ÉCOLE DOCTORALE ABBÉ GRÉGROIRE

THÈSE DE DOCTORAT

présentée par : **Edine GASSERT**

soutenue le : **23 septembre 2020**

pour obtenir le grade de : **Docteur d'HESAM Université**

préparée au : **Conservatoire national des arts et métiers**

Discipline : **Sociologie, démographie**

Spécialité : **Sociologie du travail**

Le paritarisme à l'épreuve de l'évaluation

Genèse instrumentale, travail d'organisation et fragilité institutionnelle dans le champ de la formation professionnelle continue

THÈSE dirigée par :
Mme Fabienne BERTON, Ingénieur de recherche honoraire, HDR, CNAM

et co-encadrée par :
M. Arnaud MIAS, Professeur, Université Paris Dauphine

Jury :

M. Emmanuel QUENSON, Professeur, Université d'Evry	Président
Mme Bénédicte ZIMMERMANN, Directrice d'études à l'EHESS	Rapporteur
M. Éric VERDIER, Directeur de recherche émérite, CNRS, LEST	Rapporteur
Mme Michèle TALLARD, Chargée de recherche honoraire, HDR, CNRS	Examinateur
M. Jacques FREYSSINET, Professeur honoraire en sciences économiques	Examinateur

T H È S E

À Vincent M.

Remerciements

Ainsi vient le moment de rendre hommage à mes compagnons de route sans qui mes efforts auraient été vains.

Au préalable, je rends hommage à Vincent Merle, professeur et spécialiste de la formation pour adultes, qui a assumé l'encadrement de ce travail avant de nous quitter prématurément (avril 2013). Je tiens à lui témoigner de ma profonde gratitude pour sa bienveillance à l'égard de mon travail. Vincent m'a ouvert les portes de la formation professionnelle en y favorisant mon intégration.

Je remercie Fabienne Berton pour avoir repris sans hésitation la direction de cette recherche. Son soutien inconditionnel a été précieux pour moi. Fabienne a su mieux que quiconque « dompter » mon indiscipline grâce à sa patience, son écoute et son exigence. Mon cheminement intellectuel doit beaucoup à sa grande lucidité. Elle m'a offert de nombreux moments de respiration, ici à Paris, et là-bas en Bretagne.

Merci à Arnaud Mias d'avoir été mon co-encadrant. Depuis le Master 2 de sociologie de Rouen, il a toujours été là pour moi : « Quel chemin parcouru depuis Mont-Saint' non ? » Je le remercie d'avoir occupé une place si importante dans ma socialisation au métier de sociologue. Ce compagnonnage a marqué de son empreinte mon propre rapport à la sociologie. Je le remercie d'avoir été un exemple pour moi et de continuer à l'être.

Mes pensées se tournent maintenant en direction du FPSPP, aujourd'hui France compétences, et du CNEFP qui m'ont accueilli tout au long de ma CIFRE. Je tiens à remercier au premier chef Christophe Coriou pour sa bienveillance et son management. Christophe a toujours veillé à me préserver des urgences et des charges de travail trop lourdes pour me laisser du temps pour la recherche. Ses conseils ainsi que nos discussions ont grandement alimenté mes réflexions. Je lui dois beaucoup. Je remercie également Sandra Enlart pour avoir su garantir le bon déroulement de cette recherche et pour m'avoir offert la possibilité d'en valoriser, sous diverses formes, les productions. Je remercie aussi Bernard Abeillé pour la qualité de son accueil et pour les nombreuses discussions, souvent nocturnes, sur la gestion paritaire et son devenir.

Je remercie toutes les personnes du CNEFP et du FPSPP avec lesquelles j'ai eu l'occasion d'interagir et de travailler au quotidien. Parmi celles du CNEFP, je pense à Bernard Gazier, Stéphane Jugnot, Jean-Claude Dupuis, Michèle Tallard, Jean-Louis Dayan, Jacques Bahry, François Falise, José Milano, Geneviève Lhomme, Mohamed El Barqioui, Patricia Ferrad, Gilles Bensaid, Dominique Jeuffrault, Anne Lecrenais, Djamal Teskouk, Paul Desaigues, Christine Lodewyckx, Magali Bourdon, Eric Deniset. Du côté du FPSPP, je pense à Nicolas Mazloum, Xavier Delpy, Vincent Caputo, Victor Manuel Das Neves, Françoise Patouet, Wilfried Jason (« arrête de dormir »), Vincent Bourgeois (« vas-y, fonce ! »), Noria, Nathalie, Eric (« vendredi, c'est youpi »), Serge, et tant d'autres. Merci à eux pour leur accueil et pour l'excellente ambiance de travail qu'ils m'ont offert.

Je remercie également le LISE pour ses conditions d'accueil, son collectif de travail et sa bibliothèque qui a constitué pour un temps mon refuge chaque vendredi. Mes pensées vont d'abord vers les doctorants - pour certains désormais docteurs - que j'ai côtoyé tout au long de ces années. Je pense à Murielle, Eleanor, Aurélie, Samuel, Charlotte, Rachelle, Rose, Quentin, Thomas, Hicham, Guillaume, et bien d'autres. J'ai une pensée toute particulière pour Pierre Carloni qui mène une recherche sur la fabrication de l'action publique du conseil en évolution professionnelle. Je remercie également les autres membres du laboratoire pour leur soutien et leur conseil. Je pense notamment à Olivier, Pierre, Marie-Christine, Carole, Ferruccio, Isabelle, et bien d'autres. J'ai également une pensé singulière pour « Fred » qui achève en ce moment son Habilitation à Diriger des Recherches. Bien sûr, je n'oublie pas Audrey, Zaëra et Annie-France. Merci à elles pour leur soutien et leur encouragement.

Je remercie Pierre-Édouard Weill, Samuel Zarka, Olivier Giraud et Carole Tuchszirer, de m'avoir consacré du temps pour préparer la soutenance de thèse. Leurs conseils et suggestions m'ont permis d'aborder ce moment dans les meilleures conditions possibles.

Je me dois aussi de remercier mes amis proches pour leur soutien indéfectible : Grand Loup, Uncle Tomus, la Tite fine, le Mate (x2), le bon Félix, le bon Tristan, la Franca, le bon Stephan, Carlitoto, Robertino, Miriam, le bon vieux Ron', le bon vieux Aim', le bon vieus', Boulibü, Anna de Lille, Markov'.

Je remercie tout particulièrement Benjamin Durieux pour ses conseils avisés et pour son « coaching ». Merci à lui d'être là et à sa façon de me rappeler continuellement que les choses de ce monde sont bien plus subtiles qu'elles n'y paraissent.

Merci à Nicolas Durieux pour la relecture de mes chapitres. Il m'a facilité la vie !

Je remercie chaleureusement mes parents. À mon père, pour m'avoir donné le goût aux sciences sociales. À ma mère, pour avoir respecté mes choix.

Enfin, surtout, merci à Emilia pour sa présence à mes côtés et sa patience pour avoir supporté ce travail de longue haleine qui a trop souvent débordé sur notre vie personnelle. Je sais que sans elle rien n'aurait été possible.

Résumé

Bien que le renforcement des enjeux cognitifs soit une évolution marquante de la négociation collective en France (Bévort, Jobert, 2008), les "pratiques de connaissance" (Mias, 2013) visant à équiper le travail syndical à des fins de qualification et de gestion des accords collectifs, sont encore rarement saisies en tant qu'objet de recherche, alors même que la compréhension de leurs modalités d'appropriation autorise un questionnement plus large sur les transformations contemporaines des relations professionnelles.

Partant de cette ambition de départ, cette thèse examine sous l'angle ethnographique l'institutionnalisation d'une politique paritaire d'évaluation initiée en 2009 au plan national et interprofessionnel dans le domaine de la formation professionnelle continue (FPC).

La première partie restitue les conditions d'émergence de l'évaluation en tant qu'enjeu politique, ainsi que les problématiques liées à son opérationnalisation. Ces processus sont interprétés à la lumière des rapports de force entre acteurs (partenaires sociaux, Etat) dans un contexte de recomposition des modes de régulation politique et financier des fonds de la formation continue.

La seconde partie décrit le "travail d'organisation" (Terssac de, 2003) de l'évaluation au sein des institutions paritaires interprofessionnelles. Elle propose une analyse monographique de l'instance d'évaluation d'origine paritaire, le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP). Cette exploration est complétée par l'examen de trois études de cas, qui met au jour les contraintes liées à la pratique de l'évaluation, mais aussi les dynamiques engendrées en termes d'apprentissage.

La troisième partie conclusive explore les ressorts d'une dégradation, lente mais progressive, du positionnement institutionnel du CNEFP. Plusieurs facteurs sont examinés comme la détérioration des formes d'engagement syndical et patronal, la concurrence des niveaux de régulation des politiques paritaires et l'instabilité institutionnelle dans un contexte de rapprochement des gouvernances des politiques d'emploi, de formation professionnelle et d'orientation.

Au final, sur la base des éléments fournis, c'est l'organisation du "déclin du paritarisme" (Luttringer, 2018) au bénéfice d'une reprise en main par l'Etat de la régulation du système qui est discuté.

Mots clefs : évaluation, paritarisme, relations professionnelles, formation professionnelle, instrument, régulation.

Abstract

Although the intensification of cognitive stakes is one of more important evolution of french collective bargaining (Bévort, Jobert, 2008), the « knowledge practises » (Mias, 2013) aiming at providing the union work with tools for a better assessment of collective agreement are seldom considered as a subject of research, at a time when understanding their mode of appropriation require a broader questioning about the contemporary transformation of professional relationship.

Based on this assumption, this study examines the institutionalisation of the joint evaluation policy from an ethnographic perspective. The latter was initiated in 2009 on a national and interbranch level in the field of vocational training.

The first part deals with the condition for the emergence of evaluation as a political issue on the hand and the problem related to its opérations on the other hand. These processus are viewed in the light of the power relationship between actors (social partners, state) within a context of recomposition of political and financial mode of régulation regarding the vocational training funding.

The second part describes the « organizational work » (Terssac de, 2003) for the evaluation within the interbranch joint institutions. It offers a monographic analysis of the national council of vocational training evaluation (CNEFP), the body of joint evaluation. This study is illustrated by three case studies highlighting ans updating the constraints related to the evaluation practices, but also the learning dynamics consequences.

The third conclusive part examines the deterioration of the CNEFP 's institutional positioning. Several factors are fingerpointed such as the lessening of union and employers commitment, the rivalry among the various levels of joint policy and also the institutional instability on a context of rapprochment between employement policy, vocational training and orienteering governing bodies.

Ultimately, according to research results, it’s the « decline of joint policy » organization (Luttringer, 2008) in aid of state taking over the regulation of system that is debated.

Keys words : évaluation, joint policy, professional relationship, vocational training, instrument, regulation.

Table des matières

Remerciements 3
Résumé 6
Abstract 7
Table des matières 8
Liste des tableaux 14
Liste des figures 15

Introduction générale 16
1. L'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle 20
2. Une pratique de connaissance peu étudiée 26
3. Contribution à l'établissement d'une sociologie empirique de l'évaluation 28
4. Corpus méthodologique et administration de la preuve 32
4.1. La force des liens faibles 33
4.2. L'entrée sur le terrain 35
4.3. Réorientation scientifique et sérendipité 38
4.4. Une marginalité sécante et ses potentialités heuristiques 41
4.5. Auto-analyse et protocole de recherche 43
5. Déroulement de la thèse 48

1.Le registre de l'évaluation et son introduction dans les relations professionnelles : freins et ressorts 50
1.1. Evaluation et négociation collective : une relation absente 51
1.1.1. Un encadrement procédural peu théorisé 51
1.1.2. Une régression de l'ingénierie syndicale dans le domaine de l'expertise 55
1.1.3. Une professionnalisation récente de la pratique de négociation 56
1.2. Les ressorts de l'émergence de l'évaluation 58
1.2.1. Complexification de la négociation collective et enjeux cognitifs 58
1.2.2. La régulation des niveaux de négociation 60
1.2.3. Quête d'autonomie et comportement « responsable » 63
1.2.4. L'essor d'un « Etat évaluateur » 67
1.3. La formation professionnelle continue : un domaine propice à l'évaluation 71
1.3.1. Une régulation paritaire ancienne et protéiforme 72

1.3.2. Une institutionnalisation ancienne mais fragile de l'évaluation 78

Première partie. La genèse instrumentale de l'évaluation 83

2. La construction sociale de l'évaluation comme enjeu politique 84

2.1. Expertise publique et transaction sociale 85

2.1.1. L'évaluation : un parent pauvre du système qui fait consensus 85

2.1.2. L'évaluation saisie par les négociateurs : de la défense des acquis au compromis social 96

2.2. Un instrument au service de la gouvernance paritaire de formation 106

2.2.1. Une régulation paritaire autonome par l'évaluation 107

2.2.2. Centralisation des ressources et resserrement du contrôle étatique 114

2.3. Conclusion 121

3. L'instrumentation de l'évaluation dans l'espace paritaire : hétéronomie, pluralisme et coopération 123

3.1. Une régulation paritaire et son instrumentation évaluative limitée par l'Etat ... 124

3.1.1. Une gouvernance paritaire sans fondement légal 125

3.1.2. Un contrôle accru de l'Etat qui réduit une instrumentation autonome de l'évaluation 132

3.2. Diversité et problématisation des enjeux syndicaux 138

3.2.1. Une agrégation d'intérêts, une opérationnalisation problématique 139

3.2.2. La CGT : entre distanciation volontaire et responsabilité institutionnelle 142

3.2.3. Le Medef : de l'autonomie contractuelle à l'expertise professionnelle..... 149

3.3. La sélection des personnalités qualifiées : des intermédiaires à la coopération 154

3.3.1. Le mandatement des « experts » : un processus visant à concilier différentes approches de l'évaluation 156

3.3.2. Compétences expertes et intermédiations 159

3.4. Conclusion 172

Deuxième partie. Organisation et travail d'évaluation 174

4. La mise en forme d'une instance d'évaluation : organisation, système d'acteurs et concurrence des méthodes 175

4.1. Forme et dynamiques du travail d'évaluation : la « méthode-processus » du CNEFP 178

4.1.1. De l'élaboration de commandes à l'évacuation du jugement évaluatif..... 182
4.1.2. La commande d'évaluation : un champ d'évaluation étendu et un questionnement « ouvert »..... 187
4.1.3. Une organisation du travail sous contrôle du Medef..... 196
4.1.4. Un CNEFP dépendant du FPSPP 200
4.2. La composition syndicale du CNEFP : porosité des frontières et multi-mandatement..... 203
4.2.1. La porosité des frontières du CNEFP : de la concentration des mandats à leur dispersion..... 204
4.2.2. Une répartition hétérogène des mandats syndicaux 207
4.2.3. Contraintes et ressources du multi-mandatement..... 211
4.3. Coopérer pour évaluer : modalités et conditions 213
4.3.1. Une dynamique de coopération 215
4.3.2. Paritarisme de projet et incertitude de l'évaluation 216
4.4. La méthode comme controverse : diversité des intérêts et mise en concurrence 218
4.4.1. Une pluralité d'intérêts sur le choix des méthodes..... 219
4.4.2. La « cohabitation » de divergences paradigmatique et politique 223
4.4.3. La domination du paradigme endosystémique 232
4.5. Conclusion..... 234
5. La mise à l'épreuve du travail d'évaluation : trois études de cas 238
5.1. Le programme de travail du CNEFP : du choix des objets aux problèmes paritaires 242
5.1.1. La période de professionnalisation (PP) et le congé individuel de formation (CIF) : entre maîtrise des travaux, quête de légitimité et pilotage des actions..... 243
5.1.2. Les « petites entreprises » et les « salariés les moins qualifiés » : des thèmes d'étude relativement consensuels 247
5.1.3. Un ordre des priorités comme logique d'apprentissage de l'évaluation ... 249
5.1.4. Le retrait du CIF du programme de travail : une faible coordination des instances, une délimitation fragile des compétences..... 251
5.2. La commande d'évaluations : du travail aux apprentissages 254
5.2.1. La période de professionnalisation (2011-2012)..... 257
5.2.2. Les pratiques de formation dans les petites entreprises (2012-2013)..... 264

5.2.3. Les ingénieries de formation en faveur des salariés les moins qualifiés (2013-2016) 270
5.3. Les appels d'offres : mise en cause, bricolage et déstabilisation 278
5.3.1. Une procédure « descendante » 280
5.3.2. Mise en cause et « bricolage » 282
5.3.3. Remise en cause et déstabilisation durable 286
5.4. La sélection des offres : permanence et évolution des critères d'évaluation 289
5.4.1. Une proposition en phase avec les exigences interne (ou scientifique) et externe (politique) de la commande 291
5.4.2. Anticipation des difficultés de terrain et recomposition des critères de sélection : un second processus de sélection à l'épreuve des enseignements passés 294
5.4.3. La « qualité » des travaux passés comme nouveau critère d'appréciation des offres 300
5.5. Le travail d'évaluation à l'épreuve du terrain : un foisonnement d'obstacles... 304
5.5.1. Des contraintes aux ajustements : les limites de l'évaluation sur la période de professionnalisation 305
5.5.2. Des critères d'échantillonnage conflictuels aux obstacles empiriques : les limites de l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les petites entreprises 311
5.5.3. D'une maîtrise d'œuvre de l'évaluation plus aboutie à la persistance des obstacles empiriques : le cas de l'évaluation des pratiques d'ingénierie de formation sur les salariés les moins qualifiés 315
5.6. Conclusion 321

Troisième partie. Une institutionnalisation fragile 327
6. Les effets ambivalents de l'évaluation : d'une appropriation limitée à l'innovation institutionnelle 328
6.1. De l'absence de délibération à la valorisation réduite des résultats : une portée limitée du travail d'évaluation 329
6.1.1. L'absence de délibération au sein du CNEFP : du manque de temps à la dispersion des expertises 330
6.1.2. Une « frénésie normative » qui limite l'appropriation d'évaluations rétrospectives 332

6.1.3. Une exploitation limitée des résultats : faible utilité et capacité réduite ... 335
6.1.4. Une diffusion limitée, une communication balbutiante ... 337
6.2. Les retombées latentes et manifestes du travail d'évaluation : de l'effet de surprise à l'innovation institutionnelle ... 342
6.2.1. Des retombées heuristiques : l'effet de surprise ... 342
6.2.2. Des retombées pragmatiques : de l'agencement des outils d'information à la compensation (relative) des asymétries de ressources ... 344
6.2.3. Une contribution au cadrage de la négociation collective : le cas du Medef ... 346
6.2.4. Un soutien à la revendication politique : le cas de FO ... 347
6.2.5. La création d'un dispositif d'enquête longitudinale : le cas de Défis ... 349
6.3. Conclusion ... 355
7. Une instance d'évaluation « sans syndicats » : recomposition, isolement et désengagement ... 358
7.1. Les conséquences de la réforme de 2014 sur l'environnement paritaire de la formation professionnelle : entre recompositions et tensions ... 361
7.1.1. Du CPNFP au COPANEF : entre élargissement des missions et fragilisation de la domination traditionnelle du Medef ... 363
7.1.2. Le repositionnement du FPSPP : une expertise étatique internalisée ... 368
7.1.3. Une reconnaissance à distance du réel ... 376
7.2. Une politique d'évaluation paritaire en recomposition : controverses et fragilisation du CNEFP ... 380
7.2.1. Du positionnement incertain du CNEFP comme reflet des difficultés de gouvernance ... 382
7.2.2. Une architecture renouvelée du dispositif d'évaluation : une reprise en main par le COPANEF et le FPSPP ... 388
7.3. Une instance d'évaluation « sans syndicats » : les formes du désengagement . 400
7.3.1. Une désertion syndicale ... 402
7.3.2. Le désengagement du Medef ... 413
7.3.3. Entre désengagement syndical et isolement patronal : un CNEFP porté « à bout de bras » par les experts ... 417
7.4. Conclusion ... 431

Conclusion générale..... 437
Bibliographie..... 449
Liste des sigles et abréviations..... 471

Liste des tableaux

TABLEAU 1: EXTRAITS DE L'ANI DU 12 JANVIER 2010 PORTANT SUR L'AFFECTATION DES RESSOURCES DU FPSPP.....133
TABLEAU 2: EXTRAITS DE LA CONVENTION-CADRE FPSPP ET ETAT (2010-2012) PORTANT SUR L'AFFECTATION DES RESSOURCES DU FPSPP 135
TABLEAU 3:MONTANT DU BUDGET EVALUATION DU FPSPP ENTRE 2010 ET 2015 (SOURCES : RAPPORTS D'ACTIVITES.....201
TABLEAU 4:REPARTITION DES MANDATS SYNDICAUX OCCUPES PAR LES MEMBRES DU CNEFP EN 2012.....208
TABLEAU 5: PARADIGME EXPERIMENTAL VERSUS PARADIGME ENDOSYSTEMIQUE (MONNIER, 1992) 224
TABLEAU 6: SYNTHESE DES USAGES ET RETOMBEES DE L'EVALUATION AU SEIN DE L'ENVIRONNEMENT PARITAIRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE VALANT POUR LA PERIODE 2012-2015.....355
TABLEAU 7: TAUX DE PARTICIPATION DU SECRETARIAT DU CNEFP ENTRE 2012 ET 2015 414
TABLEAU 8: COMPOSITION NOMINATIVE DU COLLEGE « SALARIES » DU CNEFP (2011 – 2015).....418
TABLEAU 9: COMPOSITION NOMINATIVE DU COLLEGE « EMPLOYEURS » DU CNEFP (2011 – 2015) 424
TABLEAU 10: TAUX DE PARTICIPATION DES PERSONNALITES QUALIFIEES DU CNEFP ENTRE 2012 ET 2015.....429
TABLEAU 11: PANORAMA (NON-EXHAUSTIF) DES OBSTACLES RENCONTRES LORS DES DEMARCHES EVALUATIVES (SYNTHESE) 444

Liste des figures

FIGURE 1:ORGANISATION DU DISPOSITIF PARITAIRE D'EVALUATION (2011-2013) 181
FIGURE 2:LES SEQUENCES DE TRAVAIL DU CNEFP (CNEFP, 2012) 183
FIGURE 3:LES ETAPES DU PROJET D'EVALUATION (CNEFP, 2012) 187
FIGURE 4:FONCTIONNEMENT INTERNE DU CNEFP (CNEFP, 2012) 196
FIGURE 5:REPARTITION PAR INSTANCES DES MANDATS SYNDICAUX DES MEMBRES DU CNEFP DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'EMPLOI EN 2012 205
FIGURE 6: LES PRODUCTIONS DU CNEFP AU PRISME DES EVOLUTIONS CONVENTIONNELLES ET LEGALES (2009-2019) 241
FIGURE 7: NOMBRE DE REPRESENTANTS SYNDICAUX PRESENTS AUX SEANCES PLENIERES DU CNEFP EN 2012 ET 2013 (= 24 SEANCES) 403
FIGURE 8: NOMBRE DE REPRESENTANTS SYNDICAUX AUX SEANCES PLENIERES DU CPNFP EN 2012 ET 2013 (= 18 SEANCES) 403
FIGURE 9: NOMBRE DE REPRESENTANTS SYNDICAUX AUX SEANCES DU CA DU FPSPP EN 2012 ET 2013 (= 24 SEANCES) 403
FIGURE 10: PARTICIPATION AUX SEANCES DU CNEFP EN 2012 ET 2013 TOUS MEMBRES CONFONDUS (= 24 SEANCES). 405
FIGURE 11: INDICE DE PARTICIPATION DES REPRESENTANTS D'EMPLOYEURS AUX SEANCES DU CNEFP EN 2012 ET 2013 (=24 SEANCES) 409
FIGURE 12: INDICE DE PARTICIPATION DES REPRESENTANTS D'EMPLOYEURS AUX SEANCES DU CPNFP EN 2012 ET 2013 (=18 SEANCES) 409
FIGURE 13: INDICE DE PARTICIPATION DES REPRESENTANTS D'EMPLOYEURS AUX SEANCES DU FPSPP EN 2012 ET 2013 (= 24 SEANCES) 409
FIGURE 14: INDICE DE PARTICIPATION DES REPRESENTANTS DE SALARIES AUX SEANCES DU CNEFP EN 2012 ET 2013 (= 24 SEANCES) 412
FIGURE 15: INDICE DE PARTICIPATION DES REPRESENTANTS DE SALARIES AUX SEANCES DU CPNFP EN 2012 ET 2013 (=18 SEANCES) 412
FIGURE 16: INDICE DE PARTICIPATION DES REPRESENTANTS DE SALARIES AUX SEANCES DU FPSPP EN 2012 ET 2013 (= 24 SEANCES) 413

Introduction générale

En janvier 2011, face aux conséquences sociales de la crise financière et économique de 2008 et 2009, les organisations syndicales et patronales ont adopté un « Agenda social » comprenant de nombreuses thématiques de négociation dont celui de l'emploi des jeunes. En réponse à l'urgence, quatre accords ont été signés dans le but d'apporter des mesures concrètes, immédiates et temporaires financées par diverses ressources des fonds paritaires. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011 relatif à l'accompagnement des jeunes dans l'accès à l'emploi a inauguré cette série d'accord. Cet ANI « Jeunes » a ciblé trois catégories de jeunes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi afin qu'ils bénéficient d'un accompagnement renforcé assuré par trois opérateurs. Selon les dispositifs et les financements existants, des quotas leur ont été réservés : les « décrocheurs » sortis du système éducatif sans qualification ou sans diplôme ont été confiées aux missions locales (20 000 en 2011) avec un financement exceptionnel du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) (30 M€) ; les jeunes ayant entamé ou achevé un cursus dans l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, suivis par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) (25 000 en 2011 et 2012) avec un financement sur ses réserves ; les jeunes ayant un diplôme ou une qualification reconnue avec une prise en charge par Pôle emploi (20 000 en 2011) et un financement du FPSPP (30M€ de nouveau).

Suite à la signature de cet ANI[1], un « comité de pilotage national paritaire », composé des signataires et non-signataires de l'accord, a été mis en place dans le but de définir les cadres d'intervention des opérateurs, notamment en termes de contenu d'accompagnement, mais également de suivi et d'évaluation des dispositions de l'accord. La mise en place des opérations d'accompagnement a été soutenue par l'adoption de deux conventions financières d'une durée limitée (1 an et prorogeable), signées entre le FPSPP, l'Etat et Pôle emploi. Tout au long de la durée des conventions, les services de Pôle emploi et de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ont tenu informés le comité paritaire et le FPSPP de la réalisation des opérations à travers la transmission de bilans et de données synthétiques et agrégées[2].

Après deux ans de conventions financières, le comité paritaire a décidé la réalisation d'une évaluation afin d'envisager la reconduction de deux nouveaux avenants. Certains

[1] Signé du côté syndical par la CFDT, la CGT-FO, la CFTC et la CFE-CGC.

[2] Bilans sur les modes d'intervention, profil des jeunes, analyse des phases d'accompagnement, tableau de bord des flux entrants / sortants du dispositif par région.

signataires de l'ANI « Jeunes » ont exprimé « *un problème de lisibilité et le sentiment d'une incohérence des données transmises par les opérateurs* » (secrétaire confédéral CFDT)[3]. D'autres ont mis en avant le souci de s'assurer de la conformité des résultats obtenus avec les objectifs initiaux : « *On devait donner une suite pour arrêter les effets de 'stop and go' auprès des missions locales et de Pôle emploi. On savait que l'Etat allait nous demander de mettre encore la main à la poche, et donc on voulait effectivement savoir si la mesure était efficace* » (Mohamed El Barqioui, conseiller technique formation - emploi pour l'UPA, entretien mars 2014, Paris). En avril 2013, le comité paritaire a élaboré un cahier des charges avec l'appui du secrétariat technique du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP). Le champ de l'évaluation a été délimité à la mise en œuvre des actions d'accompagnement réalisées par Pôle emploi et les Missions locales (hors APEC). En outre, il a concerné la mesure de la répartition financière des crédits alloués par le FPSPP selon les phases de l'accompagnement. Enfin, il a comporté une forte dimension concernant les effets du dispositif sur le retour à l'emploi des jeunes. Déléguée par voie d'appel d'offres à un cabinet d'études et de conseils, l'évaluation s'est déroulée d'avril à novembre 2013. Au cours de son déroulement, différentes méthodes ont été privilégiées, comme la réalisation d'une enquête par questionnaire auprès des bénéficiaires, la réalisation d'études de cas ou bien l'exploitation statistique des données financières. Le suivi des travaux s'est caractérisé par la mise en place d'un comité de pilotage, associant le comité paritaire, des représentants de Pôle emploi, de la DGEFP, du FPSPP et du cabinet d'étude.

Lors de sa remise en novembre, le rapport d'évaluation a affiché des résultats satisfaisants, malgré quelques remarques sur la montée en charge du dispositif. Il a confirmé que les moyens affectés ont facilité l'insertion dans l'emploi durable des bénéficiaires. Malgré l'irrégularité de sa montée en charge et son caractère non pérenne, les responsables et les professionnels des deux réseaux ont porté un regard positif sur l'ANI Jeunes. Le dispositif a permis d'augmenter la fréquence de leurs actions auprès de ces publics et en premier chef les entretiens individuels entendus comme un facteur clef de réussite des accompagnements. Le dispositif a enregistré en outre des taux d'accès à l'emploi durable plus élevés que d'autres dispositifs comparables, de l'ordre de 5 à 10 points. Hormis ces résultats, cette « expérience évaluative » a engendré ses propres effets. Selon le consultant en charge de la mission, elle a pesé de façon exemplaire sur la décision du comité paritaire :

[3] Extrait d'entretien réalisé par Olivier Mériaux dans le cadre de son « étude sur le suivi et l'évaluation des accords nationaux interprofessionnels » Pacte, CFDT, janvier 2015, page 36.

« *Suite à la restitution de nos propositions, la réunion s'est prolongée en dehors de notre présence et les partenaires sociaux ont décidé des modalités des actions à reconduire pour l'année suivante. Il y a donc eu une espèce de continuité, et là quasiment en temps réel, de l'évaluation vers la décision (…) C'est la première fois pour moi qu'il y a une utilisation aussi nette de l'évaluation par les partenaires sociaux pour définir ou transformer à la marge peut-être… »* (René Eksl, consultant pour le cabinet GESTE, entretien juillet 2014, Paris.). Enfin, pour ce représentant CFDT engagé dans les travaux, elle a facilité une certaine « prise de conscience » des conditions nécessaires à ce genre de démarche : *« On s'est rendu compte que sans moyens propres, on ne pouvait pas faire grand-chose. A partir du moment où le dialogue social prend une place de plus en plus importante, il faut se donner les moyens d'avoir un minimum d'infrastructures pour le suivi. Il faut aussi qu'on se professionnalise et qu'on apprenne à mieux mobiliser de l'expertise »* (Secrétaire confédéral CFDT)[4].

Cette présentation détaillée de l'évaluation de l'ANI « Jeunes », considérée comme « un cas unique de suivi et d'évaluation effectifs » (Mériaux, 2015), montre que l'évaluation des produits de la négociation collective prend sa place dans le domaine conventionnel et les registres d'action syndicaux. Cette pratique n'est pas anodine d'autant qu'elle fait écho aux recompositions du système français de relations professionnelles, conférant une importance croissante aux enjeux et aux pratiques de connaissance : « la production de justifications, l'explicitation des catégories, la construction des outillages conceptuels, les recours aux experts et aux évaluations ne doivent plus être considérés comme des préalables ou des prérequis mais comme des composantes directes de bien des négociations » (Jobert, Saglio, 2004 : 125). Or, que savons-nous véritablement de ces dernières ? Dans quelle mesure les organisations syndicales de salariés et d'employeurs s'engagent-elles dans l'évaluation des règles et des dispositifs issus de leurs négociations, alors même que leurs rapports sont conflictuels ? De la parole aux actes, quelles sont les pratiques concrètes mises en œuvre ? Quelle place y occupent les experts, mais également l'Etat ? En retour, quels effets peut-on associer à la production de savoirs collectivisés sur le cours des actions ? À ce jour, ces questions, aussi essentielles soient-elles, ont été très peu étudiées par les chercheurs[5]. Ce mémoire de thèse propose d'étudier ce qu'évaluer veut dire dans le cadre des relations

[4] Extrait d'entretien réalisé par Olivier Mériaux dans le cadre de son « étude sur le suivi et l'évaluation des accords nationaux interprofessionnels » Pacte, CFDT, janvier 2015, page 39.

[5] Pour un état de la littérature sur ce thème, se référer au développement qui suit.

professionnelles, que ce soit sous l'angle de ses conditions d'institutionnalisation ou de ses pratiques effectives, en prenant pour terrain d'enquête le champ de la formation professionnelle continue.

1. L'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle

Qu'entendons-nous précisément par évaluation ? Dans cette recherche, nous nous focalisons sur l'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle effectuée en France au niveau national et interprofessionnel entre 2009 et 2015, dernière année de notre enquête de terrain.

La *formation professionnelle* renvoie ici en particulier à la formation professionnelle continue entendue comme celle des salariés, à laquelle s'ajoutent les dispositifs d'alternance pour l'insertion des jeunes sur le marché du travail. Ce choix peut se justifier de différentes façons. Tout d'abord, la formation professionnelle se présente comme un domaine essentiel de la négociation collective dans lequel la production conventionnelle au niveau interprofessionnel est la plus active depuis 1970. Sans doute cette singularité tient à ses principes fondateurs qui en font un objet de consensus par excellence des relations de travail, mais aussi à la transformation de ses enjeux qui tendent à en faire une composante de la politique d'emploi et de lutte contre le chômage. Ensuite, la formation professionnelle se présente comme un dispositif négocié dont les modalités de fonctionnement et les effets sur les salariés sont contestées de longue date par l'Etat, que ce soit au titre des inégalités flagrantes entre salariés ou bien de l'opacité de son système et de la complexité de sa gouvernance. Enfin, sans doute au regard de la combinaison de ces éléments, et mise à part le domaine de l'assurance chômage, la formation professionnelle se présente comme le domaine où les « partenaires sociaux » ont le plus systématisé le recours à l'évaluation afin d'équiper le travail de négociation. Ce particularisme est indissociable de la tutelle de plus ou plus étroite de l'Etat sur les institutions paritaires de la formation professionnelle. Le développement précoce d'une capacité d'expertise dans les négociations de branche et de dispositifs d'évaluation multipartite impulsés par l'Etat aux niveaux national et régional, y ont contribué.

Par l'expression condensée de *politiques paritaires*, nous désignons ici l'ensemble des règles et des dispositifs issus de la négociation collective, repris dans le cadre d'accords

collectifs et déclinés par des institutions paritaires. Malgré son apparente clarté, cette définition s'annonce néanmoins redoutable sur le plan de la recherche. Elle postule de façon implicite l'existence d'un paritarisme « pur » dans le domaine de la formation professionnelle fondé sur la négociation collective et dont les institutions mettent en œuvre les décisions prises collectivement par le patronat et les organisations de salariés. Dans ce modèle, l'Etat occupe un rôle d'acteur subsidiaire, impulsant plus ou moins fortement le mouvement et qui est susceptible de pallier les éventuelles déficiences du système. Le système français de formation professionnelle se distinguerait par le mécanisme de « loi négocié », selon lequel le législateur ne ferait que reprendre les accords interprofessionnels, et le présupposé d'autonomie, souvent proclamée, de ses institutions paritaires par rapport à l'Etat. Toutefois, ces caractéristiques ne sont-elles pas à considérer comme des idéaux-types ? Les règles et les dispositifs mobilisables par les travailleurs et les employeurs ne doivent-ils pas s'envisager comme les produits d'un travail conjoint entre des organisations représentatives du travail et un acteur étatique interdépendants ? Cette recherche s'inscrit dans cette perspective pour plusieurs raisons.

Premièrement, comme l'a rappelé Jacques Freyssinet : « une caractéristique de l'organisation du dialogue social en France est l'absence de frontière de compétence entre ce qui relève de la négociation interprofessionnelle et de la concertation tripartite sur les projets gouvernementaux » (Freyssinet, 2011 : 57). Ce constat trouve sa correspondance dans la production du droit de la formation professionnelle qui se présente comme un processus de co-construction de règles où l'autonomie paritaire est encadrée par l'Etat (Tallard, 2004). Dans cette recherche, nous montrons que la compréhension du sens de l'évaluation est indissociable de l'examen des modes d'imbrication entre politiques publiques et relations professionnelles.

Deuxièmement, loin de constituer une sphère paritaire unifiée, la formation professionnelle se présente comme un espace où diverses formes de paritarisme (d'orientation et de codification, de consultation et de gestion) se côtoient et tendent à s'articuler dans l'élaboration des accords et dans la gouvernance du système, que ce soit dans les branches, dans le fonctionnement des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) ou au niveau national dans celui du CPNFP (Comité paritaire national pour la formation professionnelle) ou bien du FPSPP (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels)[6]. Là aussi, comme l'a rappelé Olivier Mériaux en s'appuyant sur les théories

[6] Ces institutions sont présentées dans le chapitre 1.

de l'échange politique : « l'autonomie des systèmes paritaires est illusoire puisque sa dynamique [celle du paritarisme] est précisément celle des interdépendances stratégiques internes (entre les acteurs du paritarisme) et externes (entre les partenaires sociaux et l'Etat) » (Mériaux, 1996 : 261). Dans cette logique, cette recherche propose de saisir les modes d'institutionnalisation de l'évaluation au regard de cette pluralité du paritarisme – qui pose la question de la coordination – et de l'expression de l'enjeu d'autonomie des institutions paritaires par rapport à l'Etat.

Troisièmement, si la formation professionnelle a été promue en France comme la « clef de voûte d'une politique contractuelle » (Delors, 1975), cette idée programmatique a largement contribué à la diffusion d'une représentation partenariale de ses relations professionnelles. Plus qu'ailleurs, les organisations syndicales et professionnelles y sont désignées comme « partenaires sociaux »[7]. Toutefois, cette figure stylisée, qui postule un certain degré de pacification des relations sociales, ne doit pas occulter l'asymétrie des positions ainsi que la disparité de ressources et de pouvoir entre acteurs sociaux. Comme le fait remarquer Jacques Freyssinet après une analyse d'un demi-siècle de négociations sur l'emploi, « le patronat privilégie l'exercice d'une capacité de régulation autonome par les « partenaires sociaux » dès lors qu'il en a l'initiative et qu'il s'estime capable d'en conserver le contrôle » (Freyssinet, 2010 : 31). Dans le champ de la formation professionnelle, les travaux sur les modes de construction de la parole patronale (Amossé et al., 2012 ; Tallard, Vincent, 2014) ont rappelé le rôle hégémonique que joue la principale organisation patronale, le CNPF devenu le Medef, que ce soit dans l'animation de la vie paritaire ou bien par sa capacité à disposer d'une expertise notamment par l'intermédiaire de ses plus puissantes fédérations adhérentes, comme l'Union des industries des métiers de la métallurgie (UIMM) ou la Fédération française du bâtiment (FFB). Du côté des syndicats de salariés, certains travaux (Tanguy, 2007) ont pointé la faiblesse de leur rôle au fur et à mesure de leur institutionnalisation croissante concomitante à l'affaiblissement de leur nombre d'adhérents et de leur légitimité : « le rôle effectif des syndicats [dans le paritarisme de gestion] y reste limité puisque l'initiative est une prérogative des employeurs et / ou de l'administration : les contenus de négociation sont largement définis par eux, l'information

[7] L'expression « partenaires sociaux » qui serait née, selon B. Palier, dans les années 1950, « appelait les représentants du travail et ceux du capital à réfléchir et décider ensemble au sein des conseils d'administration de la Sécurité sociale, instaurant ainsi une gestion dite paritaire qui s'opposait à la fois à une gestion privée et à une gestion étatique » (Tanguy, 2007 : 247).

est une ressource inégalement partagée et la mise en œuvre des décisions relève d'un seul partenaire. Pour cet ensemble de raisons ajoutées à la division syndicale, la formation reste aujourd'hui un terrain pacifié par défaut d'investissement de syndicats affaiblis et mobilisés sur des questions plus immédiatement vitales, comme l'emploi » (Tanguy, 2007 : 259). Ces éléments impliquent donc de replacer l'évaluation au prisme des asymétries de positions et de la disparité de ressources et de pouvoir, façonnant en retour les rapports sociaux entre acteurs syndicaux dans le domaine de la formation professionnelle. C'est pourquoi cette recherche s'inscrit de plain-pied dans une sociologie politique du syndicalisme qui « invite ainsi à partir de l'analyse du travail syndical de représentation tel qu'il s'incarne dans des pratiques situées à différents niveaux et à étudier les dynamiques de construction des formes organisationnelles » (Giraud, Yon, Béraud, 2018 : 16).

Quatrièmement, interroger la place de l'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle implique de clarifier le rôle que nous entendons saisir des partenaires sociaux dans les processus d'évaluation des politiques publiques. Historiquement, depuis le début des années 1990, les partenaires sociaux sont associés au dispositif d'évaluation des politiques de formation professionnelle initié par l'Etat lors du mouvement de décentralisation des compétences vers les régions (Verdier, Richard, 2002). Depuis 2009, ils le sont également au sein du comité d'évaluation du conseil d'administration de Pôle Emploi (Aventur, 2013). Avant cela, dès les années 1960, ils ont participé aux commissions successives du Commissariat Général du Plan dans une perspective de régulation des relations de production et de développement du social (Jobert, 1981). À leur façon, ces différentes instances s'inscrivent dans une logique d'évaluation multipartite où l'Etat a l'initiative en fixant notamment les rôles à travers le cadre législatif et réglementaire. Si cette position de « demandeur-utilisateur » est brièvement évoquée dans cette recherche, l'essentiel de la réflexion se porte néanmoins sur celle de « donneurs d'ordre »[8], dont les ressorts n'ont jamais, à ma connaissance, été abordés en sociologie. Cet angle particulier d'approche pose d'emblée la question de « l'initiative de l'évaluation » au sens des intérêts qui fondent son déclenchement qui est ici au cœur de notre raisonnement. Elle se pose avec d'autant plus d'acuité que l'évaluation peut impliquer une fonction critique (Ardoino, Berger, 1989) susceptible de révéler les faiblesses des compromis passés qu'entraine la

[8] Nous reprenons ici les expressions de Jacques Freyssinet formulées lors du Colloque « Cheminer dans l'évaluation » du 6 avril 2011 organisé par la Société française de l'évaluation à l'attention notamment des partenaires sociaux.

négociation[9]. La démarche est donc porteuse de risque pour les syndicats, ce qui interroge en retour son traitement dans le cadre des pratiques : « Comment notamment apprécier le respect d'accords qui comportent des engagements imprécis et aléatoires (par exemple sur l'emploi), s'échelonnent dans le temps et dépendent de résultats dont certains sont sujets à interprétation (mesure de la productivité par exemple) ? » (Jobert, 2000, p. 53).

Au risque de heurter le bon sens méthodologique, nous avons décidé de ne pas retenir de définition préalable de l'*évaluation*, c'est-à-dire ici de l'acte d'évaluer en tant que tel. Ce choix s'explique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, nous rejoignons certains auteurs (Barbier, 2008, 2010, 2014) qui considèrent qu'une définition strictement sociologique de cette activité est impossible tant ses racines intellectuelles « constituent un méli-mélo pragmatique de références, variable selon les lieux, les cultures politiques et les époques » (Barbier 2014 : 15)[10]. L'évaluation se présente en effet comme un « concept élastique »[11] embrassant une pluralité de pratiques dont les formes et les usages sont variables selon les enjeux poursuivis (Blondel, 2009), les paradigmes sous-jacents (Nioche, 2016), les spécificités sectorielles (Lacouette Fougère, Lascoumes, 2013) ou encore selon les méthodes recourues (Bozio, 2018). En outre, qualifiée selon certains de « philosophie de gouvernement » (Martucelli, 2010), l'évaluation ne cesse de faire l'objet de joutes idéologiques entre différents courants, certains cherchant à en dénoncer les effets pervers sur

[9] Pour Yves Lichtenberger, le compromis qui se dégage de toute négociation est « au premier sens du mot, échange de promesses sur la réalité future (…) et responsabilité assumée sur l'évolution d'une réalité commune » (2000, p. 277).

[10] Au mieux, nous dit Jean-Claude Barbier, nous pouvons procéder à des typologies des activités d'où l'action publique tire des « informations évaluatives » : On peut distinguer *a minima* quatre types : le premier type est la recherche scientifique appliquée (évaluée par les pairs de chaque discipline). Le second, c'est l'étude / recherche finalisée, qu'on pourrait dire « caméraliste », à destination d'un ou plusieurs financeurs intervenants plus ou moins dans la commande et dans l'étude elle-même. Ensuite, il existe au moins deux catégories d'évaluations : des opérations, souvent multidisciplinaires, qui embrassent des politiques assez larges, sous l'égide d'instances relativement autonomes, plus ou moins formalisées, comme les commissions d'évaluation mises en place par l'ex-CSE ou le Commissariat du Plan ou d'autres plus récentes ; et, enfin des évaluations (économiques, sociologiques surtout) à destination d'un commanditaire unique, sur une base contractuelle avec un expert / consultant » (Barbier, 2010 : 45).

[11] L'expression est de Carol Weiss, Evaluation Research, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1972, repris par P. Duran (1993).

les individus et les organisations[12], d'autres visant plutôt à en valoriser les atouts au nom de la rationalité de l'action publique et de la démocratisation de la vie politique.

Dans cette recherche, partant de la ficelle suggérée par Howard S. Becker de « laisser le cas définir le concept » (Becker, 2002 : 198), nous avons pris au sérieux le caractère polymorphe et plastique de la notion en considérant que sa théorisation est précisément l'enjeu politique majeur dans les relations professionnelles dans le domaine de la formation professionnelle. Prenant le cas du compromis flexibilité / sécurité pour exemple, Jacques Freyssinet rappelle l'efficacité sociale des « concepts flous » dans le débat social : « ce sont précisément leur polysémie et leurs ambiguïtés qui permettent que des acteurs ayant des analyses et des objectifs divergents, voire antagonistes, les acceptent comme cadres de références, au moins provisoires, de leurs négociations » (Freyssinet, 2009 : 113). Par ailleurs, dans le cas du système français des retraites, Bruno Palier montre que l'ambiguïté du consensus en faveur du principe « d'épargne retraite » a facilité l'adoption de mesures visant le développement de retraites complémentaires par capitalisation à côté des retraites par répartition : « comprendre pourquoi une mesure de politique publique a été adoptée passe donc par l'analyse de sa capacité à agréger des intérêts divergents, voire contradictoires, par la compréhension de la polysémie de son contenu, qui repose sur ce que Bruno Jobert qualifie « d'idéologie molle »[13] » (Palier, 2004 : 293).

Dans ce cadre, notre perspective de recherche est particulièrement proche de celle développée par Xavier Pons dans ses travaux sur la concurrence cognitive entre les évaluateurs de l'action éducative en France (Pons, 2010). À la manière de cet auteur, nous avons cherché à nous prémunir de certains écueils. Le premier est de minorer les spécificités des pratiques observées en nous focalisant sur les écarts entre ce que font les acteurs sociaux qui disent qu'ils font de l'évaluation et les caractéristiques de l'évaluation que nous aurions nous-mêmes retenues. Le second est de rationaliser *a posteriori* les dispositifs et les procédures visant la construction d'une politique d'évaluation[14], alors que leur constitution

---

[12] Sur ce point, de nombreuses publications au titre évocateur en donne un aperçu : « la fièvre de l'évaluation » (2016), « la tyrannie de l'évaluation » (2013), « l'évaluation comme dispositif de servitude volontaire » (2011), « l'évaluation, un nouveau scientisme » (2009).

[13] « Plus certains thèmes idéologiques sont ambigus, polysémiques, plus ils permettent à des groupes sociaux divers de construire un consensus sur leur base. C'est sur des ambigüités de ce type que s'est construit le compromis social qui fonde l'Etat providence » (Jobert, 1985 : 310, cité par B. Palier, 2004).

[14] Par politique d'évaluation, nous adoptons une acceptation large au sens de l'ensemble des acteurs, publics ou privés, qui participent, directement ou non, à la conception, à la mise en œuvre et à la régulation de

repose sur une logique *a priori* plus aléatoire qui traduit « la confusion, l'incertitude des objectifs et des représentations que les acteurs mobilisent dans leur pratique, et sur le caractère collectif de la formation de ces représentations » (Midler, 1994 : 339). Enfin, en voulant définir ce qu'est l'évaluation, nous aurions, implicitement au moins, théorisé cette dernière en suggérant ce qu'elle « doit » être au nom de l'objectivité sociologique. Or, cette étape logique de bon sens (se doter d'une définition préalable de ce que l'on étudie) s'oppose à l'approche empirique et inductive que nous développons ici dans l'analyse des pratiques effectives des partenaires sociaux quand ils disent évaluer. Ce parti-pris méthodologique souligne notre intention d'inscrire cette recherche dans une sociologie de la construction sociale de l'évaluation qui « porte en priorité le regard sur les processus historiques et sociaux de production du sens et leurs effets en retour sur la 'réalité sociale' » (Loriol, 2012 : 13). Cette orientation nourrit le double but de contribuer à une meilleure compréhension des conditions d'émergence des pratiques d'évaluation dans le champ des relations professionnelles et de leurs effets sur les acteurs et les organisations impliqués dans leurs déploiements.

2. Une pratique de connaissance peu étudiée

Cette double ambition de recherche a pour origine le paradoxe suivant : bien que la négociation collective demeure une institution centrale de la régulation des conditions d'emploi et de travail, la question de l'évaluation de ses « résultats » en faveur des travailleurs et des employeurs apparaît comme un angle mort de la littérature scientifique. Cette absence constitue une réelle énigme d'autant que le renforcement des enjeux cognitifs est une évolution marquante de la négociation collective. En tant que « pratique de connaissance » (Mias, 2013, 2014), l'évaluation prend sa place dans le travail de négociation et de qualification des accords collectifs. D'un côté, en tant qu'activité de production d'une « connaissance engagée » (Duran, 2010), elle participe à la définition des enjeux et des objectifs de la négociation en contribuant à l'élaboration des informations pertinentes et des catégories d'interprétation qui permettent de qualifier le problème à résoudre ou le conflit à régler. Dans cette perspective, elle constitue une réponse au besoin plus souvent exprimé de

l'évaluation. En ce sens, l'expression « politique d'évaluation » peut être comprise comme un raccourci de langage assumé pour désigner « l'action paritaire en matière d'évaluation ».

fonder la négociation sur un diagnostic commun de la situation partagée. De l'autre, en permettant l'objectivation de ses résultats, l'évaluation fonde la possibilité d'entreprendre une dynamique de légitimation des accords. Elle peut soutenir un « travail de justification » (Thuderoz et Trompette, 1999) entre représentants syndicaux et salariés, de même qu'elle rend possible la correction des actions afin de garantir les effets recherchés au regard des concessions réciproques (Lichtenberger, 2003). Enfin, face à la dynamique de « professionnalisation » engagée dans le travail de négociation (Dupuy, Jobert, Béthoux, 2018), elle apparaît comme un instrument utile pour conforter (ou restaurer) la légitimité des négociateurs syndicaux, vis-à-vis des représentants patronaux d'une part et des salariés d'autre part.

L'évaluation se présente donc comme une pratique de connaissance qui s'articule à de nombreux enjeux concernant aujourd'hui le travail de négociation, la légitimité de ses acteurs et la qualification des accords collectifs. Toutefois, ses modalités d'institutionnalisation dans le travail syndical, que ce soit sous l'angle des enjeux, des pratiques, des méthodes et des usages, sont (encore) aujourd'hui insuffisamment explorées. Cette situation peut se justifier de différentes façons.

Premièrement, l'évaluation des résultats des accords collectifs demeure une pratique encore rare dans le domaine des relations professionnelles. Pour les négociations interprofessionnelles, Olivier Mériaux (2015) a pointé l'important décalage entre les engagements pris par les signataires des ANI en matière de suivi et d'évaluation et leur réalisation concrète. Cet écart tient aux contraintes matérielles et organisationnelles qui pèsent sur les confédérations syndicales et patronales. Ce facteur explique que la plupart des pratiques d'évaluation voient le jour lorsque les signataires ont la possibilité de s'appuyer sur des institutions paritaires dotées de ressources (logistiques, humaines, financières) permettant de mobiliser l'expertise nécessaire pour engager les travaux.

Deuxièmement, depuis son installation en France à partir des années 1980 (Nioche, 1982), l'évaluation des politiques publiques connait de grandes difficultés d'institutionnalisation. Cette situation tient au rôle de l'Etat qui dispose d'un quasi-monopole des systèmes statistiques, d'études et d'expertise et au poids des grands corps d'expertise de la haute fonction publique (Inspections générales, Cour des comptes…) globalement réticents devant l'évaluation (Spenlehauer, 1998). À ceci s'ajoutent la fragmentation du champ de l'évaluation (lieux, pratiques, méthodes) qui pose la question de ses frontières avec d'autres activités (contrôle, inspection, audit) (Barbier, 2010) et l'absence

d'une coalition d'acteurs suffisamment cohérente et puissante pour assurer une régulation professionnelle dans l'activité (Lacouette Fougère, Lascoumes, 2013) et ce malgré la diversification et la croissance du marché (Matyjasik, 2013).

Troisièmement, le statut scientifique accordé à l'étude des pratiques concrètes d'évaluation de politiques demeure marginal dans la littérature française consacrée à l'évaluation. Selon Vincent Spenlehauer (1995), cette situation tient au fait que : « l'évaluation s'est d'abord posée en tant qu'enjeu professionnel pour les quelques membres de la communauté scientifique qui s'y sont intéressés » (Spenlehauer, 1995 : 18). Il en résulte que les cas pratiques d'évaluation évoqués dans la littérature évaluative ont moins souvent le statut d'objets scientifiques que celui de cautions dans le cadre de discours normatifs (énonciation et dénonciation) ayant pour objet le déploiement (ou non) de l'évaluation en tant que solution (ou problème) à la production de l'action publique. De façon plus globale, toujours selon le même auteur, ce désintérêt général est également corrélé à la fabrication d'une image officielle du phénomène évaluatif en France » (*ibid.*) qui nierait l'épaisseur historique et les réalisations concrètes résultant de ce même phénomène.

3. Contribution à l'établissement d'une sociologie empirique de l'évaluation

S'inspirant du programme de recherche initié par Vincent Spenlehauer (1995) qui vise à établir une connaissance scientifique empiriquement fondée du phénomène évaluatif dans l'espace politico-administratif français à partir de l'étude de ses « pratiques non-centrales », cette thèse est une contribution à l'établissement d'une sociologie empirique de l'évaluation qui ambitionne d'approfondir les processus concrets de son institutionnalisation dans la conduite de l'action publique en France. Pour répondre à cet objectif, nous avons fait le choix d'emprunter à la galaxie constructiviste ses théories et ses outils dans le but d'expliciter la façon dont les acteurs sociaux produisent collectivement ce qu'ils nomment de l'évaluation et les contraintes qu'ils rencontrent dans cette entreprise.

Dans *La construction du social* (2012), Marc Loriol rappelle que la démarche constructiviste interroge les processus historiques et sociaux de production du sens et leurs effets sur la réalité sociale. À rebours des approches fonctionnalistes qui privilégient une

analyse en termes de « pourquoi », cette posture de recherche accorde le primat, dans un premier temps, au « comment ». Elle n'implique pas un hyper-relativisme dans lequel « la 'vérité' apparaitrait dans le dialogue ici et maintenant, sans contraintes ou cadrages du passé » (2012 : 10). Au contraire, le constructivisme interroge les liens complexes, parce que circulaires, entre les mondes idéel et matériel. Si les faits objectifs contraignent les représentations qui s'y rapportent, le sens subjectif qui leur est attribué contribue à les transformer. Ce sens est le produit de processus collectifs, de schèmes, de façons de voir qui agissent de façon comparable à des institutions, contraignant les pensées, actions et interactions des acteurs, même s'ils résultent eux-mêmes de constructions sociales passées, consolidées. L'institutionnalisation de certaines constructions sociales participent donc d'une stabilisation du monde social et des structures qui contraignent l'action des personnes. Si cette dialectique est au cœur de la réalité sociale, son appréhension est éminemment complexe du fait de son caractère processuel et multi-niveaux. C'est notamment pour cette raison que Marc Loriol défend l'adoption d'un constructivisme pragmatique et modéré afin d'accroître la compréhension des phénomènes complexes. Dans cette perspective, le sociologue français invite à considérer le constructivisme davantage comme « une posture méthodologique large et ouverte » plutôt « qu'une prise de position sur le caractère ontologique de la 'réalité objective' ou sur la nature profonde du social » (2012 : 13). Dans la mesure où nous souhaitons ici aborder l'évaluation en tant que « construction sociale », cette lecture nous interpelle car elle suggère de procéder à des choix quant à l'angle ou la focale d'analyse à adopter. Pour faciliter ce repérage, Marc Loriol identifie quatre ensembles de perspectives selon la définition de l'objet d'étude retenue : l'action collective à travers le *claim making process* ; la définition de la situation ; la catégorisation et l'étiquetage ; la carrière et la trajectoire. Cette typologie souligne les articulations plutôt que l'opposition entre les différentes approches constructivistes.

