

Quelques réflexions¹ à propos de « la gouvernance par les nombres »² dans le domaine, en mutation, de la formation professionnelle.³

I. De quoi la formation est-elle aujourd'hui le nom⁴?

1. Le droit a pour fonction éminente de nommer et de qualifier toute chose. La formation professionnelle n'échappe pas à cette règle. Elle est un objet juridique comme le sont l'éducation, le travail, le temps libre... À défaut d'être nommée elle ne saurait être quantifiée. « **Les qualités des quantités** »⁵ sont par conséquent tributaires de la qualité de la catégorisation et de la qualification juridique de ce qu'il est convenu de nommer formation. Or la formation professionnelle est aujourd'hui en profonde mutation.

2. De quoi la formation professionnelle, est-elle aujourd'hui le nom ? À vrai dire d'une grande diversité d'objets et de processus. La formation initiale et la formation continue, le continuum entre ces deux univers, l'autodidaxie, la formation digitale, le stage et l'action de formation, la formation formelle et informelle, la formation en situation de travail, le parcours professionnel, des prestations en amont (positionnement, bilan de compétences...) et en aval (évaluation, certification) de l'acte de formation à proprement parler, la professionnalisation, la validation des acquis de l'expérience (VAE) etc. ? Au surplus, le référentiel de la formation professionnelle tout au long de de la vie, n'est en rien comparable à celui de la formation initiale qui lui sert encore trop souvent d'étalon de mesure.

¹ Ces réflexions reprennent pour l'essentiel la contribution orale présentée à titre d'expert juridiques de la formation, usager occasionnel des statistiques, à l'occasion de la réunion du conseil national de l'information statistique (CNIS) du 8 novembre 2016.

² Alain Supiot. « La gouvernance par les nombres ». Cours au collège de France (2012–2014) fayard 2015.
L'emprise de cette gouvernance sur les sociétés contemporaines par la méconnaissance des principes et des valeurs ancrées dans les systèmes sape leur fondement démocratique.

³ Jean-Marie Luttringer. « Mutations de la formation professionnelle ». Droit social n° 12 décembre 2016

⁴ Jean-Pierre Willems. « De quoi la formation est-elle le nom ? », Droit social n°12, décembre 2016.

⁵ Alain Desrosières INSEE direction de la coordination statistique des relations internationales « Les qualités des quantités » courrier des statistiques n° 105/106 juin 2003

3. « Les quantités » produites par l'appareil statistique répondent-elles aux critères de qualité proposés par Alain Desrosières (op.cit.) que sont la pertinence, la précision et l'actualité, la ponctualité, l'accessibilité et la clarté, la comparabilité, la cohérence ? La précision, l'actualité et la ponctualité sans doute. La pertinence, la cohérence et la comparabilité beaucoup moins. En revanche, le critère « de conformité » non retenu par Alain Desrosières est sans doute survalorisé par le système statistique de la formation professionnelle.« Les quantités » ainsi produites permettent-elles de prendre les bonnes décisions, alors que la formation professionnelle connaît une mutation profonde ? La question mérite examen de la part de tous ceux :décideurs politiques et professionnels, partenaires sociaux, employeurs, candidats à une formation et « apprenants » qui sont autant de « clients /usagers » de la fabrique « des quantités ».

II. La fabrique « des quantités ».

4. Aux origines était la conformité... Le **critère de conformité** aux orientations des politiques publiques et aux normes juridiques qui les expriment a été et reste encore largement le critère de référence de l'appareil statistique de la formation professionnelle. Il en est rendu compte chaque année dans l'annexe « formation professionnelle » à la loi de finances dite « jaunes budgétaires ». Ni le critère de pertinence, ni celui d'efficience, et de cohérence ne sont valorisés dans cette approche. Ces critères relèvent en effet davantage d'études qualitatives et de la démarche de l'évaluation.

5. Au fil des années, l'INSEE, la DARES, le CEREQ, l'appareil statistique européen (Eurostat) ont produit « des quantités de qualité » dans le domaine de la formation professionnelle, (et en lien avec le marché du travail) qui apportent des informations qualitatives bien au-delà du critère de conformité, fondées sur l'efficience et la pertinence. On trouvera sur le site du Conseil national de l'information statistique (CNIS) une contribution de la DARES et du CEREQ qui présente le panorama des sources d'information relative à la formation professionnelle, aujourd'hui disponible⁶.

