
Proposition n°3 du Synofdes

« Mettre en place un dispositif d'évaluation des usages et des impacts des programmes et dispositifs de formation, et en tout premier lieu une évaluation réelle de la Loi de 2018 »

Par Vincent CIBOIS

Consultant-juriste, @Confluo

& Doctorant en Droit, Université de Nantes, Laboratoire Droit et Changement Social (UMR CNRS 6297)

Par sa double casquette, et après près de 15 années d'expériences dans le secteur de la formation, Vincent CIBOIS navigue aujourd'hui entre la recherche juridique et l'application opérationnelle du droit de la formation professionnelle.

Annonciatrice d'un « big bang¹ », la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 Pour la liberté de choisir son avenir professionnel est venue bouleverser le secteur. Gouvernance, financements, mécanismes de régulation, apprentissage et dispositifs de formation professionnelle continue pour les salariés et demandeurs d'emploi ont tous subi des évolutions majeures. En fil rouge, la place de la formation dans les usages, la responsabilisation de l'actif à se former et l'individualisation des droits structurent ces bouleversements. Pourtant, malgré un investissement massif et assumé de l'État dans les compétences, force est de constater que de nombreuses interrogations persistent et resurgissent en ce début de quinquennat appelé à poursuivre la réforme ainsi engagée et « aller beaucoup plus loin dans la transformation en matière de compétences² ». L'occasion de réaliser un diagnostic pour étayer les prochaines évolutions.

Un big bang en 2018... ponctué de secousses

« *Bien commun³* », la formation constitue un outil stratégique et économique pour bâtir une société de compétences dans une économie mondialisée. Elle doit donc disposer d'une certaine plasticité afin de s'adapter aux besoins et remplir cette fonction. Son droit et son système aussi. Tous deux se construisent ainsi depuis 50 ans au rythme d'une routine réformatrice. « *Système flexible en perpétuelle mutation⁴* », sa politique publique est devenue au fil du temps « *l'héritière d'une construction administrative complexe⁵* » au point d'interroger la Cour des comptes sur la capacité de son ministère de disposer d'une vision globale et d'assurer la cohérence d'intervention de ses dispositifs⁶.

Si l'édifice normatif et son système ont été profondément transformé à l'occasion de la réforme de 2018, le déploiement de celle-ci a nécessité un investissement certain de tous les acteurs, tant les impacts ont été conséquents dans un champ déjà « *exacerbé par les dernières réformes⁷* ».

La crise sanitaire de 2020 est venue interroger cette réforme, avec notamment :

- le report d'échéances de la certification Qualiopi, de l'état des lieux bilan des entretiens professionnels, de la saisie des droits DIF pour les salariés du secteur privé,
- la réorientation majeure de dispositifs existants tel que le FNE-Formation,
- la création de nouvelles mesures : Plan de relance, aides exceptionnelles à l'alternance, TransCo...,
- l'évolution des pratiques, dont notamment le développement de la formation à distance ou de nouvelles missions d'instruction confiées aux opérateurs de compétences jusqu'alors gérées par les Direccte (Dreets maintenant).

Ainsi, des différences ont vu le jour entre l'édifice projeté initialement et celui existant actuellement.

Par ailleurs, avec un déficit annuel estimé à 5,9 milliards d'euros pour 2022⁸ et un déficit cumulé qui devrait avoisiner 14 milliards d'euros en fin d'année, de nouveaux ajustements du système sont attendus durant les prochains mois, alors que certaines dispositions de la réforme doivent ne s'appliquer qu'en 2024⁹.

Des évaluations et une communication basées sur des résultats chiffrés

S'il ne semble plus nécessaire de démontrer l'engouement que la réforme de 2018 a produit, il est criant de relever que son évaluation s'est principalement focalisée, à ce jour, sur des résultats chiffrés. Sa communication également.

Trois exemples en témoignent :

- la transformation de l'apprentissage opérée en 2018 a permis d'atteindre les 718 000 contrats d'apprentissage en 2021 (secteur privé et public cumulé) contre 305 000 en 2017, dépassant ainsi la barre fatidique des 500 000 contrats espérés lors des précédents quinquennats,
- le « CPF nouvelle formule », monétisé, désintermédié et dématérialisé, a permis de financer plus de 2,3 millions de dossiers en 2021 contre 630 000 en 2019, avec plus de 169 000 formations différentes, 2 973 certifications et 13 000 organismes de formation présents sur la plateforme et plus de 16 millions de visiteurs¹⁰ uniques, démontrant ainsi la démocratisation opérée de la formation en l'offrant à portée de doigts,
- alors que le secteur comptait 75 000 organismes en 2016, plus de 115 000 organismes prestataires d'actions concourant au développement des compétences sont aujourd'hui dénombrés, signe de son attractivité et de son dynamisme. Par ailleurs, le nombre de CFA a triplé, passant de 960 avant la loi de 2018 à près de 3 000 aujourd'hui¹¹, épargnant également les 700 CFA que Régions de France estimait menacés par l'application de la réforme.