Pour des raisons pratiques, cette recherche ne prétend pas concilier les quatre dimensions évoquées pour rendre compte dans son ensemble de l'institutionnalisation de la pratique d'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle.

Dans la mesure où son objet porte sur la genèse de l'évaluation en tant qu'enjeu politique et la compatibilité de sa pratique avec les structures et les modes d'action de l'action publique partagée dans le domaine de la formation professionnelle continue, elle s'inscrit

pour l'essentiel dans les approches en termes de *claim making process* et de définition de la situation.

Le cadre d'analyse du *claim making process* (et qui peut être approximativement traduit par « construction d'une revendication ou d'un problème public ») propose de cerner « le travail de production sociale par lequel une nouvelle catégorie, une nouvelle définition d'un problème est imposée comme une réalité sociale incontournable au terme d'un mouvement collectif volontaire et organisé » (Loriol, 2012 : 44). Pour comprendre ce processus, cette recherche s'est inspirée des apports de la sociologie politique en termes d'instruments et d'instrumentation de l'action publique, telle que proposée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès dans *Gouverner par les instruments* (2004). Pour ces auteurs, les instruments n'existent pas « en soi » et ne sont pas « rationnels » par nature. Ils s'inscrivent au contraire dans un processus historique et social de construction, de négociation, de mise en forme, de promotion, de discussion, d'imposition ou d'acceptation, d'utilisation ou de rejet passif ou actif. Dans ce sens, les instruments « ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (Lascoumes, Le Gales, 2004 : 13). L'évaluation peut s'entendre comme un instrument d'action publique qui ne fait pas traditionnellement partie de l'arsenal administratif français, plutôt dominé par une logique de contrôle. En tant qu'instrument importé qui heurte le contrôle administratif traditionnel, l'évaluation est « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique / société et soutenu par une conception de la régulation » (2004 : 14). Cette entrée analytique implique donc de retracer les conditions qui ont prévalu à la genèse de l'évaluation, en ciblant sa « production sociale » comme une dimension constitutive de son développement. Pour cette recherche, elle invite à se concentrer sur les ressorts de la négociation collective qui ont conduit les signataires de l'ANI du 7 janvier 2009 à inscrire l'évaluation comme principe de gouvernement de leurs politiques. Leur étude prend ici appui sur le schéma analytique esquissé par le sociologue américain Anselm Strauss (1978) qui propose de replacer chaque négociation (types d'acteurs, stratégies, interactions) dans leurs contextes local et structurel. En outre, elle conduit à porter l'attention sur les investissements sociaux (politiques, techniques, cognitifs) qui ont rendu envisageable le déclenchement d'un travail de « mise en forme » de l'évaluation dans le contexte paritaire de la formation professionnelle. La notion

d'instrumentation de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Galès (2004), qui évoque « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (2004 :12), est ici empruntée afin de souligner l'incertitude de ce processus au regard des formes d'encadrement et de l'action paritaire par l'Etat.

Le second cadre d'analyse constructiviste en termes de définition de la situation, interroge la compatibilité d'une initiative avec un système social plus ou moins stabilisé. Il nous invite à comprendre comment les parties prenantes à la construction d'un dispositif d'évaluation ont organisé leur action commune et ce malgré leurs divergences et les contraintes liées aux structures sociales. Une telle approche complète l'analyse précédente en termes de construction des problèmes publics dans la mesure où elle met l'accent sur l'institutionnalisation du phénomène étudié, c'est-à-dire le moment où il devient relativement stable, prévisible, routinisé. En la matière, la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977) offre une armature intellectuelle satisfaisante pour appréhender « les processus par lesquels sont stabilisées et structurées les interactions entre un ensemble d'acteurs placés dans un contexte d'interdépendance stratégique » (Friedberg, 1997 : 25). La sociologie des dispositifs de gestion (Boussard, Maugeri, 2003) vient compléter l'analyse organisationnelle de l'évaluation en rappelant que celle-ci peut s'entendre comme « un assemblage d'éléments matériels, humains et symboliques, en interaction systématique les unes avec les autres en vue d'organiser les activités humaines, en particulier les activités de travail » (Boussard, Maugeri, 2003 : 36). Pour cette recherche, ces apports théoriques invitent à prendre en considération la nature des règles (formelles, informelles) et des conventions endogènes (procédures, références) qui organisent les modes de coopération entre acteurs impliqués dans la pratique de l'évaluation. Dans cette perspective, elles supposent de porter le regard sur ce que Gilbert de Terssac (2003) nomme le « travail d'organisation », qu'il définit comme la manière dont les acteurs, dans un contexte particulier, se mobilisent pour inventer des solutions singulières face à un problème et pour mettre en place des dispositifs pour régler leurs échanges. Ce travail d'organisation de l'évaluation est appréhendé ici à partir de l'analyse monographique d'un dispositif d'évaluation *ad hoc*. Cet angle d'approche permet de rapporter l'évaluation à son contexte empirique, c'est-à-dire en considérant les logiques d'acteurs (stratégies, intérêts), la formulation de leurs buts (orientations, finalités), la nature de leurs rapports (coopération,

conflit) ainsi que les mécanismes qui gouvernent leur action collective dans un environnement qui, au regard des contraintes et des opportunités qu'il apporte, conditionne les conduites et les processus d'échange. En explorant le « système d'action concret » (Crozier, Friedberg, 1977) de ce dispositif d'évaluation, on explicite donc les modalités de régulation de la pratique d'évaluation en tant qu'action collective organisée. Toutefois, l'accent mis sur les procédures organisationnelles permet de souligner la fragilité institutionnelle de ce dispositif ainsi que les obstacles (techniques, sociaux) qui entravent la portée de son action. Ces dimensions sont saisies à partir d'une approche de trois cas d'évaluation qui confrontent deux niveaux d'action : l'un relevant de la fabrication de la commande institutionnelle (procédures, questionnement, choix de méthode), l'autre relevant de son application concrète par une équipe d'évaluation mandatée à cet effet. De même, la fragilité du montage organisationnel de l'évaluation, tel qu'établi par les partenaires sociaux, est approfondie au regard des processus d'évolution institutionnelle (Thelen, 2013) s'opérant dans le domaine de la formation professionnelle (réforme de 2014), mais aussi à partir des formes de l'engagement syndical (Reynaud, 2003) au sein de leurs propres dispositifs paritaires.

4. Corpus méthodologique et administration de la preuve

Si « la qualité ethnographique peut s'appliquer à tout type d'enquête qui repose sur une insertion personnelle et de longue durée du sociologue dans le groupe qu'il étudie » (Schwartz, 1993 : 267), alors notre recherche emprunte résolument au travail ethnographique ses réflexions et ses exigences méthodologiques. Toutefois, le recours à cette tradition scientifique ne va pas de soi d'autant qu'elle ne constitue pas l'unique méthode d'objectivation du social. Il importe donc de rappeler les conditions qui ont présidé à ce choix, ce qui suppose de rappeler au préalable comment « mon » rapport à l'objet s'est construit.

4.1.La force des liens faibles[15]

En 2011, alors étudiant en sociologie dans le Master 2 professionnel « Organisation et Développement » (option : diagnostic et intervention en entreprise) à l'Université de Rouen, j'ai réalisé un stage de fin d'étude au sein de la Maison de l'emploi et de la formation (MEF) du bassin dieppois. En partenariat avec l'Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT), la MEF a demandé la réalisation d'un diagnostic territorial « emploi-formation » visant à préparer les transitions professionnelles des ouvriers du Grand Chantier EPR (*European Pressurized Water Reactor*) à Flamanville. Ce diagnostic devait enrichir le volet « étude prospective » initialement prévu dans le cadre d'un accord EDEC (Engagement de Développement des Emplois et des Compétences) signé en 2007 entre l'Etat, EDF, la Région Normandie, le Département de la Manche, la Communauté d'Agglomération du Cotentin et rassemblant de nombreux acteurs de l'emploi et de la formation du territoire haut normand (Pôle emploi, AFPA, partenaires sociaux, OPCA, Chambre de commerce et d'industrie, etc.). Si la réalisation de ce diagnostic s'est révélée au final contraint par les délais impartis (6 mois), cette immersion a néanmoins eu pour effet de stimuler ma curiosité à l'égard des actions collectives orientées vers une « gouvernance territoriale des risques du travail » (Verdier, 2008) sous l'angle en particulier des difficultés organisationnelles (engagement des acteurs, coordination des actions, gouvernance) et cognitives (définition commune des problèmes, anticipation des qualifications et des projets économiques, appropriation des résultats).

Suite à cette expérience, j'ai exprimé à mon directeur de mémoire de l'époque, François Aballéa, mon intérêt à explorer davantage ces sujets éventuellement dans le cadre d'un doctorat en sociologie. Au lieu de m'en dissuader compte tenu de mon profil – car je n'avais pas intégré le master recherche de sociologie – François Aballéa a encouragé cette démarche en me prodiguant des conseils et en m'assurant de son soutien si le besoin s'en faisait sentir. Il me suggéra dans le même temps de me rapprocher du responsable pédagogique du master, Arnaud Mias, afin de discuter des conditions pour rendre mon projet envisageable. Toutefois, avant la fin de mon master professionnel, mes intentions de recherche demeuraient encore floues – elles le sont restées longtemps d'ailleurs. À cette époque, j'avais

[15] Nous empruntons cette expression à Mark Granovetter (1973, 2008).

toutefois le souci de concilier une dimension professionnelle à la réalisation de ce doctorat, sans doute du fait des caractéristiques de ma formation mais aussi – et surtout je crois – de mes réserves concernant les difficultés d'accès au métier de chercheur en sciences sociales. C'est notamment pour ces raisons que le système de convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE) de l'Agence nationale de la recherche et de la technologie (ANRT) s'est présenté à moi comme un bon compromis afin de concilier ce double ancrage dans le milieu de la recherche et dans celui de l'entreprise[16]. En outre, je tenais à ce que ma recherche s'inscrive dans une certaine continuité par rapport aux sujets abordés lors de mes travaux passés (formation professionnelle, emploi, expertise, gouvernance). De plus, il m'importait qu'elle soit propice à la mobilisation et à l'enrichissement de mon propre bagage théorique, mêlant notamment la sociologie des organisations, des conventions, de la traduction, de l'action publique ou encore des relations professionnelles.

Ces préoccupations de départ ont posé les grandes lignes de mes échanges avec celui qui deviendra par la suite le co-directeur de ma thèse. Dès nos premiers échanges, Arnaud Mias a exprimé un vif intérêt pour la réalisation de mon projet. Si le maitre de conférences (aujourd'hui professeur de sociologie) témoignait du souci de faciliter l'insertion professionnelle des étudiants de notre master, en se tenant à l'écoute des demandes ou bien en relayant de l'information, je crois néanmoins que son soutien a tenu également à la résonnance de mon projet vis-à-vis de son propre parcours scientifique accordant un intérêt prononcé pour l'élaboration et l'adoption des règles du travail. Comme en témoigne ce mail datant de janvier 2011, Arnaud Mias a sollicité son propre réseau professionnel afin que mon projet puisse se concrétiser :

> « Bonjour Edine, Je viens d'avoir Eric Verdier. Il serait prêt à vous prendre au LEST (lui ou Philippe Méhaut). Mais les procédures pour les allocations régionales s'inscrivent dans un délai rapproché (courant février). Cela me semble difficile de monter un projet de recherche à distance aussi vite (d'autant qu'Éric part à Montréal pendant six semaines à partir de jeudi). Il me recommande de contacter Vincent Merle (CNAM), notamment dans la perspective d'une CIFRE. En effet, je n'y avais pas pensé, mais c'est une personne qui peut être d'une grande ressource pour vous : il est le rédacteur de la loi sur la VAE ; il a des liens importants avec Veolia (pour y faire une CIFRE, c'est pas mal) ; il va diriger le comité scientifique du groupe d'évaluation des

[16] Comme le précise le site internet officiel de l'ANRT : « le dispositif CIFRE subventionne toute entreprise de droit français qui embauche un doctorant pour le placer au cœur d'une collaboration de recherche avec un laboratoire public. Les travaux doivent préparer à la soutenance d'une thèse. »

> partenaires sociaux de la formation professionnelle (dispositif qui se met en place suite à la loi de novembre 2009). Éric va le contacter dans le WE pour préparer le terrain. Je le contacterai ensuite. Au pire, si Vincent Merle est déjà overbooké, une direction de thèse Lest/Cnam pourrait être envisageable. Dites-moi ce que vous en pensez (…) Bon week-end. Arnaud Mias ».

Grâce à cet effort de mise en relation, j'ai donc eu la possibilité de rencontrer Vincent Merle en février 2011, dans les locaux du CNAM au 41 rue Gay Lussac dans le 5ème arrondissement de Paris. Lors de cette rencontre, je lui ai exposé mon souhait d'engager un doctorat en sociologie en lien avec les domaines du travail, de la formation professionnelle et de l'emploi, en particulier dans le cadre d'un dispositif CIFRE. Là aussi, le professeur du CNAM a prêté une oreille attentive à ma sollicitation. Durant la discussion, il a évoqué la création par les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel d'un dispositif d'évaluation des politiques de formation professionnelle. Il a précisé que le Medef l'avait contacté pour siéger au sein de cette nouvelle instance en tant que personnalité qualifiée. Dans cette perspective, il s'est engagé à discuter avec ses interlocuteurs de l'éventualité d'embaucher un « salarié-doctorant », en sociologie qui plus est, pour soutenir les travaux de ce nouveau dispositif. Dans l'attente d'un retour, il m'a suggéré de lui adresser quelques axes de recherche sur lesquels mes travaux pourraient éventuellement porter. Quelques semaines plus tard, je lui ai suggéré trois « thématiques » de recherche : 1) l'un relatif à l'impact de la réforme sur les OPCA ; 2) le second sur les pratiques de formation professionnelle dans les petites entreprises ; 3) le troisième traitant du « co-investissement » en entreprise. Au terme d'une attente de plusieurs mois, ponctuée de quelques contacts, Vincent Merle m'a annoncé que le principe d'un recrutement d'un doctorant-salarié avait été adopté et qu'il fallait me préparer à prendre part à une procédure de recrutement. Dans le cas d'une issue favorable, Vincent Merle se proposa d'encadrer mon travail de recherche en lien avec Arnaud Mias qui, au fil des mois, s'informait régulièrement de l'état d'avancement de mon projet.

4.2.L'entrée sur le terrain

En novembre 2011, c'est donc dans les locaux d'Entreprise & Personnel, au 65 rue d'Anjou dans le 8ème arrondissement de Paris, que j'ai rencontré sa directrice générale, Sandra Enlart, et Christophe Coriou, chef de projet formation pour le Medef. Sandra Enlart

avait été élue quelques mois plus tôt à la présidence du nouveau Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle, tandis que Christophe Coriou était mandaté par son organisation pour occuper la fonction de secrétariat général de la nouvelle instance. Durant cet entretien d'embauche, nous avons principalement examiné le contenu de la fiche de poste suivante : *« Le CNEFP recherche un chargé d'études pour remplir les missions suivantes : accompagner le pilotage des travaux d'évaluation du Conseil ; informer le Conseil sur l'actualité des travaux d'évaluation en cours et à venir en matière de formation professionnelle ; tenir un travail permanent de veille ; rédiger chaque année le rapport annuel du Conseil. Pour remplir ces missions, des aptitudes professionnelles sont exigées : faire preuve d'une grande capacité de travail, d'une forte adaptation compte tenu du contexte mouvant de la formation ; développer une sensibilité à l'environnement multi-acteurs dans lequel il sera plongé ; faire preuve de pédagogie et contribuer à renforcer la légitimité du FPSPP ; adopter une posture scientifique.* » (Extraits fiche de poste du 27 novembre 2011, Paris). Durant nos échanges, mes interlocuteurs se sont montrés intéressés par trois aspects. Le premier a concerné ma discipline d'appartenance, la sociologie, en particulier sous l'angle des aptitudes professionnelles qu'elle implique (compréhension des jeux d'acteurs, réflexivité, problématisation, capacité rédactionnelle, esprit de synthèse…). Le deuxième a porté sur mes propositions de recherche. Sur ce point, celle visant l'exploration des pratiques de formation professionnelle dans les petites entreprises a retenu l'attention. Je découvris par la suite que cette thématique avait été inscrite dans le programme de travail de l'instance. Enfin, *last but not least*, le troisième a porté sur ma connaissance (encore toute relative) du champ de la formation professionnelle (acteurs, dispositifs, règles, enjeux). En la matière, mes interlocuteurs se sont montrés intéressés par mon stage de fin d'études et par ma propre « grille de lecture » de la réforme de 2009 de la formation professionnelle. En revanche, ce qui m'a surpris lors de cette rencontre – et ceci deviendra plus tard une source d'intelligibilité à part entière – c'est l'absence de discussions sur la thématique de l'évaluation. En effet, je m'étais préparé à recevoir des questions sur cet aspect, que ce soit sous l'angle définitionnel ou bien institutionnel, compte tenu de sa centralité dans les missions de la nouvelle instance. Toutefois, le sujet fut à peine esquissé, l'accent ayant été davantage mis sur la bonne compréhension de l'organisation des politiques de formation professionnelle.

Quelques jours plus tard, on m'informa que ma candidature avait été acceptée. J'ai su qu'une autre candidature avait été examinée mais qu'elle n'avait pas été retenue au motif du profil « trop statistique » du candidat[17]. J'ai donc entamé la procédure de montage du dispositif CIFRE, avec le soutien de Christophe Coriou, Vincent Merle, Arnaud Mias, et en liaison directe avec les services administratifs du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui est l'établissement qui devait assurer mon accueil. Vincent Merle devait être affilié à un laboratoire de recherche – ce qui n'était pas son cas – et le Centre de recherche sur la formation (CRF), dirigé par Jean-Marie Barbier, est apparu à ce moment précis comme le lieu le plus adéquat. La mise en place de mon contrat CIFRE a mis plus d'un an avant de démarrer (avril 2013) et il n'est pas de mon propos ici d'en expliciter les raisons car cela impliquerait un trop long développement sur les lacunes administratives de l'ANRT à l'époque. Toutefois, il importe de souligner la qualité de l'accueil dont j'ai bénéficié au sein du FPSPP, caractérisée par la bienveillance de son directeur général, Bernard Abeillé, et l'accompagnement de son directeur administratif et financier, Nicolas Mazloum. D'autres personnalités, comme le responsable juridique du Fonds paritaire, Xavier Delpy, ou bien le responsable de l'animation du réseau des OPCA et des OPACIF, Vincent Caputo, ont facilité mon intégration en m'aidant à la compréhension de l'écosystème dans lequel je me situais dorénavant. Toutefois, celui qui a occupé un rôle déterminant dans ma formation est bien Christophe Coriou. Dans la mesure où mon travail consistait à assister le sien, le secrétaire du CNEFP n'a pas ménagé ses efforts pour faciliter ma prise de poste et ma compréhension des « arcanes » du fonctionnement paritaire. Dès le départ, il m'a associé à la plupart des tâches visant le fonctionnement du CNEFP, en veillant à assurer une certaine progressivité dans leur délégation. Au début, mes missions se sont principalement concentrées sur la réalisation du travail de veille, l'organisation des séances de l'instance d'évaluation et la rédaction des comptes rendus de séance, avant de s'élargir au fur et à mesure à la préparation d'études préalables en amont de chaque nouvelle évaluation, à la rédaction des cahiers des charges et à la gestion des relations avec les équipes d'évaluation mandatées dans le cadre des travaux. Tout au long de ce processus de professionnalisation, Christophe Coriou a veillé à enrichir ma compréhension de la nature des rapports entre les syndicats de salariés et d'employeurs au niveau confédéral mais

[17] Cette sélection n'est pas un acte isolé du processus institutionnel que nous étudions dans cette thèse. Comme le montre le chapitre IV, elle constitue un élément du processus de définition de la méthode légitime de l'évaluation de politiques.

également de la place de l'Etat et de son administration dans la régulation d'ensemble. Particulièrement impliqué dans la gestion paritaire du FPSPP et dans l'animation des réseaux territoriaux du Medef, il m'informait régulièrement des débats en cours et des enjeux liés à la formation pour son organisation. En outre, en tant que partisan de l'évaluation, il me livrait régulièrement ses impressions sur tels ou tels travaux tout en me faisant part de ses convictions personnelles à ce sujet.

4.3. Réorientation scientifique et sérendipité

L'appui à l'élaboration de demandes institutionnelles d'évaluation a donc constitué le cœur de mon travail salarié. Au sujet de ma recherche, celle-ci s'est initialement portée sur les enjeux de la formation professionnelle dans les petites entreprises. Mes réflexions m'ont conduit à interroger son développement et ses usages au sein des groupements d'employeurs en tant que dispositif de mutualisation des risques de l'emploi[18]. Fédérant une grande majorité de petites et moyennes entreprises (TPE / PME), les groupements sont des cadres concrets de mise en œuvre d'une approche territoriale de l'emploi et de la formation professionnelle. Sous cet angle, ils sont porteurs *a priori* d'un fort potentiel de renouvellement des pratiques de formation professionnelle (formes, contenus) en raison de la dynamique de diversification des emplois proposés (plurisectoriels dans certains cas) et des spécificités de travail qu'ils induisent (poly-compétences, compétences transversales). L'appui de ces groupements à leurs entreprises adhérentes (conseil, gestion du personnel, recrutement, expertise), de même que leur inscription dans les réseaux de l'action publique locale pour l'emploi, sont aussi des éléments à considérer pour appréhender les modes d'usage de la formation par les salariés « à temps partagé » et les petites entreprises engagés

[18] Sous l'angle juridique, le groupement d'employeurs (GE) se présente sous la forme d'une association (loi 1901), à but non lucratif (en rapport au délit du marchandage), avec l'objet unique de mettre ses salariés à la disposition de ses membres. Les membres du GE (les fondateurs et les adhérents ultérieurs) sont des personnes physiques ou morales. Les salariés sont liés au GE par un contrat de travail écrit, dans le cadre de l'application d'une même convention collective. Ils sont ensuite mis à disposition par un contrat de mise à disposition dans une ou plusieurs entreprises adhérentes. En proposant du temps de travail partagé, le groupement tente de concilier l'externalisation de l'emploi par l'entreprise, source de flexibilité, et une internalisation associative fondée sur la mutualisation de la responsabilité de l'emploi au sein du groupement (Zimmermann, 2011).

dans cette relation tripartite de l'emploi. Au fur et à mesure de son avancement, cette recherche s'est focalisée sur les conséquences de cette nouvelle forme d'emploi, en particulier au niveau des groupements plurisectoriels et à caractère d'insertion et de qualification, sur les modes de régulation professionnelle, sous l'angle notamment de l'entretien des qualifications des salariés et du développement économique des petites entreprises.

Malgré mon intérêt pour ce sujet et mon engagement de départ, j'ai abandonné cette perspective de travail au début de l'année 2012. Plusieurs raisons justifient cette décision.

La première tient à la dissociation entre le contenu de ma recherche et mon activité professionnelle. Leur éloignement m'a fait craindre le risque d'une « dispersion », faute de connexion entre ces deux domaines. D'un côté, je redoutais de ne pas trouver dans ma recherche une ressource pour mon activité de travail, d'autant que son rythme commençait à s'accélérer. De l'autre, j'anticipais les limites de mon implication sur le terrain du fait des contraintes de temps de mon activité salariée.

La seconde découle de la survenue d'une succession d'épisodes d'étonnement suite à ma prise de poste. Tout d'abord, j'ai été surpris du décalage entre le moment de l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009, créant le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP), et le moment d'installation effective de l'instance (mai 2011) : pourquoi les partenaires sociaux ont-ils tardé à mettre en place leur instance d'évaluation alors que, dans le même temps, l'évaluation systématique des politiques et des dispositifs a été considérée comme un principe de bonne gouvernance ? Ensuite, l'écart entre les intentions affichées et leur réalisation concrète a constitué une seconde source d'étonnement. Les partenaires sociaux et les experts siégeant au sein de l'instance n'ont pas inclus dans leur champ d'intervention un certain nombre de missions définies dans l'ANI du 7 janvier 2009[19]. Même si la poursuite de la principale mission de l'instance, à savoir « mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle », constituait en soi un vaste programme, il m'importait de saisir les motifs de ce choix,

[19] En l'occurrence, je pense à « évaluer la satisfaction des entreprises ; évaluer la satisfaction des différents publiques bénéficiaires ; évaluer et assurer le suivi détaillé et régulier des programmes mis en œuvre dans le cadre des financements accordés par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ainsi que l'adéquation entre les publics visés, les actions et le niveau des financements engagés ; diligenter des audits auprès des instances paritaires de gestion de la formation professionnelle ».

d'autant que l'orientation générale des travaux m'apparaissait encore floue au moment de mon arrivée. Ensuite, j'ai été frappé par le traitement discursif réservé à la thématique de l'évaluation. À force de discussions avec les salariés du FPSPP et les syndicalistes siégeant au sein des commissions et instances nationales, la question de l'évaluation se présentait à moi comme un vaste continent de significations variées, parfois antagonistes. D'un côté, il y avait les « partisans » de l'évaluation, qui considéraient que son déploiement était une nécessité politique, gestionnaire, sinon historique. De l'autre, les « détracteurs », qui suggéraient que son recours conduisait à davantage de contrôle et de complexité du système. De même, il y avait les « sceptiques », qui reconnaissaient une certaine importance au sujet tout en restant dubitatif quant à sa portée sur les cadres d'action (politique, gestionnaire, négociation). Enfin, les « sans opinions » et ceux qui se déclaraient ne rien y comprendre. Le sujet leur apparaissait nébuleux, flou ou ennuyeux. Bien souvent, ils esquivaient le sujet afin de parler d'autre chose. Si les « partisans » et les « sceptiques » ont représenté l'essentiel de mes interlocuteurs, nos discussions restaient néanmoins la plupart du temps situées à un niveau normatif et globalisant. Le discours était principalement centré sur les intentions politiques et leurs grands principes (rationalisation, transparence, clarté, performance, responsabilité), évacuant souvent *de facto* une dimension plutôt descriptive, voire analytique de l'évaluation et de ses processus concrets. En la matière, mes interlocuteurs se faisaient rares lorsqu'il s'agissait de clarifier ce à quoi renvoyait l'évaluation sous l'angle de son organisation, de ses méthodes ou bien des conditions de réception de ses produits par les destinataires finaux (organisations syndicales et patronales, structures et instances paritaires, autres instances d'évaluation du champ, etc.). Cet « isolement cognitif » m'a interpellé d'autant que la création du CNEFP posait de façon entière ces questions. Dans le même temps, cet isolement s'est accentué avec la faible documentation, qu'elle soit de nature scientifique ou pratique, traitant de façon directe de l'expérience similaire à laquelle je participais, c'est-à-dire la constitution d'une instance d'évaluation d'origine paritaire. Certes, de nombreux travaux ont porté sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques de formation professionnelle en France, étudiant ses formes au niveau national et régional sous l'angle de la problématique du pluralisme. En outre, la littérature consacrée à l'évaluation des politiques publiques fourmillait d'études de cas relatant les enjeux et les obstacles liés à la « gouvernance » de l'évaluation. Enfin, il existait d'innombrables guides et supports pour accompagner le lancement d'une démarche d'évaluation de politique. Malgré tout, l'examen d'expériences évaluatives issues des relations professionnelles et

s'appréciant dans le cadre de dispositifs paritaires restait absent. Au mieux, le sujet s'inscrivait de nouveau dans un registre normatif et globalisant. Au vu de ces éléments, j'ai donc commencé à m'interroger sur le caractère original du dispositif auquel je contribuais et l'intérêt à en rendre les ressorts intelligibles.

4.4. Une marginalité sécante et ses potentialités heuristiques

En mars 2012, mes directeurs de thèse (Vincent Merle et Arnaud Mias) m'ont donné leur accord pour engager ce revirement, de même que le CNEFP dans son ensemble ainsi que la direction du FPSPP. Sandra Enlart a encouragé ce projet en considérant qu'il pouvait constituer un bon analyseur de la vie paritaire dans le champ de la formation professionnelle. Les partenaires sociaux du CNEFP ont également approuvé ce choix considérant que ce travail contribuerait à améliorer leur maîtrise d'une pratique encore méconnue. De son côté, Bernard Abeillé, le directeur du FPSPP, a validé cette orientation en me réaffirmant son soutien pour ce travail.

Si cette adhésion collective a soutenu le démarrage de ma nouvelle recherche, j'avais toutefois conscience qu'elle n'allait pas de soi dans un contexte de dispositif CIFRE où les contours de la recherche du salarié-doctorant se définissent préalablement avec l'employeur selon ses propres nécessités stratégiques ou opérationnelles. Cependant, dans mon cas, la situation s'est écartée de ce schéma. La création de mon poste a résulté d'une décision des partenaires sociaux pour équiper leur politique d'évaluation définie par l'ANI du 7 janvier 2009 sur la formation professionnelle. Bien que validé dans ce sens par le Conseil d'administration du FPSPP en juillet 2011, mon poste n'a pas contribué à la constitution d'une fonction évaluative interne à l'organisation (création d'une mission, ouverture d'un service *ad hoc*), ce qui explique en partie le détachement relatif de mon employeur à l'égard de mon activité. À l'inverse, il a visé le soutien du fonctionnement d'une instance d'évaluation « externe » d'origine conventionnelle sans personnalité morale, reposant pour l'essentiel sur l'adhésion et l'engagement volontaires de ses membres. Ainsi, bien qu'étant encadrée par le FPSPP au plan juridique, mon activité de travail est restée en marge du fonctionnement interne de la nouvelle structure paritaire. Dans cette configuration, le contrôle hiérarchique de la structure d'accueil était quasiment inexistant. Celui-ci avait été

délégué au secrétaire et à la présidente du CNEFP. Ce sont eux qui informaient le directeur du FPSPP de la qualité de mon travail. C'est également par leur intermédiation que des demandes spécifiques concernant mes missions étaient exprimées (déplacements, absences, primes, sanctions).

Cette clarification de l'organisation de mon poste de travail souligne son caractère atypique par rapport au schéma dit « classique » de réalisation d'un travail de recherche en entreprise (dispositif CIFRE). De plus, elle met en avant les potentialités heuristiques attachées à ce poste au regard de la posture de « marginal sécant » qu'il me conférait.

Du côté du FPSPP, j'étais pleinement intégré au sein du collectif de travail. Je disposais de mon propre bureau, on m'invitait aux manifestations internes, on me sollicitait parfois pour des besoins ponctuels. De plus, je disposais de mon propre accès au serveur interne ce qui me permettait de consulter l'ensemble de la documentation (notes diverses, comptes rendus des instances décisionnelles, appels à projets, maquettes financières…) produite par l'organisation. Par ailleurs, l'ambiguïté de ma position (chargé d'études et chercheur, membre du personnel mais « détaché » pour le compte d'une instance politique à caractère scientifique) me conférait une capacité importante pour obtenir de l'information, sans préoccupation hiérarchique, en échange de rétributions diverses, qu'elles soient de nature symbolique, amicale ou professionnelle. En jouant sur l'étiquette du « chercheur », mes interlocuteurs acceptaient d'autant plus facilement mes sollicitations, que ce soit pour me présenter leur travail ou bien pour aborder tel ou tel sujet en lien avec mes préoccupations de recherche. En échange, en tant que « chargé d'études », je répondais à leur besoin de compréhension concernant les travaux du CNEFP. Par ailleurs, je leur transmettais des informations utiles pour équiper leurs propres activités.

En tant que « cheville ouvrière » du CNEFP, j'étais impliqué de façon directe dans le cours des interactions. Toutefois, ma participation était spécifique. Les experts et les représentants syndicaux et patronaux ont pris l'habitude de se réunir une fois par mois, chaque premier mercredi, pour organiser leur séance plénière. C'est notamment au cours de ces séances que les principales orientations étaient définies et validées. En amont, mon rôle consistait à préparer les documents de travail et à envoyer les invitations. L'ordre du jour était défini par la présidente du CNEFP, en lien avec le secrétaire général. Durant chaque

séance, je disposais de 10 minutes de temps de parole pour présenter une note d'actualité sur les études, recherches et évaluations achevées et / ou en cours dans le domaine de la formation professionnelle. En dehors de ce moment, j'interférais peu dans les débats, sauf lorsque l'on sollicitait mon avis. Mon rôle principal consistait à prendre des notes pour la rédaction des comptes rendus. Dans ce cadre, je m'attachais à retracer les discussions entre acteurs en veillant à restituer le plus fidèlement possible le sens de leurs propos. Chaque compte rendu était relu par le secrétaire général puis adressé à l'ensemble des membres du CNEFP pour validation. Par ailleurs, en encadrant mes missions et en m'associant à ses réflexions, Christophe Coriou a facilité ma prise de poste et ma compréhension des rapports sociaux. Dans le même temps, c'est par son intermédiation que mes premières relations se sont nouées avec les représentants syndicaux et patronaux membres du CNEFP, mais aussi avec les responsables du FPSPP. Un certain nombre de mes interlocuteurs m'associait à Christophe Coriou. Cette identification est importante à relever dans la mesure où elle pouvait, dans certains cas, conditionner mes interactions selon les représentations (positives ou négatives) et les positionnements (proches, éloignés, conflictuels) de mes interlocuteurs vis-à-vis de ce dernier. Dans la mesure où mon encadrant était un permanent professionnel du Medef, exerçant différents mandats au sein des instances décisionnelles du FPSPP et contribuant à l'élaboration des stratégies revendicatives de son organisation, certains représentants syndicaux pouvaient censurer leurs propos lors de nos échanges. A l'inverse, d'autres pouvaient chercher à les instrumentaliser pour exprimer une critique ou transmettre un message. La même dynamique s'opérait du côté des représentants patronaux et des responsables du FPSPP. Certains acceptaient de me rencontrer par sympathie et considération envers mon encadrant tandis que d'autres tentaient par mon intermédiaire de se rapprocher de lui pour des motifs extérieurs à notre rencontre (stratégique, politique). Ce processus d'identification a constitué à la fois un élément central de mon acceptation au sein des différents collectifs mais aussi une modalité de construction de mon propre matériau d'enquête.

4.5. Auto-analyse et protocole de recherche

En prenant pour objet d'étude une activité sociale se confondant avec ma propre pratique professionnelle, j'ai considéré l'ambigüité de ma position de chercheur comme un aspect

essentiel de ma démarche. Au fil de la réflexion, il m'a fallu considérer les ressources et les contraintes que cette situation impliquait sur mes interprétations, la production de mon matériau et les opérations enquêtes.

Dans un premier temps, les atouts de ma position de « salarié-doctorant », à la fois dedans et dehors, intégré au sein des collectifs et en même temps situé à leur marge, s'exprimaient clairement. Tout d'abord, je pouvais compter sur une insertion de longue durée au sein du milieu et des groupes que j'enquêtais. Cette situation m'offrait la possibilité d'observer les conduites d'acteurs dans des situations diverses tout en percevant les « ambiances » où elles se déroulaient. Elle me permettait en outre d'assister à des « évènements », c'est-à-dire des situations imprévues de changement et de crise, révélant des aspects latents de mon objet d'étude. Ensuite, je disposais d'un accès sans équivalent aux pratiques non-officielles de la vie des instances. J'étais attentif aux multiples aspects contenus dans les pratiques les plus « banales », c'est-à-dire celles étant le plus souvent occultées par les acteurs, car engagés dans leurs actes ou instruits par l'habitude. Le champ d'exploration était large. Il pouvait comprendre les rituels de séances établis au CNEFP (occupation physique de l'espace, répartition de la parole), les relations sociales vécues au FPSPP (rapport entre services, préparation du conseil d'administration), ou encore les interactions entre représentants syndicaux, patronaux et étatiques (réseau d'affinités, conflits) dans le cadre de situations diverses (évènements publics, gestion paritaire, projets). Enfin, je disposais d'une réelle capacité à multiplier les « situations de parole » pour comprendre le déroulement des choses. Au fur et à mesure de mon insertion, mes contacts se sont étendus et les registres de communication se sont diversifiés. D'un côté, le développement de l'activité du CNEFP me permettait de côtoyer davantage d'acteurs contribuant à sa réalisation (directeurs d'OPCA, cabinets d'étude et de conseil, centres d'étude et de recherche) ou destinataires de ses produits (CPNFP, CNFPTLV, Société française de l'évaluation). De l'autre, la banalisation de ma présence et la stabilisation de mon identité professionnelle m'ont permis – dans certains cas – d'assouplir, voire de déritualiser mes relations. Tout comme mes interlocuteurs, je variais mes propres attitudes selon les moments et les contextes. Le déclenchement de « paroles privées » durant des rencontres informelles (événements publics, rencontres inopinés, déjeuners, bavardage de couloirs) me permettait de nuancer les « paroles publiques », souvent teintées de « langue

de bois », ce qui m'offrait la possibilité de repérer des contradictions, des ambivalences, voire des tensions.

En dehors de ces apports heuristiques, propres à l'enquête ethnographique, ma position de « salarié-doctorant » me confrontait également à un certain nombre de difficultés. La première que j'ai déjà mentionnée était cette identification de ma personne à mon encadrant professionnel. Compte tenu des effets d'autocensure (résistance, refus, inhibitions) qu'elle était susceptible de générer dans mes interactions, en particulier auprès des représentants syndicaux, je devais mettre en place des « stratagèmes » afin de regagner un rôle plus favorable au profit d'une démarche de découverte et de connaissance. Sur ce point, la méthode de l'entretien semi-directif s'est révélée utile pour recréer les conditions d'un échange à valeur heuristique. D'un côté, elle m'offrait la possibilité de rencontrer mes interlocuteurs en dehors des cadres classiques d'exercice de leurs mandats, notamment en me rendant directement au sein de leurs confédérations. De l'autre, elle me laissait une marge de jeu pour réaffirmer ma propre posture (celle d'apprenti sociologue) ainsi que mon appartenance institutionnelle (chercheur au CNAM affilié au CRF, puis au LISE[20]). Enfin, elle me permettait de réinsérer le discours dans un registre descriptif, facilitant en retour son analyse. Une autre difficulté est la prégnance des discours conventionnels et stéréotypés (« langue de bois ») sur le rôle de l'évaluation, sa pratique et ses usages dans le domaine de la formation professionnelle. À force de répétition, cette tendance a constitué en elle-même un événement à valeur heuristique. Le contournement de mes interrogations portant sur les aspects matériels et organisationnels de l'évaluation signifiait dans certains cas que mon interlocuteur accordait davantage d'importance à la mise en scène des efforts menés qu'à la réalité des résultats obtenus. Dans d'autres, cela renvoyait à une réelle absence de maîtrise du sujet ou bien de son évacuation (ou éloignement) des réflexions et des stratégies syndicales. Ainsi, si ces stratégies discursives permettaient d'appréhender les significations d'acteurs, elles limitaient en revanche la compréhension des processus concrets

[20] Ce changement de laboratoire est intervenu suite au décès de Vincent Merle en mai 2013. Compte-tenu de mon appartenance disciplinaire à la sociologie et de ma spécialisation aux domaines de l'évaluation et de la formation professionnelle pour adultes, j'ai sollicité Fabienne Berton, socio-économiste et spécialiste de ces questions, pour assurer mon encadrement de recherche. Fabienne Berton a exprimé un vif intérêt pour mon projet de recherche d'autant qu'il faisait écho à ses propres travaux sur l'évaluation des politiques publiques de formation professionnelle. Dans la mesure où ma future directrice de thèse était rattachée au Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique (LISE), j'ai donc rejoint le LISE en septembre 2013.

d'évaluation. Sur ce point, l'étude du « système d'action concret » (Crozier, Friedberg, 1977) du CNEFP et l'analyse de trois cas singuliers de travaux évaluatifs (chapitre 5) ont constitué des outils efficaces pour replacer l'évaluation en tant que produit des interactions entre acteurs agissant dans des cadres localisés. Enfin, une troisième difficulté – et non la moindre – concernait mon exposition aux critiques visant ma « complicité intellectuelle » avec l'objet de recherche. Mon « engagement » professionnel ne risquait-il pas de compromettre mon travail de chercheur en sciences sociales, dont la finalité majeure est la production d'une connaissance claire et véridique ? Je me soumettais à l'accusation de « duplicité » en laissant craindre que ma prétention à objectiver des faits masque en réalité une attitude « politique » violant du même coup la règle de la neutralité axiologique. Pour contrer ces accusations et préserver le caractère scientifique de ma démarche, il m'a fallu établir une éthique de recherche empruntant à la sociologie compréhensive d'inspiration wébérienne quelques règles de conduite. Tout d'abord, j'ai repris à mon compte cet impératif déontologique : « il faut d'abord dire le vrai, dire ce que l'on croit sincèrement être la vérité, après s'être efforcé de l'approcher » (Taguieff, 1988, cité par Barbier, 2008 : 166). Guidé par cette orientation éthique – qui informe de mon propre rapport aux valeurs – mon but a consisté à être le plus objectif et le plus rigoureux possible au moment de l'analyse des faits et de l'administration de la preuve. Durant cette recherche, j'ai donc fixé une série de règles pratiques pour mon travail. La première a répondu à la nécessité de ne pas juger de façon hâtive les personnes et les activités en tentant de « comprendre par interprétation les actions orientées significativement » (Weber, 1995 : 33). La seconde a concerné le contrôle scientifique de mon travail par mes pairs. Tout au long de cette recherche, les contacts établis avec d'autres doctorants, sociologues et chercheurs de sciences voisines, de même que mes contributions à des revues et à des forums scientifiques (journées de mon laboratoire, colloques…), ont constitué pour moi des moments pour « tester » mes énoncés et mes hypothèses, mais aussi pour soumettre mon argumentation à la critique. Une troisième règle a été mon attachement à la description des faits, qu'ils soient « petits » ou « grands », « valorisants » ou bien « désagréables ». Cette « défense des faits » (Barbier, 2008) m'a semblé d'autant plus nécessaire pour rendre compte de l'incertitude, de la contingence et du caractère problématique de l'évaluation. Une quatrième a visé à me prémunir du risque de « débordement » de l'interprétation sauvage (subjective, imaginative, sympathique, intuitive…). Sur ce point, j'ai poursuivi un effort de stratification des matériaux et des opérations d'enquête selon leur degré de « consistances » tout en veillant à différer

l'induction autant que possible afin d'atteindre une « saturation » de mes hypothèses de départ (Schwartz, 1993).

En définitive, le « cœur » empirique de ce travail a reposé sur une immersion de quatre années (2012-2016) au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Outre l'observation directe des conduites d'acteurs et des situations dans lesquelles ceux-ci traitaient d'évaluation, ma recherche a reposé sur l'exploitation de 31 entretiens référencés en annexe. Ont ainsi été rencontrés des responsables syndicaux et patronaux, au niveau des confédérations et des fédérations professionnelles, des fonctionnaires d'Etat, des scientifiques, des consultants et des techniciens dans les organismes paritaires. Ces entretiens ont été relativement longs, entre une heure et demie et deux heures. Leur conduite s'est toujours appuyée sur un guide d'entretien incluant une consigne préalable, des axes de réflexion et un questionnement. Chaque guide était mémorisé en amont des entretiens afin de conserver une certaine fluidité dans les échanges. La plupart des entretiens ont été enregistrés et retranscrits pour les besoins de l'analyse. Rares ont été les cas où les interviewés ont refusé d'être enregistrés. Les consignes de confidentialité étaient systématiquement rappelées. Certaines personnes rencontrées, qui ont suivi les travaux du CNEFP sur une longue période, ont été sollicitées deux ou trois fois pour un entretien formel, au fil de l'actualité de la formation continue et l'avancée de ma réflexion. Cette réitération a permis d'affiner des hypothèses et de croiser les regards rétrospectifs sur le processus d'institutionnalisation de la pratique d'évaluation. Hormis les entretiens semi-directifs, un travail documentaire a été conduit portant principalement sur quatre types de sources :

- Mes propres notes d'observation consignées dans des carnets. Leur exploitation a permis de retracer la progression de ma réflexion et de repérer des évènements refoulés de l'enquête à caractère heuristique (2012-2016) ;
- La presse spécialisée dans le domaine de la formation professionnelle (AEF info ; Inffo Formation), de manière exhaustive sur la période 2006-2007, et plus ponctuelle ensuite ;
- La littérature à usage exclusivement interne, qu'elle soit produite par le FPSPP, le CNEFP, les cabinets d'étude et de conseil ou par les organisations syndicales et patronales. Ce matériau, d'une extrême hétérogénéité, se divise lui-même en plusieurs catégories classées selon leur degré de contingence et de certification.

Il y a la littérature dont le contenu a fait l'objet d'une validation paritaire (relevés de décision, comptes rendus, cahiers des charges publiés, rapports d'activité…), celle dont le contenu n'a pas été validé mais appuyant les décisions (notes d'intention, comptes rendus de groupe technique, supports de travail, notes d'étapes…) et celle relative à ma correspondance professionnelle (mails, notes internes, courriers)

- La littérature officielle à caractère institutionnel et public (rapports d'activité, rapports d'évaluation, débats), produite depuis la création du FPSPP en 2010 jusqu'à son remplacement par France compétences en 2019.

Enfin, dans l'optique d'objectiver les comportements syndicaux en termes d'engagement au sein des instances paritaires, ce travail de documentation a été complété par une analyse statistique reposant sur l'exploitation des listes de présence aux réunions du CPNFP, du FPSPP et du CNEFP, dont la méthodologie est présentée plus en détails dans le corps de la recherche.

5. Déroulement de la thèse

Le plan d'exposition de cette thèse découle de notre ambition de saisir dans son ensemble le processus d'institutionnalisation de l'évaluation paritaire dans le domaine de la formation professionnelle continue. Dans cette perspective, il s'attache à reconstituer sur le moyen terme la trajectoire de ce processus, entendu comme « les dynamiques par lesquelles les règles et les procédures apparaissent, se développent au point de constituer un espace social et produisent en définitive des comportements chez les acteurs qui les ont générées et / ou intégrées » (Lascoumes, Le Galès, 2007 : 98). En introduction, cette trajectoire est resituée dans un contexte large de transformations des relations professionnelles en France et d'institutionnalisation des pratiques de connaissance dans le champ de la formation professionnelle (chapitre 1). En « plantant le décor » sous cet angle, nous entendons ainsi replacer l'objet de cette recherche dans son contexte « structurel » selon la terminologie d'Anselm Strauss (Strauss, 1978). Ensuite, nous envisageons la question de la genèse instrumentale de l'évaluation (partie 1). La constitution de l'évaluation comme enjeu politique (chapitre 2) et les problématiques liées à son opérationnalisation (chapitre 3) sont appréhendées. Dans les deux cas, nous éclairons ces processus à la lumière des rapports de

force se nouant entre les partenaires sociaux et l'Etat en vue de la maîtrise de l'affectation des fonds de la formation professionnelle et des modalités d'appropriation de cet enjeu entre les organisations syndicales et patronales. Nous entendons ainsi mieux saisir comment l'évaluation s'est « frayée un chemin » dans un contexte paritaire marqué par un encadrement strict et protéiforme de l'Etat et dont les acteurs sociaux ont pour trait commun de ne pas maîtriser les implications pratiques (politique, théorique, organisationnelle) de l'évaluation. Ces aspects nous conduisent notamment à mettre l'accent sur le rôle central des experts dans ce processus d'apprentissage. Par la suite, nous explorons le « travail d'organisation »[21] de l'évaluation (partie 2). La mise en place d'un dispositif national d'évaluation des politiques paritaires (chapitre 4) ainsi que la conduite de ses premiers travaux d'évaluation réalisés entre 2011 et 2015 (chapitre 5) sont examinées. Dans ce cadre, notre attention se porte sur le processus de mise en forme de ce dispositif à travers l'explicitation des règles liées à son fonctionnement, des caractéristiques de son système d'acteurs et des modes de définition de sa méthodologie d'évaluation. Ce travail d'organisation de l'évaluation est ensuite confronté à sa mise en pratique concrète à partir de l'analyse de trois évaluations initiées en 2011, 2012 et 2014. En ciblant cette fois-ci le travail d'évaluation à l'œuvre, nous mettons en lumière les obstacles et difficultés rencontrées par les acteurs engagés dans leur réalisation tout en pointant les ajustements et les solutions provisoires visant à les surmonter. Enfin, dans une partie conclusive, nous étudions ce qui constitue les marqueurs d'une institutionnalisation fragile de l'évaluation au sein de l'environnement paritaire de formation professionnelle (partie 3). Dans cette perspective, nous explorons la gamme des effets (positifs et négatifs) induits par le travail d'évaluation (chapitre 6) ainsi que les nouveaux arrangements institutionnels initiés par la réforme de 2014 de la formation professionnelle (chapitre 7).

[21] Nous empruntons ici l'expression à Gilbert de Terssac (2003).

1.Le registre de l'évaluation et son introduction dans les relations professionnelles de la formation professionnelle continue

S'interroger sur le développement de l'évaluation dans le champ des politiques paritaires de la formation professionnelle n'est pas une tâche aisée dans la mesure où il n'existe pratiquement pas de littérature scientifique sur le sujet. Cet « angle mort » se confronte pourtant à l'acuité du phénomène. Comme le souligne Olivier Mériaux (2015) dans son étude sur le suivi et l'évaluation des accords nationaux interprofessionnels, il existe aujourd'hui « un mouvement de rationalisation des processus de négociation qui ne va pas de soi dans la culture française des relations sociales » (Mériaux, 2015 : 12). Cette déshérence n'est donc pas à considérer comme une limite mais plutôt comme un nouveau terrain d'investigation, susceptible de renouveler la compréhension de notre système de relations professionnelles, que ce soit au prisme de ses caractéristiques héritées de l'histoire ou bien de ses inflexions récentes.

Ce chapitre introductif ne prétend pas engager une archéologie sociologique du phénomène évaluatif dans les relations professionnelles. Il propose plus modestement de cerner, à partir d'une série de variables, les raisons de ce relatif désintérêt ainsi que les conditions qui ont favorisé l'émergence de l'évaluation dans le champ conventionnel, et particulièrement dans celui de la formation professionnelle. Cette exploration se fonde en priorité sur l'étude des travaux en sociologie et en droit dans le domaine des relations professionnelles.

Dans une première partie, nous tentons de comprendre la faible implantation de la pratique de l'évaluation des « produits » de la négociation collective. Cette piste de réflexion nous conduit à questionner les approches générales de la négociation, le rapport syndical à l'expertise et la professionnalisation de la négociation. Dans une seconde partie, nous repérons les facteurs concourant au développement de l'évaluation dans le champ des relations professionnelles. Nous insistons sur l'accroissement des enjeux cognitifs au regard

des inflexions récente de ce champ (complexification, imbrication des niveaux, recherche d'autonomie par ses acteurs, centralité des pouvoirs publics). Dans une troisième partie, nous montrons en quoi la formation professionnelle se présente comme un domaine de l'action publique propice au développement de l'évaluation dans l'espace conventionnel. Dans cette optique, nous rappelons les caractéristiques qui ont fondé son « régime paritaire » puis nous décrivons les initiatives de l'Etat dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques dans ce champ.

1.1. Evaluation et négociation collective : une relation absente

Afin d'entamer notre réflexion sur l'institutionnalisation de la pratique de l'évaluation dans le domaine de la formation professionnelle continue, il s'avère utile de s'interroger en premier lieu sur les raisons qui justifient le faible traitement accordé à cette pratique dans le cadre de la négociation sociale.

Dans un premier temps, nous montrons que les théoriciens de la négociation se sont davantage concentrés sur la modélisation des processus de négociation plutôt que sur la gestion conjointe de ses « produits ». Dans un second temps, nous tentons de comprendre les motifs de ce paradoxe au regard de l'externalisation de l'ingénierie syndicale dans le domaine des activités expertes. Dans un troisième temps, nous confrontons ce paradoxe de départ au déficit de professionnalisation de la pratique de négociation en France.

1.1.1. Un encadrement procédural peu théorisé

Par contraste à l'analyse des politiques publiques qui accorde une place centrale à l'évaluation des résultats notamment depuis la popularisation du modèle séquentiel de Jones[22] dans les années 1970, les chercheurs spécialisés de la négociation ont rarement

[22] L'approche séquentielle découpe l'action publique en cinq étapes différentes et successives : identification d'un problème, formulation d'une politique, prise de décision, mise en œuvre et évaluation des résultats. Souvent convoqué à des fins didactiques, une telle approche a fait l'objet de multiples critiques : les étapes sont difficiles à distinguer dans la réalité, elles sont parfois inversées et ont entre elles de nombreux effets de rétroaction. Pour en savoir plus sur l'entrée séquentielle, se référer à Kübler, Maillard (de) (2009).

abordé la question de front, sinon en creux. Dans *Sociologie de la négociation*, Reynald Bourque et Christian Thuderoz (2011) distinguent plusieurs modèles de négociation (distributive, intégrative, mixte, basée sur les intérêts) qui insistent sur le besoin de construire un cadre cognitif partagé durant le travail de négociation. À rebours du modèle distributive[23], celui de la négociation « intégrative » met l'accent sur l'échange d'informations et d'arguments entre les négociateurs afin de dégager une définition commune des problèmes et permettre la recherche de solutions communes. Le modèle de négociation « basée sur les intérêts », inspiré des préconisations de Roger Fisher et William Ury (1981), insiste aussi sur la nécessité de fonder les négociations sur la base d'un « inventaire des solutions possibles », prenant appui sur une communication ouverte des informations pertinentes, mais aussi sur une définition conjointe des résultats de la négociation afin de limiter les litiges entre les parties. Dans un registre proche, le modèle de la négociation « mixte » encourage les acteurs à faire circuler le maximum d'informations (sur leurs utilités, sur leur stratégie…) car « mieux les deux partenaires connaîtront leurs exigences, leur système de valeurs, leurs utilités, et meilleur sera le compromis final » (Adam, Reynaud, 1978 : 140).

Si ces modèles se concentrent principalement sur la phase de préparation des négociations, en pointant la nécessité de bâtir un sens commun grâce au partage de ressources informationnelles entre les parties, ils demeurent cependant muets sur ce que l'on pourrait qualifier de « gestion de l'accord », c'est-à-dire son encadrement procédural (engagements de rencontres périodes, suivi, évaluation des mesures convenues). Tout se passe comme si le développement de la continuité de la négociation occupait une importance moindre au plan analytique contrairement à la construction des accords collectifs. Pourtant les règles issues de ces accords ne se maintiennent pas d'elles-mêmes. Le développement des dispositifs qui prolongent ces règles est partie intégrante de la négociation collective :

> « Leur légitimité n'est pas acquise une fois pour toutes par la signature de l'accord. Elle doit être rappelée par l'exhortation ou par la sanction, c'est-à-dire par l'intervention des autorités en place, mais aussi par l'engagement des parties. Même une règle juridique n'existe que parce que des intéressés l'invoquent ou qu'une autorité la mobilise, parce que des juges en affirment la pertinence en qualifiant l'espère qui leur est soumise, parce que le jugement éventuel (la

[23] Ce modèle se fonde sur une logique de maximisation des gains sur la base d'un jeu à somme nulle qui n'implique pas de communication ouverte entre les négociateurs.

> sanction, l'indemnisation) sera appliqué. C'est une activité incessante qui maintient l'existence des règles d'un accord contre l'usure inévitable des intérêts contraires ou des changements de conjoncture, et surtout contre l'initiative incessante de ceux qui y sont soumis. Cette affirmation est plus évidente encore si l'on considère que la continuité est aussi un développement, que le maintien de la règle est aussi sa capacité de se renouveler dans l'interprétation ou dans la refonte. Les 'structures' ne sont pas établies une fois pour toutes. Les acteurs dans une entreprise ou dans une organisation savent que, tel le Dieu de Malebranche, ils assurent une création continuée. L'accord n'est pas un consensus parce qu'il n'y a pas d'équilibre. Le dispositif marque les points stables autour desquels se développe la continuité de la négociation » (Reynaud, 2003 : 186).

