une synthèse des observations pour valider un postulat de départ, une reconstruction éventuelle du cursus de formation... Or cette hypothèse s'inscrit dans une vision datée de la relation formation/emploi fondée sur l'adéquation fine entre référentiels de certification et situations de travail. Cette approche établit souvent un lien entre les difficultés de recrutement et l'imprécision ou l'inadaptation des référentiels de certification et des contenus de formation. En dehors de certains secteurs industriels ou de la construction, les critères d'embauche des entreprises qui recrutent au niveau CAP ou Bac Pro ne résultent pas de l'analyse précise des contenus de diplômes mais d'appréciations plus ou moins subjectives du potentiel d'adaptation à l'emploi du candidat assorti d'une exigence en matière de niveau de diplôme plutôt que de spécialité. Faire évoluer les contenus de formation mis en œuvre par les organismes de formation pour compenser les insuffisances supposées des référentiels de certification concernés est une option coûteuse en temps, qui **ne peut que multiplier des démarches d'ingénierie micro-locales**.

Cependant la démarche DEFI demeure un outil intéressant, permettant d'apporter une réponse concertée et en proximité aux besoins des entreprises. Cependant demander aux organismes de formation de solutionner le problème n'est pas toujours pertinent, mieux vaut instrumenter les entreprises à s'investir dans des démarches formatives intégrées permettant de développer ces compétences spécifiques en situation de travail comme cela se fait d'ailleurs spontanément dans beaucoup d'entre-elles.

Comme le souligne le CEREQ⁸¹ : « les formations en situation de travail (dites « FEST ») (ont été) pratiquées dans beaucoup plus d'entreprises en 2020 (39 %) qu'en 2015 (24 %). La diffusion de la FEST au sein des entreprises est large pour 17 % d'entre elles, où plus de 50 % des effectifs ont bénéficié de ce type de formation ; pour 37 % d'entreprises, la FEST a permis de former entre 10 et 50 % des personnels, pour 46 % elle a concerné moins de 10 % des effectifs. ».

Un accès toujours difficile des moins qualifiés à l'emploi

Le volet de l'articulation entre parcours des publics peu qualifiés et besoins en compétences des entreprises apparaît comme un point faible du programme Trans'Formation de Centre-Val de Loire et il n'apparaît pas comme un enjeu fort pour une partie des organismes de formation. La mauvaise image et le manque d'attractivité de nombreux secteurs et de métiers en tension impactent directement les arbitrages des organismes de formation qui hésitent à ouvrir des sessions qui n'attirent pas de stagiaires. Au vu des données statistiques évoquées par le Conseil scientifique, il apparaît aussi que le PIC n'a pas modifié certains phénomènes connus en matière d'adéquation entre la certification obtenue et l'emploi occupé au sortir de la formation qui n'est pas toujours au rendez-vous y compris dans les emplois en tension : « Parmi les actifs de moins de 55 ans, seuls 40 % ont une spécialité de formation professionnelle en adéquation avec leur emploi, et moins de la moitié des jeunes occupent un emploi correspondant à leur formation initiale trois à cinq après leur sortie du système éducatif. »⁸²

Un autre problème tient dans l'occultation de la question des 5 ou 6 millions d'emplois considérés comme « peu qualifiés » qui correspondent à une partie des emplois « en tension », qui sont caractérisés par toute une série de travers (mauvaises conditions de travail, horaires atypiques, temps partiel contraint, contrats précaires, bas-salaires, etc.), des compétences invisibilisées et sous-estimées et des exonérations de cotisations patronales qui n'incitent pas à les monter en qualification et en rémunération. Cette situation mine les ambitions en matière de montée en compétences des actifs peu qualifiés supposés pouvoir exercer des emplois qui n'exigeraient que peu de prérequis. Une interrogation subsiste donc sur les raisons de la difficulté des moins qualifiés à accéder aux formations qualifiantes dans la cadre d'une politique d'accès à l'emploi. En effet le troisième rapport du Comité scientifique (page 82) souligne qu'au début 2018 : « seulement 3 % des demandeurs d'emploi d'un niveau inférieur au Bac avaient accès à une formation certifiante dans les 12 mois suivant l'inscription. ». En 2020 on passe à 4%. Le même rapport (page 76) constate une stagnation et même un recul de la part des « peu diplômés » dans le PIC par rapport à 2018. Cette situation réédite le débat relatif à l'opportunité des stages de formation destinés aux chômeurs faiblement qualifiés. Ainsi une étude⁸³ concluait à un doute sur la pertinence d'une telle option qui avait suscité une critique toujours d'actualité : « Si les stagiaires « se destinent » à des emplois non qualifiés, nul besoin de formation affirment les auteurs, puisqu'ils possèdent déjà les capacités idoines pour ces emplois. (...). En fait, les emplois classés et répertoriés comme non qualifiés exigent, nous le savons, nombre de compétences jusqu'alors souvent ignorées, compétences qui elles-mêmes sont en forte transformation. »⁸⁴. Ce débat, lié à la persistance d'un déni sur le contenu des emplois peu qualifiés, n'est

⁸¹ Céreq Bref n° 438/439 – 2023.

⁸² Aventura, F. 2017. « La formation des demandeurs d'emploi : objectifs, pratiques et évolutions » Revue Education Permanente n° 213.

⁸³ Stankiewicz, F. Foudi, R. & Trelcat, MH. 1993. « L'efficacité des stages de formation » - revue Formation Emploi n° 41.

⁸⁴ Podevin, G. 1993. « Faut-il former les chômeurs ou favoriser leur insertion directe dans l'emploi ? Une lecture de Stankiewicz, Foudi et Trelcat » - revue Formation Emploi n° 41.

toujours pas tranché et entretient une instabilité « doctrinale » des politiques d'insertion opposant formation qualifiante et insertion directe dans l'emploi.

Le PIC a été confronté à cette question difficile qui interpelle l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués dans les politiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. **La formation professionnelle n'a pas comme vocation prioritaire à entretenir une main d'œuvre adaptée aux secteurs concernés par le travail peu qualifié** mais plutôt à accompagner les processus de professionnalisation et d'amélioration des conditions de travail de ces emplois⁸⁵.

Une (re)construction du rapport au travail peu mobilisée

Le lien du PIC avec les autres dispositifs de « reconstruction » du rapport au travail dont les moins qualifiés peuvent disposer n'a pas été instrumenté en termes d'articulation et de suivi de parcours malgré l'importance de leur progression. En 2021, 185 200 contrats aidés ont été signés (embauches initiales et reconductions) dont 104 900 (soit 57 %) dans le secteur non marchand, sous forme de parcours emploi compétences (PEC) et 80 200 (soit 43 %) dans le secteur marchand, sous forme de contrats uniques d'insertion - contrats initiatives emploi (CUI-CIE). Là encore on perçoit difficilement le lien avec le PIC alors que l'objectif de parcours « sans couture » aurait dû intégrer l'articulation entre formation et contrats aidés ou l'accès aux mesures d'insertion par l'activité (IAE) qui ont fortement augmenté en 2021 également (182 700 signatures de nouveaux contrats) par rapport à 2020 (+ 29%), mais aussi par rapport à 2019 (+ 12%). Si en Centre-Val de Loire, la Région a mobilisé le budget du PIC pour doubler le nombre de places en IAE, l'intégration de l'IAE dans la logique de parcours en amont, en simultané ou en aval de séquences formatives ne semble pas être clairement instrumentée.

Le PIC était une occasion de réinterroger le modèle de l'alternance de type « adéquationniste ». En effet en Autriche, les formations « qualifiantes » sont essentiellement des « formations/métiers » qui visent à l'exercice d'une activité professionnelle assez précise dans une logique « adéquationniste » que certains qualifient « d'étroite ». Ce modèle implique une forte proximité entre les organismes de formation et les entreprises qui est notamment favorisée par les systèmes d'apprentissage où l'entreprise assure une partie essentielle de la professionnalisation des apprenants comme en Allemagne, en Autriche ou au Danemark. Dans ces pays la formation professionnelle initiale « garantit » donc une meilleure concordance entre la formation suivie par les apprenants et le métier qu'ils exercent par la suite mais cette option désavantage le potentiel ultérieur de mobilité intersectorielle ou de reconversion. Par ailleurs, une étude européenne sur les transitions école/travail souligne : « (...) *les failles des systèmes duals en entreprise, illustrées par le déclin de la volonté ou de la capacité des entreprises à offrir des places d'apprentissage et par la baisse de l'attractivité des apprentissages pour les nouvelles générations. Par ailleurs, on observe des tendances à l'hybridation, c'est-à-dire une académisation des systèmes duals (surtout en Suisse et en Autriche), une extension de la formation professionnelle en milieu scolaire (surtout en Autriche et au Danemark), et – de manière générale – une importance croissante de l'enseignement supérieur ((universités écoles techniques, hautes écoles spécialisées)* »⁸⁶. La France qui ne s'appuie pas sur une tradition d'implication des entreprises similaire aux pays évoqués, est ainsi confrontée à un relatif décalage entre les diplômés

⁸⁵ Un programme d'insertion dans les emplois peu qualifiés supposerait des moyens importants de transformation qualitative de ces emplois, négociée avec les secteurs concernés et volontaires en intégrant la question des exonérations de cotisations patronales concédées aujourd'hui sans contreparties qualitatives.

⁸⁶ IZA Policy Paper N°197 "Governing sustainable School to Work Transitions: Lessons for the EU" Günther Schmid, Lutz Bellmann, Bernard Gazier and Janine Leschke - January 2023 – page 78.

professionnels de base détenus par les jeunes et les emplois qu'ils occupent en début de vie professionnelle (constats récurrents du CEREQ) mais aussi à un sous-emploi des jeunes.

Malgré des apports de financements ciblés sur l'implication des entreprises, il apparaît que le PIC n'a guère suscité une instrumentation de suivi (notamment en termes d'enquêtes auprès des entreprises) relative à ces objectifs. Dans les entretiens avec les différents interlocuteurs institutionnels, **la notion de critères qualitatifs d'accès à l'emploi a été fort peu explicitée au-delà de l'enjeu des « métiers en tension »** qui demeure une nébuleuse composite. En termes de relation formation/emploi, il y a une gradation de situations qui ne semble pas avoir été intégrée dans les critères d'évaluation de la performance des organismes de formation en matière d'insertion dans l'emploi des stagiaires. Si l'accès à l'emploi demeure un objectif essentiel, il paraissait donc nécessaire d'introduire des facteurs de « surperformance » des organismes relatifs à la qualité des emplois retrouvés par les personnes formées :

1. **Le critère adéquationniste** qui ne peut pas être abandonné, car il traduit une bonne proximité entre les organismes et les entreprises (les pratiques d'alternance ou d'AFEST peuvent attester de cette proximité).
2. **La nature du contrat** (CDD ou CDI) des sortants de formation comme indicateur de performance de l'organisme.
3. **La rapidité du retour à l'emploi** après la sortie de formation est aussi un critère important de l'impact d'une formation un peu relativisé par les enquêtes post-formation à 6 mois.
4. **La mobilisation des compétences acquises dans la formation dans le métier exercé** même s'il ne correspond pas à la certification préparée. Dans ce dernier cas la question de la transférabilité des compétences acquises possède une valeur ajoutée en matière d'employabilité.

L'objectif de retour à l'emploi a cependant consolidé l'option des formations d'adaptation rapide aux besoins en compétences des entreprises comme les POEC mises en œuvre par le binôme Pôle Emploi/OPCO qui s'avèrent être des formations « préprofessionnelles » qui contournent le passage par une formation qualifiante. Ce scénario semble être celui envisagé par France Travail qui remet, en quelque sorte, en cause l'hypothèse de départ du PIC centrée sur les formations certifiantes « longues ».

Axe 5. Construction et gouvernance des Pactes

Le cinquième axe de questionnement porte sur le processus de construction et de déploiement du PIC et plus spécifiquement des Pactes régionaux, afin d'évaluer l'apport du déploiement en termes de partenariat, au niveau régional comme national, de liens entre les acteurs mais aussi de cohérence et d'articulation entre les différentes actions déployées. Les Pactes régionaux représentaient théoriquement une certaine innovation par rapport aux programmes antérieurs (comme le plan 500 000), en laissant une place forte aux dynamiques régionales.