⁶ www.cnis.fr

Par ailleurs, les travaux du comité national d'évaluation mis en place par les partenaires sociaux apportent également quelques sources d'information de nature qualitative. Il en va de même des évaluations conduites par le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) et de divers travaux de France stratégie.

6. Cependant les mutations que connaît notre système de formation professionnelle justifieraient que les producteurs « de quantités » s'interrogent d'une part « sur ce dont la formation est aujourd'hui le nom », afin de construire « des quantités de qualité pertinente », et d'autre part sur les besoins de leurs « clients » afin de de les accompagner en vue d'une « gouvernance par les nombres » qui soit de meilleure qualité.

III. Du bon usage « des quantités » ou « la gouvernance par les nombres ».

7. L'impérialisme de « la gouvernance par les nombres » s'est imposé dans l'univers de la formation professionnelle, comme dans beaucoup d'autres au détriment de la gouvernance par les principes, les valeurs et de manière plus générale des appréciations « qualitatives »⁷. Il a conduit à des dérives et des impasses. En voici quelques illustrations.

8. L'agrégat des 32 milliards. « Les décideurs politiques » qui sont les premiers « clients » de la fabrique des quantités sont également ceux qui en font l'usage souvent le plus contestable. Beaucoup d'entre eux semblent considérer que cet agrégat est en quelque sorte le budget d'un ministère régalien, qui serait susceptible d'être réaffecté par voie de décret là où on en a le plus besoin (les demandeurs d'emploi par exemple). Le mauvais usage d'un seul chiffre repris en boucle par la caisse de résonance médiatique suffit à rendre inaudibles tous les autres et à jeter le discrédit sur l'activité de formation professionnelle tout au long de la vie, réputée être un lieu de gabegie. Compte tenu des effets pervers et dévastateurs de ce chiffre sans doute y a-t-il lieu de s'interroger sur sa pertinence.

⁷ voir Alain Supiot op.cit..

9. Les 65 000 prestataires de formation représentent « une quantité » fondée sur le critère de la conformité administrative dont l'usage par la sphère des décideurs politiques et des médias est tout aussi contestable que l'agrégat des 32 milliards. Cette « quantité » exprime un choix stratégique fondateur (1970/1971 de notre système de formation professionnelle selon lequel la transmission des savoirs, savoir-faire et compétences n'était pas l'apanage d'institutions établies sous la forme de service public ou d'opérateurs de marché, chacun pouvant, au cours de sa vie être appelé à titre principal ou occasionnel à transmettre ses savoirs et ses compétences dans une société placée sous le sceau de l'éducation permanente. La critique de ce chiffre suppose de s'interroger au préalable sur la pertinence au terme de quatre décennies du référentiel historique, de nature démocratique, sur lequel il est fondé.

10. « La gouvernance par les nombres » concerne tout autant les employeurs et les représentants du personnel. La loi du 5 mars 2014 a supprimé le célèbre bordereau « 24 83 » qui permettait l'entreprise de justifier qu'elle était « en conformité » avec l'obligation fiscale de formation. Désormais l'article L6 1331-32 du code du travail stipule que : « l'employeur transmet à l'autorité administrative les informations relatives aux modalités d'accès à la formation professionnelle de ses salariés... ». Cependant cette procédure d'information de nature administrative, pour utile qu'elle soit notamment au dialogue social sur LA formation dans l'entreprise, ne permet pas d'appréhender la formation comme « un investissement » en ce qu'elle n'apporte aucune information sur la pertinence, et l'efficacité des choix d'investissement décidés, ni sur leur cohérence avec la stratégie économique globale de l'entreprise. « La gouvernance stratégique » de la formation dans l'entreprise suppose en effet la création d'autres outils et démarches qui relèvent de l'évaluation.