En plaçant ainsi en marge de leur schéma d'analyse la question de l'encadrement (procédural, cognitif) de cette « création continuée », ces modélisations n'évoquent pas la question de l'évaluation des résultats de la négociation, ni celle des processus concrets d'analyse de sa portée pratique. Cette situation est d'autant plus énigmatique qu'un nombre croissant de travaux sur les négociations sur l'emploi évoque leur caractère continu par la mise en place d'un encadrement procédural sous forme d'engagements de rencontres périodiques, de suivi, d'évaluation des actions entreprises. Pour Yves Lichtenberger (2003), le compromis qui se dégage de toute négociation visant à aboutir à des accords de type « gagnant-gagnant » - dont les accords de compétitivité sont exemplaires - « trouve son plein sens étymologique d'un pari commun pris sur l'avenir et sur les fruits d'une coopération. Les règles fixées engagent les parties à se coordonner et à orienter en commun leurs actions en vue d'une évolution et d'un objectif énoncé. » (Lichtenberger, 2003 : 16). Dans ce cadre, l'application de l'accord suppose « non seulement de comporter un dispositif d'évaluation mais aussi un dispositif de suivi des évolutions permettant de corriger les actions en cours afin d'en garantir l'effet au regard des espoirs, souvent différents pour chaque protagoniste, qui y ont été mis » (2003 :16-17). Pour Pierre-Eric Tixier (2007), les transformations des entreprises (pénétration du marché, diversification des statuts des travailleurs, pluralisme des normes) et la croissance de la complexité des enjeux de la négociation collective tendent à déplacer la régulation sociale « vers la construction de valeurs, seules à même de stabiliser les interactions, en permettant de construire un cadre cognitif partagé pour donner un sens à l'action » (Tixier, 2007 : 112). L'essor de la « négociation souple » en entreprise se caractérise par un contenu plus qualitatif (principes généraux, anticipation des gains, mise

en scène de droits et d'obligations…) et par le développement d'un encadrement procédural sous forme d'engagements de suivi et d'évaluation des mesures prises.

Selon ces auteurs, les négociations sur l'emploi impliquent donc un allongement des échanges entre les négociateurs et une responsabilité assumée de leurs engagements que l'encadrement procédural permet d'équiper. Dans cette perspective, la question de l'évaluation des résultats de la négociation occupe une place centrale dans la mesure où elle vise à éprouver une « logique d'engagement » que l'on peut définir ici comme « la participation à une action collective avec des objectifs dont on peut mesurer les résultats » (Reynaud, 2003 : 188).

Toutefois, malgré ces constats, certains travaux nuancent les conditions de mise en pratique de cet équipement procédural. Pour Annette Jobert (2000), la responsabilité assumée des engagements dans la durée peut représenter un risque pour les syndicats : « comment notamment apprécier le respect d'accords qui comportent des engagements imprécis et aléatoires (par exemple sur l'emploi), s'échelonnent dans le temps et dépendent de résultats dont certains sont sujets à interprétation (mesure de la productivité par exemple) ? (Jobert, 2000 : 53). Pour Jacques Freyssinet (2013), la réalisation d'un bilan d'accords à caractère multidimensionnel sur l'emploi, à l'image des ANI du 11 janvier 2008 et du 11 janvier 2013, est une tâche complexe qui relève avant tout du politique : « il n'existe aucun moyen de construire une échelle de mesure qui rende commensurables les différentes composantes de l'accord et permette d'établir un bilan global quantifié soit pour les salariés, soit pour les employeurs. Chaque organisation définit ses propres pondérations qui commandent un choix final binaire : signer ou ne pas signer. Il s'agit d'un choix politique qui reflète une hiérarchie spécifique de priorités et qu'un observateur extérieur n'a aucune légitimité pour apprécier » (Freyssinet, 2013 : 34). Pour Dominique Labbé (2001), la capacité d'intervention réduite des syndicats français en entreprise ainsi que la « dérégulation » de la négociation contribuent à réduire considérablement la capacité à apprécier la portée pratique de la négociation : « Même dans les établissements où existe(nt) encore un ou des syndicats, l'application des conventions existantes n'est guère contrôlée. L'employeur peut ignorer les points qui ne l'arrangent pas et interpréter à sa manière les autres dispositions, du moins tant qu'il évite l'intervention de l'inspection du travail et des tribunaux. Mais, surtout, le système présente l'avantage d'une réglementation douce,

silencieuse et progressive, déréglementation à laquelle les salariés sont censés avoir consenti par l'intermédiaire de 'leurs' syndicats » (Labbé, 2001 : 110).

Dans le cas français, il existe donc un certain paradoxe entre le développement d'accords collectifs liés à l'emploi qui, pour produire leurs effets, impliquent notamment un engagement partagé des négociateurs dans une activité continuée de suivi et d'évaluation des mesures prises, et la relative faiblesse de la mise en pratique effective de cet encadrement procédural. Hormis les raisons évoquées, ce paradoxe peut se comprendre à partir d'autres aspects en lien avec le rapport des syndicats à l'expertise et les caractéristiques du système français de relations professionnelles.

1.1.2. Une régression de l'ingénierie syndicale dans le domaine de l'expertise

L'externalisation des activités expertes des répertoires de l'action syndicale peut s'entendre comme un facteur constitutif de ce paradoxe. Comme le montre Paula Cristofalo (2009, 2013, 2014) à propos du développement de l'expertise auprès des comités d'entreprise (CE), les organisations syndicales ne sont pas parvenues au cours de leur histoire à structurer une capacité d'expertise autonome – entendue comme la production de savoirs scientifiques et techniques utiles au processus de décision – malgré une reconnaissance institutionnelle de l'expertise des conditions de travail. Les raisons de ce relatif échec sont connues : format climat de conflictualité, crainte de l'ingérence pour certains courants du mouvement syndical, opposition patronale à toute expertise échappant à son contrôle, conditions d'exercice des experts. Avec la dynamique de professionnalisation des acteurs de l'expertise à compter du début des années 1990 et la constitution d'un marché organisé et reconnu en direction des élus d'entreprise, ce processus a entrainé « la légitimation d'un nouveau modèle d'action fondé sur l'idée qu'une politique syndicale efficace doit s'appuyer sur une connaissance technique dont ces experts extérieurs sont à la fois source et vecteur » (Cristofalo, 2009 : 83). Dans le cas de la CFDT, Paula Cristofalo montre qu'à partir du milieu des années 1990 l'orientation générale de la confédération a été celle d'un recentrage sur son « cœur de métier » (le syndicat, l'action syndicale) au détriment des IRP[24]. Cette politique s'est caractérisée par « une accentuation de la logique de

[24] Institutions représentatives du personnel.

partenariat avec les différentes structures et à la séparation progressive entre la commande syndicale et la mise en place opérationnelle » (Cristofalo, 2014 : 231-232). Dans cette perspective, les experts sont devenus des partenaires autonomes avec qui les syndicats sont invités à établir des coopérations. La régression de l'ingénierie syndicale dans le domaine des activités d'expertise limiterait donc les capacités des équipes syndicales à assurer une gestion de l'application des accords collectifs. Sa mise en place sous la forme d'une procédure de suivi ou d'évaluation supposerait selon les cas l'établissement d'un partenariat avec une expertise professionnelle autonome mais dont les modalités de définition ne vont pas de soi en particulier dans un contexte où subsiste des tensions latentes entre syndicalisme et expertise : « la notion d'expertise apparaît, aujourd'hui encore, suspecte aux yeux de certains militants. Pour eux, elle implique une professionnalisation accrue et une coupure encore plus forte entre la 'base' et l'encadrement syndicale. L'expertise est pourtant devenue incontournable pour l'efficacité de l'action revendicative et par là, pour une influence des syndicats sur les évolutions économiques et sociales » (Groux, 2010 : 30).

1.1.3. Une professionnalisation récente de la pratique de négociation

L'intérêt limité à la pratique de l'évaluation des résultats des accords collectifs peut également s'envisager sous l'angle de l'évolution des pratiques de négociation et des compétences mises en œuvre. En France, la pratique de la négociation collective est désormais pleinement ancrée dans le quotidien des représentants syndicaux. Elle s'est intensifiée et complexifiée au cours des décennies passées au regard des changements de l'environnement institutionnel. Toutefois, si cette évolution a conduit à une routinisation des pratiques, nombre de représentants de salariés engagés dans ce travail de négociation font part de leurs difficultés pour exercer cette activité jugée complexe, parfois contrainte. Plusieurs éléments justifient cet état de fait, comme l'extension du « champ du négociable », l'alourdissement de l'agenda des négociations ou encore la nature plus qualitative et technique des sujets abordés rendant leur appropriation plus difficile. Comme le montrent Camille Dupuy, Annette Jobert et Elodie Béthoux (2018), cette complexification s'est accompagnée d'une dynamique de professionnalisation du travail de négociation. Les compétences nécessaires à la pratique de la négociation sont désormais bien identifiées chez ceux qui la pratiquent : connaissances (juridiques, gestionnaires, économiques, sociales) ;

savoir-être et savoir-faire issus en grande partie de l'expérience professionnelle et militante, confiance, loyauté et coopération du côté des attitudes. L'appropriation et la maîtrise des informations, la réactivité, l'adaptabilité et la créativité, ainsi que la capacité stratégique étant considérées comme les compétences les plus déterminantes. Toutefois, comparativement à d'autres pays, comme le Québec, cette professionnalisation est un phénomène récent dans le contexte français : « si, en France, les négociateurs bénéficient de formations syndicales, en interne ou au sein des instituts du travail, la réflexion sur la professionnalisation des négociateurs et sur l'acquisition de compétences propres, qui ne soient pas strictement juridiques ou économiques, n'est qu'émergente, même si elle tend à s'affirmer avec le renforcement des obligations et des incitations légales à négocier en entreprise » (Dupuy, Jobert, Béthoux, 2018 : 13). Au Québec, et plus généralement en Amérique du nord, cette dynamique est plus ancienne compte tenu de la structure institutionnelle de son système de relations professionnelles (décentralisation ancienne de la négociation collective dans l'entreprise, conseillers syndicaux dont le métier est la négociation) et de son offre de formation (initiale et professionnelle) à la négociation collective (longue tradition de recherche interdisciplinaire). En France, le « métier » syndical souffre d'un déficit de reconnaissance institutionnelle, tandis que les relations professionnelles ont longtemps été considérées comme un domaine d'études marginal confiné à l'univers du droit et à celui des relations – souvent conflictuelles – entre les organisations syndicales été patronales.

Ainsi, comparativement au Québec où « négocier est un métier, un vrai métier, et [qui] s'apprend (Bourque, Rioux, 2011), la professionnalisation de la négociation collective demeure une réflexion récente en France. Sans doute peut-on établir un lien entre ce décalage et la prégnance dans le contexte français d'une conception singulière de la négociation tendant à surpondérer l'expérience et les savoir-faire militants qui occupent traditionnellement une place importante dans la vie syndicale. Cette conception a sans doute nourri une vision « artistique » de la négociation, fonction avant tout du talent et du parcours du négociateur au lieu d'une vision plutôt « technique », accordant le primat à la formation et à l'acquisition de techniques et outils de négociation. Là encore, cette transition lente entre le travail de négociation à celui du métier de négociateur peut s'interpréter comme un facteur du paradoxe que nous tentons de résoudre ici.

1.2. Les ressorts de l'émergence de l'évaluation

Après avoir dégagé quelques tendances limitant l'ancrage de la pratique d'évaluation dans le domaine de la négociation collective, nous empruntons désormais le chemin inverse en identifiant à travers les inflexions récentes du système français de relations professionnelles celles qui ont encouragé son développement.

Dans une première partie, nous montrons que la complexification croissante de la négociation a entrainé un accroissement des enjeux cognitifs justifiant le recours à l'évaluation comme pratique de connaissance. Dans une seconde partie, nous soulignons que les phénomènes de décentralisation et d'autonomisation de la négociation collective ont justifié son recours dans une logique de régulation des niveaux. Dans une troisième partie, l'accent est mis sur l'enjeu d'autonomie du champ conventionnel et la fonction de légitimation de l'évaluation pour ses acteurs. Dans une quatrième partie, nous pointons que la pénétration de l'évaluation dans le domaine des relations professionnelles est indissociable des transformations de l'Etat et de son action.

1.2.1. Complexification de la négociation collective et enjeux cognitifs

Dans leur ouvrage de synthèse dressant le bilan de l'état des relations professionnelles en France, Annette Jobert et Antoine Bevort (2008) ont identifié quatre évolutions majeures de la négociation collective en France : la diversification de ses lieux (interprofessionnel, branche, entreprise, territoire), l'élargissement de ses thèmes et enjeux (emploi, restructuration, épargne salariale, santé, lutte contre les discriminations…), son articulation croissante avec les politiques publiques (Etat, collectivités territoriales, institutions européennes) et la diversification de ses règles (accords-cadres, règles d'orientation, règles procédurales). Ces tendances fortes ont eu des incidences profondes sur les pratiques de négociation, notamment en complexifiant son déroulement (traitement conjoint de plusieurs thèmes) et en accentuant sa dimension cognitive (production de diagnostics communs, outillages conceptuels). Cet accroissement des exigences cognitives dans le travail de négociation a été décrit par Arnaud Mias (2014) à l'échelle de la négociation collective d'entreprise. Concernant les négociations relatives à l'emploi, l'auteur a qualifié certaines

« pratiques de connaissances »[25] propres au travail des négociateurs comme la capacité à maîtriser les interactions entre les différents sujets abordés, à inscrire les échanges dans le temps et selon une fréquence plus soutenue et à produire un encadrement procédural plus important pour assurer des rencontres régulières, un suivi, une évaluation des actions entreprises.

Si ces effets d'exigences cognitives sur le travail de négociation se sont accentués à l'échelle de l'entreprise, certains indices semblent conforter l'hypothèse de leur extension au niveau de la négociation interprofessionnelle. La signature de l'ANI du 11 janvier 2008 sur la « modernisation du marché du travail » a constitué selon Jacques Freyssinet (2010), un cas exemplaire « d'accord multidimensionnel évolutif de moyen terme ». Considéré comme une première étape dans « la construction d'une flexicurité à la française »[26], cet ANI a entériné l'idée de construction des parcours professionnels qu'il importe d'accompagner quelle que soit la qualification du statut de la personne (salarié ou demandeur d'emploi) dans le but de faciliter au mieux les épisodes de transitions sur le marché du travail. L'accord a couvert de nombreux domaines de la relation salariale (gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), formation professionnelle, assurance chômage, typologie des contrats de travail, insertion des jeunes, etc.) et induit l'empilement de nombreuses règles (de contenu, de procédure, de recommandations). Entérinant dans son principe la reconnaissance des interdépendances entre les différentes facettes de la relation salariale, cet ANI a reposé sur une combinatoire complexe de ses objets, condition nécessaire à sa cohérence et à sa légitimité. Toutefois, si cet accord multidimensionnel sur l'emploi a constitué une novation sous l'angle de son contenu et de ses modes d'articulation entre les divers modes de régulation qu'il suscite, il a engendré dans le même temps une plus grande difficulté pour les négociateurs à appréhender les concessions et les avantages obtenus, accentuant par-là l'importance des enjeux cognitifs : « La complexité des accords et l'incertitude qui pèse sur nombre de leurs domaines font que la mise en œuvre est autant un

[25] L'auteur précise : « entendues dans un sens large comme les pratiques fondant la qualification / définition de la situation, la formulation du projet, de l'objectif commun poursuivi par les négociateurs, l'ouverture et l'exploration des alternatives possibles, la sélection des options, ce qui renvoie non seulement à la collecte et au traitement des informations pertinentes, à la mobilisation de connaissances de natures diverses et à l'expertise, mais aussi au travail argumentatif déployé dans le cours de la négociation et auprès des salariés après la signature. » (Mias, 2014, 42).

[26] Nous empruntons ici les termes de Paul-Henri Antomattei, « Flexicurité : nouvelle victoire de la démocratie sociale », Droit social, février 2012.

exercice d'invention de règles qu'un exercice d'application de règles préalablement définies. L'enjeu n'est pas seulement le suivi et l'adaptation de l'accord mais surtout son évaluation. Chaque partenaire doit en effet, pour savoir s'il a intérêt à poursuivre le jeu et pour actualiser sa stratégie, mesurer les avantages et les coûts associés au système de concessions réciproques en avenir incertain » (Freyssinet, 2003, 162-163). Ainsi, en consacrant le traitement conjoint et combiné de plusieurs thématiques de négociation, cet accord multidimensionnel de l'emploi a élargi et complexifié les compromis possibles, rendant d'autant plus incertaine leur appréciation. Cette caractéristique recoupe avec le renforcement des pratiques de connaissance décrite par Arnaud Mias à l'échelle de l'entreprise.

Les évolutions décrites soulignent ainsi une complexification croissante de la négociation collective au niveau central (interprofessionnel, branche), caractérisée par un double mouvement de décloisonnement et d'élargissement de ses objets. Cette tendance a accru la difficulté du travail de négociation en rendant davantage incertain l'appréciation des coûts et des avantages issus des compromis passés, accentuant d'autant les exigences cognitives ainsi que l'enjeu de connaissance des politiques négociées.

1.2.2. La régulation des niveaux de négociation

L'enjeu de régulation des niveaux de la négociation collective (interprofessionnel, branche, entreprise) est un également un facteur qui stimule le développement de l'encadrement procédural des accords collectifs. Afin d'étayer cette hypothèse, nous examinons ici le contenu de l'ANI du 31 octobre 1995 relatif aux négociations collectives. Notre regard se porte en particulier sur la première partie de l'accord intitulé « articulation des différents niveaux de négociation ». Dans la sous-section qui suit (2.3), nous examinons sa deuxième partie afin d'appuyer une autre hypothèse. Cet accord est un matériau précieux dans la mesure où il établit de façon nette une corrélation entre l'évaluation, la régulation et, comme nous le verrons par la suite, l'autonomie contractuelle.

Signé par l'ensemble des organisations syndicales et patronales, à l'exception notable de la CGT et la CGT-FO, l'ANI du 31 octobre 1995 a marqué l'histoire des relations du travail en proposant une formalisation des modes d'articulation entre les niveaux de

négociation et d'imbrication entre le contractuel et le législatif. Dans son préambule, les signataires[27] de l'accord ont affiché l'objectif de « renforcer le dialogue social et la pratique contractuelle et de se réapproprier la conduite de la politique sociale en faisant prévaloir la négociation collective sur le recours au législateur ». Le premier aspect évoqué dans l'accord porte sur l'articulation des niveaux de négociation. Démarrant par un diagnostic sévère des effets de la loi du 13 novembre 1982, l'accord plaide pour la fondation d'une nouvelle architecture du système de négociation collective. Soulignant les apports et les limites de négociation d'entreprise entendue comme « un mode d'arbitrage de compromis globaux entre les contraintes de compétitivité de l'entreprise et les besoins de ses salariés », l'accord consacre un large développement à la négociation de branche. Il mentionne que son « rôle normatif habituel » vise tout à la fois « la définition des règles applicables à l'ensemble des entreprises et des salariés compris dans son champ d'application », « la régulation de la négociation d'entreprise », l'encadrement « des espaces de liberté » de la négociation d'entreprise ou encore l'élaboration « des dispositifs normatifs applicables dans les entreprises où la négociation collective ne peut aboutir ». Pour garantir le rôle normatif de la branche, l'accord précise que sa mise en œuvre nécessité la création « d'un observatoire de la négociation d'entreprise susceptible d'éclairer et de nourrir les différentes fonctions précitées » mais aussi par « l'organisation dans la branche de rencontres paritaires à périodicité régulière, destinées à examiner les résultats de la négociation d'entreprise et à en tirer les conséquences ». Concernant le niveau national interprofessionnel, l'accord mentionne que son rôle est de « négocier les accords de gestion sociale qui mettent en œuvre des mécanismes de solidarités interentreprises », de contribuer à « l'élaboration de normes à caractère général », ou encore de « fixer les choix stratégiques, de définir les grands équilibres, d'arrêter les objectifs prioritaires et de conférer à l'ensemble des autres niveaux de la négociation la cohérence nécessaire ». Pour garantir l'efficacité et la crédibilité d'ensemble du dispositif de négociation, l'accord entend favoriser la mise en place d'une « véritable interaction entre les niveaux de négociation », impliquant que les partenaires sociaux « se dotent (…) des outils nécessaires pour mieux appréhender, suivre et évaluer les

[27] Rappelons que le 31 octobre 1995 deux ANI ont été conclus, l'un sur la négociation collective et l'autre sur l'emploi. Cette dynamique contractuelle a coïncidé avec l'arrivée de Jean Gandois à la présidence du CNPF. La presse spécialisée a décrit le nouveau président comme un personnage « soucieux de relations sociales rénovées », offrant aux organisations syndicales réformistes un interlocuteur avec qui négocier. (Les clés du social, octobre 2011).

résultats de la négociation d'entreprise et de branche ». En outre, de façon prudente, l'accord suggère que « les partenaires sociaux auraient sans doute intérêt à veiller eux-mêmes plus directement à l'effectivité de l'application des accords qu'ils concluent en se dotant d'outils ou de procédures qu'ils estimeraient appropriés à cet effet ».

En parcourant la première partie de l'ANI du 31 octobre 1995, on note que la question du suivi et de l'évaluation de la négociation collective s'énonce en lien avec la problématique des modes de régulation des niveaux de négociation. Dans le cas présent, l'évaluation s'envisage comme un mode d'expertise visant à équiper les niveaux supérieurs de négociation (interprofessionnel, branche) dans leur fonction de régulation et de surveillance de l'application des accords de niveau inférieur (entreprise). Cet usage de l'évaluation s'inscrit dans le mouvement de décentralisation de la négociation dans l'entreprise et à son autonomisation croissante par rapport à la loi et à la négociation de branche. Cette tendance a été soutenue par l'adoption des lois du 13 novembre 1982 (« Loi Auroux ») introduisant l'obligation annuelle de négociation au sein de la branche et de l'entreprise[28] et le mécanisme de dérogation à la loi par un accord collectif ou à l'accord de branche par un accord d'entreprise. Ces modifications ont fortement déstabilisé le schéma traditionnel de « l'ordre public social »[29] régissant les rapports entre normes légales et conventionnelles, tout comme le modèle de « hiérarchie des normes »[30] et le « principe de faveur »[31]. À partir des années 2000, le mouvement de décentralisation et d'autonomisation de la négociation collective a connu une nouvelle étape avec l'adoption de la loi du 4 mai 2004 (« loi Fillon »)[32], autorisant les accords d'entreprise (ou d'établissement) à déroger dans un sens défavorable aux accords

[28] Au niveau de l'entreprise, tous les ans sur les salaires effectifs, la durée effective et l'organisation du temps de travail. Au niveau de la branche, tous les ans sur les salaires, tous les cinq ans sur les classifications professionnelles.

[29] Forgé à la fin des années 1950, le concept d'ordre public social prévoit que les dispositions législatives et réglementaires sont susceptibles de donner lieu à amélioration par voie de convention collective.

[30] Ce concept régie les relations entre les règles négociées à différents niveaux : ainsi l'accord d'entreprise est subordonné à l'accord de branche, lui-même subordonné à l'accord interprofessionnel.

[31] En cas de litige portant sur l'application de deux normes, le principe de faveur indique que le juge doit faire prévaloir la clause la plus favorable au salarié.

[32] Loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

de branche (ou aux ANI), sauf si ces derniers l'interdisent explicitement[33]. Face à l'accentuation des phénomènes de concurrence, voire d'opposition, entre les régulations de branche et d'entreprise, l'évaluation est ici saisie comme une modalité de (re)médiation sociale, préservant l'exercice de l'autorité des niveaux supérieurs (branche, interprofessionnel) à travers le contrôle d'un univers conventionnel davantage marqué par la fragmentation et l'affrontement.

En somme, face à la décentralisation et à l'autonomisation de la négociation dans les entreprises, l'évaluation s'appréhende comme un outil parmi d'autres pour permettre aux négociations centralisées (interprofessionnelle et de branche) de conserver un rôle important dans la régulation globale.

1.2.3. Quête d'autonomie et comportement « responsable »

Comme nous venons de le voir, la compréhension de la promotion de l'évaluation dans le champ conventionnel est indissociable des recompositions contemporaines de l'institution de la négociation collective en France. L'examen de la seconde partie de l'ANI du 31 octobre 1995 conforte cette hypothèse en dévoilant cette fois-ci une nouvelle facette de la question.

Dans sa seconde partie intitulée « reconnaissance des interlocuteurs et exercice de leurs responsabilités », l'accord du 31 octobre 1995 décline les principes et les modalités en faveur de l'expansion des relations contractuelles. En introduction, il établit que l'efficacité de la négociation collective repose sur un certain nombre de principes comme « la reconnaissance réciproque des interlocuteurs syndicaux et patronaux dans leur identité et leurs responsabilités respectives », « le renforcement de l'effectivité de la représentation collective du personnel dans les entreprises, notamment dans les PME » et « la recherche paritaire de mécanismes qui permettent aux entreprises dépourvues de délégués syndicaux, et à leurs salariés, d'accéder à la négociation ». L'accord définit en outre les modes dérogatoires de négociation dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux. Deux éventualités de dérogation sont posées : des textes négociés et signés soit par des salariés de

[33] Quatre domaines fixés par la loi n'ont pas été concernés par cette mesure (classifications, salaires minima, financement de la formation professionnelle, protection sociale complémentaire).

l'entreprise mandatés par des syndicats représentatifs, soit par des représentants élus du personnel. Ce détail a son intérêt dans la mesure, en cas d'absence de délégués syndicaux, la validation de l'accord est soumise à l'absence d'opposition d'une commission paritaire de branche. Soulignant le caractère expérimental de ces mesures, l'accord précise que « leur application devra faire l'objet d'un suivi régulier particulièrement attentif par les négociateurs de branche ».

Bien que la notion d'évaluation n'apparaisse pas ici de façon explicite, un lien est établi entre l'expression d'une volonté de reconnaissance institutionnelle et l'adoption de certaines « règles de conduite de la négociation »[34] attestant du caractère « responsable » des acteurs dans leur domaine d'intervention. En l'occurrence, l'expérimentation et le suivi des accords d'entreprise conclus en dehors de délégués syndicaux s'entendent ici comme l'affirmation de comportements « responsables ». Cette quête de reconnaissance par l'Etat est une antienne dans un système de relations sociales où la négociation collective se distingue par l'absence de domaine réservé par rapport à la loi et à la réglementation étatique et où le principe même d'autonomie des partenaires sociaux n'est pas reconnu. Et pourtant, dès la fin des années 1960, une « politique contractuelle » a émergé en France avec l'association étroite des organisations syndicales et patronales à la conduite des affaires publiques. De nouvelles combinaisons entre la loi et la négociation se sont mises en place[35]. La loi a tendu progressivement à se négocier. Les procédures de consultation et de concertation avec les

[34] Nous empruntons cette expression à Jacques Barthélémy et Gilbert Cette (2010) qui, dans une perspective assumée d'autonomisation du droit conventionnel, ont défendu la « substantialisation » des règles de conduite de la négociation : « elles doivent contribuer à l'équilibre des pouvoirs entre les parties, à favoriser un comportement de bonne foi des négociateurs et faciliter l'exécution loyale de la convention. Elles sont encore plus importantes si, dans la perspective de construire un droit plus contractuel et moins réglementaire, l'autonomie de la convention est la règle sous réserve du respect de l'ordre public, entendu selon sa conception orthodoxe, civiliste » (Barthélémy, Cette, 2010, 65).

[35] Comme l'a résumé Jacques Freyssinet (2003) : « La loi peut être « négociée » : l'Etat annonce ses objectifs, invite les organisations patronales et syndicales à négocier et s'engage, en tant que de besoin, à modifier la loi sur la base du contenu d'un éventuel accord. La loi peut devenir « supplétive » lorsque ses dispositions ne s'appliquent qu'en l'absence de conventions collectives qui peuvent fixer des règles différentes. La loi peut être « dispositive » lorsque la mise en œuvre de ses dispositions requiert la signature préalable d'un accord collectif. Enfin, la loi peut autoriser un accord collectif à « déroger » aux dispositions qu'elle contient ; elle fixe alors les limites des dérogations possibles et les règles que doivent respecter les accords dérogatoires ». (Freyssinet, 2003, 160).

« partenaires sociaux » ont prospéré, tandis que le phénomène de « loi négociée »[36] a gagné en importance. Malgré cet essor, l'association de la négociation collective à l'action publique est demeurée jusqu'à il y a peu un simple usage, ne liant pas juridiquement le législateur. Selon certains juristes du travail, cette « coexistence admise » nous rappelle que « c'est sous les auspices de la puissance publique, à l'aune de l'interventionnisme politique, que l'autonomie collective a peu à peu prospéré » (Borenfreund ; Souriac, 2003, 76) mais que cette « insuffisance d'autonomie ne résulte pas d'ingérence de la norme légale mais celle-ci a été rendue indispensable au fil des années, du fait de l'inégalité des parties à la négociation » (Lyon-Caen, 2001, 5). Toutefois, dans un pays où « l'Etat n'est jamais absent des relations professionnelles » (Reynaud, 1975)[37], l'intervention du législateur dans les relations de travail a amené la négociation collective à se retrouver parfois instrumentalisé dans l'action publique afin d'en conformer les produits aux objectifs de politiques publiques définis en dehors de la relation contractuelle (Supiot, 2003). Cependant, cet usage a montré ses limites au moment de la loi sur les 35 heures, provoquant un tollé au sein du camp patronal et aboutissant au projet de « refondation sociale » lancé par le CNPF / Medef en 1999 (Adam, 2002). Ce projet a marqué une rupture dans la doctrine patronale du fait de l'objectif affiché de « refonder » les relations sociales sur la base d'une reconnaissance légale de la place des interlocuteurs sociaux parmi les sources du droit social. En 2001, cette ambition a abouti à l'émergence d'une insolite coalition syndicats-patronat revendiquant la consécration constitutionnelle de leurs attributions normatives face à celles du législateur, en particulier à travers l'adoption d'une « Position commune sur les voies et les moyens de l'approfondissement de la négociation collective »[38]. Cette quête de reconnaissance a connu des développements plus récents avec la codification de la « négociation légiférante » (Ray, 2010) aboutissant à l'adoption de la loi de modernisation du dialogue social de 2007 (« loi

[36] Dans cette hypothèse : « le sens de la loi procède alors des accords qui accompagnent son élaboration, et la distinction s'estompe entre négociation (i.e. transaction entre intérêts particuliers) et délibération (i.e. recherche de l'intérêt général) » (Supiot 2003, 62).

[37] « L'Etat n'est jamais absent des relations professionnelles. Il légifère et réglemente, il incite et il encadre, il concilie et il arbitre, il veille au respect de la loi et des contrats » (Reynaud, 1975 : 261).

[38] Adoptée par l'ensemble des organisations syndicales et patronales représentatives au plan national, à la seule et notable exception de la CGT, cette « position commune » a appelé le législateur à « clarifier et articuler les domaines respectifs de compétences et de responsabilité de l'Etat et des interlocuteurs sociaux » (Titre III. Article 1).

Larcher »)[39]. Conférant aux partenaires sociaux le droit de négocier les termes des projets de réformes législatives et réglementaires du droit du travail entrant dans le champ de la négociation collective nationale et interprofessionnelle, cette loi a entériné cette revendication ancienne. Toutefois, dans le même temps, elle a préservé le pouvoir du dernier mot au Parlement et conforté le durcissement des conditions de reconnaissance de la représentativité syndicale (Supiot, 2010). Dressant le bilan de quatre années de sa mise en application, Jacques Freyssinet (2011) a souligné que cette loi a laissé ouverte la question des frontières de compétence tout en confortant, voire en accentuant, le degré d'imbrication entre les formes législatives et négociées de production des normes.

Au terme de cet aperçu, nous avons rappelé que la recherche d'une régulation autonome de l'activité conventionnelle face aux velléités de l'Etat est une caractéristique de l'histoire des relations professionnelles en France. Comme l'a illustré la seconde partie de l'accord du 31 octobre 1995, cette quête de reconnaissance institutionnelle s'exprime notamment par la recherche d'une négociation collective dite « efficace » fondée sur l'adoption de « règles de bonne conduite » comme l'expérimentation et le suivi paritaire de l'application des accords. Bien que l'évaluation n'ait pas été évoquée en tant que telle, on suppose qu'au même titre des démarches mentionnées, elle participe d'une entreprise de légitimation du statut de « partenaire social » des organisations syndicales et patronales.

[39] La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social précise dans son chapitre unique : « Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation. » (Article. L.101-1).

1.2.4. L'essor d'un « Etat évaluateur »

La transformation des liens qui unissent l'Etat et la production de connaissance est une propriété essentielle pour comprendre la pénétration du registre de l'évaluation dans le domaine des relations professionnelles.

Dans une perspective historique, Steve Jacob (2004) a distingué, à grands traits, trois grandes périodes au cours desquelles se sont succédé différentes figures du rôle de l'Etat et de l'usage des savoirs experts. La première, qui couvre le 19ème siècle, est celle d'un « Etat libéral » dont les attributions régaliennes traditionnelles ont conforté l'essor d'une expertise au service du contrôle des populations. Cette période a consacré la figure du fonctionnaire et la valeur du contrôle comme source de légitimité. La seconde, qui s'étend de la fin de la première guerre mondiale jusqu'aux années 1970, est celle d'un « Etat organisateur », consacrant sa mission en faveur d'un interventionnisme économique et sociale. Cette période a soutenu la réalisation d'une ambition technocratique confiant à l'expertise une fonction de prévision, de correction, voire d'intégration des représentants des intérêts à la mise en œuvre des politiques. Les organismes spécialisés (Plan, DATAR[40], CEREQ, INSEE), chargés de produire du savoir mobilisé par les décideurs publics centraux, se sont imposés comme une figure de l'expertise. Enfin, une troisième phase, initiée au cours des années 1970, avec l'avènement d'un « Etat réflexif », occupant un rôle d'animateur et de régulateur, en particulier dans une période de désengagement (privatisation, contractualisation, etc.). La fonction de l'expertise apparaît polymorphe et fragmentée, oscillant entre consultation et évaluation. Son recours est convoqué comme une voie de (re)légitimation de l'Etat, de performance ou encore de regard rétrospectif sur l'action. Dans ce cadre, de nombreuses figures expertes vont être concernées par l'élaboration des réformes (commissions consultatives, comités d'avis, cabinets de consultants, équipes universitaires, sages, etc.).

Si ces phases ont produit par sédimentation une cohabitation de formes variées d'expertise dans l'espace public, la dernière phase – qui nous intéresse ici – se distingue par une action publique complexe et diversifiée, dont les modalités se sont transformées au cours des dernières décennies. Philippe Bezes (2009) a montré comment, à partir des années 1980,

[40] Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

une doctrine transnationale en plein essor, le *New Public Management*, a marqué plus nettement la trajectoire des politiques françaises de réforme administrative. Convoquée au nom de la remise en cause des anciennes manières de faire, l'importation des principes et des outils de cette doctrine a marqué « un tournant néo-managérial » (Bezes, 2009 : 428) dans l'organisation de l'administration bureaucratique française. Depuis les années 1990, des principes comme la séparation entre les fonctions stratégiques de direction et de mise en œuvre, de déconcentration ou de responsabilisation, ou bien des techniques comme les contrats d'objectifs et de moyens, la globalisation des crédits budgétaires ou bien la mesure de résultats, ont remodelé les règles constitutives de l'organisation administrative. Parmi ces transformations, la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 dite « LOLF » a constitué un tournant. Elle a marqué l'imposition de nouvelles règles et de nouveaux instruments pour l'allocation, la gestion et le contrôle des crédits budgétaires, au profit d'un renforcement des pouvoirs législatifs et de la capacité de contrôle de l'exécutif par les assemblées. Depuis son entrée en vigueur en 2006, la LOLF « impose un pilotage stratégique des administrations organisé autour d'objectifs, de mesure des performances et de contrôle à distance par le biais d'indicateurs et de techniques de contrôle de gestion » (Bezes, 2009 : 448). Une nouvelle architecture du budget de l'Etat a vu le jour, marquée par le passage d'un budget fondé sur une logique de moyen et structuré sur la spécialisation par ministères (titres, chapitres) à un budget dit de résultats, spécialisé en missions, programmes et actions. À chaque programme (qui sont des politiques publiques concernant un ou plusieurs ministères) sont associés des objectifs et des batteries d'indicateurs dits de « performance » destinés à mesurer les résultats attendus.

Conjointement à la LOLF, d'autres chantiers de « modernisation » ont mobilisé les finalités et les outils de l'évaluation dans une logique de performance publique. Soulignons le lancement dès 2005 de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la création d'une direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) rattachée au ministère en charge du budget. Démarche d'inspiration anglo-saxonne, le principe affiché de la RGPP s'est porté sur l'examen des objectifs, des dépenses, des résultats et des *modus operandi* des grandes politiques ministérielles par des équipes d'audit. Son pilotage a été confié aux services de la DGME et du Secrétariat d'Etat à la Prospective, créé en 2007, et dont

l'attribution a comporté une mention explicite « d'évaluation des politiques publiques »[41]. À cette initiative s'ajoute la révision constitutionnelle de 2008 qui a donné une place institutionnelle forte à l'évaluation des politiques publiques. D'un côté, la Cour des comptes a connu un renforcement notable de ses missions en se voyant confier un mandat d'évaluation de programme public au bénéfice du gouvernement et du parlement[42]. Dans ce cadre, la haute autorité a défini cette nouvelle mission comme une démarche visant « à vérifier si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des objectifs fixés, et si les moyens budgétaires sont utilisés de manière efficace et efficiente »[43]. De l'autre, en vertu de ses prérogatives de contrôle financier, deux missions permanentes ont été créées à l'Assemblée nationale dans le but de veiller à l'efficience de la politique publique. L'une, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)[44], installée en 1999, s'est vu confier la mission de contrôler l'utilisation de l'argent public, l'autre, la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), installée en 2004, a été chargée de vérifier l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Ces missions ont été complétées en 2009 par la création d'un Comité d'évaluation et de contrôle (CEC). Visant la mise en œuvre de la fonction de contrôle et d'évaluation reconnue dans l'article 24 de la Constitution, le CEC conduit des évaluations de politiques publiques et apporte son expertise sur les études d'impact qui accompagnent les projets de loi déposés par le Gouvernement.

---

[41] Ce secrétariat a été réformé en 2009 et la mission d'évaluation des politiques publiques confiée au Ministère du Budget.

[42] Article 74-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

[43] (Source :) https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites

[44] La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a succédé aux deux offices parlementaires chargés d'évaluation créés en juin 1995 : Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques ; Office parlementaire pour l'évaluation de la législation.

À compter du début des années 2000, on assiste donc à un nouveau couplage entre évaluation et recherche de performance publique, caractérisé par des réformes successives de l'administration (LOLF, RGPP) et l'évolution des Cours des comptes du contrôle de légalité vers l'évaluation et le développement d'activités d'évaluation au sein des parlements. Si ces évolutions ont marqué un renforcement de la rationalité de l'action publique, certains travaux ont néanmoins conclu à une institutionnalisation fragile de l'évaluation des politiques publiques (Lacouette Fougère ; Lascoumes, 2013). D'un côté, la LOLF et la RGPP ont davantage emprunté le lexique et les enjeux de l'évaluation alors que leur mise en œuvre a reposé sur la mobilisation de démarches de type audit ou inspection. De l'autre, malgré des moyens renforcés, l'évaluation parlementaire en France est restée limitée, sans véritable animation et demeurant, pour l'essentiel, sous l'emprise de l'expertise de l'exécutif » (Bourdin et al, 2004).

Pour autant, malgré ces enseignements rétrospectifs, les « effets d'entraînements » (Bezes, 2009) provoqués par la mise en œuvre de ces réformes ne doivent pas être minimisés. Ainsi, l'application de la LOLF au domaine de la formation professionnelle continue (FPC) a pu susciter des interrogations sur la qualité du système d'informations sur la formation professionnelle. En 2001, dans le cadre d'un groupe de travail[45], la DARES a dressé un bilan mitigé des modes de construction de l'information sur la participation des entreprises à la formation continue (DARES, 2001). Balayant l'ensemble des sources administratives et statistiques (24.83[46] ; ESF[47] ; BPF[48] ; enquêtes, etc.) - dont les principales données sont ensuite reprises et synthétisées dans le « Jaune budgétaire » annexé à chaque projet de loi de finances[49] - le rapport a conclu à leur éparpillement et à leur faible articulation compte tenu de la pluralité des méthodologies et de la diversité des acteurs engagés dans leur production (départements ministériels, établissements publics, collectivités territoriales, partenaires sociaux…). Les constats ainsi dressés ont souligné l'enjeu d'une mise en compatibilité du

[45] Ce groupe de travail a été initié par la DARES en 2000 et il s'est composé de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, de la Direction générale des impôts, de la Direction régionale de l'emploi et de la formation professionnelle et du Centres d'études et de recherches sur les qualifications.

[46] Déclaration fiscales 24.83 relative au financement de la formation par les entreprises.

[47] Etats statistiques et financiers des OPCA.

[48] Bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation.

[49] Le « Jaune budgétaire » est un document annexé à chaque projet de loi de finances qui recense sur un an les principales données financières et physiques relatives aux actions de formation professionnelle, tous dispositifs, financeurs et bénéficiaires confondus.

système d'information existant par rapport aux exigences de la LOLF, supposant le renseignement d'objectifs chiffrés et leur mesure à partir d'indicateurs de performance. Comme nous le verrons par la suite, les termes de ce débat ont été largement repris au cours des discussions multipartites de 2008 sur la formation professionnelle, en amont de la négociation interprofessionnelle. Elles ont abouti notamment à la formulation de plusieurs « hypothèses d'évolution », dont celle de « renforcer les systèmes d'information sur la connaissance et la performance des politiques de formation professionnelle » (Groupe multipartite, 2008, 26).

En définitive, dans le sillage des travaux de Catherine Paradeise (2009) portant sur l'évolution des formes de régulation sociale, il importe de souligner la montée en puissance d'un « Etat évaluateur » qui, à travers la rhétorique de la performance, tend à prescrire un contrôle des résultats de l'action publique aboutissant *in fine* à la réduction de l'autonomie des professions associés à sa mise en œuvre. D'une certaine façon, nous avons rappelé en quoi les dispositifs propres au *New public management*, en instaurant une obligation de « rendre des comptes », ont accentué ce mouvement.

1.3. La formation professionnelle continue : un domaine propice à l'évaluation

Après avoir repéré quelques tendances contribuant au développement de l'évaluation dans les relations professionnelles, nous montrons ici que la formation professionnelle est un domaine de l'action publique dont les modes de construction ont constitué un terrain propice à ce mouvement de « rationalisation » des processus de négociation à travers l'usage de l'évaluation.

Dans un premier temps, nous soulignons la diversité des formes d'expression du paritarisme (négociation collective, gestion paritaire, régulation politique) dans ce champ de compétences partagées avec l'Etat et les collectivités territoriales. Dans un second temps, nous rappelons que la constitution de cet espace de régulation paritaire est allée de pair avec le renforcement de ses instruments de connaissance et d'analyse de la formation. Dans un troisième temps, nous mettons l'accent sur la dynamique enclenchée par l'Etat

d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques de formation professionnelle. Nous retraçons les étapes de ce processus, depuis les années 1990 jusqu'à la fin des années 2010.

1.3.1. Une régulation paritaire ancienne et protéiforme

Dans cette partie, nous rappelons que la formation professionnelle s'est construite en France comme un domaine spécifique de la négociation sociale. Son droit fondamental est essentiellement d'origine conventionnelle, la gestion paritaire y est particulièrement affirmée, et les instruments paritaires de régulation y sont particulièrement développés. Nous rappelons que la mise en place de cette régulation paritaire s'est fondée sur un équipement cognitif croissant de ses acteurs.

1.3.1.1. Une montée en puissance de la négociation collective sur la formation

Plusieurs auteurs (Jobert, 2000 ; Luttringer, 2004) ont mis l'accent sur l'essor et la complexification croissante de la négociation collective en matière de formation professionnelle. Au début des années 1970, la négociation s'est située pour l'essentiel au niveau national et interprofessionnel avec pour objet principal la construction du système de formation professionnelle lui-même et de ses règles de financement. À partir des années 1980, face à l'impératif de lutte contre le chômage des jeunes, le périmètre de négociation a davantage porté sur la programmation, le contenu des dispositifs et le ciblage des publics bénéficiaires. Dans le même temps, sous l'impulsion de la loi Rigout (1984), la négociation a connu une progression constante au niveau de la branche, désormais soumise à une obligation de négociation sur la formation professionnelle, à défaut au niveau de l'entreprise. À l'orée des années 1990, l'ANI du 31 juillet 1991 a marqué un bond qualitatif en affirmant dans son préambule (alinéa 2) que « le lien doit être fait entre la formation professionnelle, l'organisation du travail et la gestion prévisionnelle des emplois et des qualifications ». Amorçant une perspective d'organisation des trajectoires professionnelles des salariés (Freyssinet, 2010), cet accord a élargi le champ de la négociation par des apports nouveaux tels que le bilan de compétences et le mécanisme de co-investissement. Durant la même période, sous l'effet combiné de l'obligation quinquennale de négocier la formation (1992)

et suite à l'adoption de la loi du 20 décembre 1993 posant les bases d'une restructuration du système de collecte et de gestion des fonds de la formation professionnelle, le nombre d'accords de branche a connu un essor quantitatif et qualitatif considérable. Ce développement a conduit la branche professionnelle à devenir le niveau déterminant de régulation des politiques de formation professionnelle, tandis que la négociation d'entreprise a connu une croissance relativement plus modeste au cours de la décennie 1990-2000. Enfin, le début des années 2000 a marqué une nouvelle étape de l'élargissement des objets de négociation avec l'adoption de l'ANI du 5 décembre 2003. Selon Philippe Méhaut et Eric Verdier (2009), cet accord a introduit une novation en intégrant le domaine de la formation continue dans le cadre plus large du développement professionnel des personnes. Certains dispositifs portant sur la mobilité professionnelle, l'information / orientation (entretien professionnel) ou encore la professionnalisation (contrat et période), ont entériné une approche de la « formation tout au long de la vie » s'inscrivant dans une logique de « dé-segmentation » de l'action publique dans ce domaine. Ce nouvel accord a pu accroître davantage la complexité du système en multipliant les « régimes » d'accès à la formation en entreprise et les règles de leur financement (Merle, 2004) et en visant la combinaison des dispositifs nouveaux dans une logique de gestion individualisée des parcours professionnels (Maggi-Germain, 2004).

1.3.1.2. Un paritarisme de gestion

Depuis l'accord interprofessionnel de juillet 1970 et la loi de juillet 1971, le système français de « formation professionnelle continue » occupe une place originale dans le domaine des relations professionnelles au regard des principes qui régissent son fonctionnement.

En tant qu'élément constitutif de la relation de travail, la formation professionnelle est devenue un droit des salariés et une obligation pour les entreprises qui doivent lui consacrer une obligation annuelle de dépense (1,5% de leur masse salariale, 0.8% en 1972). En contrepartie, les entreprises ont la liberté de disposer de l'utilisation de cette dépense sous réserve de la présentation du plan de formation, pour avis, au comité d'entreprise. Ce principe d'obligation de financement a considérablement accru les moyens consacrés à la formation en stimulant la création d'un véritable marché et en l'insérant dans des cadres

réglementaires visant le contrôle de dépenses obligatoires. Dans ce cadre, c'est à travers le code du travail que se définit ce qui relève de la formation professionnelle et qui, de ce fait, peut être mentionné dans les dépenses « imputables » au titre de l'obligation légale.

Un second principe tient à la mutualisation des fonds consacrés par les entreprises à la formation professionnelle. La loi a donné la possibilité aux entreprises de décider de verser à un organisme de mutualisation, au niveau d'un territoire ou de la branche à laquelle elles appartiennent, tout ou partie des sommes qu'elles consacrent à la formation. Cette disposition, incitant les employeurs à développer des politiques communes à l'échelle d'un territoire ou d'une branche, a conduit au développement d'organismes paritaires créés par voie d'accords collectifs et agréés par l'Etat en charge de collecter les fonds et de gérer des dispositifs de formation afin d'aider les entreprises à développer la formation. Malgré leur existence légale depuis 1968, des Fonds d'assurance formation (FAF) vont apparaître et se développer. En 1982, des fonds pour la gestion du congé individuel de formation (Fongecif) sont créés pour assurer le financement des congés de formation. À partir de 1984, des associations de formation (ASFO) s'investissent massivement dans la collecte des fonds de l'alternance. L'Etat accepte d'agréer les ASFO qui sont des organismes de formation créés à l'initiative d'organisations d'employeurs, sous réserves qu'elles créent un conseil de perfectionnement paritaire. En 1995, plus de 250 organismes gestionnaires des fonds des entreprises sont comptabilisés. Cette multiplication a conduit l'Etat à recentrer le dispositif de collecte des fonds sur les branches en incitant celles-ci à se regrouper en introduisant un seuil minimal de collecte. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 entérine cette réforme qui implique la disparition des ASFO et la création d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui sont des associations à gouvernance paritaire. En 2007, le paysage de la formation professionnelle se compose de 97 OPCA[50] (Seiler, 2010).

1.3.1.3. La consolidation d'un paritarisme politique

[50] On compte ainsi 40 organismes nationaux interprofessionnels ; 2 organismes nationaux interbranches interprofessionnelles (AGEFOS PME, OPCALIA né de la fusion de l'OPCIB et de l'IPCO) ; 24 organismes régionaux interprofessionnels (les OPCALIA régionaux) qui ne sont plus agréés que pour le plan de formation ; 31 organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation dont 26 régionaux (Fongecif) et 5 nationaux (Agecif) (source PLF,2009).

Concomitamment à la structuration d'un paritarisme de gestion, le système de formation professionnelle se compose de divers dispositifs de régulation paritaire, que ce soit au niveau national interprofessionnel, au niveau des branches et au niveau interprofessionnel régional.

Depuis l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels, les organisations syndicales d'employeurs et de salariés se sont dotées d'un Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) en charge de « veiller à la cohérence et au contrôle de l'ensemble du dispositif de gestion et de promotion de la formation continue ». Cet organe de gouvernance a notamment pour mission : d'informer les entreprises et les salariés sur les dispositions de cet accord et ses avenants ; d'en préciser les modalités d'application, par délégation des parties signataires ; de définir les orientations de l'activité du Comité Paritaire du Congé Individuel de Formation (COPACIF) ; d'agréer les organismes paritaires (OPCA), de procéder aux études et enquêtes qui lui apparaissent nécessaires ; d'assurer la liaison avec les pouvoirs publics en matière de formation professionnelle. En 1982 et 1986, sont créés successivement le Comité paritaire du congé individuel de formation (COPACIF) et l'Association de gestion des fonds de l'alternance (AGEFAL). Le COPACIF a pour vocation de coordonner les questions concernant le financement du congé individuel de formation, tandis que l'AGEFAL joue un rôle de péréquation financière dans le cadre du financement des contrats d'insertion en alternance (contrat d'orientation, de qualification et d'adaptation). En 2004, ces deux organismes se fondent dans un Fonds unique de péréquation (FUP) en charge de collecter, gérer et redistribuer, dans une logique de péréquation financière, les excédents financiers des organismes paritaires collecteurs au titre du congé individuel de formation (CIF) et de la professionnalisation (période et contrat de professionnalisation, droit individuel de formation). En 2009, l'ANI du 7 janvier 2009 et la loi du 24 novembre 2009 substituent au FUP un Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Les motifs de la création de ce nouvel organisme sont expliqués dans le chapitre suivant. Toutefois, précisons ici que le FPSPP a notamment pour mission : la mutualisation et une redistribution des fonds de la formation professionnelle auprès des OPCA et OPACIF afin de soutenir ; le co-financement sur la base d'appels à projets portés par les OPCA et OPACIF pour renforcer la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi ; et l'animation et la coordination du réseau des OPCA et OPACIF.

Dans la continuité de l'accord national interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi de 1969, deux autres dispositifs de régulation sont créés : les Commissions nationales paritaires

de l'emploi (CPNE) par branches professionnelles et les Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE). Visant la promotion de la politique de formation dans leur champ de compétence professionnelle, les CPNE ont connu un renforcement de leur rôle au cours des années 1980 par le développement des dispositifs d'insertion des jeunes et la création des contrats de qualification[51]. Les COPIRE quant à elle occupent un rôle d'étude, de proposition et de promotion de la politique de formation professionnelle régionale.

1.1.1. Un outillage cognitif croissant

La formation professionnelle se présente également comme un domaine où les instruments de connaissance et d'analyse de la formation se sont progressivement développés et complexifiés avec l'essor de la négociation collective de branche. L'élargissement des missions confiées aux instances paritaires comme les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) reflète cette évolution. À partir des années 1980, la possibilité de définir des certifications professionnelles propres à une branche et l'extension de l'obligation quinquennale de négocier sur ces enjeux donnent aux branches « les moyens de construire une politique de formation » (Besucco, Tallard, 1998 : 125). Marie-Laure Morin (1996) évoque une « institutionnalisation » de la branche qui la conduirait à jouer un rôle de « centre de ressources » pour les entreprises.

À travers la politique contractuelle de formation, l'Etat apporte son concours au financement d'études visant à aider les acteurs de la branche à anticiper les transformations à venir des formes de mise en relation de la formation et de l'emploi (Tallard, 2004). La création en 1988 des Contrats d'études prévisionnelles (CEP), devenus en 1993 Contrats d'études prospectives (dont le champ s'étend alors à l'organisation du travail), répond à la volonté de constituer une base de connaissance partagée dans le but de favoriser le débat sur la formation et sa régulation :

> « Dans toutes les branches étudiées, le CEP a permis de fournir un diagnostic sur l'évolution des emplois, des qualifications et des formations. Il a également éclairé les ressorts de la légitimité d'intervention des branches dans le champ de la formation professionnelle continue justifiant ainsi notamment

[51] L'ANI de 1983 leur donne la possibilité de mettre en place des certifications spécifiques dont le caractère qualifiant est reconnu au même titre que celui des diplômes ou des titres homologués.

> l'action des organisations patronales. Les procédures de suivi de la réalisation des études ont donné aux acteurs de branche la possibilité de se professionnaliser dans le champ de la formation, et d'acquérir des qualités d'expertise renforçant leur capacité à construire une politique de branche qui articule classifications, formation et emploi. En revalorisant le rôle de la branche dans la construction des liens entre formation et emploi, en légitimant les acteurs, en les professionnalisant et en les outillant pour agir, les dispositifs de la politique contractuelle de formation mettent donc les acteurs en capacité de produire des règles » (Tallard, 1998, p. 319)

Cette volonté de professionnaliser les acteurs et d'outiller les négociations de branche s'inscrit dans une intervention publique initiée en 1984 avec les Engagements de développement de la formation (EDDF), par laquelle l'Etat entend prendre appui sur une procédure contractuelle « dans le but d'articuler les objectifs de la politique économique et les choix des entreprises autour du référent de la 'compétitivité' » (Mirochnitchenko, Verdier, 1997 : 52). Les études menées sur ce dispositif contractuel pointent un outillage cognitif assez sommaire des organisations de branche en charge d'allouer les fonds de la formation professionnelle dans les entreprises. Dans le cas des contrats passés entre les branches professionnelles avec l'Etat, les critères de performance sont avant tout des indicateurs qui présentent en général de simples moyennes et qui s'attachent rarement à prendre en compte la diversité des réalisations (Brochier, Verdier, 1998). Pour Katia Mirochnitchenko et Eric Verdier (1997), l'absence totale d'évaluation des modalités de mise en œuvre des accords de branche n'a pas permis de démarche ascendante de capitalisation des réalisations de terrain, susceptible d'orienter les accords branche / Etat dans le domaine.

À la suite des Contrats d'études prospectives, la négociation collective de branche s'équipe de dispositifs permanents comme les observatoires prospectives des métiers et des qualifications. L'accord national interprofessionnel de 2003 et la loi de 2004, qui mettent en place notamment le droit individuel de formation, obligent à la création des OPMQ sans normer pour autant leurs modalités de fonctionnement. Ces observatoires ont pour objectifs d'établir des diagnostics, d'anticiper les évolutions et de construire des indicateurs fiables, permettant la définition d'une politique concertée de formation. Au nombre de 126 en 2011, ces observatoires n'ont pas d'identité juridique pour la plupart : « ils se présentent comme des 'instances dont le pilotage et paritaire', intégrées au sein d'un OPCA (42%) ou d'une organisation patronale (20%) » (d'Agostino et Delanoë, 2012 : 2). S'ils viennent équiper la dimension cognitive des négociations collectives, ces observatoires appuient l'évolution de

l'offre de services des OPCA : « l'accès aux études et aux données produites les aident à améliorer leur visibilité des orientations emplois-compétences, à concevoir des stratégies de recrutement, à repérer les emplois en tension dans les régions, par secteur, à interpeller les pouvoirs et les partenaires institutionnels » (Podevin et al., 2018 : 30).

1.3.2. Une institutionnalisation ancienne mais fragile de l'évaluation

L'évaluation a émergé dans le domaine de la formation professionnelle au début des années 1990 sous l'impulsion de l'Etat dans le cadre du mouvement de décentralisation de la formation « continue » des jeunes aux régions. Cette impulsion a débouché sur la création d'un dispositif centralisé d'évaluation à composante quadripartite qui, de sa création à la fin de la première décade des années 2000, a connu de nombreuses évolutions. Dans cette partie, nous proposons de retracer les étapes de déploiement de ce dispositif afin d'en tirer quelques enseignements.