Il s'agit ici d'éclairer notamment les questionnements suivants :

- Dans quelles instances régionales le PIC, et ses différentes composantes, sont-ils suivis, pilotés et évalués ? Notamment, quel a été le rôle des Commissions Emploi du CREFOP, chargées depuis la loi NOTRe de la coordination des acteurs du SPE ? Le PIC épouse-t-il l'architecture régionale en matière de formation qui se dessine depuis quelques années ou induit-il des repositionnements institutionnels ?
- Comment les initiatives nationales, d'une part, régionales, d'autre part, sont-elles coordonnées ? Les différents acteurs du pilotage (Etat, Région, Pôle emploi en premier lieu) ont-ils une vision partagée de l'ensemble des dispositifs PIC présents sur le territoire ? Les dispositifs financés au titre du PIC ont-ils été « articulés », au sein d'une stratégie globale, ou sont-ils restés « cloisonnés » ? D'éventuels effets de concurrence ont-ils été repérés, régulés le cas échéant ?
- Sur quels systèmes d'information, ou plus simplement outils de reporting, les acteurs s'appuient-ils pour suivre les différents dispositifs ? Quels sont les atouts et les limites de chacun des outils mobilisés ? Sur le champ de la formation professionnelle plus particulièrement, comment l'accrochage à Agora est-il perçu par les différents partenaires ?
- Quelles sont les modalités d'animation des Pactes au niveau infrarégional, les cadres dans lesquels elles s'inscrivent, et le périmètre des acteurs mobilisés, et les articulations construites avec le niveau régional ?

Le déploiement du PIC doit donc être analysé à l'aune d'une double échelle de gouvernance. Tout d'abord, celle des relations déployées entre l'échelon national de l'Etat et la Région, centrales pour la mise en œuvre du PIC (1) ; puis à une échelle régionale et infra régionale entre les différents partenaires institutionnels pour élaborer le Pacte (2). L'expérience du PIC souligne les difficultés d'articulation de cette politique contractuelle entre Etat et région, dont les objectifs ont souvent été remis en cause (3).

Il faut noter que notre étude ne portait sur le pilotage national du déploiement du PIC en région. Celui-ci a pu être appréhendé, de façon rapide, via le regard régional que portaient les acteurs. Cependant, les matériaux recueillis ne permettent pas une reconstitution fine de la genèse et des objectifs précis que se donnait le PIC.

1. Une gouvernance « verticale » entre Etat central et Région

Cette première partie se propose de revenir sur la genèse de la construction du PIC entre la Région et l'Etat. Elle s'intéresse d'abord à la réception du PIC au niveau local, plutôt bienvenu dans un premier temps (1.1), avant de décrire les logiques de gouvernance entre le niveau national et régional ainsi que les limites du manque de moyens des services déconcentrés de l'Etat pour piloter l'articulation des différents dispositifs (1.2).

1.1. Une logique de saisie d'opportunités via le PIC

Un travail en CPRFDOP qui a trouvé une concrétisation via les crédits du PRIC

De l'avis de l'ensemble des partenaires interrogés, le contexte partenarial de la Région s'avérait plutôt propice au déploiement du PIC en Région. Les partenaires Région et Etat travaillent dans une posture de bonne intelligence, avec des objectifs communs, des échanges fréquents et des relations régulières. La Région se considère comme étant une collectivité historiquement volontaire pour contractualiser avec l'Etat, prête à se saisir d'opportunités pour développer son offre de formation, malgré certaines réticences sur les objectifs (et leurs modalités de fixation) à atteindre.

En Centre-Val de Loire, comme pour l'ensemble des régions, la période du déploiement du PIC intervient à la fin de l'élaboration du CPRDFOP, qui avait mobilisé les acteurs du CREFOP sur une longue période (environ une année et demie) et avec une volonté affichée d'en faire un document « réellement quadripartite ». L'objectif est de ne pas risquer de déséquilibrer l'écosystème en lançant de nouveaux travaux d'élaboration du Pacte alors qu'une phase de diagnostic vient de s'achever, avec la crainte de provoquer un sentiment d'incompréhension chez les partenaires sociaux. Afin d'être pragmatique, il a été décidé d'utiliser les fonds du PRIC pour décliner opérationnellement plusieurs chantiers prévus par le CPRDFOP (cadre qui ne prévoit pas de budget spécifique). En effet, les objectifs du CPRFDOP et ceux du Pacte s'entrecroisent : la priorité du CPRFDOP de « dynamiser et sécuriser les parcours » fait écho à l'objectif de « parcours sans couture » du Pacte ; les deux schémas partagent des buts communs concernant les systèmes d'orientation et d'information ; tous deux ambitionnent de partir des besoins en compétences des entreprises et des territoires ; et les deux accordent une place importante à « l'innovation et la modernisation ». En termes de publics cibles, tandis que le CPRFDOP ne mentionne que les jeunes, le Pacte vise également les demandeurs d'emploi de longue durée.

CPRDFOP	Pacte régional CVL
Priorité 1 : Accompagner chaque habitant dans ses choix d'information et d'orientation tout au long de sa vie	Section C : Constats et enjeux pour notre système d'orientation professionnelle
Priorité 2 : Dynamiser et sécuriser les parcours au regard des besoins des personnes, des territoires et des entreprises	Section A : Constats et enjeux du développement de l'emploi dans les secteurs structurants ou stratégiques de notre région Section B : Constats et enjeux sur l'identification des compétences Section E : Constats et enjeux pour notre système d'accompagnement des publics
Priorité 3 : La cohérence des schémas de formation spécifiques avec les priorités du contrat, qui inclut un focus sur les besoins des jeunes et la nécessité « d'innover et de moderniser au service des jeunes et des entreprises »	Un des publics cibles du Pacte est la jeunesse Axe 3 : Modernisation des contenus et des modes de mise en œuvre de la formation et de l'accompagnement pdt les formations
Priorité 4 : une gouvernance quadripartite au sein du CREFOP gage de mise en œuvre, de suivi et de pilotage du CPRDFOP	Pilotage du Pacte assuré par un groupe technique quadripartite, composé de l'Etat, la Région, des organisations patronales et salariales, auquel s'ajoute Pôle Emploi.

Le Pacte n'est pas considéré comme un document « en soi » ou ayant sa propre autonomie, même si Pacte et CPRDFOP sont deux documents n'occupant pas le même périmètre. Le Pacte s'appuie ainsi sur les travaux menés en CPRDFOP et vient renforcer l'offre régionale dans le cadre de son PRF. Comme nous l'avons développé lors de la partie 1, les différents grands principes découlant de ce travail ont été traduits dans le PRF de 2021, soit via la traduction de nouvelles exigences à destination des organismes de formation sur l'ensemble des actions, soit via la mise en place d'expérimentations destinées à tester de nouveaux types de parcours⁸⁷.

Des questionnements sur le sens et la forme de la contractualisation avec l'Etat

Les mécanismes nationaux de déploiement du PIC en Région prévoyaient pour chacune le maintien de leur effort financier (socle de financement, afin d'éviter les effets d'éviction), auxquels s'ajoutaient des financements additionnels, en partie traduits en objectifs d'augmentation du nombre d'entrées supplémentaires en formation à atteindre (négociés avec chacune des régions). Les taux initiaux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi peu qualifiés étant très différents d'une région à l'autre (de 6,4% à 12,3%) selon les efforts initialement déployés par chaque région, l'effort à consentir pour cette augmentation marginale était donc plus ou moins important. Cela n'a pas été sans poser de questionnements sur la philosophie de la contractualisation dans un cadre "semi-décentralisé" (l'Etat conserve des prérogatives non négligeables dans le champ de la formation et de l'insertion). En parallèle,

⁸⁷ Cette idée a déjà été développée dans la partie concernant l'axe 1, « Un déploiement du Pacte qui a coïncidé et renforcé le renouvellement des politiques publiques régionales ».

les mécanismes d'appels à projets nationaux, censés soutenir les approches les plus innovantes, interrogent particulièrement quant aux principes d'équité territoriale (du point de vue de plusieurs acteurs) : les territoires comptant le plus d'acteurs « dynamiques », capables de se mobiliser dans des délais souvent courts et sachant produire un récit attractif autour de leur action, se voient le plus dotés (le tout dans un contexte où les acteurs de « droit commun » disent déjà souffrir de ne pas avoir les moyens de remplir leurs missions sociales). Le retour de l'Etat sur ces compétences doit-il être compensateur (en intervenant là où les lacunes étaient les plus marquées), correctif (sur certains territoires en particulier, les plus en difficultés ou les moins pourvus) ou accélérateur ? Cette réflexion, sans surprise omniprésente dans nos entretiens (réalisés en grande partie au moment des annonces électorales concernant France Travail), s'ancre dans des enjeux très actuels de répartition des compétences et de logique de décentralisation.

Si l'élaboration du Pacte a d'abord été consensuelle, sur la durée du plan, les différents avenants qui sont venus s'y juxtaposer ont complexifié la relation avec l'Etat. Alors que, du point de vue des acteurs, tout l'avantage du PIC résidait dans son caractère pluriannuel et de la définition d'objectifs de « moyen terme », afin de laisser aux chantiers le temps de se déployer, le conseil régional fait part de l'impression d'être parfois davantage un prestataire plutôt qu'un partenaire, notamment lors des exigences d'ajustements conjoncturels liés à la crise sanitaire (Plan jeunes, puis Plan DELD et Plan secteurs en tension) puis au changement de conjoncture économique sur les métiers en tension⁸⁸. Bien que considérées comme nécessaires, ces demandes sont perçues comme étant trop directives, sur un très court terme et avec des objectifs particulièrement ambitieux, rappelant la logique des précédents Plan 500 000. Les temps de revoyure du Pacte constituaient ainsi pour l'Etat autant d'espaces pour renégocier les objectifs du Pacte grâce aux avenants, voire imposer de nouveaux objectifs, ce qui a parfois fragilisé le système d'acteurs (notamment quant à l'atteinte des objectifs sur le public jeunes et demandeurs d'emploi de longue durée). Par la suite, les annonces nationales relatives à la mise en place de France Travail et les incertitudes qui en ont découlé concernant la future architecture institutionnelle ont fortement déstabilisé l'écosystème, déplaçant la question de la formation professionnelle d'un plan auparavant majoritairement technique à un plan éminemment politique. Enfin, à cette incertitude institutionnelle s'est ajouté l'incertitude financière, avec pour cette région une absence de visibilité sur le « Pacte V2 » au moment où elle renouvelait son PRF en 2023.

Une pluri-annualité fortement valorisée, mais une logique de financement par « à coup » qui fragilise la permanence du « cap de transformation » sur le moyen terme

Nos travaux évaluatifs s'étant déroulés sur l'avant-dernière et la dernière année d'exécution du PIC. La question de l'« après » était donc omniprésente sur le terrain. Les services de la Région accordent un rôle primordial aux démarches d'évaluation de certaines mesures du nouveau PRF et des dispositifs impulsés grâce aux crédits additionnels. Celles-ci décideront de leur permanence ou non après 2023. Les évaluations lancées par la région doivent donc permettre une démarche de capitalisation des avancées permises. Si les démarches d'innovation avaient été fortement encouragées grâce aux financements disponibles (possibilité d'expérimenter, droit de « se tromper » régulièrement affirmés dans le discours des différents acteurs), le retour à un contexte de restrictions budgétaires marque celui de la volonté d'être davantage efficient. Les équipes étudient les possibilités d'« industrialiser » certains process qui aujourd'hui sont considérés comme extrêmement chronophages, bien que les actions répondent théoriquement aux besoins

⁸⁸ Le plan jeunes est lancé en septembre 2020, le plan DELD expérimenté dès 2021 et le plan national de la réduction des tensions de recrutement adopté en septembre 2021.

du public et des entreprises. Par ailleurs, les services de la Région sont particulièrement en attente d'un retour sur les expérimentations lancées par les autres régions afin d'essaimer les bonnes pratiques éventuelles. Comme nous l'avons vu précédemment, l'ampleur des crédits du Pacte avaient permis à la fois la création d'un nombre important de places supplémentaires, mais également l'impulsion d'actions répondant aux objectifs de réaliser des parcours dans « la dentelle » (les actions DEFI ou les Chantiers formation sont en ce sens emblématiques). Compte tenu de la conjoncture actuelle et des enjeux renouvelés d'aller chercher un public fragile, la Région doit faire attention à ce que « l'industrialisation des process » ne nuisent pas aux relations qui ont été nouées avec les acteurs plus « périphériques » du Pacte. Enfin, l'utilisation de programmes pré-qualifiants comme Prépa compétences a mis en lumière l'importante « perte » de publics lors d'un passage d'une brique de l'offre de formation à une autre⁸⁹. La construction de parcours dans une logique linéaire avait été travaillée avec les organismes de formation : par exemple, en cas de l'ouverture d'une action certifiante en septembre, la programmation anticipée de ces actions permettait de placer les demandeurs d'emploi sur ce dispositif au mois d'avril dans une logique d'anticipation. Si ce type de parcours peut porter ses fruits, le revers de la médaille est que cela demande un travail « dans la dentelle », consommateur de ressources humaines important, difficilement industrialisable, avec in fine peu de public allant d'un bout à l'autre du parcours (d'autant plus dans un contexte où des missions d'intérimaires ou des contrats courts sont très facilement accessibles).