Autant d'éléments chiffrés repris également dans le Rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de la loi du 5 septembre 2018, venant saluer les réussites quantitatives de la réforme, même si celui-ci souffre du manque d'analyses juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales¹². Les chiffres, s'ils sont nécessaires, ne peuvent toutefois constituer le seul indicateur et le seul critère d'évaluation de la politique publique, comme le soulignent d'ailleurs judicieusement les rédacteurs de ce même rapport¹³.

Pour une « évaluation réelle » de la réforme de 2018, dépassant l'approche quantitative

Plusieurs évaluations, notamment de France compétences, de la Dares ou encore de certaines Régions sont venues accompagner l'application de la réforme et ont permis de dépasser l'approche quantitative. Les partenaires sociaux, dans le cadre de leurs travaux paritaires, concourent également à cette évaluation. Pour autant, et vu l'ampleur de cette loi, ne mériterait-elle pas ce que le Synofdes nomme « une évaluation réelle », dans l'objectif de « mettre en place un dispositif d'évaluation des usages et des impacts des programmes et dispositifs de formation » ?

Ainsi, que traduisent les chiffres évoqués *supra* ? Sur les trois exemples précédents :

- Comment l'offre de formation s'est-elle ajustée face à cette augmentation exponentielle du nombre d'apprentis ? Quels ont été les effets sur les apprentis, le recrutement et l'insertion professionnelle ?
- De la même manière, quels sont les impacts de ce recours au CPF sur les usages de formation ? Quelle perception ont les bénéficiaires, depuis la réforme et pour leur parcours professionnel ? Au-delà de la fraude, quel est l'état de ce nouveau marché financé par l'argent public¹⁴ ?
- Enfin, que signifie cette multiplication du nombre de prestataires de formation ? Quels sont les effets de l'atomisation de son paysage sur la demande de formation et l'orientation des bénéficiaires ?

A titre d'illustration, l'étude d'impact du projet de loi estimait à 50 000¹⁵ le nombre de prestataires de formation devant entrer dans le processus de certification Qualiopi. Ils sont aujourd'hui 35 000, malgré le report de l'échéance. Que signifie cet écart ? Quels sont les portraits des deux tiers restant non certifiés ? Que cela signifie-t-il pour le marché si seulement un tiers des prestataires détient la certification ?

Par ailleurs, d'autres chiffres sont peu évoqués et analysés aujourd'hui alors qu'ils sont structurants pour le déploiement de la loi du 5 septembre 2018, telle que notamment l'évolution du nombre de certifications en France depuis l'instauration des deux répertoires nationaux (RNCP et Répertoire spécifique). Quels sont les impacts et les effets sur l'offre de formation ? La demande de formation ? La relation certification/emploi ?

Il en va de même concernant la prolifération du nombre de textes et de décisions depuis bientôt 4 ans :

- 10 référentiels uniques des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage ont été publiés en moins de 3 ans (septembre 2019 - mai 2022),
- 8 versions du Référentiel national qualité (RNQ)¹⁶ en moins de 2 ans (juillet 2019 - mars 2021),
- 7 versions des Conditions générales d'utilisation du service Mon Compte Formation depuis novembre 2019,
- 5 instructions et 7 Question-Réponses s'agissant du FNE formation, depuis avril 2020,
- ...

Quels sont les impacts de ces évolutions juridiques récurrentes sur les professionnels du secteur ? Si une telle vitalité normative peut révéler un dynamisme du secteur, la volumétrie de son Droit mérite néanmoins d'être interrogée au coeur d'une époque troublée dans laquelle la « *force du Droit*¹⁷ » semble être en péril.

Pour une évaluation globale de la politique publique : de sa construction à son application

Une politique publique, en tant que « *phénomène social et politique spécifique, empiriquement fondé et analytiquement construit*¹⁸ », véhicule des contenus, se traduit par des prestations et génère des effets. Reposant essentiellement sur des normes qui modèlent les pratiques et régulent les activités, la politique publique, en s'appliquant, engendre des interactions et des comportements tant par ses acteurs que ses bénéficiaires (normes secondaires d'application), dépassant alors le cadre normatif formel.