1.3.2.1. Un conflit de légitimité (1993-2002)

C'est par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 (dite « loi quinquennale ») que l'Etat a établi une articulation pérenne entre évaluation et conduite de l'action publique dans le domaine de la formation professionnelle. À travers son article 53, cette loi a créé un Comité national de coordination des programmes régionaux de la formation et de l'apprentissage (CCPRA) en charge de mener une mission d'évaluation triennale des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue. Cette instance s'est établie selon une composition pluraliste, associant les représentants des conseils régionaux, les administrations centrales de l'Etat (Education nationale et Ministère du Travail notamment), les partenaires sociaux au niveau confédéral, mais aussi par des experts nommés par arrêté ministériel. Entre 1993 et 2002, trois grandes procédures d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle ont été menées. Comme le souligne Thierry Berthet (2014), la première évaluation (1993-1996) a été pilotée par le centre et la maîtrise d'œuvre à été confiée à un opérateur public expert, le Céreq. La thématique a porté sur le contrôle du maintien de l'équité territoriale et a concerné l'ensemble des régions. L'évaluation s'est appuyée sur la création d'un groupe statistique pour l'évaluation et articulation « quantitatif

/ qualitatif » théorique. La deuxième évaluation (1996-1999) a été de nouveau conduite par l'instance en lien avec le Céreq. Le champ de l'évaluation (équité territoriale, régions) est resté identique. Toutefois, il a été élargi à une série d'études thématiques : offre de formation, rôle des entreprises et des partenaires sociaux, accueil-information-orientation (AIO). De nouveau, l'évaluation a reposé sur la création d'un groupe statistique et une articulation « quantitatif / qualitatif », toujours théorique. La troisième évaluation (2000-2002) a marqué une rupture avec les précédentes. Le pilotage est resté centralisé (CCPRA) mais complété par la mise en place de groupe de suivi tripartites de l'évaluation en régions (décentralisation du processus). La thématique de l'équité territoriale a été remplacée par celle de la territorialisation. Les enquêtes de terrain sont confiées à des équipes constituées d'organismes privés et publics sélectionnés sur appel d'offre. De nouvelles études thématiques ont été définies (financement, articulation acteurs publics / économiques).

Antoine Richard et Eric Verdier (2004) rappellent que ces travaux se sont déroulés dans un contexte d'ambiguïté dans la mesure où le législateur a confié à une instance nationale le pilotage d'une évaluation de politiques régionales, au moment même où s'organise un transfert de compétences pour régionaliser l'offre de formation. Cette situation a fragilisé le dispositif dans la mesure où la conception et le pilotage de l'évaluation sont devenus des objets de conflits malgré les tentatives de l'Etat d'articuler une procédure « hétéronome », confiée au CCPRA qui se saisit des politiques régionales, à une remontée d'évaluations « autonomes » depuis les régions. Ainsi, les exécutifs régionaux ont exprimé leur réticence à l'égard d'une évaluation externe et nationale susceptible de se muer en jugement de leur politique. Le dispositif n'a pas permis la construction de référentiels partagés pour l'évaluation nationale. En outre, l'instance nationale s'est heurtée à la faible maîtrise de l'évaluation par les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF) en matière d'évaluation. Ces difficultés ont débouché sur « le resserrement si ce n'est le ramollissement de l'objet de l'exercice évaluatif » (Antoine, Verdier, 2004 : 145). Le CPPRA a exclu tout évaluation d'impact de telle ou telle mesure ou programme pour privilégier une évaluation de processus, focalisée sur les questions de coordination et de mise en cohérence dans l'intervention des diverses actions de la formation dans l'espace régional. Au final, compte-tenu des conflits de légitimité dont a souffert l'instance, cette évaluation pluraliste s'est révélée être une institution singulièrement incomplète : « compte tenu de son incapacité à apporter une connaissance fine de l'effectivité des politiques régionales de formation, elle ne soutent que faiblement la

délibération publique sur la pertinence de l'action publique en ce domaine, compte tenu des conditions de validation et de diffusion des informations et des connaissances qu'elle produit » (2014 : 156).

1.3.2.2. Un champ de l'évaluation étendu à l'essor des évaluations régionales (2002-2011)

L'instance tripartite d'évaluation nationale de la formation professionnelle a connu une seconde évolution suite à l'adoption des lois du 17 janvier 2002 (dite « loi de modernisation sociale ») et la loi du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle. D'une part, la loi de 2002 a réinterrogé la place de l'expertise dans la gouvernance régionale en confiant à des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP, ex COREF) une fonction de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques de formation professionnelle et d'emploi. D'autre part, la loi de 2004 a opéré la fusion entre le CCPRA et le conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi dans un conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). La constitution de cette nouvelle instance, dont la structure interne a été maintenue (tripartisme, commission évaluation), a visé le renforcement de la concertation nationale et la coordination des politiques menées par les différents acteurs. De 2005 à 2009, le CNFPTLV a conduit sa mission d'évaluation essentiellement autour de deux études « thématiques » : les voies de qualification et d'insertion des jeunes et les contrats d'objectif territoriaux. Leur analyse était centrée notamment sur les conditions de construction et de coordination des politiques de formation par les acteurs (conseils régionaux, Etat, partenaires sociaux). Malgré cette réorganisation, le bilan de ce dispositif s'est révélé de nouveau mitigé. Pour Dominique Balmary (2010), ancien président du CNFPTLV, la gouvernance des politiques de formation a été marquée par un « émiettement de la responsabilité stratégique et financière. Portée par le couple régions / branches, la gouvernance de l'instance s'est traduite, dans les premières générations de Plans régionaux de développement de la formation professionnelle (PRDF) par une coexistence sans grande pénétration réciproque » (Balmary, Amat, Gauter, 2010 : 169-170). Pour Françoise Amat (2010), ancienne secrétaire du CNFPTLV, la réforme de 2004 n'a pas permis de dégager de vision globale, ni de stratégie cohérente en matière de formation professionnelle continue. La définition des orientations politiques est restée segmentée par acteurs au regard de leur public propre. Les

CCREFP ont rarement été des lieux de gouvernance des politiques régionales de formation professionnelle. En outre, malgré l'expérience du CCPRA, la mesure des impacts des politiques menées est restée secondaire par rapport aux démarches de suivi et de mesure des dépenses souhaitées par l'Etat.

L'adoption de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a marqué une troisième évolution du dispositif national d'évaluation. Le CNFPTLV a connu un élargissement considérable de son champ d'évaluation. Dorénavant, le dispositif national est compétent sur les formations professionnelles initiales et continues. Il couvre le niveau régional et national, mais aussi le champ sectoriel et interprofessionnel. En outre, le législateur a confié à l'instance des missions connexes à l'évaluation, comme celles d'accompagner sur le plan méthodologique les CCREFP devenus le lieu d'élaboration et d'évaluation des contrats de plans régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP) ou de consolider les analyses et les évaluations menées par les partenaires sociaux et les régions (bilan triennal du suivi et de l'évaluation des conventions d'objectifs et de moyens (COM) des organismes collecteurs paritaires agréés (OPCA), bilan annuel des actions de formation professionnelle par bassin d'emploi, sur la base des évaluations faites par les CCREFP. Cet élargissement des travaux de la commission évaluation du CNFPTLV s'est caractérisé par l'adoption de nombreux axes de travail[52] et de questionnement[53]. Lors de sa séance plénière du 22 juin, l'instance nationale a adopté pour « fil rouge » pour ses travaux la compréhension des effets sur la situation des personnes et des entreprises, des dispositifs de formation mis en œuvre dans le cadre de ces politiques. Cette nouvelle réorganisation a suscité de plusieurs interrogations quant à sa mise en œuvre. Pour Françoise Amat (2010), secrétaire générale du CCPR puis du CNFPTLV (de 2003 à 2012), cette réforme a marqué sur le plan national un retour de l'Etat dans la gouvernance du système financier de la formation professionnelle continue.

[52] Lors de sa séance plénière du 20 octobre 2010, le Conseil national a adopté 4 principaux axes de travail pour sa commission évaluation : garantir et améliorer le socle commun de connaissances ; assurer la cohérence et la complémentarité des différents dispositifs d'évaluation ; converse / développer un rôle d'évaluateur ; assurer les missions connexes.

[53] Les interrogations prioritaires ont visé : l'orientation professionnelle tout au long de la vie, la professionnalisation des formations initiales, l'individu « acteur de sa qualification », l'accès des chômeurs à la formation, la mutualisation des financements pour la formation des salariés. D'autres priorités ont été définies dans le prolongement des travaux antérieurs à la réforme comme : la production d'indicateurs de suivi, l'animation du débat sur l'évaluation, une évaluation coordonnée de certains CPRDFP.

La convention signée entre le FPSPP et l'Etat, la signature des futures COM avec les OPCA et la consolidation de leur analyse et évaluation par le CNFPTLV a traduit cette tendance. En outre, si la loi a fait du CCREFP le lieu d'élaboration et d'évaluation du CPRDFP – héritier du Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes (PRDF-PJ) – le flou des textes (décrets, conventions et circulaire) visant l'application de cette mesure risque d'accroître les diversités de gouvernance entre les régions. Enfin, alors même que le champ d'évaluation s'étend, le dispositif national ne dispose pas de ressources complémentaires pour assumer sa nouvelle responsabilité : « Dans la réalité, ces différentes évaluations risques d'être lourdes à mener. Le CNFPTLV, qui n'a pas les moyens de mener lui-même l'ensemble des évaluations, devra probablement se constituer en lieu de coordination des évaluations conduites par les différents donneurs d'ordre, d'échange et de mutualisation des résultats, de garant des méthodologies et d'animation des CCREFP en matière d'évaluation » (Amat, 2010 : 168). Pour Thierry Berthet (2014), l'aspect notable de la loi du 24 novembre 2009 est d'avoir stimulé le développement des évaluations régionales en confiant aux CCREFP la tâche de conduire l'évaluation des CPRDFP. Ainsi, les pratiques évaluatives autocentrées au niveau régional se sont multipliées simultanément au dispositif d'évaluation au niveau national. Commentant la croissance des commandes évaluatives en région, Jean-Raphael Bartoli et Olivier Mériaux (2006) ont noté que malgré les disparités celles-ci ont présenté des caractéristiques communes aux évaluations pilotées au plan national. Dans la plupart des cas, les évaluations régionales s'orientent vers la description et la compréhension des processus de l'action plutôt qu'en faveur d'une mesure de l'efficacité (rapport objectifs / résultats) de celle-ci. Cette similitude tient selon les auteurs au déficit chronique d'instrument de gestion et de suivi en région, le déclenchement tardif des travaux par rapport au lancement de la politique, ou encore la difficulté pour les acteurs de formaliser et de hiérarchiser leurs objectifs dans une configuration partenariale.

Première partie. La genèse instrumentale de l’évaluation

2. La construction sociale de l'évaluation comme enjeu politique

Suite à l'examen des inflexions récentes du système français de relations professionnelles et de leurs implications sur la pratique de l'évaluation, nous proposons désormais d'en saisir les conditions d'émergence au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Sur ce point, l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009 relatif au développement de la formation, la professionnalisation et de la sécurisation des parcours a marqué un tournant suite à l'engagement des partenaires sociaux de développer « une évaluation systématique des politiques et des dispositifs » en procédant notamment à la mise en place d'une instance ad hoc. Ce chapitre propose d'expliquer comment et pourquoi cette « innovation contractuelle » a vu le jour au regard des dynamiques de la négociation interprofessionnelle. En outre, il tente d'en restituer le sens au regard des principaux enjeux liés à la réforme de la formation professionnelle. Dans cette perspective, l'évaluation s'entend ici comme un révélateur des conflits et des rapports de force se nouant entre les partenaires sociaux et l'Etat dans un contexte de déstabilisation des modes de régulation des fonds de la formation professionnelle. Cette approche est inspirée de l'entrée analytique par les instruments de l'action publique de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, pour qui, ceux-ci forment : « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique / société et soutenu par une conception de la régulation » (2004 : 35). Cette inclinaison théorique se traduit ici par l'importance que nous accordons à la production des conditions sociales et politiques qui ont prévalu à la genèse de l'évaluation dans l'espace de régulation paritaire de la FPC. Ce parti-pris théorique nous conduit à privilégier une approche à la fois empirique et inductive. Dans ce cadre, nous accordons le primat aux catégories et aux supports mobilisés par les acteurs au moment de leurs transactions afin de comprendre comment l'évaluation est devenue un enjeu politique pour les acteurs eux-mêmes. Cette démarche heuristique nous invite donc à privilégier une certaine « proximité distanciée » par rapport au traitement de notre matériau qualitative (rapports publics, littérature syndicale, discours d'acteurs…). Le croisement de nos sources et leur mise en perspective répétée vis-à-vis de la littérature savante (sociologie du travail, de l'action publique, sciences juridiques) offre une certaine solidité à notre démarche.

Dans un premier temps, nous explicitons les conditions qui ont participé à l'émergence de l'évaluation comme enjeu de la réforme de la formation professionnelle de 2009. Dans ce cadre, nous examinons les dynamiques de la négociation interprofessionnelle, en questionnant le rôle de l'Etat et les transactions sociales opérées entre les négociateurs. Nous montrons que les pouvoirs publics ont contribué très largement à inscrire l'évaluation parmi les priorités de la négociation. En retour, nous soulignons que cet objet a constitué un espace de compromis social entre acteurs sociaux au regard des enjeux et des contraintes liés à la réforme. Dans un second temps, nous caractérisons le mode d'appropriation paritaire de l'évaluation au regard des clauses évaluatives contenues dans l'ANI du 7 janvier 2009. Leur mise en perspective à l'aune des transformations opérées dans le cadre de la réforme nous invite à considérer l'évaluation comme un enjeu des rapports de force entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux en termes de régulation politique et gestionnaire des fonds de la formation professionnelle.

2.1. Expertise publique et transaction sociale

Dans cette section, nous examinons la dynamique de négociation de l'ANI du 7 janvier 2009 afin de repérer les conditions qui ont favorisé l'introduction de l'évaluation dans le champ contractuel. Afin de saisir l'influence des éléments de contexte et des jeux d'acteurs, nous croisons différentes sources d'informations produites en amont et pendant le déroulement de la négociation (rapports publics, presses spécialisées, discours d'acteurs).

En premier lieu, nous soulignons l'influence des pouvoirs publics dans la mise à l'agenda social de l'évaluation. Cet aspect nous conduit à mettre l'accent sur le contenu des rapports publics d'expertise et les conclusions des travaux de la concertation sociale. En second lieu, nous sommes attentifs aux modalités d'appropriation de la thématique par les partenaires sociaux durant le processus de négociation. Cette seconde dimension est appréhendée sous l'angle des pratiques et des transactions opérées entre acteurs des relations professionnelles.

2.1.1. L'évaluation : un parent pauvre du système qui fait consensus

De nombreux travaux (Freyssinet, 2010 ; Luttringer, Willems, 2010 ; Tallard, 2011) ont mis en avant le « caractère contraint » de la négociation de l'ANI du 7 janvier 2009 au regard

de l'influence exercée par l'Etat sur ses cadres et priorités. Dans la continuité de ces résultats, cette sous-section propose l'exploration des modalités de cette influence afin d'en déduire leur rôle dans l'introduction du thème de l'évaluation dans la négociation interprofessionnelle. Les rapports d'origine publique et les travaux du groupe multipartite offrent un matériau précieux pour appréhender le rôle prédominant de la puissance publique sur les cadres et les priorités de la négociation collective. Leur analyse souligne que la thématique de l'évaluation n'a pas échappé à cette lame de fond. Dans une première partie, nous examinons le traitement que l'expertise publique a consacré à la critique du système de formation professionnelle et à son évaluation. Dans une seconde partie, notre regard se porte sur les apports du groupe multipartite en faveur de la fixation de l'évaluation comme enjeu de la réforme.

2.1.1.1. L'expertise publique comme moyen de pression

Une seconde manifestation de l'influence de l'Etat a tenu à la profusion de rapports d'origine publique qui ont alimenté et conditionné les discussions et les priorités de la négociation nationale. Ces rapports ont formulé des diagnostics sévèrement critiques à l'encontre du système de formation professionnelle, préfigurant des pistes de réformes radicales. De façon récurrente, la fonction d'évaluation a été identifiée comme l'une des faiblesses du système et comme une des priorités de réforme à adopter.

Qualifié comme « inéquitable », « inefficace », « inégalitaire », « de mauvais rendement », « complexe », ou encore « opaque », le système[54] de formation professionnelle continue (FPC) a constitué une cible privilégiée de la critique publique[55], en particulier en

[54] Hormis le rapport de l'IGAS, tous les autres rapports ont adopté une lecture extensive du « système » de formation professionnelle, en y intégrant la formation professionnelle initiale, dispensée à des jeunes sous statut scolaire (établissements d'enseignement) ou à des jeunes sous statut de salarié (apprentissage), la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et la formation professionnelle des acteurs occupés.

[55] Par souci de clarté, nous avons restreint notre analyse aux rapports d'origine publique auxquels ont pris part les organisations patronales et syndicales. Cependant, nous n'ignorons pas l'existence d'autres formes de critique, notamment d'origine privée ou universitaire, qui ont pu avoir une influence sur les cadres de la négociation. Nous pensons notamment au rapport intitulé « La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive » réalisé en 2006 par Pierre Cahuc et André Zylberberg à la demande du Centre d'observation économique de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris qui avait suscité un vif débat

amont de la réforme. Des rapports d'information du Sénat (Carle, Sellier, 2007) et de l'Assemblée nationale (Guégot, 2008) à celui thématique de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2008), en passant par celui de l'IGAS sur les organismes collecteurs agréés (IGAS, 2008), l'expertise publique a contribué au façonnement d'un climat de mise en cause du système de FPC et d'injonction à sa réforme. D'un côté, les sénateurs Jean-Claude Carle et Bernard Sellier ont évoqué un système de FPC souffrant de « trois maux » (complexité, cloisonnements et corporatismes), conduisant au maintien des inégalités d'accès, à la segmentation des dispositifs et des champs d'intervention (formation initiale et continue, territoire), ou encore au manque de coordination en matière de gouvernance. Ces constats critiques ont été repris par la députée Françoise Guégot qui, de façon complémentaire, a insisté sur la faible régulation de l'offre de formation, la dispersion et le manque d'efficacité des financements et, enfin, sur l'existence d'une gouvernance mal définie, sans vision d'ensemble[56]. Dans son rapport thématique « La formation professionnelle tout au long de la vie », la Cour des comptes a conclu à l'inefficacité globale du système. De façon tranchée, la Cour a mis l'accent sur l'inadaptation de l'offre de formation par rapport aux difficultés des salariés peu formés ou mal qualifiés, sur l'insuffisance du contrôle et de la mutualisation des fonds de la formation collectés par les organismes collecteurs paritaires, ainsi que sur l'éclatement et la concurrence des compétences à tous les niveaux (national, régional, sectoriel). Enfin, de façon moins radicale, les inspecteurs de l'IGAS ont dressé un bilan contrasté sur les services proposés par les opérateurs paritaires (de type OPCA ou Fongecif) aux entreprises et personnes, salariés ou non, au regard des objectifs visés par la loi de 2004. Soulignant l'importance du rôle d'intermédiation des OPCA et pointant l'amorce d'une dynamique, l'IGAS a rappelé la modestie des prestations fournies par les opérateurs paritaires (accompagnement, conseil) auprès des petites et moyennes entreprises (PME). De plus, mentionnant l'intérêt du congé individuel de formation (CIF) et l'accroissement du

(Cahuc, Zylberberg, 2006) ainsi qu'à la synthèse publiée en 2008 par l'institut Montaigne, rédigée par Henri Lachmann et Nicolas Colin, au titre également évocateur : « Financement de la formation professionnelle continue : pourquoi il faut tout changer » (Lachmann, Colin ; 2008).

[56] Cette formule résume bien, selon nous, l'essentiel des critiques adressées au système de formation professionnelle depuis le début des années 2000 : « De nombreux reproches récurrents sont adressés au système qui, bien que doté de moyens financiers importants, apparaît comme inégalitaire dans son accès, cloisonné et peu transparent dans la collecte de ses fonds, complexe dans son offre de formation et impossible à évaluer en raison de l'inexistence de dispositifs permettant d'apprécier l'efficacité des politiques de formation sur les personnes et sur les entreprises » (Guégot, 2008, 7).

volume de ses bénéficiaires, l'évaluation a relevé la disparité des services proposés par les Fongecif en termes d'accueil, d'accompagnement et d'accès au droit, faute de mutualisation des fonds au niveau national et financement suffisant.

Face à ces constats généraux, pour la plupart critiques, de nombreuses recommandations et pistes de réforme ont été formulées. Ainsi, aux trois maux identifiés en amont, les sénateurs Carle et Seillier ont souhaité apporter une réponse formulée autour de « trois mots » (la personne, les partenariats, la proximité). Cette proposition s'est notamment traduite par la suppression de l'obligation légale du financement du plan de formation et la mise en place d'un « compte épargne formation » dans une logique d'individualisation et de responsabilisation. Le rapport sénatorial a également plaidé en faveur du regroupement des OPCA et du renforcement de la mutualisation nationale, en particulier dans une logique d'optimisation des circuits de financement. Enfin, le rapport s'est montré favorable à une « gouvernance par la territorialisation et la contractualisation », conférant notamment aux régions le pilotage territorial des politiques de formation professionnelle. La plupart de ces propositions ont été remaniées dans le cadre du rapport Guégot. Ainsi, la mission a plutôt préconisé une répartition nouvelle de la contribution des entreprises au financement de leur plan de formation au lieu de sa suppression. Par ailleurs, plutôt que de réduire le nombre d'OPCA, la mission a préconisé le renforcement des modalités de contrôle sur ces organismes et la rationalisation de leurs missions. Également, au lieu d'un renforcement de la gouvernance territoriale par les régions, le rapport a plutôt réaffirmé le rôle des partenaires sociaux à travers la création de fonds régionaux de la formation tout au long de la vie, issue de l'agrégation des OCTA[57] régionaux aux Fongecif régionaux. De son côté, la Cour des comptes a préconisé des mesures semblables à celles mentionnées précédemment, mais en accordant une place supérieure aux modes de gouvernance « quadripartite ». Ainsi, en termes de mutualisation, la Cour a plaidé pour une simplification « nécessaire » du dispositif de collecte (fusion OCTA / OPCA ; rehaussement du seuil de collecte) et pour la création de « fonds régionaux pour la formation tout au long de la vie », abondés et pilotés par l'ensemble des acteurs (Etat, régions et partenaires sociaux) dans le cadre d'une instance de gouvernance unique. Enfin, l'IGAS a préconisé notamment en matière de mutualisation, un rehaussement du seuil plancher de l'assiette de la collecte et une « libéralisation » de l'adhésion aux OPCA et aux fonds d'assurance formation (FAF) pour le plan de formation

[57] Organisme collecteur de la taxe d'apprentissage.

et les périodes en professionnalisation (PP). En outre, l'inspection générale a plaidé pour un renforcement de l'encadrement des missions des OPCA à travers la mise en place de « contrat d'objectifs et de moyens » (COM) conclus entre l'Etat et les administrateurs des opérateurs.

Si le contenu de ces rapports (diagnostics, préconisations) - aux côtés d'autres rapports et procédures - a conditionné le façonnement du cadre et des priorités de la négociation engagée à l'automne 2008 entre partenaires sociaux, leur contribution à l'introduction du thème de l'évaluation dans le débat social est à souligner. En effet, de façon quasi-systématique, ces rapports ont considéré l'évaluation du système de formation professionnelle comme un parent pauvre de ce dernier, exhortant à son développement comme une priorité majeure de réforme. Explorant les voies d'amélioration de l'appareil de formation, le rapport Carle-Seillier a préconisé de « généraliser la culture, les outils et la pratique de l'évaluation des performances du système de formation » (Carle-Seillier, 2007, 219). Considérant le dispositif de contrôle de la formation professionnelle, la mission sénatoriale a relevé la prédominance des contrôles réalisés par les services de l'Etat (DGEFP[58], DRTEFP[59])[60] sur « les moyens mis en œuvre » plutôt que sur « les résultats » des actions financées ou délivrées par les organismes de collecte et de formation. De plus, après avoir souligné les efforts du CNFPTLV[61] en vue de l'établissement d'un langage commun de l'évaluation, ainsi que l'utilité des travaux statistiques, de recherches et d'études menés par la DARES et le CEREQ pour le compte des ministères et des acteurs sociaux, le rapport a déploré le manque d'appréciation qualitative des formations et la rareté des travaux d'évaluation de l'impact sur le retour à l'emploi des stages suivis par les demandeurs d'emploi. Pointant quelques motifs à ces écueils (absence de critères communs, manque d'information statistique, en particulier au niveau régional, complexité des méthodes, etc.), la mission sénatoriale a plaidé pour une mobilisation accrue des universitaires pour

[58] Sous-direction du contrôle national de la formation professionnelle (SD-CNFP) de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

[59] Services régionaux de contrôle de la formation professionnelle (SRC), des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

[60] Le rapport précise également que le contrôle général économique et financier, rattaché au ministère des Finances ou bien les investigations de la Cour des comptes n'échappent pas à cette tendance.

[61] Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

l'évaluation du système de formation et pour la création d'un organe indépendant de mutualisation des moyens de contrôle et d'évaluation existants.

Comparativement au rapport sénatorial, le rapport parlementaire a consacré une faible importance au thème de l'évaluation du système de formation professionnelle. Considérant son développement insuffisant, la mission a pointé la faiblesse des travaux régionaux du CNFPTLV dont « la mission d'évaluation reste toutefois partielle, faute d'indicateurs et d'une systématisation de la remontée des données » (Guégot, 2008, 32), de même que le caractère non systématique de l'évaluation des organismes de formation par les prescripteurs ou financeurs. De façon semblable à la proposition de la mission sénatoriale, la mission parlementaire a opté pour la mise en place d'un « Observatoire national » ayant pour principales missions : la détermination des méthodes et outils de statistiques communs à tous les secteurs et à toutes les régions, la réunion des informations nécessaires aux différents organismes de la statistique publique (INSEE, DARES, DEPP[62]), l'évaluation de la politique d'insertion des jeunes, des dispositifs de formation de plus de 20 heures (DIF[63], CIF, VAE[64]) et de l'offre de formation. En complément du rapport Carle-Seillier, c'est sans doute le rapport thématique de la Cour des comptes qui a fourni la plus importante contribution à la thématique de l'évaluation. D'emblée, la Cour a qualifié l'évaluation de la formation professionnelle continue (FPC) de pratique « introuvable » et « lacunaire ». D'une part, les sources de données existantes ont été qualifiées de « peu fiables, tardives et difficilement accessibles » (Cour des comptes, 2008, 105). Ciblant notamment les organismes de l'Etat producteurs de statistiques (DARES, INSEE, CEREQ), la Cour a rappelé l'utilité des données issues des enquêtes pour informer des moyens mis en œuvre (enquête formation professionnelle et apprentissage auprès des régions) ou des parcours de formation (enquête FC[65]). En revanche, elle les a jugés peu compatibles avec l'exercice d'évaluation « en raison de leur fiabilité et de leur comparabilité médiocre (importance des informations déclaratives invérifiables, absence de consensus sur la définition de la formation) et de l'absence de données longitudinales » (*ibid*., 109). D'autre part, plaidant pour la mise en place de démarche statistique d'évaluation rigoureuse sur le plan méthodologique, la Cour a déploré que « dans divers secteurs de la politique de formation professionnelle l'affichage de

[62] Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

[63] Droit individuel de formation.

[64] Validation des acquis de l'expérience.

[65] Les enquêtes Formation continue (FC 2000 et FC 2006).

résultats qui ignorent de manière parfois caricaturale la question des biais de sélectivité et aboutissent à des résultats sans significations » (*ibid*., 112). Ce constat a conduit la haute administration à exprimer de sérieux doutes sur la qualité des résultats des enquêtes annuelles de l'UNEDIC[66] sur la situation des sortants de formation en recherche d'emploi. Enfin, portant le regard sur les politiques régionales, la Cour a qualifié la démarche d'évaluation de « balbutiante », se heurtant « à la fois à l'imprécision des objectifs et à la grande hétérogénéité des outils d'évaluation mis en œuvre d'une région à l'autre » (*ibid*., 117). Prenant le cas des « observatoires régionaux de l'emploi et de la formation » (OREF), elle a souligné leur faible contribution à la production d'études à visée évaluative, l'accent étant davantage porté sur la description des moyens mis en œuvre plutôt qu'à l'analyse des résultats obtenus. Au terme de ce panorama, la Cour a conclu que « l'amélioration de l'information et de l'évaluation apparaît comme prioritaire dans les réformes à adopter pour améliorer le dispositif actuel de formation professionnelle » (*ibid*., 121). Dans cette optique, la Cour a plaidé pour un renforcement de la mission d'information sur la formation professionnelle du CNFPTLV, notamment en incitant les régions à fournir une information plus détaillée sur leur activité au système statistique public (INSEE, DARES, DEPP). De plus, un renforcement du pluralisme des instances d'évaluation a été préconisé, à travers notamment la recherche de complémentarité avec les travaux universitaires. Enfin, une mention doit être faite à la mission de l'IGAS (2008) relative au service rendu par les collecteurs agréés (OPCA, OPACIF, FAF). Par contraste avec le nombre conséquent de procédures internes et externes de contrôles, initiées par les administrateurs de ces organismes ou bien par les services de l'Etat (DRTEFP, DGEFP, contrôle général, économique et financier), les chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes, la mission a pointé le faible nombre d'évaluations portant sur la qualité des services rendus. Plaidant en faveur d'une généralisation de cette pratique, l'IGAS a suggéré de « renforcer et systématiser la culture de l'évaluation (actions de formation financées, effets sur la qualification, impact dans les entreprises sur la productivité et la qualité, sur le climat social) » (IGAS, 2009, 42), notamment dans le but de faciliter la mise en place des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens négociés entre l'Etat et les OPCA.

Notre exploration a rappelé l'importance de l'expertise publique comme moyen de pression pour contraindre les acteurs au débat et délimiter la zone des compromis possibles

[66] Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie été le commerce.

(Freyssinet, 2008). Dans le cas présent, les rapports examinés ont formulé des diagnostics sévères au sujet de l'enlisement des priorités du système de formation professionnelle, contribuant à l'instauration d'un climat de forte pression. Les critiques ont convergé pour dénoncer les inégalités d'accès, le cloisonnement et l'opacité des circuits de financement, et enfin la complexité de l'offre de formation. Également, elles ont porté sur le défaut d'évaluation en raison de dispositifs inadaptés permettant d'apprécier l'efficacité des politiques de formation sur les personnes et sur les entreprises. De nombreuses pistes de réforme, parfois radicales, ont été esquissées en complément de ces critiques : révision des modes de collecte et des circuits de financement, répartition nouvelle des compétences entre les acteurs et les niveaux, création et suppression de dispositifs. En matière d'évaluation, chaque rapport a exhorté « au renforcement et à la systématisation de son recours », que ce soit à travers la modification des procédures de suivi, de contrôle et d'information, la création de nouvelles instances ou bien le rapprochement avec le milieu universitaire.

En définitive, à travers ses critiques et ses propositions, l'expertise publique a pesé sur les cadres et les priorités de la concertation et de la négociation, en alimentant les réflexions et en conditionnant les débats entre acteurs. Elle a contribué à introduire l'évaluation comme objet des échanges, en identifiant son développement comme un axe de réforme prioritaire.

2.1.1.2. Concertation et document d'orientation : l'évaluation comme un axe de réforme

En complément de l'expertise publique, les procédures de concertation initiées par l'Etat ont esquissé le cadre et les priorités de la négociation interprofessionnelle. L'exploration des travaux menés souligne la prégnance du thème de l'évaluation et son repérage comme ligne directrice de réforme.

Dans le cadre du processus de concertation sociale prévu par la loi de janvier 2007 de modernisation du dialogue social, la ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, Christine Lagarde, a instauré deux groupes de travail en prévision de l'élaboration du document d'orientation gouvernemental. Le premier groupe de travail a été installé dans le

cadre du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE)[67], de janvier à mars 2008, dans le but d'identifier des priorités et de déterminer les principes directeurs permettant de les atteindre. Le second groupe dit « multipartite »[68], placé sous la présidence de Pierre Ferracci[69], s'est réuni de mars à juillet 2008 dans le but d'étudier les voies et moyens des réformes à conduire et de dégager des préconisations opérationnelles en termes de méthode et de calendrier.

En réponse à la saisine gouvernementale, le COE a rendu un rapport, datant du 8 avril 2008, comportant un état des lieux du système, complété par un avis réunissant diverses propositions. L'état des lieux a proposé le repérage des principales lacunes du système de formation professionnelle, que ce soit en termes d'accès à la formation, de gouvernance ou bien de financement. L'accent a été porté sur le « manque d'évaluation des actions de formation » (COE, 2008, 18). Formulées en des termes généraux, les préconisations de l'avis ont été ordonnées en 5 axes : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, développer la formation professionnelle des salariés, garantir le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, favoriser la coordination des actions de l'Etat, des Régions et des partenaires sociaux, garantir la qualité de l'offre et l'évaluation efficace des dispositifs de formation professionnelle. Concernant ce dernier axe, le COE a préconisé notamment « d'enrichir le suivi statistique des formations réalisées, afin d'étudier les parcours professionnels individuels, et d'évaluer les actions de formation de l'ensemble des financeurs (Etat, Conseils régionaux et partenaires sociaux) » (*ibib*., 42).

Dans son rapport de synthèse rendu public le 10 juillet 2008, le groupe multipartite a restitué ses principaux constats et orientations sous la forme d'un exposé des « consensus, alternatives et thèses en présence » et des « hypothèses d'évolution ou de réforme ». Quatre lignes directrices ont été dégagées : articuler les modes d'intervention de la formation

[67] Le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) est un organisme créé par décret en avril 2005. Il se compose de représentants des partenaires sociaux, des parlementaires, du Conseil économique et social, des collectivités territoriales (Association des maires de France, Association des régions de France, Association des départements de France) ainsi que de personnalités qualifiées.

[68] Ce groupe était constitué de quatre délégations : cinq représentants de l'Etat (représentants des ministères de l'Economique et de l'Emploi, du Budget, de l'Education, de l'Intérieur), des organisations d'employeurs (Medef, Cgpme, Upa), de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, FO), des Régions (présidents ou vice-présidents responsables de la formation).

[69] Président du groupe Alpha et membre du Conseil d'Orientation pour l'Emploi.

professionnelle en lien avec la formation initiale, le service public de l'emploi et l'assurance chômage ; rendre plus visible et efficace le système pour les entreprises, les personnes et les cibles de publics prioritaires ; rompre avec une intervention par statut afin de sécuriser les parcours individuels ; concilier les objectifs de compétitivité des entreprises, de sécurisation des parcours et de promotion sociale. Parmi les nombreuses pistes évoquées, le rapport a identifié comme axe de réforme « l'accroissement des capacités d'anticipation, de transparence et d'évaluation du système ». Les débats ont souligné que « le citoyen dispose de peu de transparence et d'évaluation sur l'ensemble des actions menées par les différents acteurs. Les partenaires sociaux ont également une obligation de transparence à l'égard des entreprises, des salariés et de la représentation nationale (…) » (Groupe Multipartite, 2008, 25). Un consensus s'est exprimé pour reconnaitre « la faiblesse des outils de connaissance (système d'information, statistiques…) de l'efficacité des politiques de formation professionnelle » (*ibid*., 25). Sur ce point, le rapport a souligné qu'elle concernait « l'ensemble du spectre de la formation professionnelle : les politiques et les dispositifs paritaires et les politiques publiques (…) ». Des propositions concrètes ont été formulées : « coopération entre les observatoires régionaux emploi-formation (OREF) et les observatoires de branche, avec coordination nationale du CEREQ, renforcement conséquent des dispositifs de veille et d'anticipation dans les territoires, pilotage de la politique d'évaluation, avec coordination nationale du CNFPTLV, création d'une autorité indépendante chargée de l'évaluation et de la régulation… » (*ibid*.). Au final, ces débats ont abouti à la formulation de quatre pistes de réforme : renforcer les systèmes d'information ; renforcer les outils et les coopérations entre organismes et observatoires (métiers, branches, OREF…) ; mettre en place des procédures systématiques d'évaluation de la politique de formation professionnelle ; et promouvoir l'évaluation sous la forme d'appels d'offres.

Cette phase de concertation s'est clôturée en juillet 2008 par l'envoi par le gouvernement d'un document d'orientation aux négociateurs, conformément à la procédure fixée par la loi de modernisation du dialogue social. Considéré comme contraignant[70], ce

[70] Contrairement à celui communiqué dans le cadre de la négociation sur la modernisation du marché du travail, ce document d'orientation a été particulièrement détaillé et précis dans son contenu, ses priorités et son calendrier. Sa réception a suscité une forte contestation des partenaires sociaux. D'une voix commune, ils ont exprimé « le respect de leur autonomie de négociation ». Pour Thierry Lepaon (CGT) : « c'est un peu dur de lire un document qui encadre aussi précisément le champ de la négociation (…) ». Pour Jean-François Veysset

document a fortement retraduit les critiques adressées au système[71] ainsi que les propositions du groupe multipartite. Quatre priorités ont été posées : un renforcement du lien entre formation et emploi, rendre le système plus juste, rendre le système plus efficace, rendre l'individu acteur de son parcours professionnel. Parmi les thèmes sur lesquels les partenaires sociaux ont été « invités à négocier », la première priorité (renforcement du lien formation-emploi) a précisé : « accroître les capacités d'anticipation, d'analyse et d'évaluation de l'ensemble du système de formation ». Dans ce cadre, l'Etat a proposé le ciblage de la négociation sur « les conditions dans lesquelles les observatoires de branche peuvent mieux articuler leurs travaux avec, au niveau national, ceux du Centre d'Analyse Stratégique, autour du groupe « Prospective des métiers et des qualifications » et, au niveau régional, ceux des Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation (OREF) ».

L'examen des documents issus de la procédure de concertation témoigne de la prégnance du thème de l'évaluation, tant au regard des diagnostics posés que des pistes de réforme avancées. Cependant, cette récurrence s'est caractérisée par une grande diversité des constats et des propositions. D'un côté, sous l'étiquette d'évaluation, de nombreuses convergences se sont exprimées : faible capacité des dispositifs de connaissance nationaux (enquêtes, statistiques, contrôle) et sectoriels (observatoires) à appréhender les résultats des politiques menées ; nombre limité de travaux portant sur les formations financées et sur les parcours professionnels, information limitée en direction des citoyens, des entreprises et des salariés. De l'autre, de nombreuses améliorations et « hypothèses d'évolution », ont été formulées dans le cadre des travaux du groupe multipartite, aussi bien par le groupe lui-même que par son président. En dernier lieu, ces pistes de réflexion ont été retraduites par le gouvernement, consacrant dans son document d'orientation une piste de négociation intitulée : « accroitre les capacités d'anticipation, de transparence et d'évaluation du système ».

(CGPME) : « à nous seuls il appartient la responsabilité de décider ce que nous négocierons » (AEF, n°314442, le 25 juillet 2008).

[71] Parmi les critiques : opacité du dispositif de collecte des fonds, insuffisance de l'accompagnement des personnes et des entreprises, maintien des inégalités d'accès, ciblage des financements peu orienté vers les jeunes sans qualification et les demandeurs d'emploi, système d'évaluation des résultats limité au regard des moyens mobilisés

En résumé, l'examen du processus de concertation montre que le thème de l'évaluation a constitué une catégorie d'action commune, largement consensuelle, entre les acteurs (Etat, régions, partenaires sociaux). Ce consensus a reposé notamment sur la grande plasticité de la catégorie d'évaluation, dans la mesure où, sous un même intitulé, des analyses très différentes portant sur des aspects variés et conduisant à des priorités multiples, ont pu être réunies. Cette efficacité sociale, caractéristique des « concepts flous » (Freyssinet, 2008), a conduit à faire du thème de l'évaluation un cadre de référence acceptable, au moins provisoirement, à l'amorce de la négociation.

2.1.2. L'évaluation saisie par les négociateurs : de la défense des acquis au compromis social

Notre examen des rapports publics et de la concertation sociale a précisé le traitement de la thématique de l'évaluation en amont de l'ouverture de la négociation interprofessionnelle. L'évaluation des politiques de formation professionnelle a été considérée comme le parent pauvre du système et comme un enjeu de la réforme. Ce constat et cette orientation ont été favorablement relayés dans le cadre de la concertation quadripartite. De façon complémentaire, cette seconde sous-section examine les modalités d'appropriation de cette thématique par les partenaires sociaux durant la phase de concertation et de négociation. Pour se faire, nous prenons appui sur l'étude des résultats de l'évaluation de l'ANI de 2003 ainsi que sur les discours d'acteurs, recueillis dans le cadre de la presse spécialisée ou par entretiens semi-directifs. Dans une première partie, nous considérons l'usage social de l'évaluation de l'ANI de 2003 dans un contexte de négociation contrainte. Dans une seconde partie, nous relevons les compromis issus de la négociation collective sur le thème de l'évaluation.

2.1.2.1. Une évaluation / bilan de l'ANI de 2003 : une logique défensive

Si l'expertise publique et le processus de concertation ont contribué à la définition de l'évaluation comme une priorité de réforme, la réalisation du « bilan » de l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie

professionnelle a constitué une expérience inédite, préfigurant les usages possibles de l'évaluation dans un contexte de mise en cause.

Dans le cadre de l'ANI du 5 décembre 2003, les parties signataires avaient prévu de procéder à une évaluation / bilan de leur accord au cours de la cinquième année de son application. Le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) avait été mandaté pour assurer un suivi régulier de l'application de l'accord dans les branches et dans les entreprises[72]. Conformément à cet engagement, un « comité de pilotage », de composition paritaire, et visant l'évaluation / bilan de l'ANI de 2003 a été installé par l'instance politique en février 2007. Une feuille de route lui a été confiée, prévoyant notamment la réalisation d'un premier bilan du DIF (droit individuel à la formation) avant le 31 décembre 2006, puis d'un second bilan, quantitatif et qualitatif, de l'ANI de 2003 dès la fin de l'année 2008 (AEF, n°386740, 9 février 2007). En octobre 2007, un premier document de synthèse, intitulé « La formation professionnelle, ça marche ! », a été rendu public. Ce document a pointé des évolutions positives en termes d'accès à la formation selon le type de dispositif (DIF, CIF, VAE) et de public (CSP, femmes, demandeurs d'emploi) depuis l'ANI de 2003.

L'achèvement de ce premier volet quantitatif a fourni aux partenaires sociaux une opportunité pour afficher leur souci d'un pilotage autonome de l'accord. Dans un communiqué, ils ont rappelé leur volonté de conserver la maîtrise de ses évolutions :

> « Cette évaluation contribuera à la réflexion des signataires de l'ANI afin de permettre aux partenaires sociaux d'apporter les modifications qui se révéleraient nécessaires », dans une logique de responsabilité institutionnelle : « les partenaires sociaux s'attacheront à communiquer de façon régulière sur les éléments chiffrés et qualitatifs, concernant les différents dispositifs au fur à

[72] ANI du 5 décembre 2003, Livre 3, Titre 11, article 11-5 : « Les parties signataires du présent accord conviennent de procéder à une évaluation des conditions de mises en œuvre des dispositions du présent accord, eu égard à leur objectif d'accroître de manière décisive et efficace l'accès de tous à la formation professionnelle continue. Dans cette perspective, elles demandent au CPNFP d'assurer un suivi régulier du présent accord dans les branches et dans les entreprises » ; Livre 3, Titre 11, article 11-7 : « Les parties signataires conviennent de procéder au cours de la cinquième année d'application du présent accord à un bilan formalisé, quantitatif et qualitatif, de la mise en œuvre de ses dispositions et, au vu de celui-ci, d'examiner l'opportunité de l'ouverture d'une négociation visant à apporter les modifications au présent accord qui se révéleraient nécessaires ».

mesure de l'avancée des travaux d'évaluation » (AEF, n°327319, 18 décembre 2007).

Ce document et ces déclarations se sont inscrits dans un contexte de pression gouvernementale à l'annonce de la programmation d'une négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle dans le calendrier du second semestre 2008. Dès le 18 septembre 2007, le président de la République, Nicolas Sarkozy, a affirmé : « Notre système de formation professionnelle, je pèse mes mots, est à bout de souffle, dans son organisation comme dans son financement (…) »[73]. Comme l'a mentionné un membre du CPNFP, les premiers résultats quantitatifs de l'évaluation / bilan de l'ANI de 2003 ont visé à « replanter le décor » face aux annonces du gouvernement (AEF, n°330404, 8 octobre 2007).

Sous la pression de l'Etat, le second volet qualitatif des travaux a été initié par le comité d'évaluation paritaire dès le début de l'année 2008. Cette évaluation / bilan a été confiée, sur la base d'un cahier des charges, à différents cabinets d'études et de conseil[74], dans le but d'appréhender « l'impact de l'ANI sur les pratiques de formation des entreprises et des salariés, sur l'offre de formation ainsi que sur la négociation collective » (Bouteille, KMPG, Barthélémy, Circé, 2008). Remis en mai 2008, le rapport final a affiché des résultats résolument positifs, contrastant fortement avec les diagnostics sévères de l'expertise publique. D'emblée, il a souligné la forte dynamique conventionnelle impulsée par l'ANI dans le cadre de la négociation de branche, caractérisée par le renforcement du rôle politique de leurs instances paritaires (CPNE[75]) et le développement du rôle de conseil et d'ingénierie financière des OPCA. De plus, le rapport a précisé l'influence positive de l'ANI sur les pratiques des entreprises et sur l'initiative de leurs salariés. L'accroissement des moyens de financement aurait stimulé la place de la formation en entreprise tandis que les logiques de

[73] Extrait de la déclaration de Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur son projet en matière de politique de l'emploi et de la protection sociale, le 18 septembre 2007. Paris. Source. (s.d.) http://discours.vie-publique.fr/notices/077002755.html.

[74] L'évaluation a été réalisée en trois volets complémentaires. Le premier volet juridique a porté sur la dynamique de négociation collective. Sa réalisation a été confiée à Jacques Barthélémy et Associés et Jean-Marie Luttringer pour Circé Consultants. Le second volet a porté sur l'évolution des pratiques des entreprises, des salariés et des organismes de formation. Sa réalisation a été confiée à KPMG. Le troisième volet a concerné une étude statistique sur le développement du recours à la formation. Sa réalisation a été assurée par le cabinet Ambroise Bouteille et Associés.

[75] Commissions paritaires nationales de l'emploi.

« co-construction » auraient commencé à prendre forme. L'ANI aurait également influencé l'amélioration de l'offre de formation à travers les priorités formulées par les branches et les critères de prise en charge des OPCA. Enfin, le rapport a pointé les bonds quantitatifs opérés depuis l'adoption de l'ANI de 2003. Ainsi, le volume des actions de formation se serait accru (+ 35 % depuis 2006), de même que le nombre des actions financées par les collecteurs (+46% depuis 2006). Sur ce point précis, la part de contrat de professionnalisation (CP) a augmenté de +36% de 2005 à 2007, celle de la période de professionnalisation (PP) de +46% de 2005 à 2007, celle du congé individuel de formation (CIF) de 27% de 2003 à 2007, de même que le nombre de bénéficiaires de formations du plan financées par les OPCA a augmenté de façon significative (+27% de 2003 à 2006). En conclusion, le rapport a affiché des évolutions positives, s'inscrivant dans le sens souhaité par l'ANI, et contribuant à la diffusion des principes de professionnalisation, de personnalisation et d'initiative individuelle.

L'officialisation des résultats de l'évaluation / bilan a abouti à l'affirmation d'une position de défense par les partenaires sociaux de leur bilan de l'ANI de 2003 face aux critiques publiques. En avril 2008, l'AEF[76] a publié quelques-unes de ses conclusions, soulignant que « de nombreuses idées reçues » ont été contredites, notamment au sujet des taux d'accès à la formation professionnelle suivant le sexe, l'âge ou bien selon la taille de l'entreprise (AEF, n°321296, 24 avril 2008). En mai, René Bagorski (CGT), secrétaire technique national pour le collège « salariés » du CPNFP, a affirmé : « Il semble que le système de la formation professionnelle soit 'à bout de souffle', si l'on en croit les propos de Nicolas Sarkozy. Cette évaluation de l'accord national interprofessionnel montre que ce n'est pas le cas ». Dans la même veine, Stéphane Lardy, négociateur de FO et membre du CPNFP, a précisé : « Pour nous, c'est une façon de répondre à un discours ambiant nous mettant en condition avant la prochaine négociation sur la formation professionnelle » (AEF, n°319910, 5 mai 2008). Au final, l'évaluation / bilan de l'ANI de 2003 a constitué l'un des supports de réflexion de la procédure de concertation, nuançant ainsi les critiques parfois

[76] Créée en 1998, l'AEF info est une agence de presse spécialisée détenue depuis 2009 par Raymond Soubie, ancien conseiller social de Nicolas Sarkozy, entre 2007 et 2010. Cette agence est spécialisée notamment dans l'éducation, les politiques de l'emploi et la protection sociale, l'environnement et le développement durable.

radicales d'origine publique[77]. Par ailleurs, elle a bénéficié d'une certaine forme de reconnaissance par les pouvoirs publics, la mentionnant dans le document d'orientation comme une ressource pour la négociation[78].

Le recours à un type d'évaluation / bilan par les partenaires sociaux à la veille de la négociation interprofessionnelle a révélé les enjeux de l'exercice dans un contexte de mise en cause. Face à la volonté réformatrice de l'Etat, cette démarche a fourni aux partenaires sociaux la possibilité d'afficher un front uni pour défendre les acquis de leur accord. L'introduction de ses résultats dans le processus de concertation a, dans une certaine mesure, servi de contrepoids face aux thèses les plus radicales, en particulier d'origine publique, notamment en esquissant les contours de l'espace argumentatif entre acteurs (Etat, régions, partenaires sociaux). Également, la conduite des travaux par un comité de pilotage paritaire *ad hoc* a conduit les partenaires sociaux à se familiariser avec certains types de procédures visant la production d'information à caractère évaluatif. Cette expérience commune, aux retombées positives, a contribué, de façon relativement consensuelle, à la définition du thème de l'évaluation comme priorité de la négociation, d'autant que l'exercice a semblé mal assuré, comme l'a suggéré le flottement sémantique autour des notions mobilisées (suivi, bilan, évaluation).

2.1.2.2. Un leadership patronal, une entente sociale

L'étude des discours et des transactions opérées entre partenaires sociaux durant la négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle offre un aperçu du traitement social consacré au thème de l'évaluation. En la matière, on note que le Medef a occupé une position volontariste, nourrie par des ambitions diverses. L'initiative patronale a

[77] Commentant les travaux du groupe multipartite, son président, Pierre Ferracci, a souligné : « entre la vision par des universitaires d'un « système à la dérive », celle de la Cour des comptes d'un fonctionnement « qui ne remplit aucun de ses objectifs les plus fondamentaux » et l'évaluation plutôt positive de l'ANI de 2003 faite à la demande des partenaires sociaux, l'écart paraît immense et même irréductible » (Ferracci, 2008, 1165).

[78] Le document d'orientation de juillet 2008 a inscrit dans son préambule : « Cette négociation interprofessionnelle sur la formation professionnelle continue s'inscrit dans le prolongement de l'accord sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008 et pourra se nourrir des travaux d'évaluation de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003. » (p.3).

été soutenue par les organisations syndicales, consacrant l'évaluation comme un terrain de compromis social face au renouvellement des enjeux financiers et politiques au niveau interprofessionnel.

Durant son déroulement (septembre 2008 – janvier 2009), le Medef a érigé le thème de l'évaluation comme une priorité de la négociation, notamment à travers la formulation de propositions concrètes. L'examen de la presse spécialisée donne à voir un intérêt prononcé de sa présidente, Laurence Parisot (2005-2013), dans la promotion de ce thème. Fixant comme principe d'action le « faire mieux à un moindre coût » (AEF, n°310918, 18 novembre 2008), la présidente du Medef a exprimé sa volonté de « moderniser l'appareil statistique », lui reprochant de délivrer une information contestable et peu opérante. Faisant part de sa propre expérience, elle a précisé :

> « Tout au long de la préparation de la négociation sur la formation professionnelle, je n'ai eu de cesse de demander quel était le nombre de salariés formés au cours des trois dernières années. Je n'ai pas pu obtenir cette information […] Nous disposons de chiffres sur l'offre de formation, or parfois une formation s'adresse à plusieurs personnes en même temps, ou bien la formation concerne une personne mais elle n'est comptabilisée que sur une seule année alors qu'elle peut durer plus longtemps. Les données actuelles ne sont pas recueillies dans un but opérationnel » (AEF, n°301170, 13 janvier 2009).

Face à cet écueil, l'une des propositions formulées par la délégation patronale a été la création d'un dispositif national d'évaluation de la formation professionnelle. D'abord présenté comme un « Observatoire de l'évaluation de la formation professionnelle », ce dispositif a été renommé ensuite « Conseil paritaire national d'évaluations de la formation professionnelle » puis rebaptisé, enfin, « Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle ». Dans cette optique, la présidente a rappelé les deux objectifs principaux assignés à ce dispositif : « exiger des organismes publics des enquêtes qui donnent un état des lieux sérieux et permettent d'évaluer l'impact des formations ; et faire appel aux corps d'inspection de l'Etat pour mener des missions globales ou spécifiques afin de s'assurer de l'efficacité des formations et de la bonne gestion des ressources » (AEF, n°301170, le 13 janvier 2009). De plus, rappelant les enjeux de négociation pour son organisation, notamment de travailler « le contenu et l'orientation à donner à la formation

professionnelle »[79], Laurence Parisot a évoqué de nouveau la création de ce dispositif, en lui assignant cette fois un nouvel objectif : « évaluer la qualité des formations reçues et la satisfaction des entreprises et des salariés » (AEF, n°301284, 16 décembre 2008).

Outre les prises de position de la présidente du Medef, d'autres motifs de promotion du thème de l'évaluation se sont exprimés au sein de la délégation patronale. Durant la négociation, dans la continuité des engagements pris dans l'article 15 de l'ANI du 11 janvier 2008[80], les négociateurs ont convenu de modifier le Fonds Unique de Péréquation (FUP) en un « Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels » (FPSPP). Cette innovation a complété la mission de mutualisation de l'ancien fonds par le financement d'action de qualification et de requalification des salariés les moins qualifiés et des demandeurs d'emploi. De nouvelles modalités de financement ont été mis en place afin d'accroître les ressources financières du nouvel organisme, notamment à travers la fixation d'un taux de contribution défini par les partenaires sociaux oscillant entre 5% à 13% de l'ensemble des sommes collectées par les OPCA et les OPACIF. De plus, les négociateurs ont assigné au nouveau fonds des objectifs chiffrés à atteindre, à savoir accroître de 500 000 annuellement (soit le doublement) le nombre de salariés les moins qualifiés en formation et de 200 000 le nombre de demandeurs d'emploi en formation. Face à la mise en place d'une logique de résultats et à l'accroissement des ressources et à la nouveauté de leur détermination, le chef de file de la délégation patronale, Jean-François Pilliard, a rappelé l'importance de la mise en place d'un suivi de l'affectation des fonds : « Nous partons de cette logique de résultats pour ensuite fixer les montants financiers (…) Nous considérons que le dispositif que nous sommes en train de mettre en place nécessite un suivi régulier » (AEF, n°302105, 23 décembre 2008). En réponse, deux nouveaux objectifs ont été assignés au dispositif national d'évaluation : « donner un avis sur le montant des ressources au Fonds en provenance des

[79] Le 16 décembre 2008, lors d'un point presse mensuel, la présidente du Medef a balisé trois enjeux de négociation pour son organisation. Le premier visant à « faire mieux travailler sur le contenu et l'orientation à donner à la formation professionnelle. Le second portant sur la « simplification au profit des entreprises et des salariés ». Le troisième concernant « l'élargissement du nombre des publics ». (AEF, n°301284, 16 décembre 2008).

[80] L'article 15 de l'ANI du 11 janvier 2008 prévoyait dans le cadre d'une prochaine réforme de la formation professionnelle de consacrer « des moyens spécifiques (…) pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi, notamment ceux les plus éloignés de l'emploi (…) »

entreprises, contribuer à la définition du pourcentage de contribution des deux contributions des entreprises » (AEF, n°304998, 6 janvier 2009).

Face aux retombées pressenties à la création d'un FPSPP, que ce soit en termes de gestion et d'affectation des ressources, la proposition du Medef a reçu un accueil favorable du côté des organisations syndicales. Comme nous l'a confié un membre de la délégation patronale, la CFDT a constitué un allié privilégié, partageant une conception semblable de l'évaluation :

> « La négociation de 2009 arrive et on partage, entre autres, cette vision de l'évaluation avec la CFDT. A cette époque, on avait à peu près la même vision (…). La question était : comment se donner un peu plus de pilotage sur le sujet ? Parallèlement, dans le contexte, création du FUP, qui correspondait à la fusion de deux anciens organismes, l'AGEFAL[81] et le COPACIF[82], et on s'interrogeait sur son usage et sur la préservation des mêmes logiques. Et l'idée était de se dire : si l'on crée un nouveau fonds, c'est toujours dans une logique d'intervention mais du coup, comment on va se rendre compte de nos interventions : comment on va évaluer nos interventions ? Donc voilà. Il y a tout un contexte dans la négociation de 2009 qui fait qu'on arrive facilement avec l'idée que l'évaluation est une vraie préoccupation. » (Christophe Coriou, Directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, Medef, secrétaire du CNEFP (2011-2014), entretien 2016, Paris.).