Ces différents constats alimentent l'hypothèse que le PIC rejoigne « la longue liste des innovations sans lendemain qui jalonnent l'histoire de la modernisation de l'Etat »⁹⁰. Contrairement à d'autres démarches de contractualisation lancées par l'Etat avec les collectivités territoriales (Plan Pauvreté, Contractualisation enfance ...), les actions bénéficiant de crédits additionnels du PRIC n'étaient pas assujetties à une obligation de cofinancement par la collectivité régionale. Les Régions s'étaient engagées à maintenir leur socle de financement de 2017, mais les crédits supplémentaires n'ont pas nécessairement entraîné un changement de stratégie des achats sur ce socle. Ainsi, en Centre-Val de Loire, en 2021, 56 550 millions des crédits additionnels étaient fléchés sur des actions financées à 100% grâce au Plan, soit 56% de l'enveloppe totale. Le reste des financements ont contribué à renforcer des lignes budgétaires existantes. La fin des crédits additionnels et de l'aisance budgétaire qu'ils permettaient pourrait marquer le retour à des choix davantage pragmatiques concernant la priorisation de tel ou tel pan de l'offre de formation (le tout, rappelons-le, dans un contexte de tension concernant la répartition de compétences). La continuité des nouvelles actions lancées, notamment tout le pan concernant les actions de préqualification rémunérées, demeure incertaine.

1.2. Un pilotage de l'Etat majoritairement via le Haut-Commissariat aux compétences

Un pilotage national jugé trop lointain

Le pilotage du PIC du côté de l'Etat a reposé en majeure partie sur le Haut-commissariat aux compétences (sur le côté stratégique), en lien avec les services de la DGEFP (sur les volets de suivis et financiers). Les avantages de ce pilotage via le HCC sont soulignés : l'équipe est pensée comme une « *task force* », dont on reconnaît la capacité à habiter à la fois une position stratégique et une connaissance

⁸⁹ Cette idée a été développée dans la partie relative à l'axe 2, « Une modularisation des parcours inaboutie »

⁹⁰ Interrogation portée par le rapport Pisany Ferry.

technique, avec une certaine réactivité et souplesse. Plusieurs arbitrages centraux sont réalisés lors de l'élaboration du Pacte, qui portaient notamment sur le périmètre du Pacte : que cela concerne le public cible (en Centre-Val de Loire, avec la volonté d'ouvrir le public prioritaire aux détenteurs d'un niveau baccalauréat en reconversion professionnelle), la comptabilisation de ce qui est considéré comme une action de formation professionnelle (question de la gamme des Visas, modules de savoir de bases non rémunérés⁹¹), de ce qui rentre dans le cadre des dépenses éligibles du PRIC (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. Ces grands arbitrages, hautement stratégiques, n'ont pas toujours fait l'objet d'échanges ou de validation avec la DREETS.

Si le HCC négocie les grandes orientations stratégiques directement avec les Régions, les échanges en continu devaient également permettre de lever les différentes barrières au déploiement du PIC (par exemple, d'un point de vue réglementaire). Au niveau national, plusieurs acteurs se partageaient le suivi du PIC et des Pactes (services de la DGEFP⁹² et le Haut-Commissariat majoritairement, sans oublier France Compétences). Or, certains chantiers qui étaient pourtant nés d'une volonté nationale n'ont jamais abouti faute de la mobilisation de l'ensemble des acteurs au niveau national (comme par exemple, sur les modules additionnels) □. A un niveau national (entre les différentes institutions) comme territorial (avec les DREETS notamment), les acteurs pointent ainsi que les différents discours manquaient parfois de cohérence, voire s'inscrivaient en contradiction.

Le panorama institutionnel national

La structure institutionnelle nationale de la politique de l'emploi se décline sur plusieurs pôles ce qui entretient un certain cloisonnement ou une dispersion des ressources. Ce paysage est caractérisé par une perte d'influence des services centraux et déconcentrés de l'Etat au profit d'entités parapubliques centralisées comme Pôle Emploi, de structures de mission, d'opérateurs nationaux (AFPA, OPCO, ANACT ou organismes certificateurs qualité) et de réseaux associatifs et privés, d'incitation à la synergie pluri-institutionnelle. A cet ensemble s'ajoutent plusieurs structures périphériques (DARES, CEREQ, ANML, Inter-CARIF-OREF...) combinant études, statistiques et apports méthodologiques, certaines ne sont pas dans la sphère du Ministère du Travail (INSEE, France Stratégie, CEET, COE) mais produisent des éclairages de même nature.

⁹¹ Les Visa représentent le segment de l'offre pré-qualifiante de la Région. D'une durée d'au maximum 80 heures, ils n'ouvraient pas le droit à une rémunération et n'étaient pas à ce titre comptabilisés dans la base BREST.

⁹² Au sein de la DGEFP, 10 personnes font partie du Pôle PIC. 3 référents ont été nommés pour suivre les Pactes et se répartissaient les territoires régionaux. Le pilotage semblait concerner davantage des aspects quantitatifs ou techniques, mais sans connaissance fine du fond des chantiers impulsés.

DGEFP	France Compétences	Haut-Commissariat aux compétences	Haut-Commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises	DG Pôle Emploi
Pilotage de la politique de l'emploi et de certains volets du système de FPC 1. Réglementation de la FPC 2. Contrôle 3. Certification 4. FNE, EDEC... ⇒ DREETS et DDEETS	Gouvernance quadripartite de plusieurs volets du système de FPC 1. Certification professionnelle 2. Conseil en évolution professionnelle 3. Financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage 4. Observation des coûts 5. Qualité de la formation 6. Transition professionnelle	Missions : 1. Assurer le déploiement du PIC 2. Contribuer à la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle, de renforcer l'accès à la formation et de promouvoir les actions de formations innovantes... 3. Contribuer à la cohérence des diagnostics et des travaux prospectifs sur les besoins de compétences ...	Contribue à la mise en œuvre des politiques conduites en matière d'emploi et d'engagement des entreprises. → déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution »	55 000 agents 900 agences et relais. Six missions : 1. Accueillir et accompagner 2. Prospecter et mettre en relation 3. Contrôle de la recherche d'emploi en France. 4. Indemniser les DE pour le compte de l'UNEDIC et de l'État. 5. Maîtriser les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des DE 6. Relayer les politiques publiques d'emploi.

Une absence de moyens au niveau déconcentré concernant le PIC

Le déploiement des Pactes s'effectue dans un contexte de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, dans une logique de gain d'efficacité. Aucun moyen supplémentaire n'a donc été prévu en DREETS pour piloter le PIC. Le suivi du Pacte et de certains dispositifs nationaux du PIC a échoué au service retour à l'emploi du Pôle 3^E, sans renfort particulier et en plus de ses missions habituelles⁹³. Le pilotage s'est avéré

⁹³ Les Pôle 3^E (emploi, économie et entreprises) suit le déploiement des mesures de soutien à l'emploi, de l'accompagnement des entreprises en termes de mutation économiques et de la gestion du FSE. Un service a également

complexe en Centre-Val de Loire pour deux raisons. D'une part, le Centre ne faisant pas partie des régions fusionnées par la réforme territoriale, il n'y a pas eu de fonctions en « doublon » au sein des DREETS, ce qui aurait permis qu'un agent se dédie davantage (voire entièrement) à ce dossier (comme dans d'autres régions où se sont mis en place des « référents PIC »). D'autre part, le *turn over* sur les postes de direction de la DREETS n'a pas permis une appropriation des enjeux du PIC par les échelons stratégiques. Un seul interlocuteur a donc porté l'élaboration du Plan et son suivi, avec un appui ponctuel de fonction support (suivi des conventions financières) ou de façon très marginale le SESE (alimentation du diagnostic suivi des actions). Enfin, l'Etat s'étant dessaisi depuis plusieurs années d'une grande partie des questions relatives à la formation professionnelle⁹⁴, peu d'agents compétents sur cet environnement excessivement technique pouvait se saisir de ces questions. Aucune formation n'était prévue pour accompagner leur montée en compétences, rendant l'organisation particulièrement fragile (hormis les webconférences bimensuelles sur les actualités du PIC). Sur cette région, il avait même été question que le conseil régional « porte » (financièrement) un ETP et le délègue (!) à la DREETS pour l'appuyer sur le suivi d'un plan impulsé par l'Etat. Cela souligne bien la faiblesse des moyens des services déconcentrés.

Si l'absence de moyens supplémentaires au niveau de l'Etat local n'est probablement pas sans raison (continuité de la logique de la réforme des services déconcentrés ces dernières années⁹⁵ ; arbitrage de privilégier une « *task force* », à travers la figure du HCC ; parti pris de « faire confiance aux régions » - ou à défaut en l'absence de moyens de pilotage ?), cette configuration présente un certain nombre de limites importantes. Cela place les DREETS dans une posture de constat de résultats (lorsque les services disposent des capacités de le faire), plutôt que de négociations d'objectifs répondant aux ambitions du Pacte. Les services de la préfecture sont eux-mêmes très faiblement impliqués dans le Pacte. Les « temps forts » du Pacte spontanément évoqués par les acteurs concernent d'ailleurs les journées annuelles avec le HCC (qui sont par ailleurs appréciés) et il existe peu d'espaces de suivi en dehors de ces temps entre Etat et Région. **On peut donc parler d'une gouvernance davantage « verticale »** (entre Etat central et Région) ; **que de collaboration horizontale**, avec les services déconcentrés au niveau régional⁹⁶.

Un dessaisissement du niveau local qui comporte plusieurs limites : suivi et articulation

Deux grands types de difficultés, en plus de celles précédemment évoquées, ont été identifiées. D'une part, l'Etat se trouve dessaisi d'outils de suivi du PIC, tant sur un plan financier que qualitatif. A l'heure actuelle, l'absence de suivi des projets par les services de proximité ne permet pas de démarche d'évaluation globale de l'objet Pacte (perçu comme avant tout comme un « véhicule financier » par la Région) – et encore moins du PIC dans sa globalité. Le pilotage des financements précis engagés par les conseils régionaux se sont avérés quasi impossibles pour les services de la DREETS. Il faut cependant rappeler d'un certain nombre d'outils de suivi existent au niveau national (base ForCE notamment), mais qui présentent des limites. Le raccrochage des systèmes d'information des conseils régionaux à Agora

la charge du suivi réglementaire des organismes de formation, mais ces missions demeurent majoritairement administratives.

⁹⁴ L'Etat qui disposait de l'AFPA, d'une Délégation à la Formation Professionnelle (DFP) et de Délégations Régionales à la Formation Professionnelle (DRFP) a mis en place dans les années 80 plusieurs programmes destinés aux chômeurs de longue durée et aux jeunes (programme 16-18 ans/18-25 ans, CFI, PAQUE). A partir du début des années 90, l'Etat a progressivement décentralisé plusieurs de ces volets (programmes-jeunes et programme subventionné de l'AFPA), fusionné la DFP et les DRFP avec, respectivement, la Délégation à l'emploi et les DRTE et consolidé le rôle de Pôle Emploi (issu de la fusion de l'ANPE et du réseau des ASSEDIC) dans les formations de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi.

⁹⁵ Plusieurs réformes actent la volonté de retrait de l'Etat local du champ des politiques progressivement décentralisées : la Lolf, la RGPP, la MAP ou plus récemment Action publique 2022.

⁹⁶ Terme emprunté à Renaud Epstein dans ses travaux sur la politique de la ville (« La gouvernance territoriale : une affaire d'Etat. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires » 2015)

représentait un objectif du PIC, qui devrait permettre à l'avenir de disposer d'une meilleure connaissance des parcours de formation. Enfin, sur le plan plus qualitatif, le HCC a publié des guides de capitalisation⁹⁷. Or, ici, ces guides apparaissent plus comme une liste descriptive de projets par thématique que le résultat d'une démarche de capitalisation supposant une évaluation préalable (pouvant déboucher sur des enseignements budgétaires et méthodologiques en matière d'accompagnement, d'orientation, d'ingénierie de formation ou d'accès à l'emploi ...).