Les travaux d'Entreprise&Personnel⁸ conduits depuis plusieurs années permettent d'ouvrir progressivement la « boîte noire » de l'évaluation en posant quelques questions très simples : Qu'est-ce qui permet de dire qu'une formation est efficace et efficiente ? A partir de quels référentiels peut-on vérifier que les dispositifs mis en œuvre ont atteint leur but ? Comment éclairer les critères et indicateurs qui permettent de jauger un dispositif pédagogique ?

⁸ Etude E&P parue en Décembre 2016, Efficacité et Efficience de la formation, Sandra Enlart et Pascale Fotius

La modélisation proposée par E&P, fondée sur de nombreux travaux réalisés en entreprise, révèle que l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience s'appuie sur l'analyse de trois processus complémentaires : le processus pédagogique, le processus organisationnel et le processus d'accompagnement. Évaluer l'efficience pédagogique, c'est évaluer comment ces trois processus ont été sollicités, comment ils ont interagi, comment ils se sont compensés les uns les autres. Les travaux cités cherchent à couvrir les éléments majeurs du processus d'apprentissage depuis la formation jusqu'au transfert en situation de travail. E&P fait le choix de privilégier dans un premier temps une approche qualitative auprès d'apprenants et de leurs managers avant d'élargir ensuite et seulement ensuite la démarche au niveau quantitatif pour évaluer sur un plus grand nombre la présence des processus d'apprentissage permettant de passer d'une formation au transfert. Avec le recul, ces travaux permettent d'éviter des incompréhensions sur le sujet de l'évaluation, trop souvent associé au strict quantitatif, comme si seule la production de statistiques fondées pour l'essentiel sur le critère de conformité, était la preuve d'une démarche scientifique. Des approches qualitatives peuvent tout autant être valides.

11.. Les qualités des quantités pour « les apprenants ». Les dispositifs de formation professionnelle étant pour l'essentiel financés par des tiers payants, l'appareil statistique privilégie les flux financiers. L'irruption dans l'univers de la formation de la logique du droit universel inscrit dans des comptes personnels gérés par un tiers indépendant, la caisse des dépôts et consignations, invite à produire des « quantités de qualité » au profit des usagers/apprenants. (Critères de pertinence, de cohérence, d'accessibilité, de clarté...). Au titre du critère de comparabilité, il serait également intéressant de s'interroger sur les facteurs qui expliquent l'écart de un à 10 s'agissant de la contribution des particuliers au financement de leur propre formation en France (estimée à 1,4 milliards d'euros) et en Allemagne estimée à près de 12 milliards d'euros. (Voir chronique 115)⁹.

Conclusions.

⁹ www.jml-conseil.fr

12. **Nommer ce qu'il y a lieu de compter.** Les mutations que connaît l'activité de formation en raison de la diversification des processus d'apprentissage ainsi que de son mode de régulation et de financement, justifieraient que « la fabrique de la statistique » prenne le temps de s'interroger sur la question de savoir « de quoi la formation est aujourd'hui le nom », afin de produire « des quantités de qualité » qui répondent aux besoins de ses clients : décideurs politiques, responsables d'administration et partenaires sociaux, employeurs, prestataires de services de formation et de services associés, candidat à la formation et apprenants.

13. **Renforcer la place de la culture de l'évaluation.** La production statistique fondée largement sur le critère de conformité gagnerait à être complétée par le développement de l'évaluation fondée sur des critères d'efficacité, de pertinence et de cohérence.

14. **Un effort de pédagogie** visant à accroître la lisibilité, la clarté et la comparabilité des quantités produites par l'appareil statistique à l'intention de ses différents « clients » contribuerait à améliorer la qualité « de la gouvernance par les nombres ».