Cette convergence des vues entre les deux syndicats a été appuyée par d'autres organisations syndicales. Pour ce représentant de Force Ouvrière, membre de la délégation syndicale lors de la négociation, l'évaluation a constitué un terrain d'entente sociale, nourri par l'expérience évaluative de l'ANI de 2003 :

> « Je dirais qu'il y a eu un moment de partage. On a pris conscience de certaines déficiences. On l'a mis sur la table de la négociation car on s'est aperçu des manques. Ça a été porté paritairement je dirais (…) Lorsque l'on a ouvert cette négociation et que l'on s'est précipité, c'est le cas de le dire, pour faire l'évaluation de 2003, on a tous pris conscience d'un manque. On a aussi pris conscience que pour un meilleur pilotage, on aurait besoin de ce moment d'évaluation. On a aussi tenu compte d'un certain nombre de rapports qui ont été faits. (Michel Fortin, délégué confédéral CGT-FO, vice-président du FPSPP (2013-2014), février 2013, Paris.)

[81] Association de gestion de la formation en alternance.

[82] Comité paritaire du congé individuel de formation.

Au terme de cette exploration, nous parvenons à une compréhension plus fine du traitement réservé au thème de l'évaluation durant la négociation interprofessionnelle. Tout d'abord, on constate que le Medef a joué un rôle moteur dans la manière d'investir cette thématique, notamment en introduisant l'idée de la création d'un dispositif national d'évaluation de la formation professionnelle. Cette proposition a répondu à un certain nombre enjeux : éclairer les décisions paritaires en palliant les déficits d'informations, renforcer la transparence de l'offre de formation ou encore accompagner le pilotage stratégique du nouveau fonds paritaire. De façon remarquable, sa promotion a été assurée, le temps de la négociation, par la présidente du Medef en personne, soucieuse d'en défendre le contenu. Cet investissement - qui ne va pas de soi - peut s'interpréter au croisement de deux dimensions. De façon stricte, il a pu refléter un intérêt personnel de la présidente du Medef, particulièrement sensible à ces questions au regard de ses ressources proprement organisationnelles (directrice de l'IFOP[83]). De façon large, il a pu traduire une certaine « marque Parisot » (Offerlé, 2013), caractérisée par le recours très intensif aux exercices communicationnels et la défense de l'activité conventionnelle et du paritarisme. Sur ce point, entre 2005 et 2013, le Medef s'est prévalu, de même que la CFDT, de la signature des textes nationaux interprofessionnels[84], pour souligner son intérêt conventionnel et démontrer au pouvoir exécutif - et à la presse - la capacité des partenaires sociaux à réformer le marché de l'emploi par la négociation collective. Ces éléments conduisent à formuler l'hypothèse que, dans une certaine mesure, cette proposition d'un dispositif national d'évaluation a pu s'inscrire dans une stratégie de valorisation de la part sociale interprofessionnelle de l'organisation patronale. Ensuite, l'alliance entre le Medef et la CFDT en faveur de la promotion de l'évaluation semble avoir trouvé son fondement au regard des impératifs de gestion (logique de résultats, allocation des ressources, etc.) liés à la création du nouveau fonds paritaire. Nous reviendrons ultérieurement sur ces enjeux. À ce stade, nous souhaitons mettre l'accent sur le fait que cette alliance a pu se nouer au regard d'une certaine conception de la légitimité syndicale défendue par la CFDT. Dans son rapport intitulé « Le syndicalisme à un tournant… oser le changement ! », remis au Bureau national de mai 2009, Marcel Grignard, secrétaire général adjoint de la confédération, a dressé un bilan de l'organisation

[83] Créé en 1938, l'Institut français d'opinion publique est l'une des principales entreprises françaises de sondages d'opinion et d'études marketing. Laurence Parisot y a occupé les fonctions de présidente-directrice de l'IFOP de 1990 à 2007.

[84] En particulier à partir de l'année 2008 avec l'accentuation de la crise financière et économique.

au cours des 30 dernières années afin de dégager des pistes d'évolution en faveur d'un « syndicalisme confédéré d'intérêt général » soucieux de défendre et de valoriser les « acquis des compromis ». De façon rétrospective, le syndicaliste a souligné les difficultés de l'appropriation et de l'évaluation dans une logique de conduite du changement : « nous souffrons d'un défaut d'évaluation et de capitalisation, non seulement après les grands événements interprofessionnels nationaux (ceux dont tout le monde parle), mais aussi sur les pratiques qui se développent dans l'ensemble de l'organisation. » (Grignard, 2009, 16). Pointant cette fragilité, le rapport a rappelé la nécessité de veiller à l'effectivité et aux effets de la négociation collective :

> « L'objectif de la CFDT est d'ancrer la négociation collective dans la réalité sociale. Une telle ambition, pour réussir, nécessite d'être toujours en alerte sur ce à quoi sert une négociation et de veiller à ce qu'elle ne soit jamais un but en soi. Elle impose d'analyser ce qu'elle produit réellement, faute de quoi on court le risque de la rendre improductive » (*ibid.*, 15).

Cette inclinaison doctrinale, établissant un lien explicite entre processus de légitimation syndicale et processus d'évaluation des « résultats » de la négociation collective, a constitué le terreau d'une alliance Medef-CFDT au cours de la négociation. Si cette orientation stratégique n'est pas l'unique raison, elle constitue toutefois un aspect décisif du compromis social entre le camp patronal et syndical. Enfin, outre la congruence de la proposition patronale à la doctrine syndicale de la CFDT, son caractère relativement consensuel a facilité son acceptation par le camp syndical de salariés. Comme l'a évoqué le syndicaliste de FO, la thématique de l'évaluation a été traitée sous l'angle du consensus, d'autant que l'évaluation de l'ANI de 2003, initiée en amont de la négociation, aurait stimulé certaines « prises de conscience », notamment sur l'utilité de la démarche à des fins de pilotage. Cette idée nous conduit à formuler une hypothèse sur le caractère non-conflictuelle de l'évaluation durant la négociation. Alors que les résultats positifs de l'évaluation de l'ANI de 2003 se sont révélés être une ressource à la revendication d'autonomie des partenaires sociaux face au caractère contraint du processus de négociation, dans le même temps, le déroulement des travaux a pu engendrer un apprentissage collectif, sinon à tout le moins, une familiarisation des partenaires sociaux à l'activité évaluative. L'élaboration d'un cahier des charges, la mise en place d'un comité de pilotage paritaire, la tenue de réunions régulières, l'examen et la réappropriation des résultats, sont autant de repères communs, sortes de stock de « connaissances collectivisées » (Argyris, Shön, 2002), qui ont pu conduire à une

représentation consensuelle (« ça a été porté paritairement ») de l'évaluation durant la négociation.

Pour conclure, l'examen du processus de négociation interprofessionnelle nous a permis de rappeler le rôle prédominant du Medef en faveur de la création d'un dispositif paritaire d'évaluation dans le champ de la formation professionnelle. Cette proposition a constitué une tentative de valorisation de la part sociale interprofessionnelle de la principale organisation patronale. La CFDT s'est révélée son partenaire privilégié, pour des raisons à la fois gestionnaire et doctrinale. Enfin, l'évaluation a constitué un terrain de compromis social entre le camp patronal et syndical, dans le sillage de l'évaluation de l'ANI de 2003, dont la mise en œuvre a engendré des retombées en termes d'apprentissage collectif chez les négociateurs.

2.2. Un instrument au service de la gouvernance paritaire de formation

L'étude du processus de négociation de l'ANI du 7 janvier 2009 a montré que l'évaluation s'est constituée comme un enjeu de la réforme de la formation professionnelle en raison de l'influence décisive exercée par l'Etat en faveur de son inscription parmi les priorités de la négociation collective. En retour, les négociateurs ne sont pas restés passifs mais se sont saisis de ce nouvel objet comme un espace de compromis social au regard des enjeux de la réforme. Dans cette nouvelle section, nous proposons de caractériser plus finement cette appropriation paritaire au regard des revendications d'acteurs et des transformations de contexte.

En premier lieu, nous examinons le contenu de l'ANI du 7 janvier 2009 dans le but de montrer que l'évaluation s'est inscrite dans une logique de réforme de la gouvernance des instances paritaires de formation professionnelle. Dans ce cadre, nous procédons à une analyse textuelle contextualisée des clauses évaluatives contenues dans l'accord. En second lieu, nous montrons en quoi cette instrumentation des politiques paritaires a constitué un enjeu face aux transformations du système de financement paritaire de la formation

professionnelle. Pour étayer cette hypothèse, nous examinons ce segment de la réforme, en pointant ses conséquences sous l'angle organisationnel et procédural.

2.2.1. Une régulation paritaire autonome par l'évaluation

Au terme de trois mois de négociation, les partenaires sociaux ont signé à l'unanimité l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 « sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels ». Comparativement à d'autres textes (ANI du 5 décembre 2003, ANI du 11 janvier 2008), cet accord a comporté de nombreuses références liées à la thématique de l'évaluation (la notion est employée plus d'une trentaine de fois), précisant ses finalités et ses modalités. À partir d'une analyse textuelle, nous proposons de repérer ces dispositions puis d'en interpréter le contenu. Cette étape est un préalable avant de procéder à leur recontextualisation par rapport aux enjeux de la réforme.

Dans le préambule de l'accord, les parties signataires ont rappelé les principes généraux[85] de leurs engagements au regard des enjeux de la formation professionnelle continue[86]. Dans ce cadre, ils ont exprimé le souhait d'apporter des réponses « fondées sur une gouvernance claire supposant le respect des compétences de chacun et sur une évaluation systématique des politiques et des dispositifs ». Cette ambition a été déclinée en une série de mesures, dont notamment le souhait de « mettre en œuvre des évaluations régulières et pérennes des politiques paritaires de formation professionnelle en créant un Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle ». Dans le titre n°1 « Actions de formation concourant à la compétitivité des entreprises et à la sécurisation des parcours professionnels des salariés », le texte a clarifié les objectifs et les conditions d'accès aux actions de formation s'inscrivant notamment dans le cadre du plan de formation, du congé individuel

[85] A savoir : « 1/ Améliorer la lisibilité des dispositifs de formation et simplifier les modalités de mise en œuvre ; 2/ renforcer le dialogue social dans le domaine de la formation professionnelle ; 3/ renforcer la coordination des politiques de formation et d'emploi ; 4/ Dépasser la logique de statuts pour intégrer une logique de projets et de parcours professionnels ».

[86] Le préambule débute par ce premier paragraphe : « la formation tout au long de la vie professionnelle contribue à renforcer la compétitivité et à la capacité de développement des entreprises et constitue un élément déterminant de la sécurisation des parcours professionnels et de la promotion sociale des salariés ».

de formation, du droit individuel de formation, du contrat et de la période de professionnalisation. Dans le préambule de la sous-rubrique 1.4.2., consacrée au CIF, les signataires ont précisé que : « les OPACIF compétents du champ veilleront également à prendre en compte, dans leurs critères de prise en charge, la réalisation d'évaluations pré-formatives et l'évaluation des actions réalisées ». Dans le titre n°2 : « Qualification et requalification des salariés et des demandeurs d'emploi », les parties signataires de l'accord ont précisé les modalités de mise en œuvre des dispositions de l'article 15 de l'ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Dans son préambule, ils ont rappelé leurs ambitions, dont celle de « former chaque année 500 000 salariés supplémentaires parmi les moins qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi de plus qu'aujourd'hui », en soulignant que « ces objectifs devront être précisés en fonction des évaluations qui seront effectuées ». Par la suite, ils ont précisé les conditions de mise en œuvre et de financement du nouveau fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Dans ce cadre, l'article 25 a clarifié les sources de financement du nouvel organisme, dont la mise en place d'un prélèvement compris entre 5 à 13% de l'obligation légale de financement de la formation professionnelle collectée par les OPCA[87]. Le texte a mentionné que « pour fixer ce pourcentage, le CPNFP prendra en compte les travaux du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle ». Également, rappelant les objectifs chiffrés du préambule, les parties signataires de l'accord ont exprimé le souhait de conditionner le doublement du nombre de salariés formés et l'augmentation d'un tiers des demandeurs d'emploi formés « en fonction des évaluations qui seront effectuées »[88].

Dans le titre n°3 : « Anticipation, certification et développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE), les signataires de l'accord ont clarifié leurs ambitions afin de mieux anticiper l'évolution des métiers et des qualifications, d'accroître la lisibilité des différentes certifications professionnelles et de consolider le développement de la validation des acquis de l'expérience. Dans son article 40, le texte a mentionné la création d'un « socle

[87] La seconde ressource provient des excédents dont disposent les OPCA en fin d'exercice pour les collectes réalisées au titre de la Professionnalisation et du DIF ainsi que du CIF.

[88] Sur ce point, l'article 25 précise : « Les parties signataires définissent chaque année les actions et les moyens correspondant à la réalisation de la mission du Fonds prévue à l'article 24 du présent accord. Elles se fixent les objectifs suivants : - parvenir, en fonction des évaluations qui seront effectuées, au doublement du nombre de salariés mentionnés à l'article 20 du présent accord accédant au cours d'une même année, à des actions de formation ; - parvenir, en fonction des évaluations qui seront effectuées, à une augmentation d'un tiers des demandeurs d'emploi bénéficiaires d'actions de formation au cours d'une même année. »

de connaissances et de compétences » de nature à « favoriser l'évolution et les transitions professionnelles tout au long de la vie »[89]. Dans ce cadre, les parties signataires ont formulé une demande explicite à l'adresse du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle dans le but de « préciser ce socle […], de proposer tous moyens destinés à favoriser sa prise en compte dans les programmes de formation continue […], et d'évaluer sa mise en œuvre ».

Dans le titre n°4 « Gouvernance et instances paritaires de la formation professionnelle », les parties signataires de l'accord ont clarifié les rôles et les modes d'articulation entre « instances politiques paritaires » et « organismes de gestion paritaire » [90]. La première partie est consacrée à la définition des missions et aux modes de fonctionnement du CPNFP, du FPSPP et du CNEFP. Tout d'abord, l'article 41 a précisé les missions du CPNFP défini comme : « l'instance politique qui définit les orientations nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des dispositions conventionnelles relatives à la formation professionnelle ». Parmi celles-ci, de nouvelles missions ont été inscrites, comme « définir les orientations du FPSPP », ou encore « procéder aux études et enquêtes qui lui paraissent nécessaires ainsi qu'à l'évaluation des dispositions relatives à la formation professionnelle des accords nationaux interprofessionnels » ou bien « se saisir des travaux d'évaluation réalisés par le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle ». Par son article 42, le texte a prévu la mise en place de deux « comités » aux côtés du CPNFP : un Comité Observatoires et certifications (COC) et un Comité financier, constituant le conseil d'administration du FPSPP. Soulignant leur mission dans les articles 43 et 44, il a été mentionné notamment que : « le comité financier demandera au préalable l'avis du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle sur l'évolution des moyens qui devraient être alloués à ces différentes actions ». Ensuite, insistant sur les missions, les modalités de coordination et les

[89] Comme le mentionne le texte, ce socle ne se confond pas, ni ne se substitut, au « socle commun de connaissances et de compétences (intégrant notamment la maîtrise de la langue française et les compétences de base en mathématiques et la culture scientifique et technologique) qui doit être acquis à l'occasion de la formation initiale et qui relève de la responsabilité de l'Education nationale ».

[90] L'accord définit les instances politiques paritaires comme ayant « la responsabilité du suivi et la mise en œuvre des politiques et modalités définies par accord ». Parmi celles-ci figurent au niveau national le CPNFP et le CNEFP, les CPNE, et au niveau territorial, les commissions paritaires de branches territoriales ou régionales, lorsqu'elles existent, et les COPIRE. De leur côté, les organismes de gestion paritaire sont entendus comme ayant « la responsabilité de l'application de ces modalités auprès des entreprises ». Celles-ci sont principalement le FPSPP, les OPCA et les OPACIF compétents dans le champ de l'accord.

sources de financement du nouveau FPSPP, le texte a précisé dans son article 47 que : « le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels favorise, avec ses moyens techniques et financiers, la mise en œuvre des missions du CPNFP et du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle ». Par ailleurs, l'article 48 a créé le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP). La composition, les missions et les moyens du CNEFP sont précisés dans l'encadré qui suit. La seconde partie du titre 3 a défini les rôles des commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi (COPIRE) en matière de formation professionnelle. L'article 51 a précisé les missions des COPIRE, dont celle « de procéder aux études et enquêtes qui leur paraissent nécessaires ou déterminées par ces accords et de participer à l'évaluation des dispositions relatives à la formation professionnelle des accords nationaux interprofessionnels au niveau régional et territorial. ». Enfin, la troisième partie du même titre a clarifié le rôle et les missions des OPCA et des OPACIF. L'article 55 a souligné le renforcement des exigences en termes de « transparence » des activités et des règles de gestion de ces organismes. Dans ce cadre, une disposition a précisé : « à partir de critères d'évaluation fixés par le CPNFP, les OPCA font chaque année le bilan financier, quantitatif et qualitatif de leurs activités qu'ils transmettent (…) au FPSPP.

Au terme de ce repérage, on constate que l'ANI du 7 janvier 2009 a consacré un usage extensif de la notion d'évaluation au regard de sa polysémie et de l'hétérogénéité de ses finalités et modalités. D'un côté, l'évaluation est convoquée comme une « technique de gestion », visant l'atteinte d'objectifs quantifiés (Préambule du Titre 2), le contrôle des activités (article.55) ainsi que la recherche d'efficience dans l'affectation des fonds (Préambule du Titre 1 ; article.25). De l'autre, elle s'appréhende comme une « méthode d'organisation du jugement »[91], s'appuyant sur une définition autonome de ses réalisations (article.41 ; article.48), dans le but d'informer les décisions et les délibérations (article.25 ; article.44) ou de prévoir la mise en place de nouveaux dispositifs (article.40). Mentionnée à quelques reprises au niveau de la branche (article.55) ou du territoire (Titre 1 ; article 61), l'évaluation et son développement a concerné, pour l'essentiel, les instances paritaires au niveau national et interprofessionnel. Ainsi, les prérogatives du CPNFP ont été renforcées

[91] Nous empruntons ici une typologie élaborée par Albert Ogien (2016) visant à distinguer les différentes manières d'appréciation de l'action publique. Cet emprunt nous a semblé pertinent afin que lecteur puisse apprécier la cohabitation, dans le cadre de l'ANI, de plusieurs approches de l'évaluation.

en la matière et un CNEFP a été créé à ses côtés. L'atteinte des objectifs chiffrés assignés au FPSPP a été soumis à la réalisation d'évaluations, de même que l'orientation de ses missions et l'affectation de ses ressources. Ce renforcement de l'évaluation au niveau national et interprofessionnel s'est caractérisé par la fixation d'un champ d'intervention particulièrement étendu, reposant sur la mobilisation d'outils variés. Les missions confiées à la nouvelle instance d'évaluation, le CNEFP, définies dans l'article 48, ont ainsi concerné « les politiques paritaires de formation professionnelle », « le niveau de formation des publics concernés par les politiques de formation », « le socle de compétences », « la satisfaction des entreprises et les publics bénéficiaires », ou bien « les programmes de financement du FPSPP ». Pour remplir ces missions, différentes « pratiques » ont été

spécifiées, telles que « mener ou faire réaliser », « mesurer », « évaluer », « assurer le suivi détaillé et régulier » ou encore « diligenter des audits ».

Encadré 1. 4.1.3. Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle

« Article 48. Les parties signataires décident de créer un Conseil d'évaluations de la formation professionnelle.

a) Composition

Ce conseil est composé :

- d'un représentant titulaire par organisation représentative de salariés au niveau national interprofessionnel ;
- d'un nombre de représentants titulaires des organisations représentatives d'employeurs au niveau national interprofessionnel égal au nombre de représentants des organisations de salariés ;
- de 4 personnalités qualifiées désignées d'un commun accord par les parties signataires du présent accord.

La présidence du conseil est assurée pour 2 ans par une des personnalités qualifiées, renouvelable une fois.

Des membres suppléants en nombre égal à celui des titulaires peuvent être désignés dans les mêmes conditions que les membres titulaires. Ils les représentent en cas d'absence.

b) Missions

Le conseil a pour missions :

- de mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle ;
- de mesurer le niveau de formation des publics concernés par les politiques de formation professionnelle, notamment la maîtrise du socle de compétences ;
- d'évaluer la satisfaction des entreprises ;
- d'évaluer la satisfaction des différents publics bénéficiaires ;
- d'évaluer et assurer le suivi détaillé et régulier des programmes mis en œuvre dans le cadre des financements accordés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ainsi que l'adéquation entre les publics visés, les actions et le niveau des financements engagés ;
- de diligenter des audits auprès des instances paritaires de gestion de la formation professionnelle ;
- de réaliser un rapport public annuel faisant état de l'ensemble de ses travaux ;
- de contribuer aux travaux du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

c) Moyens

Pour mener à bien ses missions, le conseil s'appuie sur les moyens logistiques du CPNFP et sur les ressources financières du FPSPP.

Comment interpréter cette profusion des références faites à l'évaluation dans le cadre des rapports entre instances paritaires au niveau national et interprofessionnel ? Un indice précieux nous est fourni dès le préambule de l'accord où la notion d'évaluation a été rattachée à celle de « gouvernance paritaire », autre novation sémantique essentielle de l'accord. Comme l'a précisé Jacques Freyssinet (2010), l'ANI du 7 janvier 2009 a été le produit d'un compromis entre organisations signataires et une proposition de transaction adressée à l'Etat. Face à la demande pressante de l'Etat qui concernait l'ouverture des fonds de la formation professionnelle à de nouveaux publics, les signataires de l'accord ont convenu de la création du FPSPP, offrant ainsi un financement conséquent à la formation des salariés et des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés. En contrepartie, ils ont revendiqué l'autonomie des instances paritaires dans l'affectation et la gestion de ces ressources. Cette revendication a son importance dans un contexte où l'ANI du 7 janvier 2009 a marqué l'aboutissement d'une annexion progressive du champ de la formation professionnelle à celui de l'emploi (Tallard, 2011). L'individualisation croissante des droits à la formation, la mise en question de la logique statutaire, la plus grande perméabilité entre les circuits de financement relevant des statuts de salariés et de demandeurs d'emploi, ainsi que la dénonciation répétée de l'inefficacité des organisations en charge de la gestion de ces financements, sont autant de paramètres qui ont mis en cause la pérennité du système de négociation collective et de gestion paritaire hérité des années 1970-1971.

Face à ces transformations, les signataires de l'ANI du 7 janvier 2009 ont opéré une réforme de la gouvernance du système. Comme nous l'avons mentionné plus haut, ils ont précisé le champ de compétences et les modes d'articulation entre les instances politiques paritaires (CPNFP, CPNE, CNEFP) et les organismes de gestion paritaire (FPSPP, OPCA, OPACIF). Selon Jean-Marie Luttringer (2009), cette réforme a conduit le niveau national et interprofessionnel à devenir un lieu de production de normes et de régulation du dispositif. Les signataires de l'accord ont délégué une capacité de régulation plus importante au CPNFP, que ce soit en matière de certification, de VAE, d'observatoires et de détermination des priorités d'action du FPSPP. Ainsi, dans ce cadre général, l'affirmation d'une « gouvernance paritaire » a plaidé en faveur de la constitution d'une capacité autonome des partenaires sociaux dans la production des règles visant à gérer les activités relevant de leurs domaines de compétence. Cet extrait d'entretien vient étayer cette hypothèse :

> « Ce qu'il s'est passé, c'est un renforcement des prérogatives de l'instance politique, qu'est le CPNFP. Et en lien avec un rôle de renforcement de l'organisme de mutualisation et l'outil financier qu'est le fonds paritaire. La création du CNEFP nous apparaissait comme un tout cohérent. Pour développer la main, il fallait développer la tête (…). On ressentait le besoin d'aller regarder le fond de ce qu'on engageait et pas seulement de signer des chèques. Il y avait un besoin de régulation » (Djamal, conseiller confédéral CGT en charge de la formation professionnelle, Président du FPSPP (2011-2013), Président du CPNFP (2013-2015). Entretien 2013, Paris.).

En définitive, l'introduction du principe d'évaluation dans l'ANI du 7 janvier 2009 est indissociable du projet d'établissement d'une régulation paritaire essentiellement autonome de la formation professionnelle. Guidée par des finalités de type gestionnaire et décisionnel, l'évaluation a été définie comme un instrument concourant à la réalisation de ce programme. Son développement a pu s'entendre comme un contrepoids face au renforcement du contrôle exercé par l'Etat sur l'orientation et l'affectation des fonds de la formation, en particulier dans un contexte de révision du système de financement de la formation professionnelle.

2.2.2. Centralisation des ressources et resserrement du contrôle étatique

Comme nous l'avons montré, les signataires de l'ANI du 7 janvier 2009 ont revendiqué une autonomie des instances paritaires dans la régulation des ressources de la formation professionnelle, en particulier dans un contexte de forte contrainte. Cette revendication s'est traduite par la fondation d'une « gouvernance paritaire » du système de formation professionnelle, caractérisée, entre autres, par le renforcement de la capacité de régulation politique du niveau national et interprofessionnel. Les dispositions évaluatives adoptées dans le cadre de l'ANI ont visé l'instrumentation de ce projet à des fins de rationalisation gestionnaire et décisionnelle. Toutefois, cette instrumentation est à resituer dans un contexte plus large de refonte du système de financement de la formation professionnelle, dont l'examen permet de mieux appréhender le renforcement du contrôle de l'Etat sur la gestion paritaire.

L'ANI du 7 janvier 2009 et la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie ont engagé une réforme du financement

paritaire de la formation professionnelle, en substituant au Fonds Unique de Péréquation (FUP) un FPSPP et en opérant le regroupement des OPCA.

Succédant au FUP[92], le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a constitué une innovation majeure dans le domaine du financement. Sa création a visé plusieurs objectifs : assurer une mutualisation et une redistribution à grande échelle des fonds de la formation professionnelle, en particulier auprès des OPCA et OPACIF afin de soutenir le développement de la professionnalisation et du congé individuel de formation (CIF) ; assurer un co-financement sur la base d'appels à projets portés par les OPCA et OPACIF pour renforcer la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi ; et assurer l'animation et la coordination du réseau des OPCA et OPACIF. Pour la réalisation de ses missions, deux types de ressources ont été affectées au FPSPP : les excédents des OPCA en fin d'exercice pour les collectes réalisées au titre de la Professionnalisation et du CIF et un prélèvement compris entre 5 à 13 % de l'obligation légale de financement de la formation professionnelle collecté par les OPCA. Fixé chaque année par arrêté ministériel sur proposition du CPNFP, le montant du prélèvement a été fixé à 13 % pour l'année 2009, soit un montant de 800 millions d'euros (M€) pour une collecte totale réalisée par les OPCA supérieure à 6 milliards d'euros (Mds€). La loi du 24 novembre 2009 a prévu que l'affectation de cette ressource soit déterminée par un double processus de négociation : d'abord entre partenaires sociaux dans le cadre d'un accord national interprofessionnel (ANI) ; puis ensuite entre partenaires sociaux et Etat dans le cadre d'une convention-cadre triennale reprenant, tout ou partie, les dispositions de l'ANI. L'article L.6332-21 de la loi de novembre 2009, précisant les finalités des ressources du FPSPP, a

[92] Créé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue, le Fonds unique de Péréquation a procédé de la fusion du COPACIF, organisme de péréquation entre OPACIF, et de l'AGEFAL, fonds destinés aux formations en alternance. Organisme de gestion paritaire au niveau national et interprofessionnel, le FUP a eu pour mission de collecter, gérer et redistribuer, dans une logique de péréquation financière, les excédents financiers des organismes paritaires collecteurs au titre du congé individuel de formation (CIF) et de la Professionnalisation (période et contrat de professionnalisation, droit individuel de formation). En moyenne par an, ces excédents ont oscillé entre 200 à 250 millions d'euros, soit 4% de l'ensemble des montants collectés par les OPCA. En termes d'organisation, le FUP a mobilisé une équipe réduite (10-15 salariés), composée de profils en lien avec les métiers de la comptabilité et du contrôle de gestion. L'implication des administrateurs du FUP se réduisait à quelques commissions paritaires par an (entre 15 à 20). L'intervention de l'Etat était quasi-inexistante. Les relations avec les OPCA étaient peu développées, réduites à la péréquation, et débouchant sur de rares coopérations.

prévu : « un comité composé des signataires de la convention-cadre assure le suivi de l'emploi des ressources du fonds et en évalue l'impact. Cette évaluation est rendue publique chaque année ». Également, il a été défini que la programmation des montants financiers affectés à chaque axe d'intervention de la convention triennale fasse à nouveau l'objet de ce double processus de négociation dans le cadre d'annexes financières conclues chaque année.

Pour assurer la gestion des fonds du nouvel organisme, un rôle central a été accordé aux organisations syndicales et patronales, mais aussi à l'Etat. D'un côté, les partenaires sociaux siègent au sein du conseil d'administration (CA) et dans les différentes commissions[93] où se déroulent le travail de suivi et de proposition[94]. Chaque instance prend appui sur une représentation paritaire. Ainsi, le CA est représenté par une présidence et une vice-présidence « tournante » tous les dix-huit mois. Les commissions ont deux animateurs, l'un pour le collège employeur, l'autre pour le collège salarié. La trésorerie du FPSPP est également assurée à parité entre les deux collèges. De l'autre, l'Etat est aussi présent dans le fonctionnement de l'organisme. Il siège au sein du CA par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement et d'un contrôleur du Contrôle général économique et financier (CGEFI). Ni le premier, ni le second n'ont le droit de prendre part au vote du CA. Cependant, le premier dispose d'un droit de véto suspensif pendant 15 jours sur les décisions prises, tandis que le second assiste de droit aux séances du CA, avec une voix consultative. L'Etat est également présent au sein des commissions statutaires, à travers la désignation d'un observateur par la DGEFP[95], en tant que commissaire du gouvernement.

Simultanément à la création du FPSPP, la loi du 24 novembre 2009 a élargi le champ de compétence des OPCA et modifié les conditions d'agrément ainsi que les règles de

[93] Trois commissions statutaires existent au FPSPP. Elles suivent le travail des équipes techniques et disposent d'un pouvoir de proposition auprès du CA. On trouve la commission « Professionnalisation », qui assure le suivi de l'activité et de la situation financière des OPCA ainsi que l'animation du réseau ; la commission « Congé individuel de formation », qui assure le suivi de l'activité et de la situation financière des OPACIF ainsi que l'animation du réseau ; la commission « Sécurisation des parcours professionnels », qui assure la mise en œuvre des appels à projets et dotations votés dans les annexes financières annuelles des conventions-cadres (FPSPP, 2016, 30-32).

[94] Chaque instance a sa représentation paritaire. Le CA désigne une présidence et une vice-présidence tous les dix-huit mois selon un principe d'alternance entre les collèges d'employeurs et de salariés. De même, chaque commission devait désigner deux animateurs, un pour le collège employeur, un pour le collège salarié.

[95] Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

fonctionnement de ces organismes. Créés par la loi quinquennale du 20 décembre 1993[96], les OPCA ont succédé aux anciennes associations patronales de formation (ASFO)[97] dans le but de collecter et de gérer les contributions fiscales des entreprises au titre de la formation professionnelle. Cette prérogative a été subordonné au respect d'au moins trois conditions : l'acte de constitution de l'organisme doit résulter d'un accord collectif conclu à cette fin entre organisations patronales et syndicales représentatives dans le champ d'application de l'accord (branche, interprofessionnel) ; l'organisme collecteur suppose une composition paritaire de son conseil d'administration ; en tant qu'organisme de droit privé collecteur d'une ressource fiscale de toute nature et en charge d'une mission d'intérêt général, il doit être agréé par l'autorité administrative par la voie de l'agrément.

Historiquement, les OPCA ont rempli une fonction « administrative et financière » qui s'est étoffée au fil du temps, intégrant toutes les fonctions de gestion de l'activité de formation de l'entreprise (déclarations fiscales, calcul des cotisations, subrogation de paiement…). Sous le poids des réformes successives (2004, 2009), leur champ d'intervention s'est progressivement élargi, comprenant le développement de prestations de services en termes d'information, de conseil et d'ingénierie auprès des entreprises et des salariés, ou encore en termes d'accompagnement à l'innovation sociale (GPEC[98] territoriales, GEIQ[99]…). Ce passage progressif d'une fonction historique de « collecteur-répartiteur » de l'OPCA à celle de « prestataires de services » (Willems, Luttringer, 2010) a été conforté par la loi du 24 novembre 2009 à travers le renforcement de leurs fonctions en

[96] Relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

[97] Les ASFO sont des associations de formation créées et contrôlées par les organisations syndicales d'employeurs, sans référence au paritarisme hormis la présence des organisations de salariés au sein des conseils de perfectionnement. Induites par la législation de 1971, les ASFO pouvaient réaliser une péréquation des fonds entre les entreprises adhérentes. À partir de 1984 (loi de Finances du 29 décembre 1984), les ASFO ont été positionnées sur la collecte des fonds de l'alternance à partir de 1984 et ont été agréées en tant qu'organismes collecteurs de mutualisation (OCM) à condition qu'elles soient paritaires, au moins pour la gestion de cette activité.

[98]Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

[99] Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

matière d'ingénierie dans le champ de l'emploi et de la formation, de conseil dans le domaine des ressources humaines et d'innovation dans le champ social[100].

De plus, cet élargissement des missions des OPCA s'est accompagné d'une modification des règles d'encadrement de leurs activités. D'une part, les frais de gestion de ces organismes ont été fixés (part fixe) pour partie en pourcentage de la collecte et pour partie dans le cadre d'une convention triennale d'objectifs et de moyens (COM) conclue entre chaque OPCA et l'Etat (part variable). Cette contractualisation a constitué une nouvelle technique d'encadrement des modalités de financement et de mise en œuvre des missions des OPCA (Luttringer, Willems, 2012). Dans son article L.6332-1-1, la loi de 2009 a prévu notamment dans le cadre de cette nouvelle obligation que : « Les parties signataires s'assurent de son suivi et réalisent une évaluation à l'échéance de la convention dont les conclusions sont transmises au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Celui-ci établit et rend public, tous les trois ans, le bilan des politiques et de la gestion des OPCA ». D'autre part, au nom de la rationalisation des moyens[101], la loi du 24 novembre 2009 a revu les conditions d'agrément dans un sens plus restrictif, fixant le seuil minimal de collecte à 100 M€ au lieu de 15M€. Cette mesure a eu pour conséquence une réduction du nombre d'OPCA de 42 fin 2011 à 20 fin 2012.

Cette présentation succincte de la réforme du financement paritaire de la formation professionnelle éclaire le processus de renforcement du contrôle étatique sur les organismes

---

[100] L'article L.6332-1-1 de la loi du 24 novembre 2009 précise les missions des OPCA : « contribuer au développement de la formation professionnelle continue ; informer, sensibiliser et accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle ; participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. »

[101] L'exposé des motifs du projet relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie justifie la restructuration des OPCA de cette façon : *« Titre V. gestion des fonds de la formation professionnelle : La gestion des fonds de la formation professionnelle doit reposer sur des principes de transparence et d'optimisation. C'est dans cette perspective que la loi prévoit une refonte du réseau de collecte des organismes collecteurs paritaires agréés en élargissant leurs missions et en encadrant leurs règles de fonctionnement. » ; « **L'article 15** réorganise dans un délai de deux ans le réseau des OPCA sur la base de secteurs d'activités cohérents et de la capacité des OPCA à exercer leurs nouvelles missions. Un relèvement du seuil de collecte à 100 millions d'euros permet d'envisager une taille suffisante des organismes pour être en mesure de répondre à leurs missions dans le cadre de frais de gestion maîtrisés. »*

paritaires dans le domaine de la formation professionnelle continue. D'une part, la création du FPSPP et le regroupement des OPCA ont débouché sur une présence plus soutenue de l'Etat dans le fonctionnement de ces organismes et dans la définition de leurs missions et ressources. D'un côté, la loi de novembre 2009 a imposé la présence de représentants de l'Etat au sein des instances du FPSPP (conseil d'administration, commissions statutaires). De l'autre, elle a renforcé la contrainte de l'obtention de l'agrément d'OPCA et resserré l'encadrement de leurs frais de gestion. Également, la loi de 2009 a soumis la détermination des missions et des ressources de ces organismes à une obligation de contractualisation avec l'Etat. Cette nouvelle règle a conféré à l'Etat la possibilité de peser davantage sur la gestion paritaire, notamment en prévoyant une négociation explicite avec l'OPCA portant sur l'affectation de ses ressources au regard de ses objectifs. La mise en place de cette « gouvernance par contrat » (Gaudin, 2007) a annoncé le développement de procédures d'évaluations conjointes entre parties signataires des conventions, préfigurant l'instauration d'un tripartisme de gestion des fonds de la formation professionnelle. De l'avis de certains juristes (Luttringer, Willems, 2010a), ces nouvelles règles ont contribué à placer la gestion paritaire « sous une étroite tutelle des pouvoirs publics » afin de mieux contrôler les flux financiers de la formation pour les affecter aux objectifs de la politique de l'emploi. D'autre part, cette accentuation de l'encadrement étatique, en particulier consacré par la contractualisation, a opéré un déplacement de l'objet du contrôle. Comme l'a montré Bernard Dreano (2008), le contrôle des organismes collecteurs a évolué depuis le début des années 1970. Dans la foulée de l'instauration de l'obligation légale de financement de la formation professionnelle par les entreprises de plus de 10 salariés, les services de contrôle de l'Etat ont commencé par surveiller le respect de cette obligation légale par les entreprises. À partir du milieu des années 1970, la multiplication des fonds d'assurance formation (FAF) puis des organismes paritaires agréés au titre de l'alternance et du congé individuel de formation ont conduit à un accroissement conséquent des ressources issues de la collecte. Dans ce cadre, l'Etat a étendu son contrôle « aux dépenses et aux recettes » de ces organismes, tout en resserrant son contrôle sur la validité des dépenses réalisées par les entreprises. La refonte de ces « organismes mutualisateurs agréés » (OMA) en « organismes collecteurs paritaires agréés » (OCPA) par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 a repositionné le rôle des services de contrôle de l'Etat. De la surveillance du système de collecte, le contrôle est devenu « une force de proposition en impulsant une rationalisation du financement de la formation professionnelle » (Dreano, 2008, 1224). La création des

OPCA a été inhérente à la mise en place d'un contrôle de leur fonction de gestion financière, notamment à travers l'examen systématique – et sur pièces – des états statistiques et financiers (ESF) établis par ces organismes. Dans ce cadre, les contrôles de l'Etat ont visé la vérification du respect de leurs obligations en termes de frais de collecte et de gestion, de disponibilités excédentaires ou encore en matière d'imputabilité des dépenses prises en charge. En procédant à la réduction du nombre d'OPCA et à l'encadrement de leurs missions par l'obligation de contractualisation, la loi du 24 novembre 2009 a élargi le contrôle financier de ces organismes à celui de leur « gouvernance », c'est-à-dire à l'analyse des conditions d'exercice de leurs missions. La création des conventions d'objectifs et de moyens (COM) a concrétisé cette nouvelle forme de contrôle, en conférant à l'Etat la possibilité de discuter la part variable des frais de gestion affectés au développement des prestations d'ingénierie et de conseil en faveur des TPE-PME[102]. Les COM ont visé la mise en place d'une comptabilité détaillée de la répartition de ces dépenses (ratios financiers, indicateurs de productivité…) en fonction des objectifs définis par l'OPCA. Ce contrôle de l'imputabilité des frais de gestion échappait jusqu'alors aux services de l'Etat, faute de comptabilité analytique au sein de la plupart des organismes (IGF, IGAS, 2009).

En définitive, l'irruption d'une « gouvernance paritaire de la formation » et son instrumentation par l'évaluation ont répondu aux conséquences de la réforme du financement paritaire de la formation professionnelle. En procédant à la création du FPSPP et à la réduction du nombre d'OPCA, elle a enclenché un processus de concentration des ressources financières au niveau national, accentuant le besoin de régulation paritaire à ce niveau. Dans le même temps, ce mouvement de concentration a conduit à un resserrement du contrôle étatique sur l'affectation de ces ressources au profit des objectifs des politiques d'emploi. De façon complémentaire au contrôle administratif et financier, un contrôle portant davantage sur la politique des organismes a été mis en place, notamment par

[102] Dans leur rapport « La gestion financière des organismes paritaires collecteurs agréés et du fonds unique de péréquation » (2009), l'IGAS et l'IGF ont résumé l'objectif du dispositif des COM : « Il participe d'une logique de transparence des comptes des OPCA qui est au cœur de la loi. Il répond à une forte préoccupation des pouvoirs publics. Ces COM doivent être un outil qui permette de vérifier que les OPCA et OPACIF développent les missions d'assistance et de conseils aux entreprises et aux salariés en se focalisant principalement sur les TPE et PME et se dotent d'une implantation territoriale de proximité pour être en capacité de contribuer localement aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle » (IGAS, IGF, 2009, 17).

l'intermédiaire de la contractualisation. Ce contrôle de la « gouvernance » a présidé l'instauration d'un tripartisme de gestion, prévoyant notamment la mise en place de procédures d'évaluation conjointes des conventions signées.

2.3. Conclusion

L'étude de la négociation de l'accord du 7 janvier 2009 montre comment l'évaluation s'est imposée comme un enjeu politique dans le domaine paritaire de la formation professionnelle. La contrainte exercée par l'Etat sur les cadres et les priorités de la négociation interprofessionnelle s'est opérée à travers la critique publique et l'usage extensif du recours à la concertation sociale. Malgré leur éclatement, diverses institutions (Parlement, Sénat, Cour des comptes, corps d'inspection) façonnant l'expertise publique ont considéré l'évaluation comme une lacune du système français de formation professionnelle, impliquant sa prise en compte comme un axe de réforme prioritaire au nom de l'efficacité de l'action publique. Ces expertises ont conditionné les réflexions en amont de l'ouverture de la négociation interprofessionnelle. La phase de concertation quadripartite a ainsi révélé que cette piste de réforme était largement admise par les acteurs de la négociation collective, mais aussi par l'Etat et les régions. L'évaluation s'est présentée comme une catégorie politique d'autant plus consensuelle qu'à ce stade elle autorisait la convergence d'une diversité de vues malgré les antagonismes. Dans un contexte de négociation contraint, son usage par les partenaires sociaux a montré que l'évaluation constituait un moyen efficace pour défendre les acquis de l'accord de 2003 et tenter de garder la main sur la définition des enjeux de la négociation.

Face à la pression de l'Etat, les négociateurs ne sont pas restés passifs dans leur appropriation de l'enjeu de l'évaluation. Lors de la négociation, le Medef a occupé un rôle prédominant dans la formulation de propositions, en proposant notamment la création d'un dispositif paritaire national d'évaluation. Pour des raisons doctrinales et institutionnelles, cette proposition a été soutenue par la CFDT. De façon plus large, cette mesure n'a pas suscité de contestations dans le camp syndical. Elle a été plutôt saisie comme un terrain de compromis social.

L'introduction du principe d'évaluation dans l'accord du 7 janvier 2009 offre sur ce point un aperçu de son mode d'appropriation paritaire. En tant qu'instrument au service de la formation d'une gouvernance paritaire, l'évaluation a été conçue comme un des socles de ce

projet, en contrepoids du contrôle accru de l'Etat dans l'orientation et l'affectation des fonds de la formation professionnelle. Cette logique d'action, qui coïncide avec l'apparition de la notion de gouvernance au niveau national et interprofessionnel, vient faire écho aux transformations liées à la réforme des modes de régulation financière et politique. La création du FPSPP et la réduction du nombre d'OPCA ont opéré un mouvement de concentration des ressources financières accentuant le besoin de régulation paritaire au niveau national. Simultanément, le resserrement du contrôle étatique sur la gestion des ressources et leur affectation croissante en direction des politiques d'emploi a débouché sur une exigence accrue d'évaluation des modes de contractualisation entre les institutions paritaires et l'Etat.

3. L'instrumentation de l'évaluation dans l'espace paritaire : hétéronomie, pluralisme et coopération

Ce chapitre examine le processus d'instrumentation évaluative du projet de gouvernance paritaire de la formation professionnelle. Deux années se sont écoulées entre l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009 et l'installation du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP), en mai 2011. Ce décalage surprend au regard de l'ampleur des intentions affichées et de leurs conséquences sur le plan technique et organisationnel. Dès lors, comment expliquer ce « retard » apparent ? Quelles en sont les causes ? Que pouvons-nous en déduire ? Tenter de répondre à ce questionnement implique de ne pas considérer cette période comme « creuse » mais plutôt comme une phase au cours de laquelle les partenaires sociaux se sont confrontés à des problématiques spécifiques qui ont conditionné en retour la mise en forme de leur future instance d'évaluation. Dans ce cadre, nous considérons cette période (2009-2011) comme une étape à part entière du processus « d'instrumentation » de l'évaluation au sein de l'environnement paritaire. Cette instrumentation s'entend ici au sens de Pierre Lascoumes et Patrick le Galès (2004 : 12) comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. »

Dans cette perspective, ce chapitre propose de mettre en lumière trois séquences « critiques » qui ont marqué cette période de préparation. La première concerne les tentatives menées par les partenaires sociaux de voir reconnaître par l'Etat leur projet de régulation paritaire des politiques de formation professionnelle. Elle met en lumière les contraintes publiques encadrant ce projet et leurs conséquences sur les moyens et le périmètre de l'évaluation. La seconde aborde les difficultés concrètes liées à la mise en place de la nouvelle instance. Elle informe notamment sur l'existence d'une confrontation entre des intérêts syndicaux distincts en matière d'évaluation. La troisième séquence traite enfin du processus de sélection des personnalités qualifiées et de nomination de la présidence de la nouvelle instance. Empruntant à la sociologie de la traduction la notion « d'intermédiaires »,

entendue ici comme « tout ce qui circule entre les différentes entités de la situation » (Amblard et *al*., 2005), nous montrons en quoi les experts et leurs compétences ont favorisé la mobilisation des partenaires sociaux, malgré leurs divergences.

Ces différents moments sont appréhendés à partir d'un matériau essentiellement qualitatif. D'une part, nous optons pour une démarche descriptive des procédures, reposant notamment sur l'exploitation de la presse spécialisée et de documents institutionnels (notes internes, textes conventionnels, conventions…). D'autre part, nous restituons les enjeux syndicaux à partir de l'exploitation de nos entretiens semi-directifs menés entre 2010 et 2013 auprès de représentants syndicaux et patronaux (conseillers confédéraux, permanents patronaux…) en charge des questions d'emploi et de formation professionnelle. Enfin, nous exploitons nos entretiens afin de suivre le processus de sélection des experts. Dans le même temps, nous tentons de cerner les apports de leur expertise à partir de la construction de « portraits d'acteurs ».

Dans un premier temps, nous précisons les modalités de réception du projet de gouvernance paritaire des politiques de formation professionnelle par l'Etat, en ciblant deux procédures spécifiques : la procédure d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009 et la négociation de la première convention-cadre fixant les priorités et les ressources du FPSPP. Dans un second temps, nous explicitons les attentes et les enjeux syndicaux en matière d'évaluation de leurs politiques dans le champ de la formation professionnelle. Dans ce cadre, nous mettons l'accent sur les difficultés rencontrées par les acteurs en prévision de la création de leur instance d'évaluation. Dans un troisième temps, nous décrivons le processus de sélection des personnalités qualifiées, en montrant en quoi il a constitué le théâtre d'un affrontement pour la délimitation d'un domaine d'évaluation légitime. Par la suite, les trajectoires ainsi que les compétences des experts sont mises en perspectives au regard des enjeux syndicaux visant la création du CNEFP.

3.1. Une régulation paritaire et son instrumentation évaluative limitée par l'Etat

Après avoir relevé les spécificités du projet de gouvernance paritaire de formation professionnelle inscrit dans l'ANI du 7 janvier 2009, en particulier sous l'angle de l'évaluation, nous examinons désormais sa réception par les pouvoirs publics et les

conditions de son effectivité sur le plan juridique. Suite à la signature de l'accord, les partenaires sociaux ont tenté d'obtenir une reconnaissance légale de leur projet de gouvernance paritaire, en procédant au déclenchement d'une procédure d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009 (fusion de l'ANI de 2003 et 2009) et en amorçant la négociation de la première convention-cadre fixant les priorités et les ressources du FPSPP.

Dans cette section, nous examinons le déroulement de ces procédures en pointant les contraintes imposées par l'Etat à la régulation paritaire et les conséquences que ces dernières ont eu sur l'instrumentation évaluative. Ce repérage est un préalable pour cibler les conditions de faisabilité de l'opérationnalisation de l'évaluation dans l'environnement paritaire. Pour rendre possible cette analyse, nous avons procédé à une recension d'articles parus dans la presse spécialisée (AEF, Centre Inffo) et à l'examen de différents supports écrits (textes conventionnels, convention-cadre, note d'observation du ministère du travail, …).

Dans un premier temps, nous rappelons les caractéristiques de l'organe politique paritaire, puis nous examinons la procédure d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009. Dans ce cadre, nous explicitons les critiques de l'Etat concernant les clauses de gouvernance et d'évaluation mentionnées dans l'accord. Dans un second temps, nous étudions le processus de négociation de la première convention-cadre ayant défini les priorités et les ressources du FPSPP. En comparant les termes de cette convention, signée le 15 mars 2010, à ceux de l'ANI préalablement signé par les partenaires sociaux le 12 janvier 2010, nous en identifions les différences puis nous interprétons les concessions de l'Etat face aux demandes des partenaires sociaux.

3.1.1. Une gouvernance paritaire sans fondement légal

Dans cette partie, nous revenons sur la procédure (inachevée) d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009[103], accord général rassemblant les dispositions de l'ANI du 7 janvier 2009 et de l'ANI du 5 décembre 2003[104]. Cet examen est essentiel pour cerner les contraintes qui ont pesé sur l'instrumentation évaluative du projet de gouvernance paritaire, dans la mesure

[103] « Sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels »

[104] « Relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. »

où ce processus interne est indissociable des rapports entre l'Etat et les partenaires sociaux. Tout d'abord, nous présentons le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) ainsi que l'évolution de ses missions. Ensuite, nous explicitons les remarques de l'Etat concernant l'extension des prérogatives politique, technique et experte du CPNFP. Enfin, après la mise en lumière des réactions syndicales, nous concluons à l'amendement du projet de gouvernance paritaire en amont de la création du CNEFP.

Créé par l'ANI du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels, puis complété par l'avenant du 5 juillet 1994, le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) a été défini comme une instance en charge de « veiller à la cohérence et au contrôle de l'ensemble » [105] du dispositif de gestion et de promotion de la formation continue. Réunissant à parité numérique les organisations syndicales et patronales et doté d'une présidence collégiale, le CPNFP s'est vu confier plusieurs missions, comme « informer les entreprises et les salariés sur les dispositions contenues dans le présent accord » ; « préciser les modalités d'application du présent accord » ; « définir les orientations de l'activité du Comité Paritaire du Congé Individuel de Formation (COPACIF) » ; « agréer les organismes paritaires (OPCA) » ; « procéder aux études et enquêtes qui lui apparaissent nécessaires » ou encore « assurer la liaison avec les Pouvoirs publics en matière de formation professionnelle ». Pour assurer leur réalisation, l'ANI de 1991 a prévu la constitution, en tant que de besoin, de « groupes techniques paritaires » (GTP), dont notamment la mise en place d'un « secrétariat technique national » - distinct du secrétariat administratif assuré par le CNPF[106] - ayant pour mission la préparation des décisions du Comité[107]. La création de ces GTP a rappelé l'importance de la

[105] Le préambule de l'accord stipule que : « les parties signataires ont tenu à affirmer leur attachement au fonctionnement paritaire du dispositif de gestion et de promotion de la formation continue. Elles ont confirmé les missions et les structures des organismes déjà en place et harmonisé leur fonctionnement en instaurant les liens nécessaires avec l'organisme national qu'elles ont chargé d'assurer la cohérence et le contrôle de l'ensemble. Elles entendent, dans ce cadre, exprimer leurs orientations et exercer avec l'autonomie nécessaire, leur responsabilité commune ».

[106] Conseil national du patronat français (CNPF).

[107] Trois autres groupes techniques paritaires (GTP) ont vu le jour suite à l'adoption de l'ANI de 1991 :

- Un GTP en charge de suivre le dispositif des formations en alternance (contrat de qualification et lancement du contrat d'orientation)
- Un GTP menant une réflexion sur la mise en place du tutorat, dans l'optique de recommandations pour la conclusion des prochaines conventions collectives

production d'information comme enjeu des discussions et des décisions du CPNFP. Visant le recueil et le traitement de tout élément d'appréciation sur les politiques et les dispositifs institués ainsi que la formulation de propositions, ces GTP ont rempli une fonction d'expertise afin d'équiper le travail du CPNFP. Dans ce cadre, les missions du secrétariat technique ont notamment eu pour objectif de : « recueillir […] les informations nécessaires à la connaissance du fonctionnement du système et de sa situation financière », « établir, à partir de ces données, des informations statistiques à l'intention des parties signataires » et « formuler des propositions » (article 20-8). Cette « expertise concertée »[108] a été confortée par l'ANI du 5 décembre 2003 qui a rappelé que « le CPNFP a pour mission d'assurer un suivi régulier de l'application du présent accord dans les branches et de faire, en temps utiles, au vu de ces éléments, des propositions d'aménagement des dispositions du présent accord » (article 8-20). Cet accord a prévu également la mise en place d'un nouveau GTP en charge « d'assurer la préparation des décisions du comité portant sur la mise en œuvre des contrats et des périodes de professionnalisation » (article 8-22).

Avec l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009, le CPNFP a connu un renforcement de ses prérogatives politique, technique et experte. Tout d'abord, les signataires de l'accord ont requalifié le CPNFP comme « l'instance politique qui définit les orientations nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des dispositions conventionnelles relatives à la formation professionnelle »[109]. De nouvelles missions lui ont été confiées, comme « définir les orientations du FPSPP » ; « définir les conditions de contractualisation du FPSPP propres à favoriser le cofinancement des actions concourant à la sécurisation des parcours professionnels » ; ou encore « de se saisir des travaux d'évaluation réalisés par le CNEFP ». Ensuite, les signataires ont prévu la création de deux nouveaux comités, le premier visant la mise en place de certifications communes de type CQP[110] interbranches (Comité

– Un GTP étudiant la création d'un contrat de qualification pour adultes.

(Source : Inffo Flash n°371 du 16 novembre 1992).

[108] Précisons que ce type d'expertise n'est pas la seule forme de mobilisation de savoirs experts dans le cadre des travaux du CPNFP. En tant qu'espace de détermination des positions et propositions syndicales, le CPNFP est également le lieu où se confrontent les expertises syndicales dans l'intervalle de temps entre deux négociations interprofessionnelles. Ces expertises se fondent notamment sur la base des « remontées d'information » des équipes syndicales ou patronales de terrain (établissements, territoires).

[109] Article 41 de l'ANI du 7 janvier 2009.

[110] Certification et qualification professionnelle mises en place par les partenaires sociaux à l'initiative des organisations patronales.

observatoires et certifications), le second constituant le conseil d'administration du FPSPP (Comité financier). Également, pour garantir la réalisation de ses missions, l'accord a mentionné la mobilisation (éventuelle) des moyens techniques et financiers du FPSPP[111]. Enfin, les signataires de l'accord ont doté le CPNFP d'un Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) ayant notamment pour mission de « mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle ». Pour la réalisation de ses missions, l'accord a précisé que le Conseil « s'appuie sur les moyens logistiques du CPNFP et sur les ressources financières du FPSPP » (article 48).

Dans le précédent chapitre, nous avons resitué le renforcement des missions du CPNFP dans le cadre d'un échange politique entre l'Etat et les partenaires sociaux, s'opérant dans un contexte de forte contrainte. Face à la pression de l'Etat concernant l'ouverture des fonds de la formation professionnelle à de nouveaux publics, les signataires de l'accord ont créé le FPSPP, revendiquant en contrepartie, l'autonomie des instances paritaires dans l'affectation et la gestion des ressources. En opérant une réforme de leur « gouvernance paritaire », les partenaires sociaux ont accordé une capacité de régulation plus importante au CPNFP, que ce soit en matière de certification, d'expertise et de détermination des priorités d'action du FPSPP. Toutefois, cette tentative de constitution d'une capacité de régulation paritaire essentiellement autonome des politiques de formation professionnelle a été fortement réduite au lendemain de l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009.