D'autre part, le HCC seul ne disposait pas des moyens humains pour mener un **travail d'articulation entre les différents partenaires et entre les projets nationaux du PIC et les actions du Pacte régional**. L'absence de la permanence de certaines compétences au niveau déconcentré – ou de stratégie de recrutement et de montée en compétences d'agents – ne permet pas au DREETS d'occuper ce rôle d'articulation, à la fois concernant les différents dispositifs relevant du PIC, mais également avec d'autres politiques ministérielles impulsées de façon concomitante et qui poursuivaient un certain nombre d'objectifs communs (mesures émanant du Plan pauvreté, service public de l'insertion et de l'emploi majoritairement à la main des DDETS). Si la plateforme numérique « La Place » avait pour ambition de permettre la rencontre de tous les acteurs régionaux parties prenantes du Pacte et du PIC, un seul outil informatique ne suffit bien évidemment pas à permettre l'appropriation collective de l'ensemble des composantes du Plan et encore moins permettre leur synergie. Les temps de suivi/de présentation des avancées du Plan en Région se sont donc bien souvent limitées, au seul Pacte. De plus, la DREETS et les échelons régionaux n'ont pas toujours été associés aux choix des lauréats des appels à projets nationaux (rarement pilotés au niveau régional, mis à part Invisibles), alors que plusieurs attributions à des prestataires avaient soulevé de fortes réticences. Globalement, l'ensemble des acteurs interrogés soulignent que, de leur point de vue, les appels à projets nationaux n'apportaient qu'une faible valeur ajoutée. La question de l'articulation des dispositifs nationaux et régionaux n'ayant pas été travaillée (comment couder au mieux les différentes briques pour créer des « parcours sans couture »), elle a été considérée comme particulièrement problématique et créatrice de déséquilibre de l'écosystème cohésion sociale – insertion – formation professionnelle – emploi (effets de concurrence des projets face aux tensions de sourcing des publics fragiles notamment). Au cours du déploiement du PIC et des différentes vagues d'appels à projet, la DGEFP a progressivement associé l'échelon déconcentré. La Région a également réussi à négocier un certain nombre de points pour ne pas doubler les actions déjà existantes et « mutualiser » certaines initiatives dans un souci de complémentarité. Sans ces arrangements et « pas de côté » de part et d'autre, ces dispositifs seraient venus s'inscrire en concurrence. C'est par exemple le cas du projet Invisibles. Alors que la région avait commencé à réfléchir à un projet similaire, l'appel à projet national a finalement intégré au Pacte, avec des financements PIC. Plus tard, le HCC a également accepté de ne pas lancer l'appel à projets Tiers Lieux en Centre Val-de-Loire, un projet similaire ayant déjà été lancé par la Région (l'enveloppe initialement prévue au niveau national pour lancer un appel à projet est finalement venu abonder l'action régionale). Plus récemment, la Région a choisi de ne lancer de marché relatif à l'AFEST, alors qu'elle y avait été encouragée lors de la revoyure de 2022, en apprenant l'existence du marché national porté par Pôle emploi à venir.

⁹⁷ Le HCC a lancé une « collection » de guides de capitalisation qui se veulent : « une des traductions de l'exigence d'expérimentation et d'apprentissages portée par l'État dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences » à travers la photographie de « bonnes pratiques (...) qui ne constituent qu'une toute petite partie de celles financées dans le cadre du PIC, mais elles permettent de dresser un premier panorama des expérimentations déployées ou des nouvelles pratiques initiées. »

2. A l'échelle régionale, un partenariat jugé satisfaisant mais reposant majoritairement sur des relations bilatérales

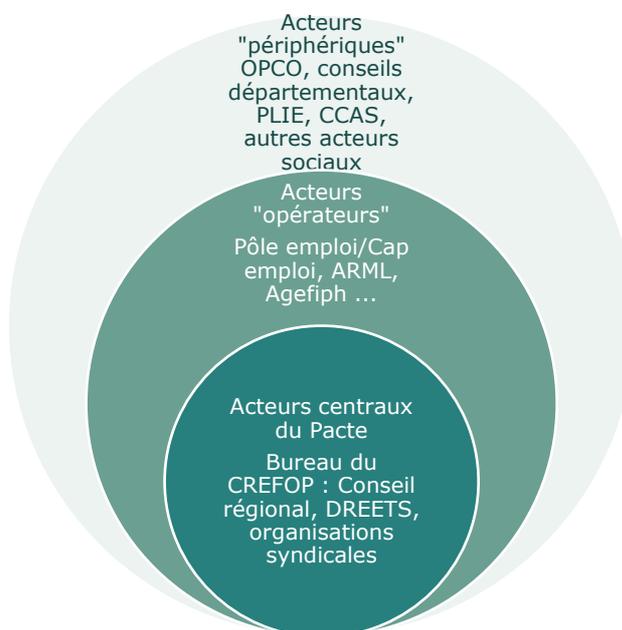
La deuxième échelle d'analyse est celle de la construction partenariale du Pacte, avec les partenaires régionaux. Si la phase d'élaboration s'est avérée collective et constructive (2.1), le Pacte n'a pas représenté l'opportunité de passer à un « quadripartisme de projet » (2.2).

2.1. Une élaboration collective, un terreau partenarial constructif

Un cercle d'acteurs élargis

En Centre-Val de Loire, le pilotage du Pacte est théoriquement adossé au CREFOP, conformément aux recommandations nationales, au sein d'une commission qui se centre plus particulièrement sur la formation professionnelle. Si la démarche d'élaboration du Pacte s'est directement appuyée sur les travaux réalisés lors du renouvellement du CPRDFOP, **cette démarche a également été l'occasion d'élargir la focale à d'autres partenaires de l'écosystème emploi formation** ne siégeant pas au CREFOP, comme Pôle emploi ou l'ARML qui avaient pour mission d'orienter les publics.

Les acteurs du Pacte



A l'échelle régionale, le partenariat de façon unanime considéré comme « vertueux ». Les acteurs déclarent travailler en proximité, ce qui n'est sans doute pas sans lien avec le fait que la région compte un faible nombre d'acteurs et qu'il n'y ait qu'un faible taux de turn-over au sein des institutions, ce qui a permis d'installer des habitudes de travail stable et une bonne connaissance des fonctionnements institutionnels. La majorité des partenaires rencontrés expriment le sentiment d'avoir eu leur voix au chapitre sur la construction du Pacte et se sont montrés pro actifs pour s'inscrire dans le Pacte, du moins

sur certaines actions. **L'importance des crédits à dépenser a facilité la recevabilité des différentes demandes qui avaient été formulées, parfois même pour pouvoir renforcer leur propre « socle d'actions ».** C'est par exemple le cas de l'Agefiph qui a profité de cette occasion pour muscler sa Ressource Handicap Formation en doublant le nombre d'ETP. Cette dynamique a également bénéficié à des acteurs « en dehors du périmètre » strict du Pacte, comme les acteurs « ressources » sur les questions du sourcing ou de formation (Centre Ressources Illettrisme Analphabétisme et Centre de Ressources Politique de la Ville).

D'autres acteurs ont initialement été moins associés. Il s'agit notamment des OPCO et des conseils départementaux, malgré leurs compétences respectives. Concernant tout d'abord des OPCO, ces derniers pesaient pour 1 036 des entrées en formation sur l'année 2021 via le financement des POEC, soit 4% des entrées en formation (hors CPF autonome), ils représentent type d'acteur peu identifié sur le public demandeur d'emploi et n'ont pas été associés aux travaux d'élaboration du Pacte (les OPCO ne siégeant certes pas en CREFOP, mais d'autres partenaires en dehors du CREFOP avaient été associés). Il faut également rappeler que la période d'élaboration du Pacte concorde avec le repositionnement des opérateurs au lendemain de la loi Avenir professionnel, ce qui n'a pas aidé à fluidifier leur association au sein du Pacte. Plusieurs difficultés sont pointées concernant leur articulation avec les acteurs régionaux. Organisés au niveau national, parfois à un niveau (inter)régional, ils ne disposent que de peu de marges de manœuvre locales pour s'inscrire dans une dynamique des parcours « sans couture » en lien avec les partenaires. Cependant, au fil du Pacte, des travaux ont été organisés dans le cadre du CREFOP pour mieux articuler l'offre des POEC et les achats du PRF, en lien avec les objectifs quantitatifs fixés au niveau national. 2022 semble marquer l'année du « retour » des OPCO en région avec une conférence des acteurs pour mieux partager une programmation et ainsi anticiper la construction de parcours. Des réflexions sont également en cours pour lier différents types de financement au sein même de parcours (début de parcours en organisme de formation et poursuite en contrat de professionnalisation par exemple) mais en sont aux balbutiements. Enfin, les conseils départementaux ont de la même façon été peu à peu intégrés davantage au fil du Pacte⁹⁸. Sur certains territoires, un véritable travail technique d'articulation des dispositifs d'insertion/remobilisation a été effectué avec la Région en lien avec les Départements afin de ne pas doubler celle-ci à destination des allocataires du RSA dans le cadre des programmes départementaux d'insertion⁹⁹.

Une évolution de la ligne de partage des compétences dans un premier temps facilitée par le PIC

La mise en œuvre du Pacte a été l'occasion, dans un premier temps, d'approfondir la coopération entre la Région et Pôle Emploi. Région et Pôle emploi finançant tout deux des actions collectives, un travail en complémentarité autour des achats avait déjà été entamé avant le PIC. La remontée des besoins par les agences Pôle emploi est validée par les équipes de la Région, après l'assurance de leur complémentarité avec le PRF. **Cela demande un travail d'articulation à l'échelle de chacun des bassins d'emploi,**

⁹⁸ Cette idée est développée dans la partie relative à l'axe 1, « Des acteurs orienteurs plus périphériques ». Plusieurs raisons sont avancées, notamment la difficultés à faire concorder les priorités de collectivités ne partageant pas une même couleur politique.

⁹⁹ L'évaluation de l'expérimentation sur l'ouverture d'actions de formation aux allocataires du RSA menée par notre cabinet pour la DARES en 2022 en région francilienne montre les impacts positifs de l'articulation du PRF et du PDI sur la fluidité des suites de parcours.

mais qui peut aussi avoir ses avantages (permet parfois à l'autre financeur de débloquer des achats avec plus de réactivité en cas de besoins non anticipés par exemple).

Bien que cela n'était pas un objectif affiché du PIC, le déploiement du Plan a permis un accompagnement de l'évolution de la répartition des compétences qui avait été impulsée par la loi Notre (2015)¹⁰⁰. **Le Centre Val de Loire présentait en effet la spécificité d'avoir une part de formations au format collectif relativement importante financée par Pôle emploi, en plus des actions individuelles.** Ces achats reposaient à la fois sur le « budget socle » de l'opérateur concernant la formation, et à la fois sur la délégation de certaines compétences de la région via des conventions financières spécifiques. C'était par exemple le cas des actions de formation collectives concernant les savoirs de base (RAN/FLE/ALPHA). Des tentatives de négociations avaient eu lieu pour organiser un « retour de délégation » de ces places à la Région, ce qui était souhaité par les deux partenaires mais s'étaient néanmoins soldées par des échecs pour des raisons de compensation des crédits. Ce sont finalement les crédits prévus par le Pacte qui ont accéléré les choses en permettant d'écarter ces questions financières, **la Région ayant repris ces places sur des financements 100% Pacte.**

La Région a peu à peu choisi d'arrêter de déléguer son enveloppe à Pôle emploi sur des actions de formations collectives, le marché AFC se terminant à l'été 2023. Avec la récupération progressive de ces différents pans d'achats de formation, la Région Centre-Val de Loire passe de la Région qui déléguait le plus d'entrées à Pôle emploi (derrière Grand Est) à celle qui en délègue le moins, alors que cette tendance est stable au niveau de la France métropolitaine hors ARA et PACA¹⁰¹. Cependant, comme nous l'avons déjà vu, les annonces nationales relatives à France travail en fin de période ont par la suite fragilisé la relation partenariale.

Nombre d'entrée déléguées par les Régions à Pôle emploi entre 2018 et 2021

	2018			2019			2021		
	Entrées financées région	Dont entrées déléguées à PE	% délégation PE	Entrées financées région	Dont entrées déléguées à PE	% délégation PE	Entrées financées région	Dont entrées déléguées à PE	% délégation PE
ARA	13 000	0	0%	10 900	0	0%	16 900	0	0%
BFC	17 500	1 700	10%	17 700	1 700	10%	22 200	1 700	8%
Bretagne	29 900	1 500	5%	26 800	1 500	6%	35 000	1 500	4%
CVL	17 400	4 700	27%	17 300	4 000	23%	21 400	1 400	7%
Corse	2000	0	0%	1 900	0	0%	2 000	0	0%
Grand Est	44 200	17 000	38%	47 200	23 000	49%	43 500	17 500	40%
HDF	60 200	0	0%	54 000	0	0%	66 500	0	0%
IDF	53 500	9 000	17%	45 200	7 500	17%	77 900	17 400	22%
Normandie	24 100	0	0%	24 100	0	0%	30 900	0	0%

¹⁰⁰ La loi Notre supprime la clause générale des compétences et affirme le rôle de la Région dans la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. L'Etat délégué notamment la compétence de la formation relevant des publics spécifiques (PSMJ, illettrisme ...)

¹⁰¹ Dares, Brest (octobre 2022). DGEFP, tableaux de pilotage PIC (oct. 2019, juil. 2020, juil. 2021), délégations à Pôle emploi.