Jean-Marie Luttringer

La formation professionnelle continue : panorama des sources d'information

CNIS
Commission Emploi, qualifications et revenus
du travail
8 novembre 2016

1

1- Les concepts de formation

1.1- Au niveau européen

- **Formation tout au long de la vie**
- **Formation formelle**
 - ✓ Enseignement institutionnalisé
 - ✓ Titre reconnu et assorti d'un niveau de formation

2

- **Formation non formelle ou non diplômante**
 - ✓ Enseignement institutionnalisé
 - ✓ Dispensé par des prestataires d'enseignement
 - ✓ Pas de certifications formelles ou pas de certification du tout
- **Formation informelle**

3

1.2- En France

Formation initiale / Formation continue

Les concepts européens ne recourent pas totalement les notions qui prévalent en France

	Formation formelle	Formation non formelle
Formation initiale	Etudes dans le système éducatif	Certains contrats de professionnalisation
Formation continue	Reprises d'étude préparant à un diplôme	Formations dans les organismes de formation

2- Les sources d'information disponibles

3 grandes familles de sources de données

- Enquêtes statistiques auprès des individus ou des ménages
- Enquêtes statistiques auprès des entreprises
- Sources administratives

5

3- Les grands enjeux

- Qui accède à la formation ?
- A quelles formations accède-t-on ?
- Comment accède-t-on à la formation ?
- Pourquoi se forme-t-on et ne se forme-t-on pas ?
- Quel est l'impact de la formation sur les trajectoires professionnelles ?
- Quel est l'impact de la réforme du 5 mars 2014 sur l'accès à la formation ?

6

4- Les sources individus

• Enquête Formation des adultes (AES en anglais)

Enquête européenne
Individus de 18 à 64 ans
- Mesurer l'accès des adultes à la formation - Caractériser les formations suivies - Identifier les raisons de la participation/non participation à la formation - Connaître les sources de financement des formations
Première édition : 2012 Prochaine enquête : fin 2016-début 2017 Périodicité : 4 ans et puis 6 ans

7

Ce qui permet la source	Limite
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux annuels d'accès des adultes à la formation 	Pas de suivi conjoncturel
<ul style="list-style-type: none"> - <i>Caractéristiques sociodémographiques</i> - <i>Origine sociale</i> - <i>Conditions d'emploi</i> - <i>Niveau de revenu</i> - <i>Caractéristiques de l'entreprise</i> 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concepts de formations formelles / non formelles => comparaisons européennes 	

A retenir

La source de référence pour tout ce qui concerne la formation

8

• Enquête Emploi en continu (EEC)

Volet français des enquêtes européennes « Forces de travail » (Labor Force Survey)
Individus de 15 ans et plus
Mesurer les concepts d'activité, chômage, emploi et inactivité
Module sur les formations
Depuis 2013 : concepts de formation formelle / non formelle
Données trimestrielles

9

Ce qui permet la source	Limites
<ul style="list-style-type: none"> Taux d'accès à la formation dans les <u>4 dernières semaines</u> Taux d'accès à la formation non formelle dans les <u>3 derniers mois</u> => Suivi conjoncturel de l'accès à la formation	<ul style="list-style-type: none"> Difficulté pour calculer un <u>taux annuel</u> d'accès à la formation formelle et non formelle Problème pour calculer l'accès à la formation non formelle à but professionnel
<ul style="list-style-type: none"> Comparaisons européennes ; indicateur européen de « Lifelong Learning » 	<ul style="list-style-type: none"> Rupture de série en 2013
<ul style="list-style-type: none"> <i>Caractéristiques sociodémographiques</i> <i>Conditions d'emploi</i> 	Deux évolutions prévues : <ul style="list-style-type: none"> A partir de 2017 : but pour toutes les formations A partir de 2020 : <u>taux annuel</u> d'accès à la formation tous les 2 ans

10

A retenir

- Enquête généraliste
- La période de référence est courte => pas de taux annuel
- Mais amélioration d'ici quelques années

•Enquête Piac

Enquête coordonnée par l'OCDE
Individus de 16 à 65 ans
Mesurer les compétences en littératie et numératie des individus
Questions sur les formations suivies
Première enquête : 2012
Prochaine enquête : 2020-2021

11

Ce qui permet la source	Limites
Taux annuel d'accès à la formation formelle et non formelle	Problème pour calculer l'accès à la formation non formelle à but professionnel
<ul style="list-style-type: none"> <i>Caractéristiques sociodémographiques</i> <i>Niveau en littératie et numératie</i> 	10 ans entre 2 enquêtes

A retenir

- Enquête centrée sur les compétences
- Mesurer l'accès à la formation mais pas conçue pour