Premièrement, la conception de la réforme mériterait d'être évaluée *ex post*. En effet, dès le départ, si le projet brille par son ambition de réunir apprentissage, formation professionnelle, assurance chômage et mesures d'emploi, il semble souffrir de son imprécision, avec notamment une étude d'impact « *apparue, sur certains points, lacunaire ou insuffisante au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009*¹⁹ » et un projet de loi modifié par 5 saisines rectificatives du Conseil d'État²⁰. Au point que certains parlementaires dénoncent « *l'impréparation, sinon l'improvisation, qui entoure la réforme proposée*²¹ » ; certaines mesures n'ayant, effectivement, pas fait l'objet d'étude d'impact étayée. Ces propos sont toutefois à nuancer ; plusieurs travaux²² pointant du doigt la rédaction globale des études d'impact, rendues obligatoires pour les projets de loi et d'ordonnance depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il n'en demeure pas moins que cette construction normative est à interroger tant la loi votée *in fine* ne ressemble plus au dépôt de son projet avec ses 838 amendements adoptés - pour 4 462 déposés - et tant la méthode de rédaction de cette loi peut se discuter²³.

Deuxièmement, du point de vue de son déploiement, une évaluation d'impact de la politique publique serait à instruire tant celle-ci a connu des ajustements, pour certains dus à la crise sanitaire alors que d'autres se révèlent davantage inhérents à la loi de 2018. Le dispositif de reconversion ou promotion par alternance (ProA), remanié *in itinere* peut être aisément cité. Egalement, le calendrier du transfert de la collecte de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance a été reporté plusieurs fois. Ces ajustements ne sont pas sans incidences, car remettent en question l'étude d'impact comme évoqué *supra*. Qu'ont alors provoqué ces différents ajustements ? De quelle(s) cause(s) sous-jacente(s) sont-elles le symptôme ?

Par ailleurs, lesquels des réussites quantitatives peuvent être au bénéfice direct et seul de la réforme de 2018 ? A titre d'illustration, l'augmentation du nombre d'apprentis est-elle due à la libéralisation de l'apprentissage et/ou aux aides exceptionnelles du Plan de relance qui allaient justement à l'encontre de l'aide unique instaurée par la réforme²⁴ ? La volonté de les poursuivre n'est-elle pas en ce point révélatrice ? De la même manière, existe-t-il des mécanismes de substitution entre dispositifs, avec notamment le recours massif au FNE ?

Troisièmement, une évaluation juridique pourrait être conduite sur la qualité du droit de la formation professionnelle. En effet, si le droit du travail fait l'objet de nombreuses études, qu'en est-il de son droit de la formation professionnelle ? Le texte visait une « *simplification institutionnelle et réglementaire forte*²⁵ » comme outil d'investissement des entreprises dans les compétences de leurs salariés. A-t-elle eu lieu ? Force est de constater que les ajustements législatifs, réglementaires et conventionnels successifs et répétés depuis 2018 et dans son ensemble depuis 2016, 2014, 2009... ont mis à mal l'édifice normatif au point de créer des incohérences de textes, des renvois qui n'existent plus, des absences de base légale ou des doublons, pour partie seulement corrigée depuis. Plus globalement, qu'en est-il de ce recours devenu systématisé à la pratique normative de l'Administration, par sa diffusion régulière et répétée de textes non publiés au Journal Officiel tels que les foires aux questions, Questions-Réponses ou autres Guides de lecture ? A ce titre, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) estime que « *le recours à de tels instruments, non publiés au Journal officiel, dotés d'une force juridique incertaine et susceptibles d'être retirés sans aucune publicité, porte atteinte à la prévisibilité, l'intelligibilité et l'accessibilité des normes*²⁶ ». Au point d'ailleurs de provoquer une différence d'interprétation entre le Questions-Réponses actuel du ministère et la jurisprudence sur la règle des entretiens professionnels²⁷, pourtant jeune.