NA	38 700	5 000	13%	36 800	5 000	14%	40 400	5 000	12%
Occitanie	51 500	10 000	19%	48 100	11 200	23%	53 600	11 200	21%
PDL	27 800	7 000	25%	23 900	5 600	23%	27 200	5 000	19%
PACA	13 900	0	0%	14 600	0	0%	17 600	0	0%
France mét. Hors ARA et PACA	366 800	55 900	15%	343 000	59 500	17%	420 600	60 700	14%

2.2. Le PIC n'a pas représenté l'opportunité de passer d'un quadripartisme institutionnel à un quadripartisme « de projet »

Des partenaires sociaux peu impliqués dans le Pacte

Une ambition forte était posée dans les préconisations du CNEFOP¹⁰² concernant la gouvernance du PIC en région. Alors même que le Pacte est considéré par la Région comme une émanation des objectifs poursuivis par le CPRDFOP, les partenaires sociaux n'identifient aujourd'hui que peu le PIC. Les acteurs rencontrés identifient mal le contour du Pacte. La mise en œuvre du Plan France Relance puis les mesures de réduction des tensions ont progressivement pris le pas sur le PIC. C'était pourtant bien l'ambition de la Région que d'embarquer ses partenaires et de les positionner comme pilote et initiateur de certains chantiers. La formation – notamment à destination des publics fragiles – semble demeurer un sujet relativement délaissé par les partenaires (contrairement aux autres plans de type SDREII ou les aides aux entreprises). Un dispositif axé uniquement sur l'offre de formation n'est pas apparu comme réellement fédérateur. **Il faut également noter que le mécanisme de conventionnement financier n'ayant impliqué que l'Etat et la Région, les partenaires sociaux ont pu de se sentir déposséder d'une partie du Pacte.** Les objectifs ne reposent d'ailleurs que sur la Région et non les partenaires. Les partenaires sociaux n'ont d'ailleurs pas occupé une position de pilote des actions du Pacte (à l'exception de l'action Identification des Besoins de Compétences - IBC, avec un co-portage du Medef).

Aujourd'hui, la question de l'implication des partenaires sociaux dans le Pacte renvoie à un enjeu plus structurant, celui des modalités d'associations des employeurs au sein du déploiement de politique publiques. Ce qui suppose qu'elles disposent de moyens et de champs d'intervention autonomes mais complémentaires à l'action publique, notamment dans le domaine de la formation professionnelle. Différents interlocuteurs soulignent qu'à ce stade, **les partenaires sociaux expriment davantage une adhésion institutionnelle « de façade » qu'une réelle implication opérationnelle dans les objectifs du PIC.** Il faut cependant convenir que ces dernières années l'Etat a davantage réduit le champ d'action autonome du paritarisme que l'inverse (absorption du réseau des ASSEDIC par l'ANPE pour créer Pôle Emploi, mutation des COPAREF paritaires en Crefop quadripartites, transformation des OPCA (paritaires) en Opérateurs de compétences (OPCO) davantage soumis à un cadre d'action défini par l'Etat...).

Un pilotage régional du Pacte qui inclut peu le reste du PIC et qui s'est rapidement essoufflé

¹⁰² Cette ambition du quadripartisme de projet est rappelée à plusieurs reprises dans les recommandations méthodologiques, du CNEFOP pour l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des Pactes régionaux.

Les CREFOP ont cependant le mérite d'être le seul lieu institutionnel où ont été partagées les avancées du PIC. Dans les faits, les échanges concernent surtout le Pacte, mais avec une faible vision transverse de l'ensemble des chantiers impulsés et des résultats des expérimentations. Les services de l'Etat n'avaient pas les moyens (humains, financiers, de suivis) pour rendre compte des avancées en région. Cette dynamique spécifique au sujet du PIC s'est rapidement étiolée (dès 2021). Si le Pacte a été rapidement présenté dans sa globalité aux acteurs, la région a par la suite rapidement privilégié l'installation de relations de travail bilatérales avec chacun des partenaires sur les actions qui les concernent. Pourtant, la Région s'était suivi des crédits pour accroître son pilotage, avec la mise en place d'un chef de projet Pacte et un poste dédié à l'évaluation notamment.

Ces différents constats renvoient à **l'échec de l'émergence d'un « objet PIC », pensé comme un ensemble cohérent en termes d'objectifs et dans une logique systémique**. Aujourd'hui, très peu d'interlocuteurs sont aptes à embrasser l'ensemble des enjeux du PIC, et ce même au niveau national. Au niveau régional, c'est un objet peu identifié et qu'on ne considère pas nécessaire de présenter comme tel.

L'échelle infra régionale, niveau opérationnel du PIC

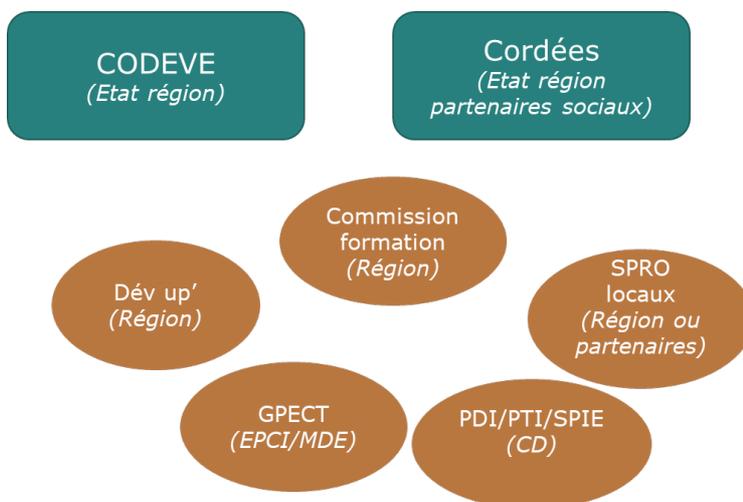
Dans le cadre de nos travaux, l'échelon infra régional est apparu comme central. Bien que les acteurs rencontrés à un niveau opérationnel ne maîtrisent finalement que peu l'objet PIC, **c'est à eux qu'a échu la responsabilité d'articuler les différents volets du Plan, avec plus ou moins de difficultés**. La création de nouveaux dispositifs à la fois émanant du Pacte et du PIC au niveau national sans qu'une articulation ait été anticipée a priori a rendu parfois complexes les orientations ainsi que fragilisé les relations partenariales. L'échelon infra régional est en effet celui sur lequel sont constatés les éventuelles redondances entre dispositifs (étatiques, régionaux, locaux), les manques en termes de besoins ou encore les zones blanches.

Au niveau départemental, pour les partenaires, les DDETS constituent normalement du côté des services de l'Etat un interlocuteur privilégié sur les questions de l'emploi ou des solidarités. Ce sont par exemple elles qui siègent par exemple dans les CODEVE. Or, elles se sont très peu saisies du PIC, par faute de moyens et car elles ont privilégié d'autres chantiers comme la mise en œuvre du Plan Pauvreté, pour lequel elles représentaient les interlocuteurs privilégiés des Départements dans le cadre de la contractualisation. Comme nous l'avons vu, la Région a choisi d'affecter la majorité des nouveaux postes financés par le Pacte à l'échelon territorial (un « espace région » existant par territoire départemental). Plus qu'un renforcement quantitatif du nombre d'agents, l'objectif était de renforcer le rôle de cet échelon en le dotant de nouvelles prérogatives : appui à l'impulsion de partenariats, relations qualité avec les organismes de formation, possibilités de création de parcours « sans couture », fonction de diagnostic des besoins des entreprises et des prescripteurs etc. Du point de vue des partenaires, cela a effectivement contribué à repositionner la région dans un rôle de pilote de la formation professionnelle. C'était d'autant plus le cas que les marges de manœuvre financières permises par le PIC ont permis aux référents régionaux de porter de nouveaux types de réponses (comme les actions DEFI, les liens avec les OPCO pour créer des parcours sur mesure etc.) sur les territoires et d'être un relai d'informations efficaces pour les partenaires.

Enfin, la comitologie mise en place au niveau local (à l'échelle des bassins d'emploi et/ou des départements) est particulièrement dense concernant les politiques emploi et formation, rassemblant un certain nombre d'acteurs. Selon les instances, le pilotage est asymétrique, entre Région, Etat ou les autres partenaires (collectivités territoriales - EPCI ou conseils départementaux, entreprises ...). Cette comitologie

se décline en presque autant d'instances qu'il existe de politiques (insertion/formation/développement économique etc.). Celles-ci sont plus ou moins régulières et articulées entre elles. Cette densité n'a pas aidé à l'émergence d'une visibilité sur les différents dispositifs locaux. Comme au niveau régional, le fonctionnement de certains types d'instance pose question sur les modalités d'implication des partenaires, notamment des acteurs économiques, davantage protocolaire que sur un mode projet. Les instances relatives au recueil des besoins des entreprises à une maille infra territoriale est comme nous l'avons vu avec l'expérience IBC, plus source de fragmentation de l'information que de connaissance fine des territoires.

Les instances locales emploi/formation en Centre Val-de-Loire



3. Mise en perspective : une gouvernance peu stable et diluée entre différents partenaires

Le champ de compétences des Régions en matière de formation n'a jamais été clairement stabilisé, situé à la frontière des champs d'intervention du ministère de l'Éducation Nationale, du ministère du Travail et des partenaires sociaux. A la fin des années 2000 les régions ont vu un développement de leur intervention avec divers transferts de compétences de l'État (programmes jeunes ou subvention de l'AFPA) venant s'ajouter à des prérogatives plus anciennes dans le champ de la formation initiale « (...) les régions sont co-responsables avec les autorités académiques de la programmation des formations professionnelles initiales sous statut scolaire et leur financement est partagé entre les Régions et l'État. Pour l'apprentissage, la compétence de définition de l'offre est partagée entre l'État (qui agrée l'ouverture et conventionne les CFA et sections d'apprentissage à recrutement national) et les Régions (qui font de même pour les autres) ; le financement des CFA (fonctionnement, investissement) est partagé entre la collectivité qui agrée, l'organisme gestionnaire et les entreprises par le biais de la taxe d'apprentissage. »¹. Mais à aucun moment les Régions n'ont disposé de la maîtrise de tous les éléments (orientation, formation, certification) que suppose la conduite d'un système de formation qualifiant post-scolaire.

Une distorsion de légitimité entre exécutif régional et opérateur national

Le « copilotage » du PIC en région a induit une distorsion de légitimité entre un exécutif régional et un opérateur public national succédant à un binôme Région/État (Préfet) plus logique en matière d'un partage de responsabilité dans le champ de la politique publique. Le PIC s'est inscrit dans la « hiérarchie » des prérogatives induite par le maintien de la politique de l'emploi dans le champ de compétences de l'État alors que des compétences, considérées comme « périphériques », en matière de formation ou de traitement social du chômage avaient été transférées aux collectivités territoriales ou aux institutions paritaires.

Il faut également rappeler qu'en parallèle du PIC, la réforme de l'apprentissage et celle des lycées professionnels², les Régions ont même vu leur champ d'action dans le champ de la formation professionnelle se réduire considérablement au profit de la politique de l'emploi³. Cette évolution de la politique gouvernementale en matière d'emploi a placé les Régions et les Départements comme des relais et non comme des pouvoirs exécutifs disposant d'initiatives autonomes. Le lancement d'appels à projets nationaux (FOAD ou AFEST) a également illustré une logique de recentralisation de certains volets de la formation dédiés à la politique de l'emploi et permettant éventuellement de compenser les insuffisances de ressources territoriales ou sectorielles.

Destiné notamment aux publics peu qualifiés, le PIC avait également vocation à mobiliser nombre d'acteurs locaux concernés par l'accueil et l'accompagnement de cette population, mais éloignés du champ de la

¹ Viet, C. 2010. « La montée en compétence des Régions dans le champ de la formation professionnelle. » Revue Pour n° 207, 63-70.

² Les groupes de travail sur la réforme des lycées professionnels n'ont pas associé les régions et ont été animé par un binôme composé d'un recteur et d'un inspecteur général, qui s'est appuyé sur les services de la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco), la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) et la direction générale des ressources humaines (DGRH) et de l'audition d'une cinquantaine d'experts ou grands témoins.

³ L'hypothèse d'une réactivation de type « départementaliste » et « infrarégionale » de l'action publique et d'un redécoupage des grandes régions s'inscrit dans cette tendance.

formation professionnelle. Cela au nom de l'amélioration de la situation de l'emploi et du maintien des difficultés de recrutement des entreprises incitant à une « reprise en main » et un recentrage des actions sociales destinées aux « sans-emploi » jusqu'à présent « gérées » à la périphérie du service public de l'emploi (SPE). Cette tendance s'inscrit dans un effort plus permanent de remise au travail des moins qualifiés qui s'est renforcé récemment avec la réforme des conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi ou des obligations d'activité des bénéficiaires du RSA¹.

Le PIC illustre un processus de réappropriation par l'Etat de prérogatives concédées aux collectivités locales, dans la période de chômage de masse où le retour à l'emploi des moins qualifiés semblait plus difficile. Le PIC marque donc une rupture de fond avec la répartition antérieure des compétences publiques et paritaires en matière de politique d'emploi, de politique sociale et de politique de formation au profit d'une « reconcentration » étatique de l'action publique dans ces domaines. Cela ne va pas sans interroger les moyens dont dispose l'Etat pour suivre ces politiques. Ainsi, dans les entretiens menés, il est apparu que l'Etat déconcentré, pourtant comptable d'une cohérence de l'action publique auprès des populations prioritaires dont certaines échappent aux champs de compétences des Régions ou de Pôle Emploi, a joué un rôle « secondaire » dans la construction d'une dynamique partenariale avec le SPE départemental et le niveau infra-départemental. Le pilotage par le HCC s'est construit en fait autour d'un dialogue avec la Région alors que Pôle Emploi qui fonctionne comme une structure nationale très centralisée s'est construit sa propre stratégie. Dans les deux cas, la ligne « opérationnelle » DGEFP/Préfets/DREETS/DDETS a été « marginalisée » sur des volets pourtant importants de la mise en œuvre du PIC comme celui de l'usage approprié du budget de l'Etat, du choix des prestataires, du suivi et de l'évaluation des dispositifs etc.