12

•Enquête Formation et Qualification professionnelle (FQP)

Enquête Insee
Individus
- Décrire les mobilités intergénérationnelles et professionnelles - Etudier l'accès à la formation continue - Analyser les liens entre formation et mobilité professionnelle
Première édition : 1964 Périodicité variable : éditions 1977, 1985, 1993, 2003, 2014-2015

13

Ce qui permet la source	Limites
<ul style="list-style-type: none"> A partir de 2014-2015 : Taux d'accès sur les 5 dernières années à la formation selon les concepts européens ⇒ Comparaisons européennes Analyse des liens entre formation et mobilité professionnelle 	<p>Les concepts de formation changent d'une édition à l'autre => pas d'analyse possible sur très longue période</p>

A retenir

- Source la plus complète jusqu'à présent pour étudier les liens entre formation et emploi
- Profondeur historique sur le parcours de formation

14

Le cas des personnes en recherche d'emploi

AES, EEC, PIAAC : pas adaptées aux personnes en recherche d'emploi

Situation repérée au moment de l'enquête ⇔ situation qui a prévalu tout au long de l'année

Source la plus adaptée : Base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (Brest)

15

•Brest

Base administrative gérée par la Dares
Collecter des informations sur les formations suivies par les personnes en recherche d'emploi
Données annuelles depuis 2002

Ce qui permet la source	Limites
<ul style="list-style-type: none"> Chiffrer le nombre de formations suivies par des personnes en recherche d'emploi Estimer le taux annuel d'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi 	Formation : perception d'une allocation de formation => pas de rattachement possible aux concepts européens de formation
Formations à but professionnel	Comptage d'un nombre de formations et non d'un nombre d'individus
Caractéristiques du stagiaire	

A retenir

- Meilleure source pour l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi

16

5- Taux d'accès à la formation non formelle à but professionnel

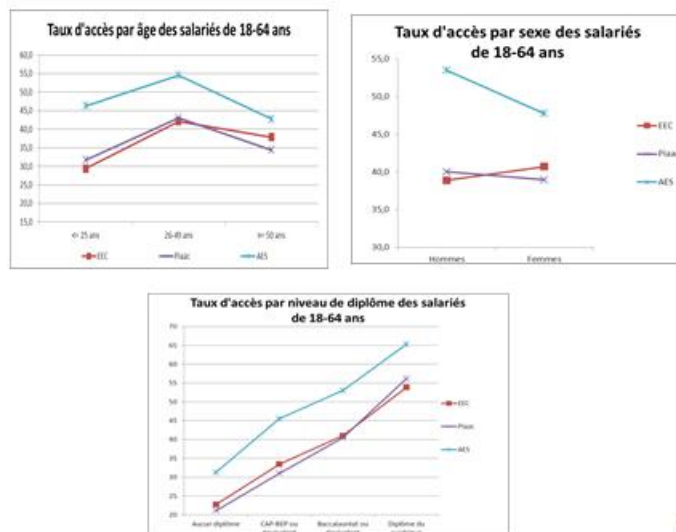
Chiffres obtenus en supprimant toutes les sources d'écart possibles à éliminer

Taux d'accès annuel à la formation non formelle à but professionnel des salariés

AES	EEC	Piaac
2012	2013 (par approximation)	2012 (par approximation)
50,6	39,8	39,5

Champ : salariés de 18 à 64 ans vivant dans un ménage ordinaire en France métropolitaine

17



18

A retenir

- Taux quasiment identiques entre EEC et Piaac
- Taux d'accès à la formation systématiquement supérieurs dans AES
- Mais inégalités d'accès de même ampleur
- Des écarts persistent car
 - ✓ Les types de formation recensés ne sont pas strictement identiques
 - ✓ On ne peut pas calculer exactement les mêmes indicateurs
 - ✓ Biais de mémoire

19

6- Les sources entreprises

- Loi du 5 mars 2014 : suppression du bordereau administratif 2483
- Article L6331-32 : « L'employeur transmet à l'autorité administrative des informations relatives aux modalités d'accès à la formation professionnelle de ses salariés dont le contenu est défini par décret en Conseil d'Etat ».
- 5 questions ont été introduites dans l'enquête ACEMO-Dialogue Social en Entreprise