Affichant l'objectif de « rendre plus accessible la connaissance de l'ensemble du dispositif conventionnel de la formation professionnelle »[112], les partenaires sociaux ont rassemblé dans un accord général les dispositions de l'ANI du 5 décembre 2003 et celles de l'ANI du 7 janvier 2009. Une procédure d'extension de cet accord (et de ses annexes[113]) a été enclenchée en décembre 2009 (Agence d'informations spécialisées - AEF, n°279167, 21 décembre 2009), dans le but de rendre applicable, par arrêté ministériel, ses dispositions à

[111] Sur ce point, l'accord précise dans son article 42 que « Le CPNFP peut faire appel aux moyens techniques et financiers du FPSPP pour la réalisation de ces missions ».

[112] Préambule de l'ANI du 5 octobre 2009.

[113] Deux avenants du 20 juillet 2005 concernant la VAE, l'entretien professionnel, le bilan de compétences et le passeport formation ont fait l'objet de deux annexes de l'ANI du 5 octobre 2009.

tous les employeurs et les salariés compris dans son champ d'application. Durant la procédure, les partenaires sociaux du CPNFP ont exigé que « l'extension de l'accord soit rapide afin de rendre effectifs les dispositifs innovants créés par les négociateurs ». Dans le même temps, ils ont rappelé que « le nombre de dispositions non étendues ou étendues 'sous réserve' est le moyen de vérifier la véritable autonomie de négociation des partenaires sociaux » (AEF n°271206, 14 avril 2010).

L'ANI du 5 octobre 2009 a été examiné par la sous-commission « conventions et accords » de la CNNC[114] en février 2011, soit plus d'un an après le lancement de la procédure d'extension[115]. L'étude des remarques transmises par le ministère du Travail à la sous-

[114] Selon l'article L2271-1 du Code du travail, la CNNC a notamment pour mission de donner un avis motivé au ministre du travail sur l'extension et l'élargissement des conventions et accords collectifs ainsi que sur l'abrogation des arrêtés d'extension ou d'élargissement. La CNNC est présidée par le ministre chargé du Travail ou son représentant. Elle se compose de représentants des ministres de l'Agriculture et de l'Economie, du président de la section sociale du Conseil d'Etat et de 36 représentants de salariés et d'employeurs répartis paritairement.

[115] Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier ce délai. En avril 2010, Marie-Pierre Iturrioz, membre CGT de la sous-commission des conventions et accords du ministère du Travail a précisé que « la DGEFP subordonne l'extension de l'ANI à la publication du décret relatif aux Opca. Ce texte, pris en application de la loi orientation/formation du 24 novembre 2009, est actuellement en cours de discussion entre les partenaires sociaux et le ministère chargé de l'Emploi. Il devrait être examiné pour avis le 21 avril 2010 par le CNFPTLV réuni en séance plénière. Cela repousse l'examen de l'ANI à la sous-commission du mois de juillet 2010 » (AEF, 14 avril 2010) ; En mars 2012, Marie Morel, sous-directrice de la DGEFP en charge des politiques de formation et de contrôle, est interrogée par l'AEF sur le retard de la procédure d'extension. Une nouvelle réponse est donnée : « C'est très simple. Pour pouvoir étendre l'accord, l'administration doit pouvoir procéder à l'examen de conformité des stipulations de l'accord aux dispositions légales et réglementaires, ce qui suppose la publication de tous les textes d'application en rapport avec le champ de l'accord. C'est pour cette raison que l'accord national interprofessionnel n'a pu être soumis à l'avis de la sous-commission de la négociation collective qu'en février 2011 ; avant cette date, ce n'était pas possible, les décrets d'application n'ayant pas été tous publiés. Par ailleurs, l'administration, dans le prolongement de la sous-commission, aurait exclu de l'extension les articles 159, 160 et 161. À la demande des partenaires sociaux, la procédure d'extension a été suspendue, le temps qu'ils communiquent à l'administration un PV d'interprétation des articles en question, ce qui vient d'être fait le mois dernier, permettant de transformer les exclusions en réserves. » (AEF, n°218609, 21 mars 2012)

commission pour avis met en lumière les freins juridiques pesant sur le projet d'autonomie de la régulation paritaire du système de formation professionnelle[116].

D'une part, l'extension des dispositions de l'ANI du 5 octobre 2009 comprenant les mentions « dans des conditions définies par le CPNFP » ou bien « dans le cadre des orientations définies par le CPNFP », a été envisagée « sous réserve » de l'application des normes légales en vigueur. Dans les articles 113 et 116 de l'ANI du 5 octobre 2009, les signataires de l'accord ont prévu que les OPCA puissent bénéficier de financements complémentaires au titre de la sécurisation des parcours professionnels, dans des conditions définies par le CPNFP. Dans l'article 164, ils ont précisé que le FPSPP exerce ses missions dans le cadre des orientations définies par le CPNFP. Dans chaque cas, le ministère du Travail a rappelé que les financements du FPSPP sont définis dans le cadre d'un accord conclu entre partenaires sociaux puis déclinés par une convention-cadre entre l'Etat et le FPSPP, conformément à la loi du 24 novembre 2009[117].

D'autre part, les dispositions prévoyant le concours technique et financier du FPSPP aux travaux du CPNFP et du CNEFP ont été « exclues » de l'extension, considérées comme contraire au code du travail. Dans l'article 159 de l'ANI du 5 octobre 2009, les partenaires sociaux ont précisé que le CPNFP peut faire appel aux moyens techniques et financiers du FPSPP pour la réalisation des missions de ses comités (COC, comité financier). Dans l'article 166, ils ont rappelé que le FPSPP favorise, avec ses moyens techniques et financiers, la mise en œuvre des missions du CPNFP et du CNEFP. De plus, dans l'article 167, ils ont précisé que pour mener ses missions, le CNEFP prend appui sur les moyens logistiques du

[116] Le développement qui suit repose sur l'examen du document d'observations du ministère du Travail, de l'Emploi et la Santé relatives à l'extension de l'ANI du 5 octobre 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels, transmis à la sous-commission des conventions et accords de la Commission nationale de la négociation collective à l'occasion de sa séance du 3 février 2011.

[117] L'observation exacte exprimée par les services du ministère du Travail est la suivante : « Aux termes de l'article L.6332-21 du code du travail, tel qu'il résulte de la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, les financements du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels sont définis non pas dans le cadre des orientations du CPNFP, mais par un accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel décliné par une convention cadre signée entre l'Etat et le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels »

CPNFP et sur les ressources financières du FPSPP. Dans chaque cas, le ministère du Travail a considéré ces clauses comme contraires au code du travail, proposant leur « exclusion » au titre de l'extension de l'accord.

Enfin, d'autres observations formulées par l'Etat ont pointé l'absence de conséquence juridique ou bien la non-conformité de certaines clauses relatives au CPNFP. D'un côté, dans son article 156, l'accord du 5 octobre 2009 a précisé les missions du CPNFP, dont celle d'agréer les organismes paritaires (OPCA, FONGECIF). En retour, l'Etat a rappelé que ces organismes sont agréés par l'autorité administrative et que l'extension de cette mention doit s'appliquer dans ce cadre. De l'autre, dans son article 161, l'accord a confié la mission au comité financier du CPNFP de fixer le cadre dans lequel les accords de branche peuvent déroger aux règles relatives aux frais de gestion et d'information des OPCA. Rappelant que ni le code du travail ni la jurisprudence ne prévoit ce type de disposition, l'Etat a demandé l'exclusion de cette clause.

Face à ces observations, les partenaires sociaux ont exprimé de vives critiques. Déplorant une mise à mal de leur projet de gouvernance paritaire des politiques de formation professionnelle continue, la CFTC, assurant la vice-présidence du CPNFP, a déclaré : « nous nous trouvons dans une sorte d'entonnoir du paritarisme ». De son côté, la CGT a regretté « la lecture rigide du ministère sur l'utilisation des ressources du FPSPP », tandis que FO a dénoncé « la volonté du gouvernement de nier l'existence et le rôle politique des partenaires sociaux en matière de formation professionnelle » (AEF, n°248461, 10 février 2011). Par ailleurs, dans un entretien accordé au *Quotidien de la Formation* (4 février 2011, Paris), Stéphane Lardy, secrétaire confédéral FO, est revenu sur l'ambiguïté de l'exclusion du financement des instances du CPNFP, en particulier du CNEFP :

> « J'ai été surpris de l'exclusion du financement de ces instances par le FPSPP. Nous avons demandé le retrait de ces exclusions […]. Le gouvernement a reproché aux partenaires sociaux leur incapacité à évaluer leurs accords, les partenaires sociaux ont créé un conseil national d'évaluations et il dit qu'on ne peut pas le faire marcher. Or la capacité à évaluer des politiques s'inscrit dans les missions du FPSPP. Quand on évalue, il faut financer des études externes, cela participe du bon fonctionnement du FPSPP. »

En définitive, l'accord du 5 octobre 2009 n'a pas fait l'objet d'une extension. Si la plupart de ses 235 articles ont été repris dans la loi du 24 novembre 2009, en revanche, l'effet

normatif des dispositions relatives au CPNFP et ses instances (COC, comité financier, CNEFP) a été confiné à la seule force de représentation des parties signataires de l'accord. En visant l'extension de leur accord, les partenaires sociaux ont tenté de conférer à leur projet de gouvernance paritaire une reconnaissance légale. Toutefois, l'inachèvement de la procédure, ponctuée des remarques de l'Etat, n'a pas rendu possible cette entreprise. Le projet visant le « pilotage politique » du FPSPP par le CPNFP n'a eu aucune conséquence juridique, réduisant l'opposabilité des « décisions » de ce comité à ses seules organisations constitutives et selon les limites et les procédures prévues dans l'ANI du 5 octobre 2009.

3.1.2. Un contrôle accru de l'Etat qui réduit une instrumentation autonome de l'évaluation

Tandis que la procédure (inachevée) d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009 n'a pas rendu possible la reconnaissance légale du projet de gouvernance paritaire exprimé par les partenaires sociaux, en revanche, la procédure de négociation de la première convention triennale entre le FPSPP et l'Etat (2010-2012) a abouti à un compromis plus nuancé, caractérisé par le financement des travaux des instances du CPNFP (COC, CNEFP) en échange d'un contrôle plus resserré de l'Etat sur l'affectation et la gestion des ressources du FPSPP. L'examen de cette transaction offre un regard complémentaire sur les contraintes façonnant l'instrumentation évaluative de l'action paritaire, mais également sur la nature des compromis passés entre les partenaires et l'Etat dans ce processus. Dans cette sous-section, nous comparons les éléments de l'ANI du 12 janvier 2010 portant sur l'affectation des ressources du FPSPP à ceux inscrits dans la convention-cadre du 15 mars 2010 dans le but d'interpréter les écarts entre ces deux textes, en particulier sous l'angle du pilotage et de l'évaluation des fonds de la formation professionnelle.

Déterminant l'orientation et l'affectation des ressources du FPSPP, l'accord du 12 janvier 2010 est le texte qui a servi de base aux échanges entre les partenaires sociaux et l'Etat en amont de la conclusion de la première convention-cadre visant à rendre opérationnelle la mise en œuvre des missions du FPSPP. Prenant l'ANI du 5 octobre 2009 comme base de référence, les signataires de l'accord ont précisé les axes d'orientation pour l'affectation des ressources du FPSPP. Trois axes principaux ont été précisés : assurer le

financement des dispositifs (CP[118], CIF[119], PP[120], portabilité du DIF[121]) ; développer la qualification et la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi ; prolonger le dispositif exceptionnel de formation professionnelle au bénéfice des actifs, des salariés ou demandeurs d'emploi et des entreprises affectées par la crise économique et financière. Chaque axe a été décliné en une série d'actions concourant à leur mise en œuvre. Ainsi, le second axe (qualification et requalification) a défini les catégories prioritaires de salariés (article 2.1) et de demandeurs d'emploi (article 2.2) ainsi que les modes de financement des actions de formation amenant à l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences (article 2.3) et s'opérant dans des projets territoriaux (interprofessionnels ou sectoriels). En complément, l'accord a précisé les modalités d'accompagnement et d'évaluation des dispositions ainsi que leurs conditions de mise en œuvre. Dans le tableau qui suit, nous restituons les principales clauses se référant au CPNFP et à son instance d'évaluation, le CNEFP.

Tableau 1: extraits de l'ANI du 12 janvier 2010 portant sur l'affectation des ressources du FPSPP

Art.5.1. Faciliter la construction de projets et de parcours professionnels	« Des actions mises en œuvre pour faciliter les travaux du comité observatoires et certifications du CPNFP pourront être financées, notamment celles portant sur l'élaboration de méthodologies communes pour les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, prévue à l'article 124 de l'ANI du 5 octobre 2009, ou sur l'élaboration de certifications communes ou du socle de connaissance et de compétences prévus à l'article 126. La mise en œuvre de ces dispositions est effectuée par décision du CPNFP. »
Art.5.2. Accompagner la mise en œuvre des politiques en faveur de la professionnalisation de l'emploi	« La mise en œuvre de politiques volontaristes, notamment en matière de promotion des contrats de professionnalisation, doit pouvoir être encouragée et facilitée par l'octroi de moyens supplémentaires, à l'instar des développeurs de l'alternance. Les signataires du présent accord décident par conséquent que l'affectation des ressources du FPSPP puisse permettre, le cas échéant, la poursuite ou la mise en œuvre de telles campagnes, incluant le financement de moyens permettant de renforcer l'information des entreprises, notamment des TPE-PME et des personnes susceptibles de bénéficier des dispositifs financés.

[118] Contrat de professionnalisation.

[119] Congé individuel de formation.

[120] Période de professionnalisation.

[121] Droit individuel de formation.

	[…] La mise en œuvre de ces dispositions est effectuée par décision du CPNFP. »
Art.5.3. Evaluer les politiques conduites	« Les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel ont, à travers la création du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle, indiqué leur volonté de développer l'évaluation des politiques conduites. L'évaluation du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle porte sur la mise en œuvre de l'ANI du 5 octobre 2009 et des dispositions conventionnelles en matière de formation professionnelle figurant dans d'autres accords nationaux interprofessionnels. Elle doit être conduite en amont ou en complément des travaux du CNFPTLV et bénéficiera d'un financement du FPSPP. »
Art.6.1 Préciser les modalités de mise en œuvre des présentes dispositions	« Les signataires précisent que toute convention-cadre entre Pôle emploi et le FPSPP doit être examinée préalablement par le CPNFP. Par ailleurs, il appartient au CPNFP d'assurer la lisibilité et la cohérence des différentes conventions conclues ».
Art.6.2. Préciser les modalités d'évaluation de la convention-cadre entre le FPSPP et l'Etat	« Les signataires conviennent que l'évaluation du présent accord et de la convention-cadre conclue entre le FPSPP et l'Etat relève, sans exclusive, de la compétence du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle, conformément aux dispositions de l'article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009 précité. Ils décident la mise en place d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant le pilotage, le suivi et l'évaluation des politiques ainsi mises en œuvre ».

Comme l'illustre ce tableau, les signataires de l'ANI du 12 janvier 2010 ont réaffirmé leur autonomie de décision dans le pilotage et la gestion des fonds du FPSPP. L'article 5.1 a prévu le financement des travaux du Comité observatoires et certifications (COC) du CPNFP en matière de développement des observatoires de branche (article 124 de l'ANI du 5 octobre 2009) et de production des certifications professionnelles (article 126). La réalisation de ces travaux a été soumise aux « décisions » du CPNFP. L'article 5.2 a conforté le rôle politique du CPNFP en lui confiant le pilotage d'une politique de promotion des contrats de professionnalisation, financée par le FPSPP. L'article 6.1 s'est inscrit dans une logique similaire, en subordonnant chaque convention entre Pôle emploi et le FPSPP à l'examen préalable de l'instance politique. De plus, les signataires de l'accord ont mis en avant leur capacité autonome d'évaluation des fonds de la formation professionnelle. L'article 5.3 a mentionné le CNEFP comme étant l'instance d'évaluation en charge d'évaluer les politiques menées dans le cadre de la mise en œuvre de l'ANI du 5 octobre 2009. L'article 6.2 a précisé les missions de cette instance, en lui confiant la mission d'évaluer la convention-cadre conclue avec l'Etat.

L'examen de la convention du 15 mars 2010 indique que ces ambitions d'autonomie de décision et d'évaluation ont été remises en cause au terme des échanges entre partenaires sociaux et l'Etat. En premier lieu, la convention a retenu quatre axes de financement prioritaires : faciliter le maintien dans l'emploi et la qualification ou requalification des salariés (axe 1) ; financer l'accès de demandeurs d'emploi (axe 2) ; financer les formations permettant l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences (axe 3) et financer des projets territoriaux (axe 4). Chacun de ces axes a globalement repris les dispositions contenues dans l'ANI du 12 janvier 2010. En complément, de nouveaux articles ont porté sur la mission de péréquation (article 3.2.), précisant son objet et ses critères d'affectation, et sur les engagements financiers de l'Etat (article 4), notamment dans le cadre du fonds social européen.

En second lieu, la convention cadre a (re)défini les mesures d'accompagnement, de mise en œuvre et d'évaluation des missions. Dans le tableau qui suit, et dans un souci de comparaison, nous reprenons les clauses se rapprochant de celles présentées dans l'ANI du 12 janvier 2010 :

Tableau 2: extraits de la convention-cadre FPSPP et Etat (2010-2012) portant sur l'affectation des ressources du FPSPP

Article 3.4.(a) Identifier de façon prospective les besoins en termes de métiers et qualifications	« Les actions portant sur l'élaboration de méthodologies communes pour les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, prévue à l'article 124 de l'ANI du 5 octobre 2009, ou sur l'élaboration de certifications communes ou du socle de connaissances et de compétences prévus à l'article 126, et proposées dans le cadre de l'article 160, pourront être financées par le FPSPP. »
Article 3.4. (b) Accompagner la mise en œuvre des politiques en faveur de la professionnalisation et de l'emploi	« La mise en œuvre de politiques volontaristes, notamment en matière de promotion des contrats de professionnalisation, doit pouvoir être encouragée et facilitée par l'octroi de moyens supplémentaires, à l'instar des développeurs de l'alternance. Les signataires du présent accord décident par conséquent que l'affectation des ressources du FPSPP puisse permettre, le cas échéant, la poursuite ou la mise en œuvre de telles campagnes, incluant le financement de moyens permettant de renforcer l'information des entreprises, notamment des TPE-PME et des personnes susceptibles de bénéficier des dispositifs financés. »

Art.3.5. Evaluer les politiques conduites	« Les études ou missions qui sont nécessaires à l'évaluation annuelle de l'impact de la présente convention peuvent être financés par le FPSPP. Les frais d'études qui seraient nécessaires à l'exercice des compétences prévues à l'article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009 peuvent également être financés au titre du présent article. »
Art.5.3. Les conventions avec Pôle Emploi	« Une convention entre le FPSPP et Pôle emploi et l'Etat, détermine dans quelles conditions Pôle Emploi articule sa politique d'achats et de prescription de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi avec les actions de formation ressortissant à l'article 3.1. Axes 2.3 ou 4 de la présente convention. Les régions sont informées de cette convention de manière à faciliter l'objectif d'articulation mentionné à l'article 5.1 ci-avant. »
Art.6.1. Comité de suivi	« Un comité de suivi est mis en place dès la signature de la convention. Il est composé : - du Président et du Vice-Président du FPSPP et de deux autres membres du conseil d'administration du FPSPP désignés paritairement ; - de 4 représentants désignés par le ministre en charge de la formation professionnelle. Le comité de suivi : - assure le suivi de l'emploi des ressources du fonds et vérifie que leur emploi est conforme aux objectifs et principes définis dans la convention ; - assure le suivi des engagements respectifs des signataires de la présente convention ; - propose, le cas échéant, au Conseil d'administration du FPSPP des réajustements d'affectation des fonds en fonction des besoins identifiés et des objectifs généraux de la convention. - évalue l'impact de l'emploi des ressources de la convention. Cette évaluation est rendue publique. Ce comité se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par trimestre sous la présidence du président et vice-président du FPSPP d'une part et du représentant du ministre en charge de la formation professionnelle d'autre part. Les réunions du comité de suivi sont préparées conjointement par la DGEFP et les services du FPSPP. Son secrétariat est assuré par le FPSPP. »

Comme nous le voyons ici, les dispositions de la convention-cadre sont différentes de l'ANI du 12 janvier 2010. D'un côté, le texte n'a comporté aucune référence à l'autonomie de décision – et de surveillance – du CPNFP. Ces compétences ont été gommées des articles 3.4 (a), (b), et 5.3. Dans le même temps, les articles 3.4 et 3.5 ont prévu le financement provisoire – car soumis à la durée de la convention – des travaux des instances du CPNFP

(COC, CNEFP). De l'autre, une évaluation tripartite de la convention a remplacé le projet de son évaluation par le CNEFP. Un « comité de suivi », composé des partenaires sociaux et de l'Etat, a été créé dans le but d'évaluer « l'impact de l'emploi des ressources » du FPSPP.

Cette comparaison entre l'ANI du 12 janvier 2010 et la convention-cadre du 10 mars 2010 indique que la régulation politique des fonds du FPSPP a constitué un enjeu de la négociation entre les partenaires sociaux et l'Etat. Dans leur accord, les partenaires sociaux ont revendiqué des espaces d'autonomie dans le pilotage et la gestion des ressources du FPSPP. D'un côté, ils ont mis en avant la fonction politique du CPNFP dans la mise en œuvre des actions. De l'autre, ils ont prévu le financement des travaux de ses instances (COC, CNEFP). Enfin, ils ont envisagé la mise en place d'une évaluation paritaire de l'emploi des ressources du FPSPP. Ces ambitions font écho au projet de gouvernance paritaire inscrit dans l'ANI du 7 janvier 2009, et repris dans l'ANI du 5 octobre 2009. Cependant, leur mise en œuvre a été fortement réduite par l'Etat. L'examen de la convention-cadre montre que le rôle politique du CPNFP a été évacué, tandis qu'une évaluation tripartite des ressources du fonds a été privilégiée. En contrepartie, le financement des travaux du COC et du CNEFP a été consenti par l'Etat, de même que le financement de la politique paritaire de promotion des contrats de professionnalisation (« développeurs de l'alternance »). Cet échange semble avoir constitué un compromis satisfaisant dans un contexte de « discussions intenses » (AEF, n°274318, 4 mars 2010) entre les partenaires sociaux et l'Etat. Plusieurs points d'achoppement ont rendu difficile la finalisation du texte, comme la faiblesse de la participation financière de l'Etat[122], la réticence des partenaires sociaux à négocier le détail des critères d'accès à la péréquation ou encore le refus de nouveaux postes de dépense souhaités par l'Etat (auto-entrepreneurs, apprentissage, contrats aidés)[123]. Le financement de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation

[122] Les partenaires sociaux ont jugé « insuffisante » la participation de 100 millions d'euros de l'Etat aux actions du FPSPP (AEF, n°276128, 8 février 2010).

[123] Ces mesures ont été contestées par les partenaires sociaux (AEF, n°274774, 25 février 2010). La CGT a rappelé que « les modalités de fonctionnement de la péréquation des fonds du FPSPP doivent être arbitrées dans le cadre du paritarisme », tandis que le Medef a « exclu que les partenaires sociaux financent la formation des auto-entrepreneurs ».

(Afdef) a constitué un autre point de litige[124]. Dans ce contexte, les partenaires sociaux ont obtenu une garantie de financement de leurs politiques paritaires (observatoires, certifications, évaluation, développeurs de l'alternance), en contrepartie d'un contrôle accru de l'Etat sur le pilotage et la gestion des fonds du FPSPP. Cette concession n'est pas négligeable si l'on considère que le financement par le FPSPP des instances du CPNFP (COC, CNEFP) a été jugé contraire au code du travail durant la procédure d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009.

En définitive, l'Etat a concédé aux partenaires sociaux le financement de leur politique paritaire de formation professionnelle en échange de son rôle accru dans le pilotage et le contrôle des fonds du FPSPP. Une nouvelle fois, le rôle normatif du CPNFP a été réduit. L'Etat n'a pas reconnu au CPNFP le « pilotage politique » du FPSPP, ni sa « capacité d'évaluation autonome » de l'usage des ressources de la nouvelle structure.

3.2. Diversité et problématisation des enjeux syndicaux

Suite à l'examen des conditions ayant permis la mise en œuvre d'un équipement d'instrumentation de l'évaluation au sein de l'environnement paritaire, nous poursuivons la réflexion en portant un regard attentif aux débats paritaires qui ont présidé à la création du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP). Dans cette section, nous proposons de restituer les attentes exprimées par les organisations syndicales et patronales au sujet de la création de leur nouvelle instance. Plus précisément, nous tentons de montrer en quoi la défense de certaines approches évaluatives a pu refléter des enjeux spécifiques pour les acteurs syndicaux, que ce soit au regard de leurs responsabilités institutionnelles ou bien de leurs revendications propres. Pour cerner ces processus de problématisation de l'enjeu évaluatif, nous nous appuyons sur des entretiens menés auprès

[124] Sur ce point, les partenaires sociaux ont craint que ce financement ne réduise la capacité d'intervention du FPSPP au regard de ses autres postes de dépenses, en particulier en matière de péréquation des fonds (AEF, n°274318, 4 mars 2010).

de représentants syndicaux nationaux (salariés, employeurs) mandatés au sein des instances paritaires de formation professionnelle.

Tout d'abord, nous précisons les nombreuses attentes syndicales et patronales à l'égard du CNEFP puis nous mettons en lumière l'incertitude collective visant la mise en place concrète de l'instance. Ensuite, après avoir ciblé le point de vue de conseillers confédéraux de la CGT au sujet de l'évaluation, nous mettons l'accent sur les enjeux poursuivis par la CGT dans la création du CNEFP et nous soulignons leur lien avec les transformations gestionnaires générées par la création du FPSPP. Enfin, après avoir recueilli le point de vue de militants et de permanents du Medef au sujet de l'évaluation, nous restitutions également les enjeux visés par l'organisation patronale à travers la création du CNEFP. De plus, rappelant le rôle du Medef comme pilote du paritarisme, nous montrons comment cette animation patronale s'est concrétisée dans la mise en place de la future instance d'évaluation.

3.2.1. Une agrégation d'intérêts, une opérationnalisation problématique

Quelles ont été les réactions syndicales à la mise en œuvre de l'évaluation ? Que nous disent-elles des problèmes liés à son opérationnalisation ? Dans cette sous-section, nous restituons les motifs qui ont poussé les partenaires sociaux à retenir l'évaluation comme un instrument de leur projet de gouvernance ainsi que les difficultés liées à sa matérialisation. Pour étayer nos propos, nous mobilisons plusieurs sources d'informations, dont la presse spécialisée et nos entretiens menés auprès des acteurs.

En décembre 2010, Centre Inffo a consacré un numéro spécial aux 40 ans de gestion paritaire dans le domaine de la formation continue. Balayant les principales évolutions historiques du système français de formation professionnelle, ce numéro a fourni aux négociateurs de l'ANI du 7 janvier 2009 une tribune privilégiée pour exposer les avancées du nouvel accord. Dans ce cadre, plusieurs représentants syndicaux ont rappelé leurs attentes à l'annonce de la mise en place du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle[125]. Du côté des syndicats de salariés, le secrétaire national de la CFE-CGC,

[125] Soulignons la rareté de ce type d'information. Les congrès confédéraux, les articles publiés dans les revues syndicales, les newsletters ou encore les textes mis en ligne sur les sites des confédérations, offrent peu d'éclairage sur les orientations et les axes revendicatifs relatifs à l'évaluation des politiques négociées, dans le

François Hommeril, a considéré comme prioritaire « l'évaluation des dispositifs car les sommes consacrées à la formation doivent être mobilisées pour des objectifs politiques très précis ». Le secrétaire confédéral de FO, Stéphane Lardy, a considéré « l'évaluation systématique des politiques conventionnelles » comme un préalable pour réfléchir collectivement « à froid ». Dans cette optique, le représentant FO a précisé que la finalité du CNEFP est de « vérifier que les objectifs inscrits dans les différents accords interprofessionnels ont été atteints ». Du côté des représentants patronaux, le vice-président du CPNFP et président du FPSPP, Francis Da Costa, a rappelé l'importance « d'accorder une grande place à l'évaluation de nos politiques de formation afin de privilégier les meilleures pratiques et de répondre à tous les nouveaux défis d'une formation tout au long de la vie ». Pour Jean-Michel Pottier, président de la commission formation-éducation de la CGPME, l'évaluation doit constituer un préalable « dès la mise en place des actions ».

Ces réactions syndicales ont toutes deux points communs : elles sont le plus souvent un plaidoyer pour la nécessité de la mise en place de l'évaluation et elles semblent *a priori* transcender les clivages doctrinaux pour traverser la plupart des organisations[126]. D'un côté, les représentants syndicaux ont affiché leur adhésion à une certaine forme de « philosophie de l'évaluation » (Martucelli, 2010). Conçue comme une voie de rationalisation et de progrès, l'évaluation favoriserait la maîtrise budgétaire et la performance, elle stimulerait la réflexivité et le repérage des « bonnes pratiques », ou encore, elle contribuerait à anticiper sur les évolutions futures[127]. De l'autre, ils n'ont pas affirmé clairement une conception particulière de l'évaluation. Un flou a été maintenu autour de la notion, la démarche et la méthode. Des éléments épars ont été donnés concernant le rythme des travaux ou bien la diversité des objets (actions, dispositifs, politiques conventionnelles).

---

domaine de la formation professionnelle en particulier. De même, rares sont les contributions écrites ou les manifestations publiques – de type colloques ou journées d'études – qui permettent d'approfondir ces dimensions.

[126] Nous restons ici prudents dans la mesure où la CGT, la CFTC, la CFDT et l'UPA n'ont pas apporté d'éclairages sur le sujet durant leur interview.

[127] Les travaux en sociologie sont nombreux à avoir déconstruit ces quelques principes (Kessler et *al.*, 1998 ; Martucelli, 2010 ; Chauvière, 2013). Pour une déconstruction minutieuse des croyances rattachées au principe de l'évaluation, notamment en termes de performance, de légitimité et de rationalisation budgétaire des organisations, voir Martucelli (2010).

Par contre, aucune précision sur le sens ou la conception de l'évaluation à retenir ou à privilégier n'a été mentionnée.

Durant la négociation de l'ANI du 7 janvier 2009, ce flou a joué un rôle efficace en permettant de concilier, de façon provisoire, sous la même catégorie, des analyses et des objectifs pluriels, voire divergents. Ensuite, ce flou s'est maintenu dans l'accord, que ce soit à travers la polysémie de la notion, la grande diversité de ses objets et de ses fonctions, ou encore, par contraste, par l'absence de positionnement sur ses techniques et outils. Cette indétermination a pu garantir, pour un temps, l'établissement d'une bonne communication réciproque sur les enjeux de la réforme de la formation professionnelle et confirmer le positionnement global des partenaires sociaux dans ce processus. Cependant, comme l'indique sa mise à l'épreuve pratique, ce maintien du flou a pu refléter, dans le même temps, une faible maîtrise des significations et implications pratiques relatives à l'opérationnalisation de l'évaluation. Pour le représentant du Medef en charge du secrétariat du CNEFP (2011-2014), malgré une adhésion collective, l'incertitude a marqué les débats visant l'installation de la nouvelle instance :

> « Tout le monde était relativement mûr pour dire que oui l'évaluation est un sujet. […] Mais on ne savait absolument pas ce qu'il y avait dedans, d'où la constitution du CNEFP qui a été très longue… on ne savait pas… Oui, nous avions écrit de belles phrases mais concrètement : comment on fait ? Cela veut dire quoi concrètement ? Tout le monde était d'accord pour créer un CNEFP mais personne ne savait exactement à quoi cela pouvait servir, et comment ça allait fonctionner…» (Christophe Coriou, directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, Medef, secrétaire du CNEFP (2011-2014) ; Entretien 2016 ; Paris).

Pour le président (CGT) du CPNFP, la confusion entre l'évaluation et d'autres pratiques de retour d'information a constitué une difficulté de ces débats :

> « Au départ, je maîtrisais très mal cette notion d'évaluation. Je confondais régulièrement… au niveau des termes. Je confondais évaluation et suivi de la mise en œuvre. Au niveau de la réflexion que nous avions au niveau politique sur le système de formation professionnelle, on sentait bien qu'il y avait un besoin d'évaluation sans que nous y voyions les modalités (…). » (Djamal Teskouk, conseiller confédéral CGT en charge de la formation professionnelle, Président du FPSPP (2011-2013), Président du CPNFP (2013-2015) ; Entretien 2013 ; Paris).

Ainsi, comme le montre ces extraits d'entretiens, les discussions paritaires concernant la mise en œuvre du CNEFP ont mis en lumière les incertitudes sur le sens de la démarche et son opérationnalisation concrète. Paradoxalement, alors que l'évaluation a été saisie comme un instrument de gouvernement et de légitimation, sa mise en œuvre s'est apparentée à un travail de composition tout à fait inédit, peu maîtrisé par les partenaires sociaux. Si d'aucuns y verront le reflet d'une « culture générale » de l'évaluation particulièrement faible chez les organisations syndicales et patronales, qui découle d'une faiblesse plus générale de ces organisations en expertise, nous interprétons davantage cette situation, dans le cas présent, comme l'une des conséquences de l'indétermination de l'évaluation en tant qu'activité institutionnelle. Comme l'a rappelé le Conseil scientifique de l'évaluation dans son *Petit Guide de l'évaluation* (1996) : « on se trouve à face à un continuum de pratiques impliquant la collecte et le traitement d'informations sur l'action publique (que s'est-il passé ?), des préoccupations normatives (a-t-on bien fait ?), et / ou des préoccupations instrumentales (comment faire mieux ?) liées au bon fonctionnement et à l'efficacité des administrations et services publics » (CSE, 1996 : 9). Ainsi, les frontières de l'évaluation se confondent avec d'autres pratiques de retour d'informations telles que le suivi, l'étude, la recherche appliquée, l'audit ou encore à l'analyse de gestion. De plus, l'évaluation est elle-même diverse, que ce soit au regard de ses finalités, de ses méthodes, de ses modes d'institutionnalisation ou des objets soumis à son examen.

En définitive, si l'instrumentation évaluative au sein de l'environnement paritaire s'est révélée un processus très incertain dans sa mise en œuvre, c'est bien parce que l'évaluation ne s'est pas présentée pas comme une activité « clef en main », supposant en retour un important travail de délimitation et de clarification.

3.2.2. La CGT : entre distanciation volontaire et responsabilité institutionnelle

Dans cette partie, nous proposons d'appréhender la « position » de la CGT à l'égard de l'évaluation et de sa mise en place dans le domaine de la formation professionnelle à partir d'entretiens collectifs menés auprès de conseillers confédéraux en charge des questions

d'emploi et de formation, entre 2010 et 2013[128]. Cette exploration permet de mieux saisir le paradoxe repéré dans la section précédente, à savoir le décalage entre l'adhésion syndicale à l'évaluation et l'incertitude liée à son opérationnalisation concrète. En premier lieu, nous explorons l'approche de la CGT concernant l'évaluation, en tentant de cerner les motifs d'une mise à distance volontaire de son usage. En second lieu, nous cherchons à repérer les raisons qui ont mené la CGT à soutenir sa mise en place dans le domaine de la formation continue.

3.2.2.1. Une pratique peu familière *au corps social cégétiste*

Pour cerner le rapport de la CGT à l'évaluation, nous exploitons ici le contenu d'un entretien collectif, réalisé en 2010 par Olivier Mériaux, consultant chercheur pour le cabinet de conseil AMNYOS et Philippe Dôle, inspecteur de l'IGAS, auprès de conseillers confédéraux de la CGT en charge des questions d'emploi et de formation professionnelle. Les deux enquêteurs ont recueilli leurs avis sur la question de l'évaluation des accords collectifs, dans le but de créer, suite à l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009, un groupe de travail au sein de la Société française de l'évaluation (SFE) consacré au thème de « l'évaluation des politiques dans le champ emploi-formation ». Ce groupe a pu s'entendre comme un « espace d'acculturation des partenaires sociaux à l'évaluation des politiques » afin de « renforcer leur compréhension des objectifs, conditions, contraintes de l'évaluation, ainsi que des limites et des atouts des diverses approches et méthodes aujourd'hui pratiquées.

[128] Les deux contenus d'entretiens que nous exploitons ici ont des sources diverses. Le premier a été mené en mai 2010 par Olivier Mériaux, consultant-chercheur pour Amnyos et Philippe Dôle, IGAS, auprès de Maurad Rhabi, Thierry Lepaon, Paul Desaigues et Christian Larose, pour la CGT. Cet entretien (exploratoire) a été mené dans la perspective de créer un groupe de travail portant sur le thème de l'évaluation des politiques de formation professionnelle et d'emploi dans le cadre de la Société française de l'évaluation (SFE). Dans ce cadre, les deux « enquêteurs » ont notamment exploré l'approche de la CGT au sujet de l'évaluation. Je remercie chaleureusement Olivier Mériaux et Philippe Dôle de m'avoir permis d'exploiter cet entretien. Le second entretien a été mené en mars 2013 par moi-même auprès de Paul Desaigues, Djamal Teskouk et Magali Bourdon, tous trois secrétaires confédéraux à la CGT en charge des questions emploi et formation. De façon complémentaire, cet entretien s'est davantage axé sur l'intérêt de la CGT pour l'installation d'un Conseil national d'évaluations auprès du CPNFP.

»[129]. Cette précision nous semble importante car elle qualifie le matériau que nous mobilisons et elle fournit par ailleurs, de façon indirecte, une première indication du rapport distancié des partenaires sociaux à l'évaluation.

Durant cet entretien, Thierry Lepaon, alors membre de la commission exécutive de la centrale syndicale et négociateur sur la formation professionnelle de 2008, met en avant le fait que « culturellement la CGT assimile l'évaluation à une logique de contrôle et que la culture du résultat est quelque chose qui reste largement étranger à la plus grande partie du corps social cégétiste, même si certains dirigeants (dont lui) en font une priorité, qui doit s'appliquer en premier à l'action syndicale »[130]. Complétant son propos sur l'évaluation des accords collectifs, le syndicaliste souligne la faiblesse de cette pratique : « on accepte aujourd'hui assez facilement l'idée d'autocontrôle d'un accord, mais de façon très sommaire », tout en rappelant l'intérêt du sujet : « ça intéresse à la fois les fédérations, la confédération et les organisations territoriales, c'est-à-dire des acteurs qui ont des responsabilités différentes : ceux qui sont chargés de l'identification des problèmes et de la fixation des orientations et ceux qui sont chargés de l'application des accords sur le terrain ».

Le syndicaliste évoque une série de difficultés concernant la mise en œuvre de l'évaluation. La première vise la convergence d'intérêts pluriels dans le cadre des démarches : « Parmi ceux qui émettent (conçoivent) ou ceux qui reçoivent (mettent en œuvre), on sait très bien que les uns et les autres n'auront pas la même perception d'un accord. C'est là où l'évaluation est intéressante… Mais compliquée… Quels critères on fait prévaloir ? ». La seconde concerne la crainte d'une évaluation sanction : « On a beaucoup d'a priori à combattre : le contrôle de l'argent dépensé, on sait à peu près faire mais le jugement politique qu'il y a dans l'évaluation, c'est beaucoup plus compliqué pour nous les partenaires sociaux. Il y a une peur du jugement ». Sur ce point, Christian Larose, secrétaire de la fédération CGT du textile complète :

> « Il faut bien comprendre que dans la CGT, ce qui domine c'est la peur du résultat de l'évaluation. Surtout depuis que la CGT s'est mise à signer des accords : beaucoup de négociateurs craignent que leur décision de signature soient remise en cause par les gars en bas, que l'écart entre le texte et

[129] Extraits d'une note d'orientation pour la SFE rédigé par Olivier Mériaux le 12 mars 2010 intitulée : « l'évaluation des politiques au service de l'action des « partenaires sociaux » dans le champ de l'emploi-formation ».

[130] Propos recueillis et transcris par Olivier Mériaux (AMNYOS) et Philippe Dôle (IGAS) pour la Société Française de l'Evaluation (SFE), mai 2010.

l'application sur le terrain apparaisse trop nettement. Il faut nous laisser le temps de maturer dans l'organisation. »

Enfin, la troisième difficulté porte sur la complexité de la gouvernance multi-acteurs :

> « L'évaluation est aussi compliquée par le fait de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans le champ de l'emploi : toutes les collectivités locales et leurs satellites, l'Etat, les agences, etc… tous ces acteurs qui n'ont pas les mêmes objectifs… Même quand on signe un même texte on n'est pas d'accord sur les objectifs ».

Comme le montre ces extraits, il semble que l'évaluation ait été « mise à distance » des pratiques syndicales de la CGT pour des raisons d'ordre culturelle et politique. En premier lieu, étant assimilée à une logique de contrôle (externe), l'évaluation se voit opposer au principe d'autonomie du mouvement syndical « nécessaire à la contestation, qui implique une certaine distance par rapport aux rouages de l'Etat » (Pelissier et *al*.,2008). D'autre part, en l'absence d'une « culture de résultat » au sein de la CGT, l'évaluation des accords collectifs serait déléguée et relayée au second plan. Cette attention limitée à la portée pratique des négociations peut être mise en relation avec l'affaiblissement de la capacité d'intervention quotidienne du syndicat (Labbé, 2002) ainsi qu'avec la priorité, longtemps donnée, à la « négociation-manifestation » sur la « négociation-contrat » (Morel, 1991)[131]. En second lieu, son application est considérée comme complexe au regard de la structure interne du syndicat et des processus de mise en œuvre des politiques d'emploi. L'évaluation des résultats d'un accord collectif se heurterait à des divergences d'appréciation, compte tenu de la division du travail syndical, des clivages idéologiques et de l'autonomie des différentes instances locales[132] et professionnelles[133]. En formulant un jugement de valeur,

[131] Pour Christian Morel, toute négociation se caractérise par un processus de communication interactif et l'échange de concessions et de contreparties (le donnant-donnant). Tandis que la « négociation-contrat » met l'accent sur ces deux éléments, la « négociation-manifestation » tend davantage à les mettre en cause. Elle se distingue par une résistance à l'égard du processus de communication (la négociation étant davantage utilisée comme un moyen de pression) et à l'idée du donnant-donnant. Pour Morel, ces deux conceptions tendraient à se combiner dans une forme de négociation du « troisième type », comprenant une part importante de formation et d'information, privilégiant le qualitatif au quantitatif, se déroulant à des échelons proches du terrain et des problèmes abordés, et aboutissant à des conclusions de négociation sous des formes originales par rapport au contrat formel (Morel, 1991).

[132] Unions locales (UL), départementales (UD) et / ou régionales (UR).

[133] Sections d'entreprises, syndicats, fédération.

elle fragiliserait le « rapport de mandature » entre les négociateurs et ceux qu'ils représentent, notamment en mettant en lumière des « gagnants » et des « perdants », *a fortiori* dans un contexte de concurrence entre organisations. Cette difficulté à établir des critères d'appréciation communs s'accentuerait dans le domaine de l'action publique, où les modes de gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux tendraient à brouiller les périmètres de responsabilité (Gaudin, 2004).

3.2.2.2. Un enjeu de responsabilité institutionnelle face aux transformations gestionnaires

Outre la mise en perspective du rapport de la CGT à l'évaluation, nous mettons en lumière les motifs qui ont conduit le syndicat à soutenir la mise en place du CNEFP dans le domaine de la formation. Cette fois-ci, nous mobilisons nos propres entretiens menés en 2013 auprès de conseillers confédéraux CGT impliqués dans la gouvernance des politiques de formation professionnelle, notamment à travers leurs mandats respectifs au sein du CPNFP, du FPSPP et du CNEFP.

Selon eux, la CGT a soutenu le projet de création de cette instance face à l'accroissement des exigences de régulation financière et politique au niveau national et interprofessionnel. Comme le précise Paul Desaigues, conseiller confédéral CGT et administrateur syndical du FPSPP (2011-2014) :

> « Ce que nous avons constaté, c'est un renforcement des prérogatives de l'instance politique qu'est le CPNFP et en lien avec un rôle de renforcement de l'organisme de mutualisation et l'outil financier qu'est le Fonds paritaire. Cela nous apparaissait comme un tout cohérent. Pour développer la main, il fallait développer la tête. »[134]

Djamal Teskouk, conseiller confédéral CGT et président du FPSPP (2011-2013) conforte cette ambition :

> « En effet, l'important est la cohérence. On ressentait le besoin d'aller regarder le fond de ce qu'on engageait et pas seulement de signer des chèques pour appuyer le travail que faisait l'autre. Et donc, il y avait un besoin de

[134] Paul Desaigues, conseiller confédéral CGT en charge de la formation professionnelle, administrateur FPSPP (2011-2014). (Entretien, mars 2013, Paris).

régulation. Et en effet, cela se traduit par un renforcement du poids du CPNFP qui se trouve outillé par un COC, un CNEFP et un comité financier, et cela lui donne matière. »

Cette recherche de « cohérence » aurait soutenu un enjeu plus spécifique, concernant la responsabilité institutionnelle de l'organisation syndicale dans le cadre de la gestion du nouveau fonds. Comme le mentionne Djamal Teskouk, la mise en place du FPSPP a accru les exigences de suivi et de connaissance des actions menées :

> « Lorsqu'il est apparu que la CGT allait occuper la présidence, puis la vice-présidence du FPSPP, on s'est posé la question et on en a discuté avec notre responsable politique et technique sur la formation professionnelle, Thierry Le Paon. On s'est dit : il faut absolument que l'on soit en mesure de pouvoir traiter les données chiffrées qui nous tomberons dessus ou que nous essayerons d'obtenir pour pouvoir assumer nos responsabilités. (…) Bref, d'améliorer notre performance dans un domaine dans lequel on balbutiait ».

Cette préoccupation est à mettre en lien avec le renouvellement des impératifs gestionnaires liés à la mise en place des missions du FPSPP. Le renforcement de la péréquation interprofessionnelle[135], la constitution d'une mission d'appels à projets ainsi que l'éclosion d'une fonction d'animation des réseaux d'OPCA et d'OPACIF, ont bouleversé les pratiques de gestion paritaire en cours. Selon le rapport d'activité de 2010 du FPSPP : « les relations entre les organismes collecteurs et le fonds paritaire sont plus étendues et plus construites qu'elles ne l'étaient par le passé avec le FUP. Les fonds gérés sont quatre fois plus importants et le fonctionnement en mode projets implique un investissement des structures paritaires sans commune mesure avec ce qu'il était auparavant » (FPSPP, 2010 : 5). Ce « changement d'échelle » a accéléré le rythme et la fréquence de travail des instances de l'organisme : « Ainsi, durant l'année 2005, les réunions paritaires étaient de l'ordre d'une quinzaine. En 2010, ce sont 73 réunions qui se sont tenues ». (*Ibid.*, 11)[136]. Face à l'intensification et la densification des relations entre les échelons national, régional et

[135] Comme le souligne la première convention triennale, la péréquation a pour objet « d'opérer des transferts de disponibilités aux organismes collecteurs agréés au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation afin de permettre la prise en charge de formations excédant les ressources de l'organisme collecteur ».

[136] Pour illustrer, au cours de l'année 2010, le Conseil d'administration du FPSPP s'est réuni à 13 reprises. Son bureau 8 fois, la commission « professionnalisation » à 9 reprises, la commission « Congé Individuel de Formation » à 11 reprises, et enfin, la Commission de Sécurisation des Parcours Professionnels à 32 reprises.

sectoriel, un fonctionnement « en mode projet » a été privilégié, fondé sur le suivi pluriannuel des opérations ainsi que leur évaluation (FPSPP, 2010, 2011, 2012). Initié dès 2006, amplifié en 2009, il a visé l'établissement de nouveaux modes de relations reposant sur « des objectifs et engagements réciproques, un suivi des opérations tout au long de la réalisation des projets, des contrôles et un bilan quantitatif et qualitatif à l'issue de chaque projet » (FPSPP, 2011, 8). Cette méthode de gestion a connu une diffusion importante à mesure du développement des procédures d'appels à projets[137]. Au sein des commissions[138], les administrateurs syndicaux ont été menés à traiter une information plus riche et plus abondante, régulièrement délivrée par les services techniques du FPSPP. Ces informations ont porté sur le montant des engagements des opérations[139], l'état d'avancement des réalisations, des données concernant les catégories de participants aux actions de formations prises en charge (CSP, âge, formation suivie, niveau d'études…). En retour, ce mode de gestion a exigé « des porteurs de projets » (OPCA, OPACIF) la mise en place de procédures nouvelles de collecte de données afin de s'assurer l'accès aux opérations programmées dans le cadre des appels à projets et leur remboursement par tranches de réalisation[140].

Ainsi, la CGT a considéré l'évaluation comme un enjeu de sa responsabilité institutionnelle, en particulier dans un contexte de révision des modes de gestion liés à l'accroissement des ressources financières mutualisées au niveau interprofessionnel. Face à la profusion d'informations complexes (tableaux de bord, indicateurs synthétiques, données

---

[137] Entre 2010 et 2012, plus d'une vingtaine de projets ont été programmés au regard des objectifs fixés dans la convention-cadre triennale. En 2010, plus d'une dizaine d'appels à projets (13 au total), répartis autour de 4 axes de priorités (1/ Actions de qualification et de requalification des salariés ; 2/ Projets demandeurs d'emploi ; 3/ Socle de compétences transférables, savoirs de base, illettrisme ; 4/Projets territoriaux, interprofessionnels ou sectoriels). Pour absorber cette activité, le FPSPP a connu un triplement de ses effectifs salariés, passant de 13 salariés en 2011 à 30 salariés et plus en 2012.

[138] Pour rappel, le FPSPP se compose de trois commissions statutaires (commission « professionnalisation », commission « congé individuel de formation », commission « sécurisation des parcours professionnels »), ayant pour objet le suivi du travail des équipes techniques sur le champ d'intervention couvert et la préparation des décisions du Conseil d'administration.

[139] C'est-à-dire, leur prise en charge comptable par l'OPCA ou l'OPACIF.

[140] Comme le précise cette clause contractuelle inscrite dans chaque convention bilatérale (2009-2014): « l'organisme bénéficiaire est tenu de renseigner tous les indicateurs de réalisation et de résultats requis à l'occasion des enquêtes du FPSPP et de la production des bilans. Ces données seront utilisées pour rendre compte des conditions d'exécution de la convention-cadre et en vue de son évaluation ».

physico-financières, bilan, enquêtes…), leur maîtrise est devenue une condition nécessaire de l'implication syndicale à la gestion du nouveau fonds. Dans le même temps, elle est devenue un enjeu de l'action revendicative, en offrant potentiellement aux syndicats les arguments nécessaires pour peser davantage sur les options patronales et étatiques dans l'orientation des ressources du FPSPP.

3.2.3. Le Medef : de l'autonomie contractuelle à l'expertise professionnelle

Quels regards porte le Medef sur l'évaluation des politiques menées entre partenaires sociaux ? Quelle implication dans la mise en place du CNEFP ? En tant que « pilote du paritarisme » dans le domaine de la formation continue (Amossé et *al*., 2012), l'organisation patronale a occupé un rôle central dans l'institutionnalisation de l'évaluation dans ce domaine d'action. Ainsi, les visions que rattache le Medef à l'évaluation, de même que les ressources qu'il y consacre, sont des indications précieuses pour reconstituer la trajectoire de cette instrumentation de la régulation paritaire. Sur la base d'un matériau essentiellement qualitatif, nous restituons d'un côté les finalités du recours à l'évaluation du point de vue de militants patronaux. De l'autre, nous portons un regard attentif à l'expertise mobilisée par le Medef en vue d'animer – et de contrôler en retour – la mise en place de la nouvelle instance d'évaluation.

3.2.3.1. Le Medef : entre revendication et « management » de la négociation

Pour cerner la « position » du Medef au sujet de l'évaluation, nous convoquons à nouveau un matériau essentiellement qualitatif, principalement issu de nos entretiens auprès de représentants patronaux ou bien de nos participations à des évènements dédiés à l'évaluation. Dans le cas présent, ce sont les propos des professionnels salariés de la direction Education et Formation du Medef qui ont été recueillis, ainsi que ceux d'un administrateur patronal du Fonds paritaire, représentant de l'UIMM[141] dans l'ancienne région Rhône-Alpes.

[141] Union des industries et métiers de la métallurgie.

Selon ce représentant patronal de la métallurgie, l'évaluation des politiques menées par les partenaires sociaux dans le domaine de la formation professionnelle est indissociable de l'autonomie revendiquée par son organisation à l'égard de l'Etat, sous l'angle politique en particulier. Posant un regard critique sur les pratiques en cours, notre interlocuteur a déploré la prolifération « d'évaluation-alibi », visant davantage la mise en vedette de quelques opérations réussies plutôt que leur examen approfondi :

> « À peine avons-nous mis en place une politique que l'on procède à une phase évaluative et que l'on tire rapidement des analyses qui ne sont pas forcément exactes car la portée de la politique est trop restreinte, c'est-à-dire que le déroulé de sa mise en œuvre ne permet pas de mener une analyse pertinente. (…) J'ai le sentiment que lorsqu'on évalue, on fait cela pour communiquer, pour se justifier. C'est d'ailleurs une donnée inhérente à une société où règne la défiance. On exacerbe tout ce qui est contrôle ou évaluation a posteriori pour auto-justifier les politiques » (Loïc Viaouet, administrateur du FPSPP et directeur général de Métallurgie Rhodanienne (aujourd'hui UIMM Lyon-France) ; Entretien mai 2013 ; Paris).

Conduit à expliciter les causes de cette perversion, le représentant patronal y voit le reflet d'une mise en cause directe de la régulation paritaire :

> « Comment peut-on dialoguer sans autonomie ? On fait de la négociation avec le pistolet sur la tempe. Les objectifs, nous ne les fixons pas. On nous les impose. Et ensuite, on vient picorer dans le dispositif pour dire : ça je prends, ça je ne prends pas ! Un système paritaire comme ça ne peut pas marcher. Ça vicie complétement la valeur d'un vrai dialogue social qui pour moi n'existe pas. Alors, on fait semblant. Il faut voir le conseil d'administration du fonds paritaire. Dans l'affaire, les fonctionnaires de l'Etat sont là en censeur. Pour moi, ça… je ne peux pas supporter. » (*Ibid.*)

Enfin, explorant les conditions d'instauration d'un « véritable dialogue social », notre interlocuteur juge nécessaire de considérer l'évaluation comme un « instrument » de la politique paritaire :

> « Je vous le disais en introduction mais je pense que oui, plutôt que d'en faire un mode de justification, dans de jolies plaquettes, nous devrions en faire un instrument d'action politique. Ça nous donnerait une vision partagée qui permettrait de dire à l'Etat : 'c'est ça qu'on veut'. Donc, oui, je pense que la meilleure manière d'acquérir notre autonomie, en dehors de la problématique de la représentativité qui va peser lourd, c'est aussi évaluer, mesurer les écarts, et agir en conséquence. » (*Ibid.*)

À cette orientation militante de l'évaluation en faveur d'une revendication d'autonomie, les salariés professionnels de la direction formation du Medef ont mis en avant une approche plus « technique », davantage centrée sur l'équipement de la négociation collective. En février 2014, lors d'un séminaire organisé à l'APEC[142] par la Société Française de l'Evaluation (SFE) sur le thème « Evaluer les politiques d'emploi et de formation professionnelle : quels enseignements pour quels usages ? », le directeur Education et Formation du Medef, Alain Druelles, s'est exprimé sur la manière dont les partenaires sociaux tiennent compte des résultats des travaux d'évaluation dans la négociation collective. Lors de son intervention, le représentant patronal a appréhendé la négociation comme un « processus » au cours duquel l'évaluation favorisait l'ajustement des préférences et la définition d'une zone d'accord :

> « Les partenaires sociaux sont en négociation permanente et le dialogue social est une sorte de processus qui connaît des accélérations (au moment des négociations) où un certain nombre d'informations ou d'analyses que nous engrangeons se formalisent : il y a un mélange d'objectifs auxquels il faut donner une forme et surtout déterminer des moyens, et c'est là où l'évaluation joue un rôle plus important (…) les négociateurs ont besoin de comprendre et ensuite d'objectiver un certain nombre de prises de positions» (Alain Druelles, directeur Education – Formation, Medef, secrétaire du CPNFP, extrait d'entretien accordé à Centre Inffo, le 11 avril 2014).