Une approche convenue du rapport entre commanditaires institutionnels et appareil de formation

L'ambition de transformer l'appareil de formation ne peut pas incomber qu'à un seul dispositif, elle dépend d'une volonté collective des acteurs institutionnels à œuvrer dans la même direction au moyen des leviers dont ils disposent. Dans les différents entretiens menés, il y a une tendance « conformiste » des interlocuteurs institutionnels (Région, Pôle Emploi, CREFOP, DREETS, DRAAF, Synofdes, OPCO, CARIF-OREF...) à considérer que l'évolution de l'appareil de formation échappe à une régulation autre que celle des marchés et des cahiers des charges, malgré quelques interrogations et constats : les « trous dans la raquette » en matière d'implantation territoriale des organismes de formation (malgré leur nombre important), la difficulté à une répartition équilibrée des organismes en termes de spécialités professionnelles préparées, des règles de concurrence peu propices aux partenariats ou aux complémentarités, une segmentation des organismes par type de marché, etc. Par exemple, dans les échanges avec les acteurs institutionnels aucune mention sur les difficultés récurrentes des organismes « qualifiants » à accueillir directement et à former des personnes peu qualifiées et à disposer des ressources permettant de résoudre cette question.

De même les notions d'innovation en formation sont peu évoquées par les « décideurs » en dehors du développement du numérique. Si les CARIF-OREF font souvent état d'une cartographie des organismes de formation, il n'y a pas d'études **sur l'évolution** qualitative de l'appareil de formation mobilisé dans les politiques publiques. En fait le système d'acteurs adhère toujours à un schéma de « surdéveloppement » quantitatif de l'appareil de formation, parfois au détriment d'un investissement dans les fonctions

¹ Cette orientation apparaît comme une réédition de la logique qui a sous-tendu en 2008 la fusion entre l'ANPE et le réseau paritaire des ASSEDIC permettant à l'Etat de reprendre certaines missions confiées aux partenaires sociaux.

formatives des entreprises. Or le sous-développement des fonctions formatives des entreprises pénalise essentiellement les publics peu qualifiés, cibles du PIC.

Un manque de synergie entre le PIC et les autres dispositifs d'apprentissage et d'insertion

L'optimisation de la coordination entre les acteurs concernés par l'insertion des publics peu qualifiés tient également au décloisonnement des mesures et des dispositifs qui y contribuent. Le choix de privilégier exclusivement un programme de formation spécifique comme instrument de traitement des difficultés d'insertion des publics prioritaires les concepteurs et acteurs du PIC ont d'abord fait l'impasse sur les possibles articulations avec les autres dispositifs à vocation similaire et les acteurs institutionnels concernés (OPCO, CFA, réseaux IAE ou départements).

Concomitamment au déploiement du PIC, le champ de l'apprentissage, de l'alternance et des contrats aidés a été profondément modifié. Ainsi sur deux ans, entre 2019 et 2021, le nombre d'entrées en contrat d'apprentissage a doublé. Fin 2021, le nombre d'apprentis approchait des 900 000, soit 33% de plus que fin 2020. Concernant l'opportunité de cette évolution pour les moins de 30 ans peu qualifiés, on note une progression non négligeable des contrats d'apprentissage situé au niveau CAP. Le lien avec le PIC est difficile à estimer. Cette envolée de l'apprentissage n'a pas enrayé l'usage des contrats aidés destinés aux jeunes, bien au contraire, en 2021, 185 200 contrats aidés ont été signés (embauches initiales et reconductions) □. Là encore, on perçoit difficilement le lien avec le PIC alors que l'objectif de parcours « sans couture » aurait dû intégrer l'articulation entre formation et contrats aidés ou l'accès aux mesures d'IAE qui ont elles-mêmes fortement augmenté en 2021 (182 700 signatures de nouveaux contrats, soit +29%) par rapport à 2020¹.

La réforme de l'apprentissage a également modifié l'usage des contrats de professionnalisation qui ne comptaient plus que 136 500 bénéficiaires en 2021 (contre près de 300 000 en 2018). Désormais ce dispositif concerne une proportion plus forte de personnes de 30 ans ou plus (de 27% en 2020 à 34% en 2021) et de moins qualifiés. Selon la DARES : « Parmi les moins de 30 ans, le recul est particulièrement marqué pour les 20-25 ans, dont la part passe de 52% en 2020 à 45% en 2021. (...) Avant leur embauche en contrat de professionnalisation en 2021, 47% des bénéficiaires étaient en recherche d'emploi, 3 % inactifs, 22% en études, 12 % en alternance et 16 % en emploi. Par rapport à 2018, la part des personnes précédemment en recherche d'emploi progresse nettement (+17 points), compensée par un recul de la part des personnes en études (-11 points) ou en alternance (-5 points). Le niveau de diplôme à l'entrée en contrat de professionnalisation baisse sur les dernières années : entre 2018 et 2021, la part des diplômés du supérieur recule de 9 points, passant de 48% à 39%, tandis que celle des personnes ayant au plus un CAP augmente de 10 points, passant de 21% à 31%. »². Mais qu'en est-il de l'impact éventuel du PIC sur ces inflexions qui concernent notamment les OPCO ? Aucune analyse ne porte sur les organismes de formation concernés et ceux qui ont été mobilisés dans le PIC (sont-ils les mêmes ?). Aujourd'hui seule la répartition sectorielle des contrats de professionnalisation permet d'avoir une vague estimation de la répartition et de la vocation des organismes de formation qui interviennent dans ce dispositif. Dans la note de la Dares déjà évoquée, en 2021, le tertiaire demeure largement majoritaire avec 80% des contrats de pro, l'industrie regroupe 14% des contrats et la construction 5%. Alors que l'hypothèse du PIC supposait une forte articulation avec d'autres mesures favorables à l'emploi, le suivi des parcours et de l'activité des organismes de formation ne permettent pas de l'identifier.

¹ Dares Résultats n° 13 – Février 2023.

² Dares Résultats n° 43 – Septembre 2022.

Cette absence de coordination entre dispositifs et acteurs institutionnels dans des domaines d'action et d'intervention communs ou complémentaires est une source de déperdition budgétaire et de dispersion des ressources. Des objectifs comme la « modernisation » de l'appareil de formation, la mobilisation des entreprises, la complémentarité entre organisme de formation ou la cohérence des parcours d'insertion concernent tous les dispositifs qui contribuent à l'accès à l'emploi des personnes.

Conclusion

Des acquis du PIC identifiés, mais limités au regard des moyens engagés

En Centre-Val de Loire, le PIC et plus particulièrement le Pacte se sont inscrits en continuation de la politique régionale, tout en renforçant fortement celle-ci. En ce sens, ce programme a agi comme un levier de transformation, notamment concernant la formation à destination des publics peu qualifiés. Les services de la Région s'en sont emparés pour mener un certain nombre de chantiers de « modernisation » de la commande publique, déjà portés par la Région par le passé - correspondant en grande partie avec les finalités promues par le PIC - mais qui manquaient de moyens financiers pour se concrétiser. Cela a concerné une grande diversité de chantiers, notamment : l'impulsion de nouveaux modes de financement des organismes avec une meilleure prise en compte des difficultés sociales des stagiaires notamment, l'augmentation des prix des parcours jugés trop peu élevés, l'accompagnement des organismes de formation pour répondre à des exigences qualitatives accrues, le développement de partenariats avec de nouveaux acteurs au contact du public en difficultés, ainsi qu'une affirmation accrue du positionnement des services régionaux comme des pilotes de cette politique. La Région s'est également inscrite dans une consolidation de l'offre de formation « pré-qualifiante » mais aussi d'un élargissement de l'offre de formation adaptée aux besoins des entreprises avec l'arrivée d'organismes privés moins rompus à l'intervention auprès des publics en difficulté sociale. La Région s'est néanmoins confrontée à la question du *sourcing* dépendant de prérogatives multiples au-delà de celles de Pôle Emploi qui a conduit à un rôle plus appuyé des organismes « pré-qualifiants » dans le recrutement des publics.

Un certain nombre de difficultés qui tiennent à la conception même du programme

Pour autant, les résultats du programme par rapport aux sommes engagées interrogent. Plusieurs limites apparaissent dans la conception du PIC au niveau national. D'une part, la concentration du budget du PIC sur l'offre de formation n'a pas permis de procéder à une rupture qualitative avec la conception des dispositifs antérieurs dédiés aux moins qualifiés. L'accompagnement social, la reconstruction du rapport au travail, comme modalité de rétablissement du sentiment de confiance en soi pour nombre de personnes en difficulté d'insertion, ont été des volets marginaux du PIC alors qu'ils auraient pu en être plus structurant. A travers les réseaux de l'IAE, des expérimentations des TZCLD ou d'AFEST, un des axes du PIC aurait pu devenir un levier d'optimisation de cette dynamique de développement des compétences des publics en difficulté.

D'autre part, l'hypothèse d'une mobilisation massive d'actions de formation comme vecteur de l'accès à l'emploi des moins qualifiés supposait une interpellation des valideurs ministériels sur les difficultés récurrentes de cette population à accéder directement aux formations qualifiantes de premier niveau. Cette situation ancienne observée dès les années 1980 méritait une réflexion collective sur la façon d'y remédier en approfondissant les notions de pré-requis, de méthodes de formation, de vocation des organismes qualifiants, de conception des référentiels de certification etc. Ainsi, on peut notamment s'étonner de la faible implication dans la conception et la conduite du PIC de France Compétences qui finance, régule, contrôle, observe et évalue le système de certification professionnelle. Enfin, les différents appels à projets lancés au niveau national semblent avoir davantage contribué à une dispersion et un essoufflement des écosystèmes locaux formation – emploi – insertion, plutôt que d'avoir représenté

un réel appui pour atteindre les objectifs du PIC, faute notamment d'avoir suffisamment associé les échelons déconcentrés de l'Etat.

En fait une politique de formation qualifiante suppose la détention de nombreux leviers que les conseils régionaux n'ont jamais maîtrisé et qui se sont révélés lacunaires dans la mise en œuvre des pactes régionaux. S'il est possible pour les conseils régionaux de prescrire un certain nombre de conditions de réalisation des formations (tarification, durée, qualité des ressources des OF, modalités de formation, etc.) le champ des formations conduisant aux différents types de certifications (diplômes, titres, CQP) renvoie à des référentiels et des objectifs sur lesquels ils n'ont guère de prise. Ainsi les critères d'accès à ces formations relèvent de pré-requis qui sont supposés être maîtrisés par des structures d'orientation adaptées qui font défaut dans le champ de la formation post-scolaire (les SPRO n'ont pas de lien avec les certificateurs et les valideurs du champ qualifiant).

Des objectifs en tension qui n'ont pas su se concilier

L'ambition visée de faire concorder objectifs quantitatifs et qualitatifs est loin d'être atteinte. Était-elle réalisable ? L'importance des montants financiers a fait que l'engagement et la consommation des crédits sont devenus des objectifs en soi, conduisant parfois au lancement de projets peu solides mais onéreux ou une pression à l'orientation sur les partenaires accompagnant les publics. Face à des objectifs d'entrées considérés par tous comme intenable, et en l'absence de moyens humains alloués au suivi du Plan côté Etat, le pilotage du PIC s'est majoritairement incarné via la mise en place de tableaux d'indicateurs comptabilisant le nombre d'entrées en formation à la semaine. Par ailleurs, les indicateurs de performance des organismes de formation n'ont pas été adaptés aux spécificités des publics visés par le PIC. Avec le maintien d'un critère central de sorties « positives », cela a pu encourager les opérateurs à maintenir une certaine sélectivité dans le recrutement des stagiaires, et conduire les organismes préqualifiants à se comporter davantage comme des structures de placement en emploi plutôt que de préparer une montée en compétences.

Surtout, avec l'évolution de la conjoncture économique, le PIC semble avoir été instrumentalisé en priorité pour répondre aux besoins des entreprises, y compris celles dont les difficultés de recrutement ne venaient pas d'un manque de compétences, mais de postes proposés considérés comme peu attractifs. Le PIC n'a que peu représenté l'occasion d'une réflexion prospective sur les besoins de compétences du territoire sur le moyen et long terme, mais s'est surtout traduit comme un outil pour renforcer l'adéquation court-termiste entre offre et demande d'emploi.