20

• Enquête Acemo -DSE

Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre - Dialogue social en entreprise

Collecter des données sur la tenue de négociations d'entreprise, la présence d'institutions représentatives du personnel et des différentes organisations syndicales, sur les arrêts collectifs de travail
Annuelle
Introduction en 2015 de questions portant sur : <ul style="list-style-type: none">• le nombre de salariés formés dans l'année• le nombre d'H de formation correspondant• le montant des dépenses de formation

A retenir

- Acemo-DSE : La source pour suivre l'évolution des dépenses de formation des entreprises depuis la loi du 5 mars 2014

21

• Enquête CVTS

Continuing Vocational Training Survey

Enquête européenne
Entreprises de 10 salariés et plus
- Données comparables sur la formation professionnelle continue en entreprise dans les 27 pays membres de l'UE
- Questions françaises pour observer l'évolution des pratiques des entreprises, en lien avec les réformes de la FPC
Première édition : 1994, sur l'année 1993 CVTS5 : fin 2016 (collecte en cours), sur l'année 2015 Périodicité : 5 ans

22

Ce que permet la source	Limites
<ul style="list-style-type: none"> Taux d'accès par secteur et taille Actions de formation professionnelle organisées à l'avance, dans le but d'apprendre (cours et stages, FEST, ... autoformation) Nombre de participants et d'heures aux cours et stages Dépenses des entreprises pour la FPC 	<ul style="list-style-type: none"> Formation financée (au moins partiellement) par les entreprises Formation sur le tas explicitement exclue Les FEST sont probablement sous-estimés
<ul style="list-style-type: none"> Comparaisons : <ul style="list-style-type: none"> entre pays d'Europe dans le temps 	<ul style="list-style-type: none"> Quelques changements de formulations de questions d'une édition à l'autre
<ul style="list-style-type: none"> CVTS5 : questions françaises sur la mise en application de la réforme de 2014: entretien professionnel, CPF, versements aux OPCA Panélisation de l'échantillon de CVTS4 	<ul style="list-style-type: none"> Champ des entreprises de 10 personnes et plus Exclut les secteurs de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, de l'administration publique

A retenir

- CVTS : comparaisons européennes et évolution de moyen terme des pratiques de formation des entreprises

23

• Enquête DEFIS

Dispositif d'Enquêtes sur les Formations et les Itinéraires des Salariés

Enquête réalisée par le Céreq à la demande des partenaires sociaux
Entreprises de 3 salariés et plus et salariés de ces entreprises
Couplage d'une enquête entreprises avec une enquête salariés, et suivi annuel de la cohorte de salariés pendant 5 ans
Première interrogation (entreprises et salariés) : 2015 Réinterrogations annuelle des salariés de 2016 à 2019

24

Ce que permet la source	Limites
<ul style="list-style-type: none">Analyse des itinéraires professionnelles des salariés (mobilité interne et externe) en lien avec les formations suivies sur près de 6 ans, et données sur le contexte d'entreprise en début de cohorte	<ul style="list-style-type: none">Seules les entreprises dans lesquelles les salariés travaillent en début de cohorte sont interrogées
<ul style="list-style-type: none">Approche large des formations à visée professionnelle, repérage des apprentissages au travailSuivi de différentes formes de mobilité professionnelleChamp entreprises élargi aux TPE de 3 à 9 salariés	<ul style="list-style-type: none">Exclut les secteurs de l'agriculture et de l'administration publique, et les entreprises publiques de la santé et de l'éducation

A retenir

- DEFIS : suivi d'une cohorte de salariés pendant 5 ans pour analyser les liens entre formations et mobilités professionnelles, prise en compte du contexte d'entreprise

25

Conclusion

Profond bouleversement du paysage de la formation professionnelle depuis 2014 :

- Création du CPF, CEP et du CPA
- Plans des 30 000, 100 000 et 500 000 formations de personnes en recherche d'emploi

Adaptation des systèmes d'information :

- Base CPF
- Evolution de Brest
- Evolution de l'EEC

Brouillage des frontières entre formation initiale et continue

26