Ainsi, en délimitant l'espace de négociation, l'évaluation serait un outil au service d'une négociation collective à prédominance intégrative (Dupont, 1994), c'est-à-dire orientée vers l'atteinte d'objectifs communs et de résultats tangibles. Cette approche a été explicitée lors de notre entretien avec le directeur-adjoint de la formation du Medef. Ici, on devine nettement dans quelle mesure la conception de la négociation collective conditionne en retour son approche de l'évaluation :

> « Le sujet est de dire si cela a produit plus que si on ne l'avait pas fait. C'est un peu ça. Est-ce que ça a produit quelque chose en plus qui était prévisible ou pas. L'idée est de dire si la négociation a produit quelque chose de plus : si nous n'avions pas négocié cela, avec cet équilibre-là, et bien on n'aurait pas eu cela en plus. Et là encore, c'est ce que certains attendent de voir avec l'évaluation, c'est de voir s'ils avaient eu raison dans le cadre de la négociation. Mais ce n'est pas cela le sujet. A mon sens, le sujet est de dire que ce que l'on a produit dans la négociation a encore produit quelque chose de supplémentaire par rapport à ce qu'on avait tous imaginé. Mais c'est le propre de la négociation. En essayant

[142] Association pour l'emploi des cadres.

> de trouver une plate-forme commune, en produisant un point d'accord, on produit plus que ce que l'on aurait pu inventer tout seul. C'est ça l'intérêt de la négociation. » (Christophe Coriou, directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, Medef, secrétaire du CNEFP (2011-2014) ; Entretien 2016 ; Paris).

Si la prudence s'impose étant donné le caractère limité de notre matériau d'enquête, un double constat se dégage néanmoins à l'issue de ces entretiens : d'un côté, du point de vue patronal, l'évaluation s'entend comme un moyen mis en œuvre par l'organisation pour conserver l'initiative et le contrôle de la régulation des politiques de formation professionnelle face à l'intervention de l'Etat. Cette approche fait très largement écho à la revendication d'une capacité de régulation autonome par les « partenaires sociaux », promue notamment par le Medef, durant la négociation de l'ANI du 7 janvier 2009. De l'autre, les professionnels de l'organisation patronale semblent avoir opéré une (re)traduction de cet enjeu revendicatif à l'aune d'une conception techniciste de la négociation collective. Ici, la négociation s'apparente à un processus où l'échange d'informations et d'arguments peut se gérer avec efficacité dans une optique de résolution de problèmes communs. Dans ce cadre, l'évaluation serait une « règle de (bonne) conduite de négociation » (Barthélémy, Cette, 2010), permettant à la fois une « objectivation » des propositions et des positions – dont le brouillage, on le sait, peut constituer une stratégie en soi de négociation (Bourque, Thuderoz, 2011) – de même que le repérage des gains collectifs supplémentaires issus des compromis passés entre les négociateurs. Ainsi, dans une certaine mesure, la promotion de l'évaluation coïnciderait avec la défense d'une conception à prédominance « intégrative »[143] de la négociation collective (Walton et McKersie, 1965), opérant en retour une traduction concrète de la doctrine patronale, promouvant notamment l'autonomie contractuelle comme vecteur d'optimisation des dépenses sociales et affichant la figure du contrat comme « l'incarnation de la modernité » (Mériaux, Lallement, 2001).

[143] Sur le plan analytique, Reynald Bourque et Christian Thuderoz (2011) distinguent la négociation distributive de la négociation intégrative : « la première renvoie aux stratégies et aux tactiques mises en œuvre dans un contexte de divergence d'intérêts, où les parties cherchent à maximiser leurs gains. Tout s'ordonne autour de la zone et des points d'accord, sur la base d'un jeu à somme nulle (tout gain de l'une équivaut à une perte pour l'autre). La seconde s'oriente vers l'atteinte d'objectifs communs, dans un contexte où les intérêts des parties sont convergents (ou complémentaires) et s'inscrivent dans une démarche de type « résolution de problèmes ». Stratégies et tactiques sont ici réputées reposer sur la coopération, la confiance réciproque et la recherche de solutions mutuellement acceptables. L'enjeu est ici contraire à la négociation distributive : faire en sorte que les deux parties soient gagnantes » (Bourque, Thuderoz, 2011, 93).

3.2.3.2. Un secrétariat technique tenu par le Medef : une capacité experte

Dans le domaine de la formation professionnelle, le Medef occupe un rôle de « pilote du paritarisme » en assurant notamment le secrétariat d'un certain nombre d'instances paritaires nationales, comme celui du CPNFP au premier chef. Cette animation de la vie paritaire peut se voir confier à des permanents professionnels, reconnus pour leur capacité experte dans le domaine de la formation. La mise en place du CNEFP a relevé de ces logiques au sens où l'instance a été dotée d'un secrétariat technique tenu par le Medef, animée par sa direction-adjointe « Education Formation ». La reconstitution de la trajectoire du CNEFP en tant qu'instrument de l'action paritaire est impossible sans la prise en compte de la carrière de Christophe Coriou dont l'empreinte a marqué de façon décisive l'orientation des futurs travaux.

Reconnu comme professionnel de la formation et de la négociation sur la formation professionnelle, Christophe Coriou a rejoint le Medef en 1999 en tant qu'expert dans la gestion des fonds européens en matière d'emploi. Dans ce cadre, il a accompagné et conseillé les Medef territoriaux dans la mise en œuvre de projets cofinancés par le Fonds social européen (FSE). Ces expériences l'ont conduit à se forger une solide « culture de l'évaluation » :

> « Me concernant, depuis 1994, je faisais du déploiement du Fonds social européen et sur la période 2000-2006, je me suis beaucoup occupé d'évaluation. Et sur la période 2009-2013, j'ai fait partie de la commission évaluation du FSE. D'une part, j'ai été baigné avec des gens qui étaient sensibles à ces questions-là, et donc du coup, je me posais des questions sur le système d'évaluation du FSE. Cela m'a permis de prendre un peu de recul sur ce qu'il fallait mettre en place dans une logique d'évaluation. » (Christophe Coriou, directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, Medef, secrétaire du CNEFP (2011-2014), entretien 2016).

En 2009, en qualité de directeur Projet et financement de la formation professionnelle, il est associé à la délégation patronale dans le cadre de la négociation interprofessionnelle. Durant son déroulement, il prend part à la rédaction des projets d'accord, à l'organisation des réunions préparatoires, mais aussi aux réflexions portant notamment sur l'évaluation du système de formation professionnelle :

> « On faisait le constat que nous avions des évaluations portées par les propres initiateurs de projet dans le domaine de la formation professionnelle dans lesquelles ils nous expliquaient en gros que tout était bien. C'était notre problème sur l'évaluation du système. C'était les OPCA, bien sûr, l'Etat et les collectivités territoriales qui annonçaient que grâce à l'évaluation de tels dispositifs, ils pouvaient dire qu'ils avaient réussi à faire telles choses et que c'était très bien. Donc en fait, on n'avait pas réellement des évaluations au sens critique du terme, on avait juste une appréciation positive des résultats. Donc, on a constaté que l'on était un peu court sur le processus général. »

Suite à l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009, la direction formation du Medef lui confie le secrétariat technique du CNEFP. Pour le professionnel patronal, cette attribution a tenu à plusieurs dimensions liées les unes aux autres :

> « D'abord, il y a une question de choix personnel, c'est évident, de dire qu'il s'agit d'un sujet qui m'intéresse pour plein de raisons. Il y a eu le FSE mais cela est plus lié au vécu. L'envie d'entreprendre ce projet était de travailler avec des gens que je connaissais, ou que je ne connaissais pas. (…) Après, il s'agit de question d'organisation interne. Il se trouve qu'à l'époque, le Medef occupait le secrétariat des instances paritaires. Le Medef occupait le secrétariat du CPNFP. Donc, on crée une nouvelle instance paritaire, donc il fallait que le Medef assure le secrétariat de cette nouvelle instance paritaire de façon tacite. »

Comme le montre ces éléments, la direction formation du Medef a confié le secrétariat du CNEFP à un permanent professionnel dont la carrière témoigne de l'acquisition de compétences expertes dans le domaine de l'évaluation. Son expérience dans l'ingénierie de projets cofinancés dans le domaine de l'emploi a renforcé son intérêt en la matière. Durant la négociation de l'ANI du 7 janvier 2009, cette expertise a été mise à contribution dans l'élaboration des propositions du camp patronal. Ainsi, malgré l'incertitude pesant sur l'opérationnalisation concrète du CNEFP, le Medef a mobilisé une capacité experte, rompue à la pratique de l'évaluation, dans le but de s'assurer la maîtrise des évolutions de la future instance.

3.3. La sélection des personnalités qualifiées : des intermédiaires à la coopération

Dans cette section, nous tentons de comprendre dans quelle mesure les partenaires sociaux sont parvenus à coopérer dans la mise en place d'une instrumentation évaluative

pour leur gouvernance, et ce malgré l'affirmation d'intérêts pluriels, voire divergents, et l'incertitude pesant sur l'opérationnalisation concrète de leurs futurs travaux. Si la plasticité du concept d'évaluation[144] a facilité l'agrégation des intérêts syndicaux, en revanche, son opérationnalisation a constitué un problème pour les partenaires sociaux, conduits à préciser le sens et la conception de l'évaluation à retenir ou privilégier. La désignation du collège d'experts du CNEFP a constitué un épisode de cristallisation des tensions entre acteurs, confrontant des visions antagonistes du rôle à donner à la future instance d'évaluation. Pour comprendre comment la sélection des experts a pu se convertir en un processus de résolution des oppositions, nous empruntons à la sociologie de la traduction le concept « d'intéressement », défini par Michel Callon (1986, 185) comme « l'ensemble des actions par lesquelles une entité s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définie dans sa problématisation ». Dans ce cadre, nous montrons comment les experts sélectionnés ont constitué des « intermédiaires » solides afin de sceller une alliance, au moins provisoire, entre les partenaires sociaux.

Pour mettre en lumière ces éléments, nous avons opté pour une analyse descriptive du processus de sélection des experts à partir du discours des acteurs syndicaux engagés dans les débats. À ceci s'ajoute l'examen des carrières et des contributions diverses (scientifiques, institutionnelles, professionnelles) des personnalités qualifiées retenues, ainsi que des modalités de désignation de la présidence du CNEFP.

En premier lieu, nous revenons sur le processus de sélection des experts que nous appréhendons comme une scène de confrontation mettant en jeu la délimitation d'un domaine d'évaluation légitime. En second lieu, nous présentons trois des quatre experts retenus (Vincent Merle, Bernard Gazier, Arnaud Chéron) en pointant leurs apports – potentiels ou supposés - pour les travaux de la future instance. En troisième lieu, nous présentons le quatrième expert (Sandra Enlart) en ciblant les motifs qui ont prévalu à sa désignation à la présidence du CNEFP.

[144] De même que les croyances qui s'y rattachent (Martucelli, 2010).

3.3.1. Le mandatement des « experts » : un processus visant à concilier différentes approches de l'évaluation

Comme le précise l'article 48 de l'ANI du 7 janvier 2009[145], les partenaires sociaux ont opté pour une composition tripartite de leur instance d'évaluation, en associant quatre personnalités qualifiées et en confiant à l'une d'entre elles la présidence du conseil. Le mandatement de ces « experts » a formé un point de passage obligé autour duquel une convergence des intérêts pluriels a été recherchée sur le périmètre de validité de la nouvelle instance. Ce processus a constitué une étape incontournable de l'instrumentation évaluative en stabilisant – au moins de façon provisoire – les rapports entre acteurs.

En premier lieu, le mandatement des « experts » se présente comme un processus complexe, impliquant tout à la fois la production de règles visant à leur sélection ainsi que la définition de leur propre rôle. Comme le souligne ici Djamal Teskouk, conseiller confédéral CGT, la recherche d'un « équilibre paritaire » a constitué une préoccupation de premier rang :

> « Le choix des personnalités qualifiées a nécessité du temps. Il fallait trouver une régulation pour les quatre personnes. Il était hors de question que ce soit 4 personnes choisies par le Medef. Et de l'autre côté, il était hors de question pour le Medef d'accepter que ce soit d'autres qui choisissent. Il a donc fallu installer des modalités de régulation sur le sujet pour définir le profil des personnes, c'était une question importante, et ensuite d'avoir des personnes qui étaient en mesure de bien comprendre où ils mettaient les pieds. Car on est dans une gestion paritaire, avec une sorte de tutelle mais qui ne vient pas dans l'ultra détail, donc voilà, il a fallu un certain temps pour se mettre au clair de façon à définir cela. » (Entretien 2013, Paris).

Dans le même temps, comme l'a rapporté Christophe Coriou, vice-directeur formation du Medef, ce processus a eu une vertu heuristique pour les acteurs sociaux mais, dans le

[145] Pour rappel, l'article 48 de l'ANI du 7 janvier 2009 précise la composition du CNEFP : « un représentant titulaire par organisation représentative de salariés au niveau national interprofessionnel, un nombre de représentants titulaires des organisations représentatives d'employeurs au niveau national interprofessionnel égal au nombre de représentants des organisations de salariés ; 4 personnalités qualifiées désignées d'un commun accord par les parties signataires de l'accord. La présidence du conseil est assurée pour 2 ans par une des personnalités qualifiées, renouvelable une fois ».

même temps, la sélection des experts a pris du temps compte tenu du caractère secondaire de l'évaluation dans l'agenda politique :

> « Il a fallu se mettre d'accord sur quatre experts, en essayant de comprendre à quoi ça servait. Il faut savoir qu'il y a eu des réunions du CPNFP où il était systématiquement inscrit à l'ordre du jour : 'constitution du CNEFP'. Et on arrivait à la fin de la réunion et on n'avait pas le temps de traiter cela. La constitution du CNEFP était inscrite comme dernier point à l'ordre du jour (…) L'évaluation n'était pas l'objet. L'évaluation, c'était un truc à '15 000' et tout le monde était persuadé d'avoir les résultats de ce que font les OPCA (…) On était encore très loin et il fallait travailler là-dessus. Il n'y avait pas de culture d'évaluation (…) A un moment, on a eu quatre experts, à un autre moment, on en avait 3, puis 5, mais il fallait choisir… et puis à un moment, au CPNFP, c'était des décisions par consensus pour ce genre de choses. » (Entretien 2016, Paris).

En second lieu, la difficulté du processus a tenu au repérage des personnalités qualifiées et à la vigilance syndicale au sujet de leurs « affinités idéologiques ». Comme le mentionne ici Paul Desaigues, conseiller confédéral CGT, les organisations ont formulé des propositions dans les limites de leurs rapports au monde universitaire, tout en veillant aux aspects techniques et politiques des expertises à retenir :

> « Chacun avait la possibilité de proposer des noms, chaque organisation. En premier lieu, il fallait déjà réussir à les trouver, parce qu'on n'a pas forcément tous des liens avec le monde universitaire. Après, on en a toujours avec les universitaires que l'on connait, avec les experts que l'on connait, ceux qui sont en mesure d'assurer ce travail, un regard attentif… on pourrait dire sur la couleur de cette personne-là, mais on voit bien qu'à travers de ses écrits, elle soutient un collège plutôt qu'un autre. Il y a toujours ce regard attentif-là. On est donc en quelque sorte comme dans une négociation, on regarde les noms qui sont proposés, on classe, et on essaye de faire un collège de personnalités qualifiées équilibré ». (Entretien 2013, Paris).

Enfin, en dernier lieu, la complexité du processus a tenu à l'affrontement de conceptions distinctes de l'évaluation alors en jeu dans le choix des experts. Si l'on se fonde sur les propos du représentant du Medef, le débat se serait polarisé entre une conception « faible » de l'évaluation, restreinte à « la publication de résultats », et une conception « forte » de l'évaluation, visant « l'appréciation des politiques » :

> « Evaluer, personne ne savait comment faire, d'où les débats sur les experts (…). D'un côté, les tenants de la politique paritaire disaient : "attendez, c'est nous qui évaluons, c'est les partenaires sociaux responsables qui montrent ce

qu'ils ont fait, donc, il n'y a pas de raisons d'avoir des experts extérieurs, qu'est-ce qu'ils viennent faire en dehors du fait d'apporter une garantie scientifique ?" De l'autre, une vision un peu plus forte qui consistait à dire que les experts sont là pour éclairer la démarche des partenaires sociaux en matière d'évaluation, ce qui n'est pas la même chose. Du coup, ça a trainé. (…) En fait, la conception de l'évaluation n'était pas la même : certains tenaient à une conception de l'évaluation "on publie des résultats", tandis que nous, nous souhaitions passer à de l'évaluation "appréciation des politiques" Le débat n'était pas clair. Les compétences et la qualification des personnalités qualifiées étaient en jeu… parce que si on restait que dans la publication des résultats, il fallait un bon statisticien, pour être sûr que tout soit au carré. Si on était dans l'appréciation des politiques, il fallait des gens capables de prendre du recul, capables de savoir ce qu'est une politique déjà, de la questionner ensuite, et en plus d'avoir une diversité des expertises pour tempérer les débats. » (Entretien 2016, Paris).

Derrière cette rhétorique binaire s'est jouée la délimitation du périmètre d'évaluation de la future instance. Selon Paul Desaigues et Djamal Teskouk (CGT), le point d'achoppement majeur a concerné la prise en compte des politiques conduites par le nouveau fonds paritaire (FPSPP) dans les travaux :

« Durant les débats, une des questions qui s'est posée est de savoir ce que le CNEFP devait évaluer : est-ce qu'il devait évaluer la politique globale menée par la gestion paritaire ou bien devait-il se préoccuper principalement de l'évaluation du Fonds paritaire ? Il y a eu à un moment donné ce débat. Ce débat a été tranché et c'est bien l'action de la gestion paritaire dans son ensemble, de ce qu'on appelle les partenaires sociaux qui est dans le champ de responsabilité de l'évaluation. » (Paul Desaigues, CGT, entretien 2013, Paris).

« En effet. A un moment donné, lorsqu'il s'agissait de répondre à la question : qu'est-ce qu'on évalue ? Quel est le champ de l'évaluation ? Bien entendu, nous, la CGT, avons dit : nous voulons quand même que le CNEFP serve à évaluer ce que fait le FPSPP. On a demandé à ce que ceci soit fait. Que le champ soit plus large d'accord, mais que l'action du FPSPP puisse être évaluée. » (Djamal Teskouk, CGT, entretien 2013, Paris).

À travers ces éléments, on constate ainsi que le processus de mandatement des experts a constitué un théâtre d'affrontement pour la délimitation d'un domaine d'évaluation légitime. Pour le camp salarié, la prise en compte du FPSPP dans le champ des travaux a constitué un enjeu pour répondre aux impératifs de gestion du nouveau fonds et ainsi peser sur l'orientation de ses ressources. Pour le camp patronal, la priorité donnée à l'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle a davantage visé l'exercice d'une capacité de régulation autonome à travers notamment la maîtrise du cadre et des enjeux des négociations nationales interprofessionnelles. Dans ce cadre, les acteurs sociaux ont procédé

à l'examen des compétences et des profils des experts dans l'optique de concilier ces approches dans leur future instance d'évaluation.

En définitive, le mandatement des experts a constitué une étape déterminante du processus d'instrumentation de l'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Son déroulement a reposé sur l'élaboration de règles en vue de dégager un sens commun sur le rôle des experts au sein de la future instance. En cela, malgré le caractère secondaire de l'évaluation à l'agenda politique, ce processus de sélection a rempli une fonction heuristique en facilitant l'explicitation des attentes et des finalités. Des conceptions variées de l'évaluation se sont affrontées en vue de définir le domaine de validité des travaux du CNEFP. D'un côté, le camp salarié a privilégié le FPSPP comme objet d'évaluation de la future instance dans le but notamment de répondre aux impératifs de gestion du nouvel organisme. De l'autre, le camp patronal a privilégié une évaluation large des dispositions des ANI (2003, 2009) afin d'équiper la négociation interprofessionnelle dans une optique de régulation autonome de la formation professionnelle. La prise en compte simultanée de ces approches a déterminé, en partie, la qualité des expertises retenues et scellé, de façon provisoire, une alliance paritaire dans l'installation de leur instance d'évaluation.

3.3.2. Compétences expertes et intermédiations

Quelles personnalités qualifiées ont-elles été désignées au terme du processus de sélection ? Quels sont les traits caractéristiques de leur expertise ? Que nous disent-ils de la nature du compromis fondant la future instance d'évaluation ? D'un commun accord, les partenaires sociaux ont sollicité quatre personnalités éminentes pour composer le collège d'experts. Du fait de leurs atouts et compétences, elles ont constitué des « intermédiaires » (Callon, 1986) efficaces pour consolider l'alliance paritaire. Dans le même temps, leur combinaison a fourni une ressource décisive à la mise en place de la nouvelle instance.

Dans cette sous-section, nous tentons de caractériser cette ressource à partir de l'analyse des différents profils retenus. Tout d'abord, nous retraçons les trajectoires de Vincent Merle et de Bernard Gazier en pointant leur contribution en faveur de l'ancrage institutionnel de la future instance et de la régulation scientifique des travaux. Ensuite, nous présentons Arnaud Chéron sous l'angle de ses contributions scientifiques et nous déduisons sa contribution

quantitative aux travaux. Enfin, nous examinons le profil de Sandra Enlart ainsi que les modalités de sa désignation en tant que présidente de la future instance.

3.3.2.1. Vincent Merle : une expertise au profit de l'ancrage institutionnel du CNEFP

Contacté par le Medef en 2010, Vincent Merle est le premier expert à avoir accepté la proposition de siéger au sein du CNEFP en tant que personnalité qualifiée. Professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), spécialiste des questions liées à l'orientation, la formation et à l'emploi, le profil de l'expert a pu intéresser les partenaires sociaux en raison de son champ étendu de connaissances et de son ancrage dans les réseaux de l'action publique.

Durant sa carrière, Vincent Merle a occupé de nombreuses responsabilités au sein d'organismes publics et privés. En 1983, il a occupé la fonction de conseiller technique au cabinet du ministre de l'Emploi, Jack Ralite. De 1984 à 1989, il a été directeur des études et des statistiques de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Entre 1994 à 1998, il a dirigé le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq). De 1998 à 2002, il a été directeur de cabinet de la secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, Nicole Pery. Contributeur du livre blanc *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux* (1999), Vincent Merle a promu l'idée d'un droit individuel à la formation transférable et garanti collectivement ainsi que la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Il a également été le partisan d'une régulation croisée entre les logiques territoriales et professionnelles au nom de la modernisation du pilotage des politiques de formation continue[146]. Il a été un « habile opérateur politique » (Freyssinet,

[146] « L'implication forte des partenaires sociaux dans la régulation de notre système est un de ses points forts. Elle est une des conditions du maintien de l'ancrage de la formation professionnelle dans les relations de travail et dans les politiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises et dans les branches. Elle joue un rôle essentiel dans l'amélioration et la légitimation des titres et des diplômes professionnels. Mais les régulations territoriales sont également appelées à tenir une place déterminante dans un système où les préoccupations d'offre de service devraient l'emporter progressivement sur la gestion des mesures. L'échelon régional s'affirme de plus en plus comme un lieu pertinent pour la complémentarité de l'offre de formation initiale et continue. « Le croisement de ces deux logiques est une des dimensions essentielles de la clarification des règles du jeu et de l'amélioration de la coopération entre acteurs ». (Extrait du rapport Péry N. (1999) : *La*

2007) durant la réforme du système de certification en 2002 pour faire reconnaître la validation des acquis de l'expérience (VAE) comme une réponse face aux enjeux de régulation de l'emploi (durcissement du repère constitué par le diplôme, transformation des modes de validation du savoir, « adéquation » introuvable entre formations et emplois…).

Suite à la promulgation de la loi dite de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002, Vincent Merle a participé à la mise en place de la Commission nationale de certification professionnelle (CNCP) et à l'élaboration du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). En 2008, le secrétaire d'Etat en charge de l'emploi, Laurent Wauquiez, lui confia le pilotage d'un groupe de travail sur le développement de la VAE, en préparation de la réforme de la formation professionnelle. En 2011, il occupa les présidences de l'agence Aquitaine Cap métiers et l'Association nationale des Carif-Oref.

Conjointement à son inscription dans les réseaux institutionnels des domaines de la formation et de l'emploi, Vincent Merle a marqué de son empreinte le champ universitaire et scientifique. Sociologue et pédagogue, il a mené un certain nombre de travaux sur l'histoire de la formation pour adultes en France. Il a approfondi plusieurs thématiques comme la validation des acquis de l'expérience, les systèmes de certification, ou bien les enjeux de l'alternance. Etant donné l'audience de ses travaux, il été fréquemment sollicité lors de journées d'études, colloques et autres cénacles de réflexion sur les questions de formation, de travail et d'emploi.

Décédé brutalement en avril 2013 à l'âge de 63 ans, Vincent Merle était pressenti, quelques mois avant sa disparition, pour être l'un des animateurs de la seconde conférence sociale initiée par le Président de la République. Surnommé le « père de la VAE », l'hommage rendu à Vincent Merle a rappelé les traits singuliers de sa personne. Dans un entretien accordé en 2013 au journal *Le Monde*, Michel Théry[147], collaborateur et ami, a rappelé en mémoire du défunt :

> « Mû par des convictions profondes et un sens aigu de l'intérêt général, il a su dans de nombreuses circonstances dépasser les intérêts partisans

formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux, Secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, mars. p. 50).

[147] Michel Théry a été directeur du département Production et usage de la formation continue au Céreq, après avoir été chargé de mission aux affaires sociales au Commissariat général au Plan.

> et promouvoir des réformes comme celle de la Validation des acquis de l'expérience, à laquelle son nom est attaché, sans toujours parvenir à surmonter les corporatismes qu'il avait en horreur. (…) La principale caractéristique personnelle de Vincent est sa gentillesse. Jamais il n'a refusé un service, une conférence, un papier, une entrevue, une aide… Sa compétence professionnelle unanimement reconnue se double d'une attention minutieuse aux situations concrètes loin de tout dogmatisme. Sa droiture aussi, respectueux des opinions de chacun, n'a pas toujours été pour lui un avantage dans sa carrière ».

Si notre présentation demeure réductrice, elle permet toutefois de repérer certains atouts qui ont pu jouer en faveur de sa désignation par les partenaires sociaux. Selon nous, deux aspects principaux ont pesé : sa connaissance fine de la « fabrique » des politiques publiques, ainsi que sa capacité à graviter dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres (administration publique, université, entreprises, syndicats, praticiens…) et à jouer le rôle d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires. Pour reprendre le vocabulaire de Michel Crozier et Erhard Friedberg (1977), Vincent Merle est apparu comme acteur « marginal-sécant », capable de relier la nouvelle instance avec différentes institutions en charge d'évaluer l'action publique (centres d'études, universités), contribuant ainsi, en retour, au renforcement de son ancrage institutionnel dans ce domaine d'action.

3.3.2.2. Bernard Gazier : entre légitimité et régulation scientifiques

Contacté sur recommandation de Sandra Enlart, Bernard Gazier est une seconde personnalité qui a accepté la proposition des partenaires sociaux. Détenteur d'un fort capital symbolique (Sapiro, 2009) et d'un haut degré de spécialisation en sciences économiques, Bernard Gazier a été professeur d'économie à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne (émérite depuis 2012), membre de l'Institut universitaire de France, expert au Commissariat au Plan de la Communauté européenne, à la Banque mondiale et au Bureau international du travail. Ses travaux ont couvert de nombreuses thématiques comme l'économie du travail, les politiques de l'emploi, la gestion des ressources humaines, ou encore la sécurisation des parcours professionnels. À la fin des années 1990, Bernard Gazier a été l'un des principaux importateurs et théoriciens français du concept de marchés transitionnels du travail (MTT). Entendus comme « l'aménagement systématique et négocié de l'ensemble des positions d'activité au sens large », les MTT sont pensés comme une « perspective de (re)conceptualisation et de réforme d'ensemble des marchés du travail européens pour les

adapter aux défis et besoins du début du XXIe siècle » (Gazier, 2008, 118). Pour l'auteur de *Tous sublimes ? : vers un nouveau plein emploi,* la négociation collective dans les domaines du travail et de la protection d'emploi occupe un rôle central dans la démarche des marchés transitionnels, en particulier au niveau local-régional afin de garantir l'aménagement des mobilités protégées.

En complément de ses apports sur l'organisation des « transitions », l'économiste s'est penché très tôt sur l'évaluation des politiques publiques d'emploi dans son manuel d'*Economie du travail et de l'emploi* datant de 1992, en particulier. Il y a exploré les modes de déclinaisons et les enseignements à l'échelle micro ou macro-économique. En 1996, il a participé à l'ouvrage *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, édité par Günter Schmid, Jacqueline O'Reilly et Klaus Schôman, en cosignant avec Christine Erhel, Jérôme Gautié et Sylvie Morel, un article dressant une large synthèse dédiée aux évaluations consacrées aux principaux programmes visant le retour à l'emploi des « hard-to-place » :

> J'ai très vite écrit sur l'évaluation mais j'ai écrit comme quelqu'un qui ne pratiquait pas lui-même l'évaluation mais plutôt comme quelqu'un qui observait les pratiques et qui essayait de voir ce que l'on pouvait en tirer et comprendre comment on pouvait les utiliser le mieux possible. » (Bernard Gazier, économiste, personnalité qualifiée (2011 – 2019) ; Entretien février 2016 ; Paris).

Reconnu comme expert des politiques publiques d'emploi par les autorités publiques, Bernard Gazier est régulièrement associé aux travaux de divers comités scientifiques (AFPA[148], Pôle emploi…)[149]. Cette relation de proximité avec le politique, entretenue au fil des années, a permis à l'économiste de se forger une connaissance solide de la mise en œuvre des politiques d'évaluation :

> « J'ai été dans plusieurs instances où j'ai pu développer un regard d'évaluation, c'est-à-dire, on accompagne les études, on fait des suggestions, on participe au pilotage, on définit les thématiques, on tranche sur des appels

[148] Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

[149] Ces modes de contribution entretiennent la figure mythique de « l'expert », renseignant les décisions des pouvoirs publics sur la base d'un jugement réputé « neutre » car fondé sur un savoir scientifique certifié. Cette figure idéal-typique de l'expertise n'a cessé d'être dominante en France depuis la mise en place d'une politique de planification sous la Cinquième République (Dulong, 1997).

d'offres, ensuite on diffuse, on commente et on relativise les résultats. (…) C'était notamment le cas à Pôle emploi et son comité d'évaluation dans lequel j'ai été pendant 3-4 ans. » (Entretien 2016, Paris).

Au terme de cette brève présentation, on peut supposer que la désignation de Bernard Gazier a répondu à plusieurs logiques. La première concerne la diversification des expertises. La spécialisation de l'économiste dans l'évaluation des politiques d'emploi ainsi que son expérience dans la conduite de travaux d'évaluation ont pu s'entendre comme des compétences utiles et complémentaires à celles des autres experts. Ainsi, à l'approche sociologique de Vincent Merle sur la « fabrique » des politiques de formation professionnelle, l'apport de Bernard Gazier a tenu à son regard d'économiste sur les politiques d'emploi. La seconde concerne la légitimité de l'instance. La carrière universitaire de Bernard Gazier, ainsi que la reconnaissance publique de son expertise, ont pu apparaître comme de précieux atouts pour doter la nouvelle instance d'une forte caution scientifique. La troisième logique concerne la cohérence idéologique. Economiste institutionnaliste, consacrant un rôle majeur à la négociation collective dans la mise en place des marchés du travail transitionnel, Bernard Gazier a pu apparaître comme un acteur non-subversif du point de vue des syndicats de salariés et d'employeurs. Enfin, la quatrième logique a concerné la « régulation scientifique » de la nouvelle instance (Lascoumes et *al.*, 1998). Rompu à la conduite de travaux d'évaluation, la contribution de Bernard Gazier a pu s'envisager comme une médiation à la traduction méthodologique des enjeux et des questionnements des partenaires sociaux, consacrant ainsi, au sein de l'instance, un contre-pouvoir garant du pluralisme et de la qualité scientifique.

3.3.2.3. Arnaud Chéron : une approche quantitativiste

Parmi les autres experts convoqués pour siéger au CNEFP, les partenaires sociaux ont également fait appel à Arnaud Chéron, professeur en sciences économiques à l'Université du Mans et directeur de recherche sur l'évaluation des politiques de l'emploi au sein du pôle économie de l'Ecole des hautes études commerciales (EDHEC). Expert en économie appliquée, Arnaud Chéron a mené différents travaux dans les domaines de l'économie de l'emploi, les politiques publiques et les cycles économiques. Promouvant au sein de son institut de recherche l'usage de modèles de micro simulation dynamique centrée sur

l'éducation et la formation[150], l'économiste de l'EDHEC a développé une approche « quantitativiste » de l'évaluation des politiques d'emploi.

Pour appréhender son profil, nous avons opté pour un examen des travaux de l'économiste, entre 2007 et 2011. Sur ce point, nous avons retenu trois *position papers* rédigés pour le compte de l'EDHEC.

La première étude, intitulée *le contrat unique : un outil de sécurisation des parcours professionnels ?* (2007), propose de cerner l'impact de la création d'un contrat de travail unique en matière de création d'emploi. Fondant son analyse sur une modélisation « des représentations structurelles du marché du travail » (Chéron, 2007, 13), l'économiste estime que la généralisation du CDI, conjuguée au versement par les entreprises d'une contribution solidarité égale à 4 mois de salaire, en contrepartie d'une réduction des coûts liés aux licenciements (procédures, obligations de reclassement), permettrait « au minimum » la création de 500 000 emplois à long terme. Cette étude fait écho à de précédents travaux qui ont plaidé pour la suppression du CDD et la création d'un contrat de travail unique (Cahuc, Kramarz, 2005). Confortant les grandes lignes des analyses antérieures, l'étude a néanmoins plaidé pour une contribution solidarité, appliquée de façon homogène à l'ensemble des travailleurs, au lieu de recourir à un système de droits progressifs, attachés à l'ancienneté.

La seconde étude, dont le titre est : *Faut-il subventionner la formation professionnelle des seniors ?* (2007), repart des préconisations de Pierre Cahuc et d'André Zylberberg (2006) visant la réforme du système de formation professionnelle, jugé inéquitable et inefficace, qui recommandent la mise en place de subventions au lieu de l'obligation de « former ou payer ». Prenant au sérieux cette proposition, l'auteur se demande « vers qui, en

[150] Comme l'ont souligné François Bourguignon et Amadéo Spadaro (2003), les modèles de microsimulation se présentent comme « des outils d'analyse qui permettent de simuler les effets d'une réforme donnée de la politique économique sur un échantillon d'agents (individus et ménages) au niveau individuel. (…). La simulation d'une réforme de politique économique consiste à évaluer les effets du changement qu'elle induit sur les contraintes auxquelles est soumis un échantillon représentatif d'agents et sur un certain nombre d'indicateurs de leur activité et de leur bien-être ». (Bourguignon, Spadaro, 2003, 232). Dans le cas du projet porté par le Pôle économie de l'EDHEC, le caractère « dynamique » de leur modèle de microsimulation centrée sur l'éducation renvoie à la capacité d'analyser les investissements éducatifs dans une perspective individuelle longue, c'est-à-dire supposant l'utilisation de panels longs de données individuelles. Cette dimension n'est pas anodine dans la mesure où, dès 2013, le CNEFP s'est doté d'un dispositif d'enquête longitudinale sur la formation et ses effets sur les parcours professionnels.

priorité, devrait porter l'effort collectif de soutien à la formation ? » (Chéron, 2007, 5). Prenant appui sur l'enquête Emploi de l'INSEE et combinant une approche théorique de la formation professionnelle en termes de capital humain (capital humain général / générique) et de cycle de vie, l'auteur conclut que « sous l'angle de l'efficacité économique, il est socialement souhaitable de relativement moins subventionner la formation des séniors et d'en laisser le coût à la charge de l'entreprise » (*ibid*., 11).

Enfin, la troisième étude, intitulée *l'évolution de la formation professionnelle continue : une perspective internationale* (2011), dresse le constat d'une chute de l'accès à la formation professionnelle continue en Europe et du retrait progressif des Etats en la matière. Pour comprendre si cette tendance est contraire à l'optimum économique, l'auteur mobilise une approche en termes de capital humain (général / spécifique) qu'il soumet au phénomène de « turbulence économique », entendu comme « la probabilité de dépréciation du capital humain pendant les périodes du chômage » (Chéron, 2011, 21). Selon lui, à mesure que la turbulence économique s'accroit, l'investissement en capital humain serait davantage spécifique à l'entreprise car les externalités sociales liées à sa transférabilité seraient davantage négligées[151]. Dans ce cas de figure, la diminution des dépenses publiques en matière de formation professionnelle ne serait pas nécessairement contraire à l'optimum économique et pourrait s'avérer, dans certains cas, même souhaitable.

Au terme de cette présentation, on constate que l'économiste de l'EHDEC aborde les problématiques de formation continue et d'emploi sous l'angle d'une perspective théorique néo-classique, notamment par le recours à des référents en termes de capital humain. Dans ce cadre, la formation s'entend comme une stratégie d'investissement (individuelle ou collective), susceptible de générer des coûts et des rendements, positifs comme négatifs, à l'échelle d'un individu, d'une entreprise ou d'une collectivité. Son recours est le résultat d'un calcul économique exprimant la rationalité d'agents individuels, sanctionnés par le marché. Dans le cas présent, les « externalités sociales » de la formation ou encore ses effets sur les compétences, les trajectoires professionnelles et l'emploi, sont examinées à l'aune d'un travail de sélection et de combinaison de quelques variables clefs (taux d'accès, qualification, âge…), en vue de leur traitement et de leur intégration dans des tests statistiques et des modèles théoriques. La mobilisation de ce corpus néo-classique interroge

[151] L'auteur identifie deux sortes d'externalités qui rendent légitime l'intervention de l'Etat afin d'inciter les entreprises à former leurs salariés : le débauchage et les délais de reprise d'emploi.

en retour la conception de l'évaluation qui sous-tend les travaux de l'économiste. Sur ce point, la filiation d'Arnaud Chéron avec les travaux de Pierre Cahuc et André Zylberberg fournit une indication. Dans leur rapport de 2006 *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, les deux économistes ont adopté une définition stricte de l'évaluation des politiques publiques d'emploi, reposant en priorité sur la mobilisation de méthodes expérimentales. Elles visent à comparer la situation issue d'une politique à celle qui aurait eu cours si celle-ci n'avait pas été mise en place afin d'en mesurer l'impact net, c'est-à-dire une fois éliminés tous les changements advenus par ailleurs. Cette approche serait l'alternative évaluative la plus convaincante pour les auteurs – sinon la seule – pour identifier l'existence et quantifier l'ampleur de l'impact d'une politique publique d'emploi. Les autres méthodes quantitatives sont jugées moins crédibles dans la mesure où les approches « avant-après » ou « sans-avec » ne permettent pas de contrôler les variations de contexte en l'absence de groupe de contrôle constitué en amont[152].

Dans le domaine de la formation professionnelle continue, cette approche exclusive de l'évaluation est notamment relayée par Marc Ferracci (2013) selon lequel le véritable enjeu pour mesurer l'impact des dispositifs de formation impliquerait l'élaboration d'un contrefactuel crédible, c'est-à-dire l'établissement d'un groupe de contrôle dont les caractéristiques observables se rapprochent le plus possible des bénéficiaires de la formation. Malgré les limites de ces méthodes sur le plan de la validité interne (fiabilité des résultats obtenus) et externe (portée restreinte des résultats), plusieurs éléments pencheraient, selon Florent Bédécarrats, Isabelle Guérin et François Roubaud (2013), en faveur de leur difussion du côté académique. Cette tendance résulterait d'une attention accrue portée aux fondements « micro » de la « macro », au primat de la quantification et de l'économie ainsi qu'aux standards en vigueur dans les pays anglo-saxons. Selon les auteurs, la réunion de ces conditions contribuerait à faire apparaître ces méthodes comme un vecteur privilégié pour éclairer la décision publique : primauté de l'empirisme, simplicité apparente, mobilisation élégante de la théorie mathématique, etc. Dans le domaine de la formation professionnelle

[152] Cet extrait illustre le parti pris adopté par les auteurs en faveur des méthodes expérimentales exprimé à propos du dispositif d'évaluation du contrat de progrès (1999-2003) de l'AFPA : « Répétons que la connaissance du taux d'insertion de telle ou telle catégorie de personnes est une donnée sans aucune valeur si elle n'est pas mise en comparaison avec la donnée analogue pour un groupe témoin. D'une certaine manière, n'afficher que cette première donnée participe de la désinformation des citoyens. Pourtant c'est dans cette voie que persiste " notre évaluation " de la formation professionnelle continue » (Cahuc, Zylberberg, 2006, 39).

continue, la diffusion de ces méthodes serait d'autant plus facilitée qu'elles mettent l'accent sur le manque criant d'évaluation quantitative dans le passé et qu'elles donnent un nouvel élan à la collecte de données d'enquêtes de première main, en particulier longitudinales (Bédécarrats, Guérin, Roubaud, 2013).

En comparaison des expertises généralistes décrites précédemment, renvoyant à la fois à des enjeux internes (maîtrise de l'environnement, régulation scientifique) et externes (caution scientifique, mise en réseau), celle d'Arnaud Chéron semble davantage spécifique, c'est-à-dire reliée à sa discipline de prédilection, les sciences économiques. Ses travaux ont montré la prédominance de la théorie du capital humain et de l'économie appliquée pour appréhender les problématiques d'emploi et de formation. Cette approche classique et quantitative contraste fortement avec les approches dites constructivistes de Vincent Merle et de Bernard Gazier, prenant davantage en compte la variété des appréhensions co-existantes des politiques de formation professionnelle (sociologique, historique, économique, politique, pédagogique…) et des valeurs qui les fondent.

3.3.2.4. Sandra Enlart : un profil consensuel et mobilisateur

Les partenaires sociaux ont achevé la composition du collège de personnalités qualifiées en nommant Sandra Enlart à la présidence de leur instance d'évaluation. Cette nomination n'est pas anodine dans la mesure où elle a reflété des attentes spécifiques. En premier lieu, nous rappelons l'appartenance institutionnelle de Sandra Enlart ainsi que l'orientation de ses travaux académiques. En second lieu, nous revenons sur les modalités de sa nomination en pointant les enjeux et les transactions qui ont présidé à ce choix.

Spécialiste en gestion des ressources humaines, Sandra Enlart a été directrice des études et de l'innovation pour Entreprise et Personnel (E&P) avant d'être nommée directrice générale en 2008[153]. Cette association d'entreprises occupe une place suffisamment originale

[153] En 1994, elle a rejoint le groupe CEGOS où elle a créé une filiale dans les pays d'Europe centrale et orientale, avant de superviser l'équipe « Ingénierie des compétences » puis de devenir directrice recherche et développement. En 2001, elle est directrice du développement e-business du groupe Adecco et fonde Capio, société de veille en ressources humaines et management, dont elle assure la direction. Elle a également été

dans le secteur de l'expertise managériale pour s'y arrêter. Fondée en 1969 par quelques « réformateurs » de l'entreprise, E&P regroupe cent des plus grandes entreprises françaises autour des problématiques de gestion du personnel. Soutenue par l'Association nationale des DRH (ANDRH), le Medef, l'UIMM, Force ouvrière, la CFDT, ou encore le ministère du Travail, E&P participe à redéfinir et à valoriser de nouvelles formes de gestion de la main d'œuvre et des rapports avec les organisations syndicales, en se positionnant comme un médiateur entre l'univers patronal et syndical. Etudiant le parcours de consultants en « stratégies sociales », notamment issus de cette association, Baptiste Giraud (2007) a montré que leur activité de conseil était guidée par le souci de convertir les directions patronales aux pratiques et aux stratégies de consultation et d'échanges avec les syndicats dans des modes de confrontation pacifiés. La gamme des prestations assurées par E&P est particulièrement riche (formation, conseil, groupe d'échanges, clubs thématiques, études, documentation). E&P dispose d'un observatoire de « conjoncture sociale », fournissant des indicateurs de l'évolution des problématiques « RH » à l'intérieur de l'entreprise et son environnement. Ces éléments succincts rappellent ainsi l'engagement d'E&P en faveur de la promotion de la négociation sociale en entreprise, ce qui place du même coup cette entité du côté progressiste de l'échiquier patronal.

Outre son ancrage dans le champ des relations sociales et de l'expertise en management, la carrière de Sandra Enlart s'apprécie également sur le plan académique et scientifique. Professeure à l'université de Genève et directrice de recherche en sciences de l'éducation à l'université de Paris-Ouest Nanterre, elle a réalisé un nombre conséquent de travaux dans des domaines de recherches variés (méthodes de management, ingénierie de formation pour adultes, apprentissage, compétence...). Ses travaux sur l'évaluation de la formation en entreprise ont mis en avant la profonde imbrication entre l'activité évaluative et l'activité de conception pédagogique (Enlart, 2009). Pour la spécialiste, l'efficacité pédagogique d'un dispositif de formation n'est pas réductible à la seule dimension des acquis de la formation mais elle doit s'apprécier sous l'angle des interactions entre les processus d'apprentissage, d'organisation et d'accompagnement (Enlart, Fotius, 2016). Cette orientation contraste avec d'autres approches de l'évaluation de la formation en entreprise, privilégiant plutôt la mesure des retours sur investissement (Chochard, 2010) ou attentes (Pottiez, 2013).

---

présidente de l'association « Retravailler », visant l'accompagnement des femmes à la reprise d'une activité professionnelle.

Sandra Enlart a été désignée présidente du CNEFP en mai 2011 sur la base d'un commun accord entre partenaires sociaux. Plusieurs motifs peuvent être avancés pour comprendre les raisons de ce choix. Tout d'abord, comme le rappelle l'experte, son nom aurait été suggéré par Vincent Merle après avoir été lui-même sollicité pour siéger dans la nouvelle instance. Cette intermédiation expliquerait son repérage préalable. Ensuite, le profil de Sandra Enlart se serait révélé suffisamment consensuel – ou plutôt non-conflictuel – pour rendre possible une désignation à l'unanimité. Selon la directrice d'E&P, son appartenance au « monde des entreprises » ainsi que « l'aura de neutralité » liée à son expertise de praticienne auraient facilité sa nomination :

> « Apparemment, le CPNFP avait un souci qui était la neutralité du président. On est sur un choix paritaire. Il fallait que tout le monde soit d'accord. Je crois que c'est Vincent Merle qui a donné mon nom. Vincent étant un peu trop marqué pour être totalement neutre et moi j'apportais quand même… d'une part, j'ai énormément publié sur les questions de formation, d'autre part, j'étais à l'époque sur les questions de formation et son organisation, et puis j'étais très identifiée dans le monde des entreprises car j'avais fait toute ma carrière comme consultante ou E&P, représentante de l'association et les grandes entreprises. Je pense qu'ils sont venus me chercher pour cela (…) Après, il y a une seule raison qui, selon moi, a fait la différence. En fait, lorsqu'ils ont lancé mon nom en séance du CPNFP, il y a eu unanimité. Et unanimité car étant perçue comme ni à droite, ni à gauche, non dangereuse. Je pense que le fait de n'avoir jamais pris de position violente… j'étais plutôt une technicienne des questions d'ingénierie, justement je n'étais pas dans le champ du coup, cela m'a donné une aura de neutralité. Ils me l'ont dit d'ailleurs : on n'arrive pas à se mettre d'accord sur les autres profils, et il n'y a que votre nom qui fasse l'unanimité. Bref, tout le monde est favorable ». » (Sandra Enlart, Directrice d'E&P, présidente du CNEFP (2011-2016) ; Entretien février 2016, Paris.).

Enfin, certaines aptitudes de l'experte ont pu être appréciées par les partenaires sociaux, que ce soit sa capacité à conserver la direction du travail collectif, à réguler les interactions entre les trois collèges (salariés, employeurs et experts) ou encore à assurer une représentation positive de l'instance :

> « On était en 2011, on se disait qu'on avait déjà deux ans de retard, donc on s'était dit : on ne part pas dans les meilleures conditions même si on devrait l'être, et il faut quelqu'un qui puisse porter le truc et qui puisse nous mettre des coups de pieds aux fesses ! Après l'audition, on s'est dit : Sandra Enlart est quelqu'un de bien parce qu'elle va impulser une dynamique, par sa personnalité mais au sein également de son collège, et de manière générale pour l'instance en tant que telle, elle va pouvoir lui donner une surface importante et la faire

démarrer. » (Nicolas Faintrenie, conseiller technique formation professionnelle, FO, membre du CNEFP (2011-2017), entretien 2015).

Au terme de cette exploration, les caractéristiques du profil de Sandra Enlart ainsi que les modalités de sa nomination à la présidence du CNEFP nous informent des attentes et des enjeux liés à la création de la nouvelle instance. D'une part, ses compétences expertes, issues de son expérience de praticienne et de spécialiste en sciences de gestion et d'éducation, ont doté le CNEFP d'une nouvelle perspective d'analyse sur les questions d'emploi et de formation. Cette nouvelle approche s'ajoute à celles des autres experts, de tendances sociologique et économique. D'une certaine façon, tout se passe comme si la mise en place d'une approche pluridisciplinaire avait été envisagée comme un gage de qualité scientifique des travaux. C'est en ce sens que la pluralité des expertises s'est imposée comme un critère de composition du collège d'experts[154]. D'autre part, en diversifiant les approches disciplinaires, les partenaires sociaux ont favorisé l'importation d'approches évaluatives distinctes. D'un côté, on trouve une approche micro-économique de l'évaluation, contenue dans les travaux d'Arnaud Chéron, visant la mesure de l'optimum économique et sociale d'une politique de formation donnée, notamment en établissant l'impact final de celle-ci compte tenu de ses effets favorables ou non. De l'autre, on trouve une approche dite « processuelle » de l'évaluation (Monnier, 1992), contenue notamment dans les travaux de Sandra Enlart, mais aussi de ceux de Vincent Merle et Bernard Gazier, et tendant à mettre davantage l'accent sur l'adaptation d'une politique de formation donnée par rapport à son contexte de mise en œuvre. Enfin, la nomination de Sandra Enlart à la présidence de la nouvelle instance a reposé sur un large consensus entre partenaires sociaux. Trois dimensions semblent avoir pesé en ce sens : l'absence d'enjeux directs apparents, l'appartenance à un milieu professionnel promouvant le dialogue social et la capacité

[154] Comme l'ont rappelé certains auteurs (Duran, 2010), cet aspect n'induit pas la qualité des résultats de l'évaluation compte tenu de l'incommensurabilité des théories qui sous-tendent les disciplines. La sociologie et l'économie peuvent avoir des points de vue très différents sur un même phénomène, tout en apportant des réponses valides. Si les recherches mettent souvent au jour des connaissances ignorées, elles ne contribuent pas d'elles-mêmes à les hiérarchiser. En ce sens, l'articulation des résultats produits est du ressort du politique et non la conséquence du savoir analytique propre aux disciplines. Dès lors, si la qualité de l'évaluation n'est pas à rechercher du côté du pluralisme méthodologique, elle peut s'apprécier par « la capacité à construire un protocole de recherche apte à pouvoir intégrer les dimensions pratiques que se posent les acteurs dans leur recherche d'efficacité » (Duran, 2010, 200).

(supposée) à garantir la régulation des dynamiques interne et externe de l'instance (capacité de représentation, gestion des interactions entre les acteurs, arbitrage…).

3.4. Conclusion

Alors que l'accord de janvier 2009 a annoncé la création d'un dispositif national d'évaluation dans une perspective de réforme de la gouvernance paritaire de la formation professionnelle, le déclenchement de cette instrumentation s'est révélé fortement contraint du fait de l'absence de reconnaissance légale d'une régulation paritaire d'ordre politique. La procédure avortée d'extension de l'ANI du 5 octobre 2009 a coupé court à ce projet en évacuant du cadre juridique le pouvoir normatif du CPNFP et en considérant comme contraire au code du travail la prise en charge de ses travaux et de ceux de ses instances, dont le CNEFP. Face à cette opposition tranchée de l'Etat, les partenaires sociaux ont tenté de regagner des espaces d'autonomie durant la négociation de la première convention triennale dont l'objet était la définition des priorités d'action et des modes d'allocation des ressources du FPSPP. Lors de ce processus, l'Etat a refusé de nouveau de reconnaître au plan juridique une responsabilité politique au CPNFP dans le pilotage du FPSPP. Toutefois, en contrepartie de l'affectation de postes de dépenses publiques (l'AFDEF, aujourd'hui la R2F[155] en est un exemple) sur les ressources paritaires et du resserrement du contrôle de leur usage (évaluation tripartite), l'Etat a concédé aux partenaires sociaux le financement de leurs politiques paritaires de formation professionnelle (observatoires, certifications, évaluation, développeurs de l'alternance).

L'adoption de la convention triennale de mars 2010 a donc constitué le socle contractuel autorisant l'ouverture des débats paritaires concernant la mise en place du dispositif d'évaluation. Son examen a montré une forte adhésion des partenaires sociaux à ce sujet, ponctuée néanmoins par une diversité des attentes et une absence de maîtrise de son opérationnalisation. Lors des discussions toutefois, deux attentes se sont opposées dans la définition du domaine d'intervention du nouveau dispositif. La première, soutenue par le camp des syndicats de salariés, s'est exprimée en faveur de l'inscription du FPSPP dans le champ de l'évaluation dans une logique de pilotage de ses actions (co-financement, appels

[155] Rémunération de fin de formation destinée au demandeur d'emploi.

à projets). Cette orientation « gestionnaire » a été portée par la CGT dans un souci de responsabilité institutionnelle (occupation de la présidence du nouvel organisme). La seconde, davantage soutenue par le camp patronal, a visé l'élargissement du champ de l'évaluation à celui des ANI dans une logique d'équipement du travail de négociation interprofessionnelle. Cette orientation « politique » a été portée par le Medef dans une logique de revendication de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux à l'égard de l'Etat.

La tension née de l'affrontement de ces deux approches a influencé le processus de désignation des personnalités qualifiées. Cette étape a occupé une importance centrale dans la formation d'une « alliance » paritaire dans la mesure où les profils retenus ont visé à satisfaire la diversité des attentes. La figure de Vincent Merle a retenu l'attention du fait de son expertise de l'action publique et de sa capacité à occuper le rôle d'intermédiaire dans un large ensemble de systèmes d'action reliés les uns aux autres (administration publique, université, entreprises, syndicats, professionnels…). À la posture marginale sécante du professeur du CNAM s'ajoute celle de la rigueur scientifique de Bernard Gazier. L'économiste institutionnaliste, spécialiste des politiques d'emploi, affichait une solide connaissance des pratiques d'évaluation. Sa contribution a été considérée comme un gage de scientificité pour la future instance mais aussi comme une médiation utile à la traduction méthodologique des enjeux de l'évaluation. Le profil d'Arnaud Chéron, expert en économie appliquée, a également retenu l'attention par son expertise économétrique et quantitative des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Enfin, les partenaires sociaux ont désigné d'un commun accord Sandra Enlart, directrice générale d'Entreprise & Personnel, pour occuper la présidence de la nouvelle instance. Le choix a tenu notamment au caractère peu clivant de son profil et à son appartenance à un milieu patronal à tendance progressiste, promouvant le dialogue social. Le pluralisme disciplinaire attaché à ce collège d'experts (sociologie, socio-économie, économie appliquée, sciences de l'éducation) a constitué un vecteur de conciliation des diverses approches évaluatives défendues par les organisations syndicales et patronales.

Deuxième partie. Organisation et travail d’évaluation

4. La mise en forme d'une instance d'évaluation : organisation, système d'acteurs et concurrence des méthodes

Après avoir étudié l'introduction de l'évaluation dans l'environnement paritaire de la formation professionnelle ainsi que les problématiques qui ont retardé son opérationnalisation, ce nouveau chapitre met en lumière le travail de « mise en forme » de ce nouvel instrument de gouvernance, dont la pièce centrale est la mise en place d'un Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP). Créée par l'ANI du 7 janvier 2009, installée en mai 2011 et dissoute en décembre 2018[156], cette instance d'évaluation a constitué pour un temps l'épicentre de la politique d'évaluation menée au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle ainsi que le creuset d'une socialisation à la pratique de l'évaluation (CNEFP, 2016). Ce dispositif interpelle au regard du nombre conséquent de travaux menés et des actions initiées au profit d'une « culture de l'évaluation ». Au cours de ses neuf années d'existence, le CNEFP a conduit des travaux d'ampleur, couvrant de nombreuses thématiques d'études : les usages et impacts des périodes de professionnalisation, les pratiques de formation dans les petites entreprises, les pratiques d'ingénierie de formation en direction des salariés les moins qualifiés, la mise en œuvre et les effets des formations obligatoires, l'impact du conseil en évolution professionnelle (CEP) sur les professionnalités et les parcours, ou encore les effets de l'ANI de décembre 2013 sur la négociation de branche professionnelle. Réalisant en moyenne une évaluation par an, cette instance s'est particulièrement investie dans le travail de préparation et de conduite de commandes d'évaluation déléguées à des cabinets de conseil et / ou à des laboratoires de recherche. Outre l'élaboration et la conduite de projets d'évaluation, le CNEFP a innové en impulsant la création d'un dispositif d'enquête longitudinale visant

[156] Le CNEFP n'a pas été reconduit dans ses missions suite à l'adoption de l'ANI du 22 février 2018 pour l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance. Cette disparition a coïncidé avec le souhait exprimé par les signataires de l'accord de transférer les moyens du FPSPP à leur organe politique (COPANEF, ex-CPNFP).

l'examen des effets de la formation professionnelle au prisme des trajectoires des salariés. Cette enquête a inauguré un partenariat technique et financier de longue durée avec le Céreq (2014-2019), au profit notamment d'une meilleure compréhension des liens entre la formation continue, le travail et l'emploi. En complément, le CNEFP s'est investi à plusieurs reprises dans l'animation des débats publics et paritaires par l'organisation de manifestations (colloque, journées d'études) afin de promouvoir les résultats de ses travaux et d'assurer leurs confrontations avec d'autres productions (scientifiques, institutionnelles) du champ.