D'autre part, on peut formuler l'hypothèse (étayée par le troisième rapport du Comité scientifique de la DARES) qu'une partie des difficultés de recrutement n'est pas liée à des questions de formation, ce qui laisserait supposer l'importance d'autres processus d'accès à l'emploi permettant de faire bouger les entreprises sur leurs représentations mais aussi sur leurs conditions de travail. Le PIC, comme impulsion politique nationale, aurait pu découler d'une négociation avec les branches professionnelles, confrontées notamment à des difficultés de recrutement, autour des mécanismes de compensation aux aides à l'embauche ou aux exonérations de cotisations sociales autour d'engagements relatifs à l'inclusion des moins qualifiés. Le PIC a conforté le déséquilibre entre le niveau des injonctions d'employabilité faites aux publics peu qualifiés et celles à destination des entreprises qui ne parviennent pas à recruter et/ou à conserver leur main d'œuvre. Un programme comme le PIC, disposant d'un budget conséquent, aurait pu s'inscrire dans une politique d'amélioration des conditions de travail et non seulement dans une politique de formation classique.

Les différents programmes expérimentés en Centre-Val de Loire pour impliquer les entreprises ont des bilans en demi-teintes : les expériences IBC, DEFI ou la tentative du déploiement de l'AFEST attestent des difficultés rencontrées. Les entreprises ont eu du mal à s'impliquer dans les formations ou au coût d'un temps d'ingénierie important pour les pouvoirs publics. Pour autant, compte tenu des difficultés des publics à adhérer à un format d'apprentissage classique et s'engager dans un long parcours sans certitude d'obtenir un emploi à la fin, le développement des fonctions formatives en entreprises apparaissent particulièrement pertinentes pour le public visé.

Une contractualisation entravée par l'insuffisance des ressources de l'Etat déconcentré

Aux yeux des acteurs, le PIC n'a pas été perçu en tant que politique en soi. Sa philosophie a peu été accompagnée sur le terrain. Le programme est davantage perçu comme un ensemble de dispositifs disparates, souvent en concurrence et rendant l'écosystème illisible pour les acteurs accompagnant les publics en recherche d'emploi, plutôt que comme une réelle politique de formation à destination des peu diplômés.

Au niveau régional, à la suite de nombreuses réformes de réduction des effectifs de l'Etat déconcentré, on a pu constater en Centre-Val de Loire le manque de moyens humains pour négocier, suivre et échanger avec la Région. La centralisation des moyens de suivi du PIC à l'échelle nationale ne s'est pas avérée suffisante pour permettre de placer l'Etat comme pilote de son propre programme. Cela n'a pas permis une articulation des différents dispositifs issus du PIC, ou avec les autres politiques publiques connexes qui se sont déployées sur la même période et auraient sûrement mérité de l'être (comme la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté notamment). Pour autant, le modèle de contractualisation entre Etat et collectivités dans un environnement décentralisé apparaît intéressant, notamment quand on observe l'investissement hétérogène de cette politique par les Régions dans la phase précédent le PIC. En ce sens, le PIC peut avoir un objectif correctif et permettre d'atteindre une équité territoriale. Il nécessite néanmoins un Etat territorial en capacité de piloter.

Enfin, le PIC se donnait également comme objectif une clarification de la gouvernance institutionnelle des politiques emploi et formation. La période du PIC a été marquée par deux réformes charnière qui n'ont pas facilité l'atteinte de cet objectif. Dans sa première année, la réforme de l'apprentissage a dessaisi les Régions au profit des branches professionnelles et d'une libéralisation des CFA. Dans sa dernière année, les annonces relatives à la mise en place de France Travail a pu déstabiliser le partenariat avec Pôle emploi.

De trop nombreux aspects techniques qui ont pris le pas sur le cap de transformation

L'étude a mis à jour un certain nombre de limites du PIC, dont l'hypothèse centrale reposait sur une transformation de l'appareil de formation, mais dont les objectifs intrinsèques n'étaient guère définis. Les conditions de cette transformation n'étaient envisagées que sous l'angle de la commande publique et fort peu du côté des services d'orientation, du système d'acteurs de la certification professionnelle et des entreprises et de leurs représentants. Enfin, le programme visait l'innovation en prenant en compte les enseignements tirés de la mise en œuvre du plan 500 000 mené en 2016, mais sa conception semble avoir occulté l'expérience de dispositifs plus anciens (CFI, PAQUE, TRACE, Nouveaux services/emplois jeunes).

Des chantiers extrêmement variés et techniques ont été lancés. Cela a été le cas du modèle de financement, de la commande publique, de l'ajout de briques additionnelles, de l'évolution du système de

certification etc. Or, il semble qu'aucun acteur ne détenait une vision panoramique de tous ces aspects pour mener à bien et évaluer la pertinence de ces chantiers. A la fin de cette période particulièrement dense, c'est dans un contexte d'incertitude financière avec la fin du PIC que la Région va devoir arbitrer sur les expérimentations à pérenniser et les actions à arrêter.

Finalement, on peut douter que le PIC ait permis un développement de la notion d'investissement dans les compétences. Il a renforcé un accès à un système de formation dual reposant sur une offre de formation préparatoire à l'accès à l'appareil de formation qualifiante, dédouanant en partie cette dernière d'une adaptation aux publics peu qualifiés. L'appareil de formation qualifiante a également maintenu une logique de sélectivité propre aux pratiques de recrutement de nombre d'entreprises, y compris pour des emplois considérés comme peu qualifiés.

Les différentes difficultés observées (illisibilité des actions sur le terrain, flux de stagiaires trop faibles pour mettre en place de réels parcours individualisés, financements et taille critique des organismes de formation insuffisants pour mettre en place des ressources internes d'ingénierie et qualité etc.) interrogent *in fine* sur le modèle même du marché de la formation professionnelle à destination des publics peu qualifiés. Cette politique prend aussi le risque d'amalgamer les obstacles sociaux et matériels qui caractérisent les publics prioritaires avec des lacunes d'ordre cognitif souvent subjectives ou peu étayées, voire stigmatisantes. Les représentations dans ce domaine occultent souvent les potentiels d'engagement et de développement des personnes sur lesquels les organismes qualifiants sont supposés s'appuyer pour définir leurs objectifs et étayer leurs méthodes pédagogiques : « *Il est banal de dire, mais peut-être bon de rappeler que les caractéristiques d'un sujet ne peuvent pas être déterminées seulement négativement, comme ce qu'il ne sait pas faire.* »¹

Le bilan du PIC par les promoteurs de France Travail

S'appuyant sur l'expérience du PIC qui a été l'occasion d'une amplification et d'une diversification des actions préparatoires à l'emploi ou à l'accès aux formations qualifiantes, le rapport de préfiguration de France Travail d'Avril 2023² entérine la montée en puissance d'un opérateur national, responsable de la politique de l'emploi et moins soumis à une tutelle ministérielle et préfectorale. Concernant l'usage de la formation, le rapport s'inscrit dans un constat implicite de l'inadaptation de l'offre de formation qualifiante aux moins qualifiés mais aussi aux entreprises. En fait le PIC a consolidé l'esquisse d'un nouveau paysage de la formation des demandeurs d'emploi dans lequel s'inscrivent les objectifs de formation de France Travail. Le rapport (notamment page 125 à 139) établit un certain nombre d'orientations et de préconisations intéressantes qui occultent cependant la question d'un système de qualification professionnelle post-scolaire dédié aux actifs peu qualifiés et/ou en difficulté sur le marché de l'emploi. L'orientation qui s'imposerait est celle d'un éventail de formules de formations « élémentaires » d'accès « rapide » à l'emploi entérinant une approche fragmentaire de l'employabilité et une perte de substance de la formation professionnelle « qualifiante ». Cette évolution est également présentée, par une enquête du CEREQ³ auprès d'organismes intervenant dans le PIC, comme le monde de la « formation agile » : « *La formation y est conçue comme une pratique capable de susciter la mise en activité au sens large – laquelle ne se réduit pas à l'emploi qualifié ou salarié – ou le développement des compétences (...) la formation vise « l'employabilité » (...) qui prend la forme d'une succession d'activités éventuellement bénévoles, de*

¹ Leplat, J. 1992. « Les aspects cognitifs dans la formation » in Ginsbourger, F. Merle, V. Vergnaud, G. (Coord.) Formation et apprentissage des adultes peu qualifiés. La documentation Française.

² <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/france-travail/>

³ Les mondes pluriels de la formation des demandeurs d'emploi - Céreq Bref n° 440 - 2023

projets, de périodes de formations et d'emplois. Les organismes valorisés dans ce monde sont ceux qui diversifient leur offre comme les publics auxquels ils s'adressent, et qui étendent leur territoire d'intervention. Soucieux d'adapter les formations aux contraintes et difficultés de chacun, ils en modulent la durée et le rythme, ou ajoutent des modules complémentaires d'accompagnement ou de préqualification par exemple. ». Dans ce processus de transformation de l'offre de formation la montée en qualification des moins qualifiés devient une dynamique marginalisée et réduite à un objectif adaptatif d'accès à l'emploi.

A l'issue du déploiement national et régional du PIC et à l'aune de celui de France Travail, se pose donc la question des objectifs fondamentaux de la politique de formation professionnelle. Celle-ci semble aujourd'hui habitée par une tension encore non résolue, tiraillée entre l'objectif de montée en compétences pérenne des publics les moins qualifiés d'un côté, et de l'autre côté l'objectif de réponses aux besoins en main d'œuvre des entreprises, notamment celles des secteurs en tension.

Annexe 1. Glossaire

AEST <i>Apprentissage en situation de travail</i>	DREETS <i>Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités</i>
AFEST <i>Action de formation en situation de travail</i>	E2C <i>Ecole de la deuxième chance</i>
AFPA <i>Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes</i>	EPIDE <i>Etablissement pour l'insertion dans l'emploi</i>
AFPR <i>Action de formation préalable au recrutement</i>	FIT <i>Formation intégrée au travail</i>
AISC <i>Appui Individuel à la Stratégie Compétences</i>	FLE <i>Français Langue Etrangère</i>
APA <i>Allocation personnalisée d'autonomie</i>	FOAD <i>Formation à distance</i>
ARA <i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	FSE <i>Fonds social européen</i>
ARML <i>Association Régionale des Missions Locales</i>	GRETA <i>Groupement d'établissements publics locaux d'enseignements</i>
BMO <i>Besoin en Main d'œuvre</i>	HCC <i>Haut Commissariat aux Compétences</i>
BTS <i>Brevet de technicien supérieur</i>	IAE <i>Insertion par l'activité économique</i>
CAL <i>Comités d'acteurs locaux</i>	IBC <i>Identification des besoins en compétence</i>
CAP <i>Certificat d'aptitude professionnelle</i>	OPCO <i>Opérateur de compétence</i>
Carif-Oref <i>Centre animation ressources d'information sur la formation-Observatoire régional emploi formation</i>	PACA <i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>
CC <i>Club Compétences</i>	PAS <i>Parcours d'accompagnement stratégique</i>
CCAS <i>Centre communal d'action sociale</i>	PEC <i>Parcours emploi compétences</i>
CCIP <i>Certificat de capacité d'insertion professionnelle</i>	PIC <i>Plan d'investissement dans les compétences</i>
CDD <i>Contrat à durée déterminée</i>	PLF <i>Projet de loi de finance</i>
CDI <i>Contrat à durée indéterminée</i>	PMSMP <i>Périodes de mise en situation en milieu professionnel</i>
CEP <i>Conseil en évolution professionnelle</i>	POEC <i>Préparation opérationnelle à l'emploi collective</i>
CEREQ <i>Centre d'études et de recherches sur les qualifications</i>	POEI <i>Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle</i>
CESER <i>Conseil économique, social et environnemental</i>	PRF <i>Programme Régional de Formation</i>
CFA <i>Centre de formation d'apprentis</i>	PRIC <i>Pacte régional d'investissement dans les compétences</i>
CFG <i>Certificat de formation générale</i>	PSMJ <i>Placé sous-main de justice</i>
CFPPA <i>Centre de formation professionnelle et de promotion agricoles</i>	QPV <i>Quartier prioritaire de la politique de la ville</i>
CIAS <i>Centre intercommunal d'action sociale</i>	RAN <i>Remise à niveau</i>
CODEVE <i>Comités de développement de l'emploi</i>	Rectec <i>Reconnaître les compétences transversales en lien avec l'employabilité et les certifications</i>
CPF <i>Compte personnel de formation</i>	RNCP <i>Répertoire national des certifications professionnelles</i>
CPRDFOP <i>Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles</i>	RSA <i>Revenu de solidarité active</i>
CREFOP <i>Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles</i>	SIAE <i>Structures d'insertion par l'activité économique</i>
CRIA <i>Centre Ressources Illettrisme et analphabétisme</i>	SPE <i>Service public de l'emploi</i>
CRPV <i>Centre de ressources politique de la ville</i>	SPIE <i>Service public de l'insertion et de l'emploi</i>
DARES <i>Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques</i>	SPRO <i>Service public régional de l'orientation</i>
DDETS <i>Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités</i>	SRDEII <i>Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation</i>
DEFI <i>Développement de l'emploi par des formations inclusives</i>	TIC <i>Technologie de l'information et de la communication</i>
DEFM <i>Demandeurs d'emploi en fin de mois</i>	TZCLD <i>Territoires zéro chômeur de longue durée</i>
DELD <i>Demandeur d'emploi de longue durée</i>	VAE <i>Validation des acquis par l'expérience</i>
DGEFP <i>Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle</i>	VSI <i>Valoriser son Image</i>
	ZRR <i>Zone de revitalisation rurale</i>

Annexe 2. Bibliographie

Littérature grise

Pisany-Ferry, J. 2017 Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022 - Rapport au premier ministre.