Pour une évaluation nouvelle et collective au profit des acteurs du secteur et de l'amélioration continue

L'épreuve sanitaire de 2020 a démontré l'importance mais aussi la complexité de définir et de piloter les politiques publiques. L'évaluation requiert des procédures et techniques visant à mesurer leurs efficacité, efficience, pertinence et cohérence, notamment afin d'éclairer la décision et le débat public. La stratégie nationale de la formation étant définie et mise en œuvre par l'État, les Régions et les partenaires sociaux²⁸, l'évaluation ainsi souhaitée pourrait permettre de détenir une connaissance partagée de la réalité afin d'assurer un pilotage et un suivi fin de la politique publique. En retenant collectivement les données à capitaliser et à suivre, des outils statistiques, d'observation et d'évaluation de la politique publique pourraient ensuite irriguer le secteur et servir notamment de :

- outil de pilotage à la disposition de France Compétences et des financeurs, puis des acteurs,
- données partagées et discutées dans les Crefop (Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles), au service des territoires et des partenaires sociaux,
- informations et enseignements partagés lors des conférences régionales des financeurs (proposition n°6 du Synofdes),
- ...

Enfin, et au-delà des indicateurs, ces diagnostics pourraient être réalisés en embarquant l'ensemble des acteurs du secteur afin de mieux connaître l'état du secteur, de ses usages et de sa mobilisation :

- Quels ont été les impacts du développement de l'individualisation des droits sur la demande et l'offre de formation depuis ces dernières années ?
- Si les chiffres semblent démontrer un intérêt et un engouement indéniables pour le secteur, qu'en est-il des usages ? La loi a-t-elle permis cette « *liberté de choisir son avenir professionnel* » ?
- Quels sont les effets de la réforme en terme de marchés connexes, avec notamment les accompagnements à la certification Qualiopi ou les accompagnements à l'ingénierie et à la certification professionnelle qui se sont développés ?
- Qu'en est-il aujourd'hui des différentes expérimentations prévues par la loi du 5 septembre 2018 (contrat de professionnalisation expérimental, apprentissage en milieu carcéral, VAE par blocs de compétences...) ?
- Qu'en sera-t-il demain de la définition juridique de la formation à distance²⁹ dans une époque où l'usage seul de l'outil de visio semble suffire ?

Pour un institut de recherches sur la formation

Le Synofdes, dans son plaidoyer, formule également la proposition de « *créer un institut de recherche et d'innovation pédagogiques pour la formation continue* » (proposition n°1). La formation est un tout : outil pour le développement économique, objet de négociation et de dialogue social, objet juridique, outil de gestion pour les entreprises, formidable émancipateur social... Elle regroupe ainsi de nombreuses disciplines scientifiques : politique, droit, économie, sociologie, psychologie, anthropologie, sciences de gestion, sciences de l'éducation et de la pédagogie et plus récemment des applications techniques, technologiques ou comportementalistes.

Au-delà de l'innovation pédagogique, cet institut pourrait poursuivre une vocation non seulement pluridisciplinaire mais également transdisciplinaire et interdisciplinaire. La recherche s'attelant à observer, analyser et décortiquer la politique publique, dans son entièreté, cet institut pourrait ainsi, de manière indépendante et dans un format privilégiant le temps long, s'attacher à évaluer la politique publique, en complémentarité des travaux réalisés par ailleurs, notamment par la Dares, le Cereq ou France Compétences.

2022-2023, le temps de l'évaluation

Après l'Acte I dédié à la réglementation et au déploiement de la réforme de 2018 et l'Acte I bis à ses ajustements, le temps semble venu aujourd'hui de se questionner et de diagnostiquer réellement et précisément le secteur et sa politique publique, et ce, avant tout Acte II (régulation).

RÉFÉRENCES :