Schwartz, B. 1981. « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes » – Rapport au premier ministre. La documentation Française.

Dares - Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences, Novembre 2022.

Dares – Rapport d'études n° 44 du groupement CREN/DCS/CENS/ESO - L'évaluation qualitative du dispositif Prépa Rebond Dispositif intégré en Pays de la Loire. Novembre 2022.

Dares - Rapport d'études n° 42 du cabinet Geste - Evaluation qualitative du programme Identification des besoins en compétences en Région Centre Val de Loire. Novembre 2022.

Dares Résultats n° 6 – Décembre 2022.

Dares Résultats n° 13 – Février 2023.

Dares Analyses n° 018 – avril 2019.

Dares Résultats n° 43 – Septembre 2022.

Bref Céreq n° 218 – Avril 2005.

Bref Céreq n° 438/439 – 2023.

Bref Céreq n° 440 – 2023.

Unedic, « Parcours de formation des bénéficiaires d'une remise à niveau », Janvier 2023.

Littérature académique

Aventur, F. 2017. « La formation des demandeurs d'emploi : objectifs, pratiques et évolutions » Revue Education Permanente n° 213.

Balleux, A. 2002. « Dynamiques de formation sur le lieu de travail : paroles de formateurs » - revue Pistes n° 1.

Barrette, C. 2004. « Vers une méta synthèse des impacts des TIC sur l'apprentissage et l'enseignement dans les établissements du réseau collégial québécois. », Clic, Bulletin collégial des technologies de l'information et des communications, no 55 et 56, octobre et décembre.

Billett, S. 2009. « Modalités de participation au travail : la dualité constitutive de l'apprentissage par le travail » in Durand, M. & Filliettaz, L. *Travail et formation des adultes*. Paris, France, PUF.

Carré, Ph. 1999. « Motivation et rapport à la formation » in Carré, Ph. Et Caspar, P. (Dir.). *Traité des sciences et techniques de la formation*. Dunod.

- Caroff, A. 1987. L'organisation de l'orientation des jeunes en France » Editions EAP.
- Günther Schmid, Lutz Bellmann, Bernard Gazier and Janine Leschke - IZA Policy Paper N°197 "Governing sustainable School to Work Transitions: Lessons for the EU" - January 2023 – page 78.
- Epstein, R. La gouvernance territoriale : une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires, 2015)
- Germe, JF. 1992. « Quel rôle pour la formation ? » - Le chômage de longue durée, comprendre, agir, évaluer – éditions Syros Alternatives. Pages 559 et 560.
- Leplat, J. 1992. « Les aspects cognitifs dans la formation » in Ginsbourger, F. Merle, V. Vergnaud, G. (Coord.) *Formation et apprentissage des adultes peu qualifiés*. La documentation Française.
- Loisier, J. 2011. Les nouveaux outils d'apprentissage encouragent-ils réellement la performance et la réussite des étudiants en FAD ? Document préparé pour le Réseau d'enseignement francophone à distance du Canada.
- Marc, E. 2009. « Le groupe comme source d'apprentissage » in Barbier, JM. Bourgeois, E. Chapelle, G. & Ruano-Borbalan, JC. Encyclopédie de la formation. PUF.
- Podevin, G. 1993. « Faut-il former les chômeurs ou favoriser leur insertion directe dans l'emploi ? Une lecture de Stankiewicz, Foudi et Trelcat » - revue Formation Emploi n° 41.
- Renaud, G. et Olry, P. 2013. « Le formateur et le numérique : condition d'une rencontre » - hors-série AFPA/Education Permanente.
- Stankiewicz, F. Foudi, R. & Trelcat, MH. 1993. « L'efficacité des stages de formation » - revue Formation Emploi n° 41.
- Testard, F. Le non-recours au RSA chez les seniors. Un positionnement politique ? Dans *Retraite et société* 2021/3 (N° 87), pages 231 à 248
- Tricot, A. Apprendre avec le numérique. Mythes et réalités. Retz, 2014. Propos recueillis par François Jarraud (Le café pédagogique). <https://www.cafepedagogique.net/2014/10/21/apprendre-avec-le-numerique/>
- Verdier, E. 2010. « Postface - L'orientation scolaire et professionnelle : entre assignation et idées floues, l'anarchie organisée », *Formation emploi* n°109 | janvier-mars.
- Viet, C. 2010. « La montée en compétence des Régions dans le champ de la formation professionnelle. » *Revue Pour* n° 207, 63-70.

Annexe 3. Le Pacte en synthèse

Axe 1 : proposer des parcours qualifiants vers l'emploi, renouvelés dans leurs contenus au regard des besoins de l'économie en temps réel et de la prospective

Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Actions	Pilotes
Proposer de nouveaux parcours visant la qualification : contenus réadaptés aux besoins des entreprises	Etoffer l'offre de formation "métier" pré-qualifiante ou qualifiante, ciblant des secteurs clés pour le développement économique de la région	Développer l'offre de formation Offrir 3883 parcours de formation supplémentaires (nouvelle mesure face à la crise)	Région et Pôle Emploi
	Multiplier les opportunités d'immersion en entreprises pour les jeunes stagiaires	Favoriser le tutorat des entreprises qui accueillent des jeunes en stage pendant la formation Développer l'offre Action de Formation Préalable au Recrutement Développer l'offre ARDAN aux publics du Pacte	Région et Pôle Emploi
	Favoriser le recrutement des stagiaires en associant en amont les entreprises dans la démarche de définition et de déroulement des formations	Développer une offre de formation cousue main, coconstruite avec les entreprises	Région, Action DEFI
	Sécuriser la réussite des formations pour les personnes en contrat court	Créer des parcours itératifs : formation - retour à l'emploi - retour en formation	Région et Pôle Emploi

	Accroître le nombre d'actifs réussissant en totalité leur certification VAE en développant des approches innovantes de sécurisation de parcours	Développer de nouveaux modes de VAE	Région
Mobiliser les publics vers les métiers qui recrutent et/ou vers les métiers en tension	Mobiliser les acteurs du SPRO sur les métiers qui offrent des potentiels d'embauche et sont peu attractifs	Lancer un appel à initiatives en faveur de l'attractivité des métiers	Région
	Informier sur un secteur professionnel sur tout le territoire régional au plus proche des habitants	Imaginer un Container itinérant "attractivité des métiers"	Région
	Rendre plus lisible et attractive l'offre de formation en axant le descriptif de formation sur les compétences travaillées dans la formation	Revisiter les outils existants d'informations sur la formation	Région

Axe 2 : Garantir l'accès des publics les plus fragiles aux parcours qualifiants par la consolidation des compétences clés

Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Actions	Pilotes
Proposer des nouveaux parcours sur les savoirs fondamentaux	Développer les formations d'alphabétisation et de FLE	Développer les formations d'alphabétisation et de FLE par l'achat de nouvelles formations	Région et Pôle Emploi
	Développer la professionnalisation des accompagnants dans le repérage des situations d'illettrisme et illettrisme	Professionnaliser des acteurs au repérage de l'illettrisme et illettrisme	Région, Etat
Proposer de nouveaux parcours visant la qualification	Analyser les besoins d'adaptation des actions de formation et expérimenter les évolutions de contenu	Construire une offre nouvelle intégrant des modules agiles pour faciliter le retour à l'emploi des publics fragiles	Région
Comprendre d'où vient le renoncement / rejet de la formation et redonner l'envie d'y aller	Capter les publics invisibles	Lancer l'appel à projet national	Etat
	Promouvoir les entrées en formation en luttant contre la concurrence financière entre dispositifs nationaux	Expertiser les dispositifs qui entrent en concurrence au niveau financier et organiser les passerelles et les complémentarités nécessaires	Etat
	Analyser les écarts entre le nombre de places de formation prévues et les entrées effectives afin de déployer des actions permettant d'optimiser le remplissage des sessions	Expérimenter pour favoriser l'appétence et la persévérance en formation	Région

Coordonner et assurer la disponibilité des moyens de formation sur le territoire	Mettre à disposition une salle de formation sur l'ensemble des bassins de vie de la région	Lancer un appel à initiatives pour la mise en place de tiers-lieux dans les territoires	Région
Agir contre les inégalités sociales ou territoriales et assurer l'égalité d'accès à la formation	Lever les freins d'accès à la formation : mobilité, logement, hébergement	Renforcer les aides à la mobilité et assurer leur déploiement	Région
	Lever les freins d'accès à la formation à distance ou mixte	<i>4 000 kits stagiaires en formation à distance (nouvelle mesure face à la crise)</i>	Région
	Expérimenter des nouvelles approches pour favoriser la formation des publics fragiles (personnes en situation de handicap)	Tester la « ressource handicap formation »	Région, Agefiph, Etat
	Mettre en place des actions pour rendre plus accessible la formation pour les femmes détenues	Expérimenter de nouvelles modalités de formation « dedans/dehors » pour les femmes détenues	Région
	Accroître le nombre de PSMJ en formation	Construire une offre de formation renouvelée pour les PSMJ	Région

Axe transversal : s'engager dans la modernisation des contenus et des modes de mise en œuvre de la formation et de l'accompagnement pendant les formations

Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Actions	Pilotes
Clarifier les besoins en compétences des entreprises et des territoires	Rassembler les acteurs qui interviennent sur le territoire autour des remontées de compétences	Identification des besoins en compétences	Région, Pôle Emploi, Etat, GIP Alfa, Partenaires sociaux
	Professionnaliser les acteurs de terrain sur l'approche compétences et le recueil des besoins en compétences	Mobiliser les entreprises sur la notion de compétences et mobiliser les acteurs et élaborer une charte autour de pratiques communes	Région, Pôle Emploi, Etat, GIP Alfa, Partenaires sociaux
		Créer une plateforme de recueil des besoins en compétence et de capitalisation sur leurs évolutions	Région, Pôle Emploi, Etat, GIP Alfa, Partenaires sociaux
	Développer de nouvelles GPECT sur les territoires non pourvus	Assurer le déploiement d'actions GPECT sur tout le territoire et l'outillage des animateurs	Région, Etat
Définir et concevoir de nouvelles approches de la formation et de l'accompagnement des publics	Organiser l'accompagnement des publics avant, pendant et après la formation	Mobiliser les approches data pour permettre un meilleur outillage sur le volet formation des professionnels en charge de l'accompagnement	Région et Pôle Emploi
	Accompagner à la définition de la transformation de l'appareil de	<i>Déployer un plan d'accompagnement et de professionnalisation régional</i>	Région

	formation, de l'offre de formation et des organismes de formation	« <i>Trans'Formation CVL : accélérateur régional de compétences</i> » (nouvelle mesure mise en place avec la crise)	
Proposer en continu des outils de diagnostics qualitatifs et des évaluations	Créer et structurer un espace de réflexions et d'expérimentation pour stimuler l'innovation	Poursuivre les programmations de journées du Lab Innovation	Etat, Région, Pôle Emploi
	Evaluer la mise en œuvre du pacte Réaliser une analyse des coûts de formation (ingénierie pédagogique, plateaux techniques).	Evaluer le Pacte, ses actions et expérimentations Analyser les coûts de formation	Région
	Réaliser un diagnostic en continu	Réaliser un diagnostic en continu à partir des données disponibles à actualiser et en créant les indicateurs manquants	GIP Alfa CVL
Assurer l'interopérabilité des SI	Accrocher le SI formation professionnelle Région avec la plateforme AGORA	Accrocher le SI FP à la plateforme Agora	Région
	Accrocher le SI formation professionnelle Région avec un outil dédié à l'orientation	Accrocher le SI FP Région avec un outil dédié à l'orientation	Région
Proposer des parcours sur les savoirs fondamentaux	Imaginer et concevoir des actions de formation rendant inclusifs les environnements numériques	Faire développer par les organismes de formation de nouvelles modalités pédagogiques en vue de concevoir un nouveau produit de formation rendant inclusifs les environnements numériques	Région

Contacts

Marie Launet

m-launet@asdo-etudes.fr

Paul Santelmann

paul.santelmann@dbmail.com

Camille Hors

c-hors@asdo-etudes.fr



28 rue de la Chapelle
75018 Paris
T 01 53 06 87 90
contact@asdo-etudes.fr
www.asdo-etudes.fr