- ¹ Propos de Muriel PÉNICAUD, alors ministre du Travail, lors de la matinale de Cnews, le 22 février 2018
- ² Propos d'Emmanuel MACRON, alors candidat, présentant son programme aux journalistes réunis à Aubervilliers, le 17 mars 2022
- ³ TANGUY Lucie, « La fabrication d'un bien universel », *Former pour réformer*, 2007
- ⁴ LUTTRINGER Jean-Marie, « Le modèle français de formation professionnelle : un système flexible en perpétuelle mutation », *Education Permanente*, n°227/2021-2, 2021
- ⁵ LAVENIR Frédéric, GUDEFIN Philippe, HÉMOUS Christophe, SAUNERON Sarah, LAURENT Annaïck, PÉLISSIER Régis, DROLEZ Bruno, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle*, Rapport IGF/IGAS n°2019-M-069-03 et n°2019-111R, Avril 2020, p.1
- ⁶ Cour des comptes, « La conception et les conditions de mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences – Ministère du travail – période 2018 à 2022 », Référé n°S2021-0673, 2 avril 2021
- ⁷ Synofdes, « La formation levier de développement économique, social et humain », avril 2022
- ⁸ Selon les estimations communiquées en mars 2022 aux administrateurs de France compétences
- ⁹ À compter du 1^{er} janvier 2024, le recouvrement des contributions conventionnelles de formation professionnelle pourra être transféré aux Urssaf, sur option des branches professionnelles concernées
- ¹⁰ Chiffres publiés par la Caisse des dépôts et consignations sur le site www.moncompteformation.gouv.fr, 21 avril 2022
- ¹¹ Chiffres issus de la Liste publique des organismes de formation disponible sur le site www.data.gouv.fr, 13 mai 2022
- ¹² Article 145-7, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale : « *Sans préjudice de la faculté ouverte par l'article 145, alinéa 2, à l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, présentent à la commission compétente un rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi. Ce rapport fait notamment état des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ladite loi. La liste des lois faisant l'objet des rapports d'évaluation mentionnés au présent alinéa est arrêtée chaque année par le bureau de la commission compétente.* »
- ¹³ « *La réussite quantitative peut masquer des difficultés qualitatives persistantes* », p.19
- ¹⁴ Le système de la formation professionnelle reposant sur deux contributions de nature fiscale : la contribution à la formation professionnelle et la taxe d'apprentissage réunies dans la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance
- ¹⁵ FABRE Catherine, CHERPION Gérard, MAILLARD Sylvain, AVIRAGNET Joël, GRANDJEAN Carole, DE VAUCOULEURS Michèle, *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, n° 4922, Assemblée Nationale, 2022, p.67
- ¹⁶ Si la dernière version en vigueur du Référentiel national qualité est la V7 du 29 mars 2021, il a bien connu 8 versions : la V4 ayant connu des ajustements de forme entraînant alors une V4.1 diffusée le 25 octobre 2019 et une V4.2 diffusée le 28 octobre 2019
- ¹⁷ BOURDIEU Pierre, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, 1986
- ¹⁸ BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 5e édition, 2019
- ¹⁹ Avis du Conseil d'État délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'État dans ses séances des 19 et 26 avril 2018
- ²⁰ Saisines les 30 mars, 5 avril, 10 avril, 13 avril et 18 avril 2018 avant son dépôt à l'Assemblée nationale le 27 avril 2018
- ²¹ FORISSIER Michel, FOURNIER Catherine, MOUILLER Philippe, PUISSAT Frédérique, *Rapport n°609 (2017-2018) sur le projet de loi Pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, au nom de la Commission des affaires sociales, Sénat, Tome I, déposé le 27 juin 2018, p.222. Le terme « impréparation » est ensuite répété en pages 225 et 246
- ²² Voir en ce sens, notamment, les différents travaux universitaires, le référé de la Cour des comptes de juin 2018 relatif aux études d'impact dans les ministères sociaux, l'étude du CESE de septembre 2019 ou encore l'étude annuelle 2020 du Conseil d'État
- ²³ Voir en ce sens les propos du député Gérard CHERPION à la tribune de l'Assemblée Nationale lors du vote en séance publique
- ²⁴ Il convient de rappeler que l'article 27 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 instaure une aide unique aux employeurs d'apprentis fusionnant les dispositifs préexistants et réservée aux employeurs de moins de 250 salariés, alors que les aides exceptionnelles concernent tous les employeurs
- ²⁵ Exposé des motifs du Projet de loi n°904 Pour la liberté de choisir son avenir professionnel enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 avril 2018, Gouvernement, p.3

²⁶ CNCDH, Déclaration sur les droits fondamentaux des travailleurs pendant l'état d'urgence sanitaire (D – 2021 – 1), publiée au Journal Officiel du 14 février 2021

²⁷ L'abondement correctif du CPF de 3 000€ vient sanctionner l'entreprise de 50 salariés et plus qui n'a pas réalisé, pour son salarié, les entretiens professionnels et une action de formation dite non obligatoire. Alors que l'Administration, dans son Questions-Réponses, précise que ces deux conditions sont "cumulatives et non exclusives », la jurisprudence estime le contraire (Cour d'appel de Dijon du 3 mars 2022 et Cour d'appel de Paris du 2 décembre 2020)

²⁸ Cf. article L. 6111-1 du Code du travail

²⁹ Le cadre réglementaire de la formation à distance impose 3 conditions cumulatives prévues à l'article D. 6313-3-1 du Code du travail : une assistante technique et pédagogique appropriée pour accompagner l'apprenant dans le déroulement de son parcours ; une information (préalable) de l'apprenant sur les activités pédagogiques à effectuer et leur durée moyenne pour les réaliser ; des évaluations qui jalonnent ou concluent l'action de formation