Cette activité foisonnante couvre une période de presqu'une décennie. La rareté des travaux portant sur le « travail » des instances d'évaluation dans le domaine des politiques publiques supposerait un examen approfondi de l'activité de l'instance. Cette exploration compléterait utilement notre compréhension – encore lacunaire – des mécanismes qui président à la « fabrication » de l'évaluation, en particulier sous l'angle de ses procédures et ses méthodes, ainsi que de ses « effets » tant sur les processus politiques que sur les systèmes d'acteurs. Si ce programme a sa valeur heuristique, ce chapitre s'inscrit dans une perspective plus modeste. Il s'attache à décrire et à interpréter les choix d'organisation et les mécanismes de régulation du dispositif d'évaluation créé par les partenaires sociaux. Nous privilégions cet angle d'approche pour deux raisons principales.

Théorique d'abord. Tirant parti des enseignements de la sociologie de l'action publique et des outils de gestion, nous pensons que l'examen des motifs (raisons, conditions) contribuant à la définition des « intermédiaires » de l'action collective (règles, procédures, outils…) offre la possibilité d'appréhender les rapports sociaux qui sous-tendent les processus d'instrumentation de l'action collective. Partant de là, cette approche offre des clefs de compréhension sur des questions désormais classiques en sociologie mais néanmoins centrales : comment s'organise l'action collective ? Comment coopèrent des collectifs d'acteurs aux intérêts et préoccupations diverses, parfois contradictoires ? Rapportée à notre objet, cette approche nous conduit à mettre à distance certaines idées reçues, comme l'apparente « neutralité » d'une instance d'évaluation, dont le fonctionnement et les choix de méthode seraient indifférents aux stratégies politiques. Sur ce point, Frédéric Blondel (Blondel, 2009, 72) a raison de dire que l'*aggiornamento* de l'évaluation dans le champ de l'action publique doit être saisi comme « le produit des hommes situés dans un contexte donné et dont les orientations (finalités), comme les prétentions scientifiques de leurs méthodes, sont dépendantes des contextes socio-historiques qui leur donnent jour ».

Empirique ensuite. Au cours de son existence, le CNEFP a connu des modifications notables au regard de ses missions, de sa composition et de ses rapports avec l'organe politique et l'organisme gestionnaire. Une partie de ces transformations est évoquée dans le chapitre conclusif. Elles s'inscrivent notamment dans le prolongement des transformations initiées par la réforme de 2014 de la formation professionnelle, suite à l'adoption de l'ANI du 14 décembre 2013 et à la loi du 5 mars 2014. Le CNEFP est donc loin d'avoir constitué un dispositif « monolithique », dans la mesure où ses « membres » ont su s'adapter – bien souvent malgré eux – aux modifications de leur environnement. Toutefois, malgré l'incertitude des contingences, notre travail d'enquête nous a conduit à observer une certaine stabilité organisationnelle dans le travail collectif d'évaluation en particulier au cours de la période 2011 à 2013, c'est-à-dire en amont de la réforme de 2014. Cette période est par ailleurs spécifique dans la mesure où c'est au cours de celle-ci que les bases de l'action collective ont été posées. Dans ce chapitre, c'est précisément la « fabrication » de ces lignes de force que nous prenons pour objet d'étude, leur évolution restant à l'écart de notre réflexion.

Pour cerner les aspects concrets du travail d'évaluation, c'est principalement sur la base de matériaux empiriques que nous prenons appui. Outre l'examen des rapports d'activité du CNEFP, la relecture de ses comptes rendus de séances, la reprise de nos notes d'observation et l'analyse de nos entretiens menés auprès des membres de l'instance, nous mettons à profit cette information par rapport aux travaux existants (scientifiques, institutionnels) afin de dégager les spécificités du travail d'évaluation au sein de l'environnement paritaire dans le domaine de la formation professionnelle.

Dans un premier temps, nous explorons la forme et les dynamiques du travail d'évaluation organisé au sein du CNEFP. Nous précisons le périmètre d'action du CNEFP (rôle, finalités) ainsi que ses modalités de travail (conception des commandes, sélection des évaluateurs, pilotage des travaux). À travers les choix opérés, nous tentons d'en déceler les enjeux qui façonnent la « méthodologie-processus » (Lascoumes, 1998) de l'instance d'évaluation. Dans un second temps, nous nous penchons sur les ressorts de la composition syndicale du CNEFP afin de mieux cerner le positionnement institutionnel de l'instance d'évaluation. À travers l'examen des mandats syndicaux, nous mettons en lumière le « réseau relationnel » du CNEFP, l'asymétrie des ressources syndicales et les conséquences du multi-mandatement sur la pratique de l'évaluation. Dans un troisième temps, nous portons un regard sur les postures d'acteurs en situation de travail. Après avoir ciblé des

comportements résolument coopératifs, nous proposons de les décrire et d'en interpréter les significations. Enfin, dans un quatrième temps, nous examinons la contribution des experts à l'élaboration du processus producteur de légitimité des travaux du CNEFP, à savoir la définition de son approche méthodologique. Cette exploration nous conduit à souligner la diversité des intérêts et des savoirs concurrents, ainsi que leur confrontation en vue de l'imposition d'une certaine conception légitime de l'évaluation.

4.1. Forme et dynamiques du travail d'évaluation : la « méthode-processus » du CNEFP

Conçu comme un élément de la construction de la légitimité politique de l'évaluation, (Monnier, 1992), l'instance d'évaluation peut s'entendre comme « un intellectuel collectif, producteur de connaissances et de jugements, qui se différencie selon sa dynamique interne et selon sa production » (Lascoumes, 1998, 31). Pour le Conseil scientifique de l'évaluation, elle est un dispositif qui permet un « ajustement réciproque des contraintes de l'action et des exigences d'une démarche cognitive rigoureuse » (CSE, 1996, 29-30). Ses missions sont de deux ordres : assurer l'élaboration et la conduite de travaux d'évaluation jusqu'à leur terme, et veiller à l'intégration de leurs résultats, notamment en rédigeant le rapport final. Pour assumer cette fonction de maître d'œuvre de l'évaluation, l'instance d'évaluation doit se concevoir comme une « véritable structure de travail » où, par la délibération, des conclusions raisonnables sont déduites d'études, analysées et interprétées » (*ibid.*). Selon Jean Leca (1993), son fonctionnement nécessite l'aménagement d'une « zone d'autonomie » vis-à-vis des acteurs auxquels elle apporte de l'information : « substantiellement, l'évaluation suppose, sur la base d'une commande, la liberté, pour les auteurs, de redéfinir les questions pour les transformer en hypothèses susceptibles d'être testées et de rassembler et produire les informations nécessaires à cette fin. » (Leca, 1993, 194).

Comment se caractérise le dispositif d'évaluation créé par les partenaires sociaux au regard de ces modèles théoriques ? Comment les différents acteurs (experts, partenaires sociaux) de l'instance d'évaluation se sont-ils saisis de leur mandat malgré la faible expérience de certains en la matière ? Quelles règles et procédures ont-ils adoptés afin d'assurer le fonctionnement régulier de l'instance ? Sur la base de quels compromis ? Au regard des choix et des contraintes, quel équilibre a été trouvé entre la science et l'action ?

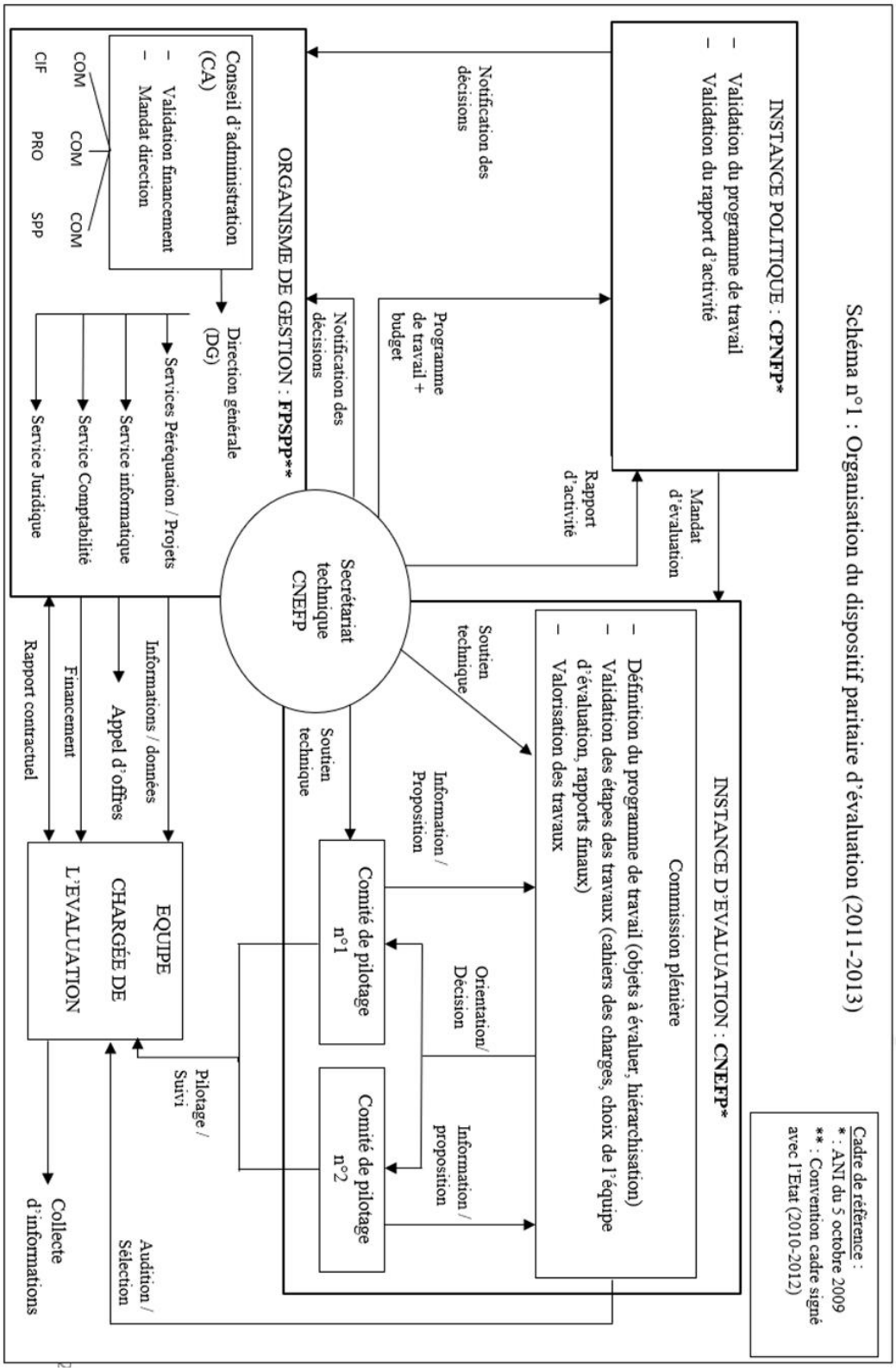
De quelle marge d'autonomie le CNEFP a-t-il bénéficié au regard de son commanditaire et de son financeur, respectivement le CPNFP et le FPSPP ? Ce questionnement se place au cœur de cette section où nous proposons de restituer les spécificités de la « méthode-processus » définie par les partenaires sociaux et les experts au cours du processus d'appropriation de leur mandat. Selon la terminologie de Pierre Lascoumes (1998), la « méthode-processus » concerne l'ensemble des principes méthodologiques applicables à la conception, l'organisation, la conduite et la valorisation de l'évaluation. Elle s'apparente à un processus social « qui demande pour aboutir une succession d'ajustements mutuels aux effets imprévisibles et dont le déroulement va profondément déterminer les résultats de l'évaluation » (Lascoumes, 1998, 28). Comme l'illustre le schéma n°1, dans le cas présent, ce processus a conduit au montage d'un dispositif complexe visant le fonctionnement et l'autonomie de l'instance d'évaluation. Les « membres » du CNEFP ont établi des procédures internes afin d'investir leur fonction de « commanditaire » de travaux (élaboration des projets, suivi, valorisation). Ces choix ont supposé l'établissement de modes de coordination spécifiques en lien avec les instances politique et gestionnaire de l'environnement paritaire – respectivement le CPNFP et le FPSPP, mais également avec les équipes d'évaluation désignées pour réaliser les demandes d'évaluation.

Pour appréhender cette organisation du travail collectif d'évaluation, nous mobilisons les matériaux issus des travaux du CNEFP à travers lesquels ont été conservées les traces de ce processus de mise en forme (comptes rendus, notes internes, rapports d'activités). Nous complétons ce matériau en exploitant nos entretiens menés auprès des membres du CNEFP (présidente, représentants syndicaux et patronaux). Nous retenons en priorité ceux que nous avons interrogés sur leur contribution à la mise en place de l'instance d'évaluation et leur perception des enjeux au moment de ce processus d'ensemble.

En premier lieu, nous rappelons le rôle, le périmètre et les finalités du CNEFP, ainsi que son approche de l'évaluation. Nous soulignons l'enjeu d'autonomie et précisons l'équilibre trouvé entre la science et l'action. En second lieu, nous portons le regard sur la production des projets d'évaluation. Nous explorons les séquences de ce travail en mettant l'accent sur leur contenu et leur implication pratique. En troisième lieu, nous précisons les modalités de suivi et de pilotage des travaux au regard des procédures et des ressources mobilisées. Nous pointons l'asymétrie des positions entre les interlocuteurs sociaux, en particulier en insistant sur le rôle du Medef dans la structuration du CNEFP. Enfin, en quatrième lieu, nous précisons la procédure de sélection des équipes d'évaluation à travers la répartition des rôles

entre le CNEFP et le FPSPP, l'organisme financeur. Ce dernier point nous conduit à relativiser fortement l'autonomie de l'instance d'évaluation.

Figure 1:organisation du dispositif paritaire d'évaluation (2011-2013)



4.1.1. De l'élaboration de commandes à l'évacuation du jugement évaluatif

Installé en mai 2011 sous l'égide du CPNFP, le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) a émergé dans un contexte de « flou organisationnel ». Si la nouvelle instance d'évaluation a vu sa composition, ses missions ainsi que ses moyens précisés par l'ANI du 7 janvier 2009, en revanche, ses modalités concrètes de fonctionnement sont demeurées imprécises. Dans ce cadre, les « membres » du CNEFP, c'est-à-dire les experts ainsi que les représentants syndicaux de salariés et d'employeurs formant le nouveau collectif de travail, ont bénéficié d'une large autonomie dans l'appropriation de leur mandat d'évaluation. Le démarrage des travaux du CNEFP a inauguré un important travail de codification des règles visant à encadrer l'activité de la nouvelle instance[157]. Cette partie propose de restituer ces règles qui ont déterminé le rôle, le périmètre ainsi que les finalités des travaux de l'instance d'évaluation.

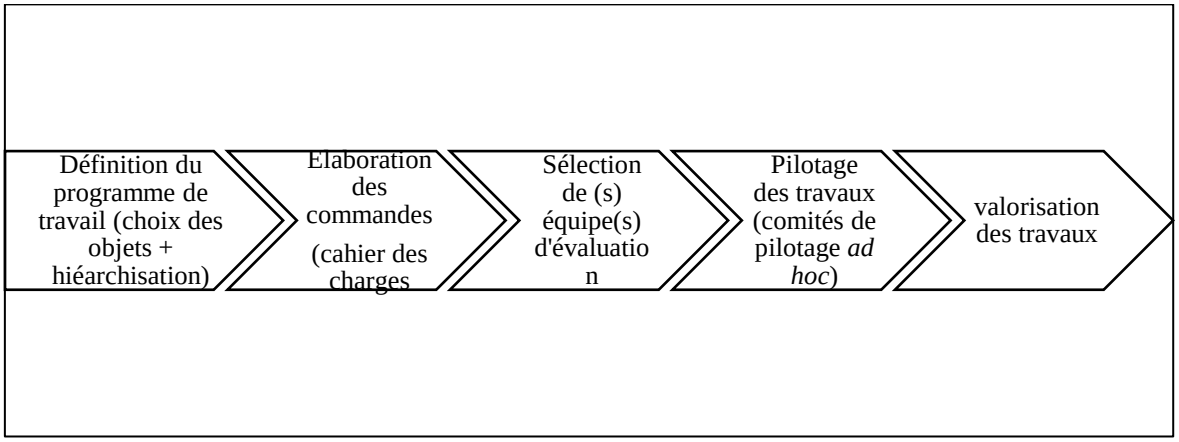
Suite à son installation, le CNEFP a été défini par ses membres comme une instance d'évaluation en charge de l'instruction et du pilotage de projets d'évaluation délégués par voie d'appels d'offres à des cabinets d'étude et / ou des laboratoires de recherche. Dans ce cadre, les protagonistes se sont accordés pour conserver la maîtrise de l'élaboration et de la mise en œuvre de leur programme de travail. D'un côté, au lieu d'appliquer un « agenda d'évaluation » définit par l'organe politique, les membres du CNEFP ont opté pour une capacité autonome à déterminer et à hiérarchiser leurs propres objets à évaluer dans le cadre d'une « feuille de route »[158]. De l'autre, ils ont tenu à conserver leur autonomie dans le travail

[157] Comme l'a précisé Sandra Enlart, présidente du CNEFP (2011-2015), dans l'avant-propos du rapport d'activité de 2012 : « Annoncé dans l'ANI du 5 octobre 2009, ce Conseil a pour mission d'évaluer la politique mise en œuvre et les effets de ses actions. Très vite, nous avons réalisé à quel point, au-delà de cet intitulé général, les questions étaient multiples. Evaluer par rapport à quoi ? Les attendus des politiques de formation tel qu'ils sont exprimés dans un accord national sont très larges, très ambitieux. Comment alors nous donner un cadre qui permette de définir des critères d'évaluation pertinents. (…) Pour cette première année, nous assumons d'avoir pris le temps de définir nos modes de fonctionnement, prendre le temps de nous mettre d'accord sur nos missions et les moyens d'y parvenir » (CNEFP, 2012, 3-4).

[158] L'organe politique, ici le CPNFP, se voit donc proposer un agenda de projets d'évaluation quasiment préétabli. Suite à son examen et à son adoption, le CPNFP notifie sa décision au FPSPP, qui tient compte de cet agenda dans la gestion prévisionnelle de son budget « évaluation ». Entre 2011 à 2016, à notre

de conduite de leurs propres travaux, impliquant la confection des commandes évaluatives, la sélection des équipes d'évaluation, le suivi opérationnel des travaux et la valorisation de leurs conclusions et résultats.

Figure 2: Les séquences de travail du CNEFP (CNEFP, 2012)



Après avoir défini les conditions de leur autonomie, les membres du CNEFP ont précisé le champ d'investigation de leurs travaux. Face à l'ampleur des missions confiées à l'instance d'évaluation[159], deux orientations principales se sont exprimées. D'un côté, le collège patronal a soutenu une délimitation des travaux relatifs aux politiques paritaires de formation professionnelle, c'est-à-dire à l'ensemble des dispositions (procédures, programmes, dispositifs, recommandations…) découlant de la négociation collective et mises en œuvre par des institutions paritaires. Dans ce périmètre d'évaluation, l'ANI du 5 octobre 2009 a été ciblé comme le cadre de référence légitime des travaux. De l'autre, le collège des salariés a tenu à la prise en compte des actions de cofinancement menées par le FPSPP, en particulier dans le cadre des appels à projets destinés au soutien des politiques de formation des branches professionnelles. Dans ce cadre, les conventions triennales signées

connaissance, les propositions du CNEFP ont toujours été validées en l'état par le CPNFP, sans modifications, ni retraits, ni ajouts.

[159] Sur ce point, rappelons que l'article 48 de l'ANI du 7 janvier 2009 précise que les missions du CNEFP sont notamment « de mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle, d'évaluer la satisfaction des entreprises et différents publics bénéficiaires, d'évaluer et d'assurer le suivi détaillé et régulier des programmes mis en œuvre dans le cadre des financements accordés par le FPSPP ainsi que l'adéquation entre les publics visés, les actions et le niveau des financements engagés. »

entre les partenaires sociaux et l'Etat fixant les priorités et les ressources du FPSPP ont été repérées comme une seconde base de référence pour la conduite des travaux. Face à ces exigences, les membres du CNEFP ont cherché un compromis acceptable, aboutissant à la délimitation d'un périmètre d'évaluation particulièrement large, visant l'exploration des politiques paritaires de formation professionnelle tout en comprenant « de façon transverse » les actions cofinancées par le FPSPP[160].

Outre la fixation d'un périmètre large d'évaluation, les membres du CNEFP se sont accordés sur une certaine manière d'appréhender les dispositions de l'ANI du 5 octobre 2009. Le contrôle de la conformité « entre les textes et les réalisations » a été évacué des missions de l'instance. Cette approche a été jugée trop complexe et peu heuristique[161]. À la place, l'accent a été mis « sur les stratégies de changements impulsées par les ANI, les ruptures, les innovations ainsi que les finalités inscrites dans l'esprit des négociateurs ». Ainsi, à rebours d'une conception statique, les membres du CNEFP se sont accordés pour appréhender les dispositions nationales et interprofessionnelles comme des éléments « dynamiques, évolutifs et adaptables ». Dans ce cadre, l'évaluation a été désignée comme l'étude de leurs interactions avec leurs contextes de mise en œuvre ainsi que leurs effets sur les systèmes (organisation, valeurs) et les acteurs concernés (branches, entreprises, salariés).

Suite à l'adoption de cette « démarche évaluative », les membres du CNEFP ont précisé les finalités de leurs travaux. En la matière, une double ambition s'est exprimée : une ambition « décisionnelle » à travers laquelle l'évaluation a été envisagée comme « un appui

[160] Concrètement, ce compromis s'est traduit par la prise en compte systématique dans chaque évaluation de « priorités transversales », complémentaires au questionnement évaluatif, et portant sur les « cofinancements du FPSPP ».

[161] Extrait du compte rendu de la séance plénière du 7 septembre 2011 : « Les membres du CNE ont souhaité restituer ces dispositifs [Le CIF et la période de professionnalisation] dans le contexte de l'ANI de 2003 et dans celui de 2009. L'exercice s'est révélé complexe. Car si les grands principes et les finalités des accords se retrouvent dans les préambules, il apparait également que d'autres éléments de contexte viennent modifier les intentions. La transcription dans ANI dans la loi de 2004, puis dans celle de 2009, les accords de branches, les arrêtés d'extension, le temps nécessaire à l'appropriation des dispositifs par les acteurs et à la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi (refonte des OPCA), la parution des décrets et des arrêtés sont autant d'éléments qui rajoutent à la complexité. Face à cette complexité, les membres du CNE considèrent qu'il n'est pas dans leur mission de contrôler la conformité entre les textes et les réalisations. Ce travail serait une œuvre de très longue haleine et ne prendrait en compte ni la vie des dispositifs, ni leur évolution par les bénéficiaires. »

aux décisions des partenaires sociaux afin d'anticiper les réformes et les négociations »[162], ainsi qu'une ambition « mobilisatrice » où l'évaluation s'appréhende comme « un soutien à l'ensemble de l'appareil paritaire de formation », notamment en contribuant à la diffusion de « repères utiles » et « à la compréhension des processus » [163].

Face à ces objectifs, le rôle du CNEFP dans la valorisation de ses travaux a été précisé. Optant pour une diffusion large de leurs résultats et conclusions, les membres du CNEFP ont convenu d'orienter davantage leurs efforts vers le « partage des connaissances » que vers « l'action politique ». L'accent a été mis sur la capacité de l'instance à garantir « l'objectivité des travaux »[164], c'est-à-dire leur rigueur scientifique. Cette exigence a été identifiée comme la principale contribution du CNEFP pour soutenir, à travers son activité, un processus de connaissance partagée par ceux qui prennent la responsabilité des conclusions. En revanche, la formulation de jugements (sous forme d'avis ou de propositions de mesures) sur les connaissances produites a été évacuée du champ d'intervention du CNEFP. Comme l'a rappelé sa présidente dans le rapport d'activité de 2012 : « Le CNEFP n'est pas le Conseil Paritaire National pour la Formation Professionnelle. Il n'a pas à faire de préconisations mais uniquement à éclairer le travail du CPNFP et lui donner les moyens de mieux travailler » (CNEFP, 2012, 3). Ainsi, la mise en débat des connaissances produites et le repérage de pistes d'intervention pour l'action politique sont restés des compétences à part entière des partenaires sociaux et des lieux de décisions politiques visés par les travaux du CNEFP.

Au terme de cet aperçu, on distingue de façon nette les traits caractéristiques du dispositif d'évaluation créé par les partenaires sociaux. Disposant d'une large autonomie dans l'appropriation de leur mandat, les membres du CNEFP (partenaires sociaux, experts) se sont réunis pour former une instance d'évaluation en charge de conduire des projets d'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle. Au regard de cette ambition, le collectif a tenu à conserver la maîtrise de son « agenda d'évaluation », tant au

---

[162] Extraits du compte rendu du CNEFP du 5 mai 2011.

[163] *Ibid.*

[164] Le compte rendu du 5 mai 2011 précise notamment : « La recherche de l'objectivité en permanence doit garantir la qualité des travaux. Elle renvoie à des questions de méthodologie pour identifier la meilleure méthode par rapport aux objectifs de l'évaluation ; Le CNE travaillera dans un périmètre où l'objectivité de ses méthodes ne sera pas remise en cause. »

niveau de sa conception que de sa mise en œuvre. L'autonomie de l'instance d'évaluation par rapport à l'organe politique et à l'organisme gestionnaire a été posée comme une condition à la réalisation des travaux. Cette orientation fait écho à l'influence, quoique minoritaire, dans le contexte français, d'une certaine « doctrine du CSE[165] » (Barbier, 2010), postulant la construction d'une zone d'autonomie de l'évaluation par rapport aux acteurs (y compris l'Etat) auxquels elle apporte de l'information[166]. Sur la base de ce postulat de départ, les membres du CNEFP ont inscrit leur intervention dans un périmètre particulièrement étendu, comprenant potentiellement l'ensemble des politiques et dispositifs relevant de la négociation interprofessionnelle (ANI du 5 octobre 2009) et tripartite (convention cadre FPSPP / Etat). Afin de procéder à l'évaluation de ces dispositions, une certaine « approche par les processus » (Monnier, 1992) a été privilégiée. Comme le rappelle Éric Monnier (1992, 105) : « dans le cadre d'une telle approche, les intentions des responsables du programme sont privilégiées, mais cette fois leurs objectifs (et les moyens) sont appréhendés *de facto* et non plus *in abstracto* (…) Ces objectifs et moyens de facto deviennent les références auxquelles sont rapportés les effets ». Pour l'essentiel, ces choix ont soutenu la poursuite d'une double finalité de l'évaluation : une finalité « décisionnelle », visant à préparer les décisions du CPNFP ainsi que les processus de négociation ; une finalité « d'apprentissage », visant à éclairer les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'une politique sur le contexte et les conséquences de leurs pratiques. Pour répondre à ces fonctions, les membres du CNEFP ont mis l'accent sur leur responsabilité à garantir le caractère essentiellement scientifique de leurs travaux, notamment en statuant sur la qualité de l'analyse (procédure, méthode…). En revanche, ils ont évacué de leur champ de compétences les discussions visant à formuler un jugement évaluatif sur les politiques étudiées, les partenaires sociaux tenant à conserver la maîtrise de cette dimension à travers leurs espaces de décisions politiques. Comme le rappelle Patrice Duran (2010), l'évaluation des politiques publiques peut s'entendre comme une « double activité de traduction ». Son intérêt tient à ce qu'elle est à la fois une activité de connaissance, visant l'adoption d'un raisonnement sur l'action à travers des perspectives d'analyse, et une pratique d'intervention, fondée sur l'effort d'incorporation des procédures de recherche et d'analyse dans une

[165] Conseil scientifique de l'évaluation.

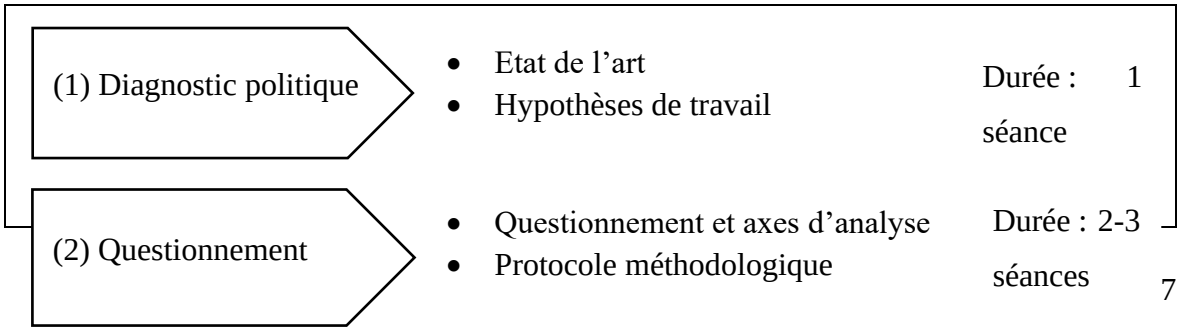
[166] Au risque sinon, selon Jean Leca (1993, 190), de devenir « dans son déroulement (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs), un élément de manipulation de l'information que les stratèges ne peuvent que pratiquer.

pragmatique de l'action. Selon l'auteur, ce double mouvement constitue la valeur ajoutée de l'évaluation en tant « qu'institutionnalisation politique d'activités de recherche appliquée » (Duran, 2010, 189). Dans le cas présent, la création du CNEFP s'est fondée sur une dissociation fondatrice entre les discussions à caractère scientifique, visant à produire une « vérité » sur la politique, c'est-à-dire statuant sur « ce qu'elle est », et les discussions à caractère politique, visant à traiter de « l'efficacité » de la politique, c'est-à-dire à énoncer « ce qu'elle devrait être ». La nouvelle instance d'évaluation a concentré ses efforts dans la production d'une information à caractère essentiellement évaluatif tout en évacuant de son périmètre d'intervention toutes formes de délibération sur la valeur et le bien-fondé de la politique évaluée. Cette dissociation s'écarte de certaine conception de ce que « devrait être » une instance d'évaluation en tant que dispositif capable « d'organiser une zone d'autonomie de l'évaluation entre la science et l'action » (CSE, 1996, 29).

4.1.2. La commande d'évaluation : un champ d'évaluation étendu et un questionnement « ouvert »

Comme nous l'avons vu précédemment, les membres du CNEFP ont tenu à conserver une entière maîtrise du processus d'élaboration de leurs propres projets d'évaluation. Par projet d'évaluation, on peut entendre « une séquence d'étapes logiques allant de la formulation des problèmes et des intérêts qui motivent l'évaluation jusqu'à la formulation de questions qui peuvent être traitées de manière analytique » (CE, 1997, cité par Perret, 2008, 11). Cette phase du travail a constitué une activité spécifique du CNEFP et une étape clef du processus de construction des « commandes évaluatives ». Dans cette partie, nous précisons la procédure mise en place au sein de l'instance d'évaluation puis nous tentons d'en déduire la singularité.

Figure 3:les étapes du projet d'évaluation (CNEFP, 2012)



(3) Document contractuel	• Rédaction et validation du cahier des charges	Durée : séances	2

Comme le montre le schéma ci-dessus, les membres du CNEFP ont adopté une procédure rigoureusement normée pour élaborer leurs projets d'évaluation. Trois principales étapes sont repérables.

La première étape s'appréhende ici en termes de « diagnostic politique ». Suite au repérage du dispositif ou de la politique à évaluer, la présidence du CNEFP confie à son secrétariat, en particulier à son chargé d'études, la réalisation d'une recension des savoirs disponibles (scientifiques, institutionnelles) en la matière. Cet état de l'art prend la forme d'un document de synthèse qui achevé constitue un support aux discussions portant sur la politique à évaluer. Généralement, au cours d'une séance de travail, les représentants des trois collèges (experts, salariés, employeurs) exposent leur point de vue sur les réussites et les échecs de la politique, reformulent ses principaux objectifs par rapport aux évolutions de contexte et expriment leurs intérêts à en explorer tel ou tel aspect.

La seconde étape est souvent confondue avec la précédente. Elle se caractérise par la formulation de questions, la précision des notions et l'adoption d'un protocole méthodologique. Cette séquence est la plus exigeante. Nécessitant plusieurs séances de travail (2-3 séances)[167], elle suppose une implication importante des représentants de salariés et d'employeurs. Ces derniers sont amenés à traduire sous la forme d'un questionnement leurs intérêts à évaluer la politique. De même, ils ont à préciser certaines notions, souvent abstraites, afin de dégager les dimensions de la politique à investiguer. Au terme de l'adoption du questionnement, les discussions portent ensuite sur le protocole de recherche. Ici, les experts occupent un rôle prépondérant lors des réflexions. Leur but est de traduire sur le plan méthodologique les enjeux et le questionnement de l'évaluation. Les principales

[167] Une séance de travail du CNEFP dure 2 heures. Son déroulement est généralement rythmé par un ordre du jour, comprenant entre 3 à 5 points à traiter. Le temps consacré à chaque sujet varie selon son degré d'importance, de 5 à 15 minutes pour les sujets mineurs, de 45 minutes à 1h pour les sujets majeurs. L'élaboration d'un projet d'évaluation étant souvent un point majeur de l'ordre du jour, il faut comprendre que son traitement sur 2 séances correspondra à 2 heures maximum de temps de travail effectif en commun.

séquences de déroulement des travaux sont dégagées (phase 1 : cadrage statistique / phase 2 : réalisation d'études de terrain…), les outils de recherche en sciences sociales sont commentés et sélectionnés (questionnaire, guide d'entretien, cadre statistique, observation…), certains corpus scientifiques (typologie, concept…) sont repérés, parfois retenus[168], ou bien, les catégories d'acteurs à rencontrer sont identifiées et les stratégies visant à aller à leurs rencontres explorées.

La troisième étape marque l'aboutissement des précédentes étapes à travers l'élaboration d'un cahier des charges. Rédigé par le secrétariat du CNEFP, ce document synthétise l'ensemble des réflexions menées et précise le projet d'évaluation. La politique et la problématique générale sont présentées, les objectifs et les axes d'analyse de l'évaluation sont mentionnés, de même que les conditions de réalisation des travaux (modalités de coordination et de suivi, calendrier, type de livrable attendu, conditions de remise des offres, critères d'évaluation des offres…). Soumis à l'examen et à la validation des membres du CNEFP, ce document peut être modifié à plusieurs reprises avant que les acteurs ne parviennent à un compromis satisfaisant (ajout / suppression de question, précision supplémentaire sur l'objectif…). En moyenne, deux séances de travail sont nécessaires avant son achèvement.

Cet aperçu du travail de commande traduit la manière dont les membres du CNEFP se sont appropriés une partie de leur fonction de maître d'œuvre de l'évaluation. Dans le cas présent, pour aboutir à la formalisation d'un projet d'évaluation, l'instance d'évaluation organise la mise en discussion de la politique à évaluer. Ce processus implique l'explicitation des objectifs (explicites et implicites) de la politique au regard des intérêts poursuivis par chaque catégorie d'acteurs. Dans ce cadre, les objectifs sont recontextualisés par rapport aux évolutions des contextes et des priorités (politiques, économiques, sociales). Les représentants syndicaux de salariés et d'employeurs – et dans une moindre mesure les experts – exposent leurs intérêts à approfondir tel ou tel aspect de la politique. Ces préférences sont ensuite retraduites sous la forme d'un questionnement censé refléter les attentes du commanditaire et les retombées souhaitables de l'évaluation.

[168] À titre d'exemple, dans l'évaluation sur les politiques de formation professionnelle dans les petites entreprises, les experts ont suggéré la prise en compte et l'approfondissement des catégories configurationnelles de Elyes Bentabet, Stéphane Michun et Philippe Trouvé (1999 ; 2006) (traditionnelle, managériale, entrepreneuriale) pour appréhender les pratiques de formation.

Les extraits ci-dessous livrent un aperçu du questionnement initial susceptible de contenir un cahier des charges élaboré par l'instance d'évaluation. Dans le cas présent, il s'agit d'un projet d'évaluation portant sur les pratiques et les usages de la formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Son cahier des charges comprend ici une liste conséquente de questions hétérogènes (16 au total) regroupées par catégories d'analyse. Ces questions embrassent un périmètre large d'évaluation, portant tout à la fois sur les politiques de formation au sein des petites entreprises, les pratiques de formation, les représentations d'acteurs (employeurs, salariés…), l'impact des formations sur les parcours professionnels (mobilité, carrière, compétences), le rôle des institutions représentatives du personnel (IRP) en termes d'information, la place des petites entreprises dans les politiques menées par les OPCA (financement, accompagnement…) ou encore l'impact de la sous-traitance sur le développement professionnel. Parmi les questions posées, certaines sont de nature descriptive (comment ? quels ?) et visent à orienter les investigations empiriques sur la compréhension des processus (« Quelles sont les pratiques de formation à l'œuvre ? Quelles représentations se font les acteurs de la formation professionnelle ? »). D'autres sont plutôt analytiques (dans quelle mesure ?) et vise la recherche de liens de causalité entre le déploiement des politiques et leurs « effets », « impacts », ou « résultats » (« Dans quelle mesure la petite entreprise favorise-t-elle (ou freine-t-elle) la mobilité professionnelle des salariés ? Dans quelle mesure le système de mutualisation favorise-t-il le développement de la formation dans les petites entreprises ? »).

- Les usages et pratiques de la formation dans les TPE/PME

- Comment se construit l'offre et la demande de formation au sein de l'entreprise?
- Quels sont les pratiques de formations à l'œuvre? A partir de quel type de stratégie, de pratiques de management et d'organisation du travail prennent-elles formes?
- Quels sont les procédures, les ressources et les contraintes qui s'opèrent dans le déroulement des formations?
- Quels sont les effets constatés par les chefs d'entreprise ou les salariés (sur l'évolution des compétences, le déroulement de carrière, les garanties en cas de perte d'emploi ou de mobilité externe…) suite aux mesures prises (ou non) en matière de formation ?
- Quels types de représentations les acteurs se font de la formation professionnelle?

- Les stratégies d'utilisations des dispositifs de la formation

- Comment la petite entreprise mobilise t'elle les dispositifs de la formation? Quel impact sur le développement professionnel des salariés et le développement économique de l'entreprise?
- Comment se construit l'accès à l'information sur les dispositifs de la formation au sein de la petite entreprise? Comment cela se traduit-il au niveau du chef d'entreprise et des salariés?

Enfin, ces questions sont répertoriées par « axes de réflexions », ou catégories d'analyse. Dans la majeure partie des cas, ces rubriques sont proposées par les experts afin d'apporter une cohérence d'ensemble dans le traitement des questions posées. En l'occurrence, cinq rubriques ont été retenues : « les usages et les pratiques de la formation », « la stratégie d'utilisation des dispositifs de formation », « la relation formation-compétence et formation emploi », « le rôle des OPCA au regard de l'ANI de 2009 », ainsi que « la relation entre les entreprises ».

- La relation « formation-compétence» et « formation-emploi »

- Dans quelle mesure la petite entreprise favorise-t-elle (ou freine t'elle) la mobilité professionnelle des salariés?
- Dans quelles conditions le développement de la formation au sein de la petite entreprise génère-t-il des perspectives d'emploi?

- Le rôle des OPCA au regard de l'ANI de 2009

- Comment les entreprises de 10 à 49 salariés mobilisent-elles les actions déployées par les OPCA en termes d'information, de sensibilisation et d'accompagnement?
- Quelles sont les orientations stratégiques prises par les OPCA favorisant leurs actions en faveur des entreprises de 10 à 49 salariés?
- Dans quelle mesure les entreprises de 10 à 49 salariés trouvent-elles dans les financements complémentaires mobilisés par les OPCA une ressource pour développer la formation de leurs salariés?
- Dans quelle mesure le système de mutualisation favorise-t-il le développement de la formation des salariés de la petite entreprise?

- La relation entre les entreprises

- Quel est l'impact des liens (franchising, filialisations, succursalisme, sous-traitance...) entre les entreprises de 10 à 49 salariés et les entreprises de taille plus importante, de 50 à 2000 ou plus, sur le développement professionnel des salariés?
- Le développement professionnel des salariés est-il également impacté par les relations de proximité géographique ou professionnelle entre entreprises de 10 à 49 salariés ?
- Quels sont les risques de captation de main d'œuvre ayant bénéficié de formation par les grandes entreprises. Les entreprises de 10 à 49 salariés cherchent-ellee à s'en prémunir ? le peuvent-elles ?

(Extraits du cahier des charges « les usages et pratiques de la formation dans les entreprises de 10 à 49 salariés et leurs effets sur le développement professionnel des salariés, document de travail du CNEFP, 4 juillet 2012).

Si ces questions générales, posées par les représentants syndicaux de salariés et d'employeurs, reflètent leurs attentes à l'égard du projet d'évaluation et, à travers elles, leurs priorités politiques (CSE, 1996), leur explicitation n'est pas un exercice nécessairement garanti eu égard à la méthodologie interne du CNEFP :

- D'une part, le périmètre de l'objet à évaluer est particulièrement large[169]. Outre le nombre conséquent de questions, la variété des dimensions qu'elles traitent (politique, pratique, représentation, effets…) ainsi que le caractère équivoque des rubriques d'analyse (Qu'induisent les notions de « pratiques », « usages », « effets » ou bien « développement professionnel » ?) rendent complexe le repérage des priorités de l'évaluation.
- D'autre part, l'ordonnancement des questions semble s'écarter d'une logique de pondération. Bien que classées par rubriques, les questions ne sont pas hiérarchisées par ordre d'importance, rendant d'autant plus complexe l'identification des préoccupations communes entre acteurs. D'une certaine façon, tout se passe comme si le questionnement reflétait une agrégation de questions disparates, renvoyant à des attentes variées en termes de production d'information à caractère évaluatif.
- Enfin, les questions d'ordre analytique[170], c'est-à-dire celles conduisant à mettre au jour la réalité des conséquences des choix politiques, sont exprimées en des termes généralistes, sinon abstraits. Alors que la phase de diagnostic politique s'entend *a priori* comme un moment de questionnement collectif sur la politique et d'explicitation des choix pratiques qui la « justifient » (actions entreprises, conséquences recherchées…), dans le cas présent, cet effort de « contextualisation » est difficilement cernable, les questions formulées demeurant au stade du discours symbolique[171].

---

[169] Ce constat est transposable à d'autres travaux. Véronique Dessen Torres et Aurélie Gavoille-Alix (2016, 45-46) ont pointé les implications empiriques de ce parti pris dans le cadre de l'évaluation sur « les pratiques d'ingénierie de formation en entreprises et leurs effets sur les salariés les moins qualifiés ». Selon les consultantes, cette approche contribuerait « à l'enjeu de capitalisation sur des thématiques connues de la recherche ». Toutefois, elle complexifierait l'accès aux terrains dans la mesure où les acteurs, en particulier les entreprises, auraient des difficultés à cerner l'objet de l'évaluation (« Sur quoi travaillez-vous exactement ? »). Cette situation s'accentuerait au regard de la démultiplication des possibles références (dispositifs, orientations…) par rapport auxquelles ce qui est observé pourrait être évalué.

[170] « Dans quelle mesure la petite entreprise favorise-t-elle (ou freine-t-elle) la mobilité professionnelle des salariés ? » ; « Dans quelles conditions le développement de la formation au sein de la petite entreprise génère-t-il des perspectives d'emploi ? » ; « Dans quelle mesure le système de mutualisation favorise-t-il le développement de la formation des salariés de la petite entreprise ? »

[171] Certaines des questions analytiques posées font écho à des discours incantatoires soutenus académiquement par la théorie du capital humain : la formation a un effet favorable sur le développement des compétences et

Cette ambiguïté du champ et des objets de l'évaluation (multiplication des référents possibles, questions et variables d'analyse généralistes…) ne doit pas s'entendre comme un « dysfonctionnement » en soi, mais plutôt comme la conséquence d'un compromis entre un choix méthodologique et les caractéristiques du collectif d'acteurs.

Elle traduit en premier lieu l'adoption d'une certaine démarche évaluative qui a été qualifiée « d'évaluation pluraliste » (Setbon, Lascoumes, 1996). Elle se définit comme un processus d'apprentissage collectif qui ambitionne de trouver un compromis entre les nécessités techniques et les exigences d'un débat approfondi entre les acteurs impliqués dans la politique évaluée (Monnier, 1992). Cette approche évaluative, qui institue un processus de mise en débat et de négociation institutionnalisée, tente de répondre à un double enjeu cognitif et politique : engendrer une meilleure intelligibilité de l'action collective et susciter une légitimité politique des constats et préconisations. La délimitation du champ de l'évaluation et de ses objets est discutée entre partenaires de la politique évaluée représentés dans l'instance d'évaluation pluraliste, puis entre ses partenaires et l'équipe d'évaluation. L'enjeu vise moins à dégager une approche évaluative dite « scientifique » que d'aboutir à l'émergence de débats collectifs visant à la définition d'un problème commun entre acteurs hétérogènes. Dans cette perspective, ce processus de définition du champ de l'évaluation et de son questionnement est un point de méthode essentiel de la démarche. Plusieurs travaux (Richard, Verdier, 2004 ; Bartoli, Mériaux, 2006) ont pointé la prédominance de cette approche « pluraliste » dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle (initiale et continue) ainsi que son articulation étroite avec l'affirmation d'une « préférence collective » pour l'évaluation de processus, c'est-à-dire la description et la compréhension des processus de co-production de l'action publique plutôt que la mesure de l'impact des actions. Ainsi, en adoptant un champ large d'évaluation, multipliant les référents (activités, mesures, orientations…) auxquels sont rapportés les observations et les jugements ainsi que les questions à caractère généraliste, le CNEFP a emprunté à l'évaluation pluraliste ses cadres d'action, dont la mise en place d'une procédure

---

donc sur la productivité des salariés et donc sur la compétitivité des entreprises (et sur les salaires versés aux salariés en contrepartie de leur performance productive). Dans le cas présent, l'examen de cet « enchaînement vertueux » semble constituer le cœur de l'évaluation.

formalisée de délimitation du champ et des objets de l'évaluation, fondée sur la confrontation des intérêts pluriels, en vue d'une démarche d'apprentissage collectif.

Cet appariement entre l'instance d'évaluation et certaines composantes de la démarche « pluraliste » a en second lieu coïncidé avec une configuration d'acteurs peu enclins à dévoiler leur propres « intérêts à évaluer » et à les traduire sous la forme de questions à visée heuristique. D'une part, comme nous l'a rappelé ce représentant de la CGT, l'explicitation des « intentions politiques » entre partenaires sociaux n'est pas une pratique « allant de soi » dans le domaine de la négociation de la formation professionnelle :

> « À une certaine époque, j'avais proposé que l'on ne termine pas la négociation une fois l'accord signé mais que l'on passe un peu de temps pour connaître les intentions politiques de chacun des négociateurs pour avoir une idée précise de ce que chacun avait voulu y mettre. Je me rappelle, le négociateur du Medef m'a répondu : il ne vaut mieux pas le faire car on découvrirait que l'on a pas du tout les mêmes objectifs ! ». Donc, on est malgré tout sur un leurre même lorsqu'on évalue, derrière l'évaluation il y a de l'intention, on le voit bien lors des débats au sein du CNEFP. » (Paul Desaigues, conseiller confédéral CGT en charge de la formation professionnelle, administrateur FPSPP (2011-2014), membre du CNEFP (2011-2014), Entretien mars 2013, Paris).

De l'autre, à plusieurs reprises, dans le cadre de nos observations empiriques, nous avons pu constater la difficulté rencontrée par certains représentants syndicaux de salariés et d'employeurs à exprimer sous la forme interrogative leurs propres opinions politiques et / ou bien celles de leurs organisations sur une politique, dans le but en particulier de soutenir une démarche heuristique. Pour ce représentant du syndicat FO, cette situation a pu refléter la faible maîtrise des sujets abordés parmi certains membres du CNEFP :

> « Je prends un exemple. Le Medef avait fait un effort particulier… ils ont un système de hiérarchisation des mandats, niveau 1 et 2. Pour bien montrer que le CNEFP était une instance importante, et puis parce qu'il fallait des compétences particulières, ils ont mis le mandat CNEFP en niveau 1. Ce qui n'a pas forcément donné des résultats très positifs parce qu'on s'est retrouvé avec des personnes très éloignées du secteur de la formation mais très proches des instances dirigeantes d'entreprises et qui se sont retrouvées un peu déconnectées par rapport aux sujets. » (Nicolas Faintrenie, conseiller technique formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), Entretien février 2016, Paris.)

En définitive, alors que le CNEFP s'est doté de procédures spécifiques visant l'élaboration autonome de « commandes évaluatives », l'examen du questionnement du

cahier des charges relatif à l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés a montré que le déclenchement d'un projet d'évaluation n'impliquait pas nécessairement une définition fine du champ de l'évaluation et de son questionnement. À l'inverse, le CNEFP a opté pour un périmètre large d'évaluation, comprenant des questions et variables d'analyse particulièrement « ouvertes ». Bien loin de constituer un « défaut » de la commande, cette singularité a traduit l'orientation du CNEFP en faveur d'une évaluation de processus, impliquant une délimitation progressive des référents de l'évaluation dans une logique d'apprentissage collective[172]. Dans le même temps, cette démarche a convenu à des représentants syndicaux et patronaux peu accoutumés à discuter et à questionner leurs priorités politiques respectives contenues dans leurs accords collectifs (ANI).

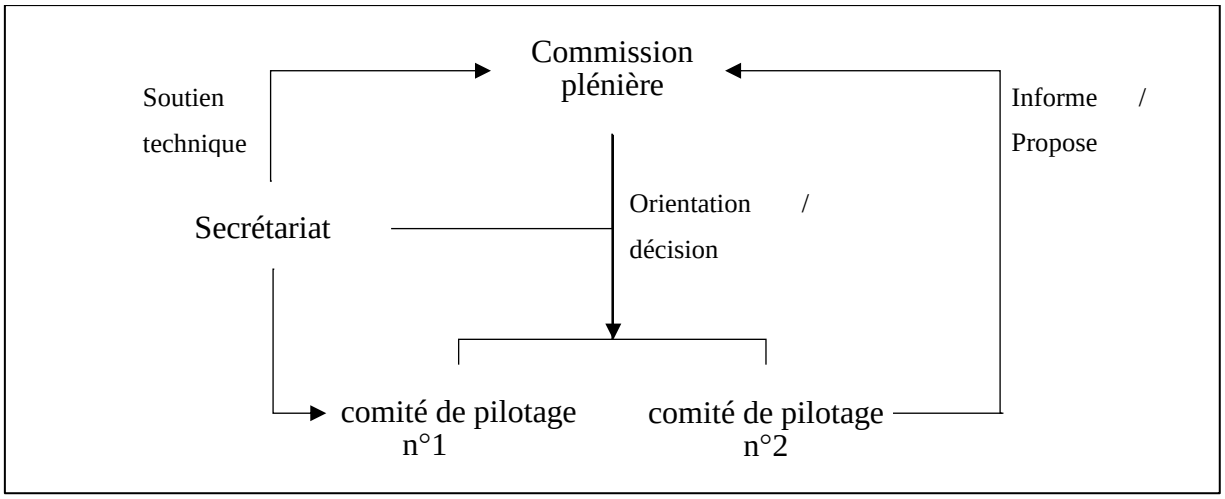
4.1.3. Une organisation du travail sous contrôle du Medef

Outre la réalisation des demandes d'évaluation, la maîtrise du pilotage des travaux est restée une compétence à part entière du CNEFP. Dans ce cadre, ses membres ont instauré une organisation de travail *ad hoc*, dont les modalités de fonctionnement ont très largement reposé sur une implication forte du secrétariat de l'instance d'évaluation, tenu par le Medef. Dans la présente sous-section, cette organisation est décrite ainsi que la contribution de la principale organisation patronale.

Comme l'illustre le schéma ci-dessous, le fonctionnement interne du CNEFP a reposé sur la mise en place de deux strates de responsabilités partagées, impliquant fortement les membres du CNEFP ainsi que son secrétariat technique.

Figure 4: Fonctionnement interne du CNEFP (CNEFP, 2012)

[172] Cette approche se distingue d'une évaluation d'impacts supposant au préalable un accord sur la hiérarchie des objectifs de la politique ainsi qu'un alignement de tous les protagonistes sur une définition substantielle de l'évaluation et de son efficacité, ce qui n'est pas le cas au sein du CNEFP.



La première correspond à la commission plénière où sont réunis l'ensemble des représentants de chaque collège (experts, salariés, employeurs). Animée par la présidence de l'instance, se tenant en moyenne une fois par mois, la commission plénière est le lieu où se valident les principales orientations et productions des travaux d'évaluation. Elle installe les comités de pilotage au moment de l'officialisation du démarrage des travaux, procède à la validation des étapes intermédiaires (rapport de mi-étape) des travaux et se prononce sur toutes propositions de modifications des cahiers des charges. Enfin, elle valide les résultats finaux et prépare leur valorisation.

Les comités de pilotage sont installés par la commission plénière et assurent le suivi opérationnel des travaux. Composé d'une représentation *a minima* de chaque collège, animé par un expert et associant le responsable de l'équipe d'évaluation, le comité de pilotage se réunit autant que de besoin afin d'accompagner la phase de réalisation concrète des travaux. Dans ce cadre, le groupe s'assure de l'adéquation entre les attentes exprimées dans le cahier des charges et sa mise en œuvre. Il vise à anticiper et à résoudre les difficultés de nature empirique, notamment liées aux prises de contacts avec les différentes catégories d'acteurs (branches professionnelles, OPCA, entreprises, salariés, organismes de formation…). En outre, il informe de façon régulière la commission plénière de l'état d'avancement des travaux et adresse des propositions visant leur ajustement, si nécessaire. Ces comités de pilotage impliquent une certaine disponibilité de la part de ses parties prenantes afin de traiter de l'ensemble des points évoqués. En moyenne, un comité de pilotage se réunit 4 fois au cours de la réalisation des travaux, qui elle, dure en moyenne 12 mois. Ces réunions jalonnent les étapes successives des opérations, prévoyant généralement une phase de « cadrage

méthodologique et de problématisation », « de collecte, traitement et d'interprétation de l'information et des données », et enfin, une phase « d'analyse et de rédaction des résultats ».

À la jonction de ces deux strates, on trouve le secrétariat du CNEFP dont la fonction première, sinon essentielle, est de rendre possible leur fonctionnement et leur coordination. Tenu par le Medef, animé par le vice-directeur de sa direction Education Formation, ce secrétariat assure quatre fonctions principales. Tout d'abord, il est en charge de la gestion administrative du Conseil dans son ensemble, notamment en assurant la préparation des réunions de la commission plénière et des comités de pilotage, en contribuant à la définition des ordres du jour, ou bien en produisant des supports écrits de tout ordre (compte rendu, relevé de décisions, revue de littérature…). Ensuite, il occupe une fonction de médiation auprès du FPSPP afin de garantir le financement des travaux. Dans ce cadre, il s'assure de l'application de l'ensemble des décisions prises par le CNEFP (commission plénière), que ce soit en termes de passation des marchés ou bien de suivi de la convention financière, notamment en nouant des liens de proximité avec la direction générale de l'organisme et ses directions fonctionnelles (juridique, informatique, péréquation, projets, comptabilité). En retour, cette intermédiation facilite l'accès aux données administratives du fonds paritaire et leur mise à disposition dans le cadre des travaux. De plus, le secrétariat demeure un interlocuteur permanent des équipes d'évaluation, en les informant des décisions prises ou bien en répondant de façon ponctuelle à leur demande (interrogation, réclamation, mise en relation). Enfin, la dernière fonction – et non la moindre – porte sur l'accompagnement des experts dans leurs missions respectives, en particulier auprès de la présidente du CNEFP. Sur ce point, Sandra Enlart nous a confié :

> « Les rapports avec le FPSPP, tout ça, c'est Christophe qui gérait ça (…). Moi, je ne suis jamais rentrée là-dedans. Et à chaque fois où il y avait des rencontres, il me briefait avant, il me disait ce qu'il fallait dire, les subtilités, les non-dits, les implicites, je ne les ai jamais maîtrisés » (entretien février 2016, Paris).

Pour remplir ses nombreuses missions, le secrétariat technique du CNEFP est assisté par un chargé d'études mis à disposition par le FPSPP[173]. Opérant sous le statut de « salarié – doctorant » dans le cadre d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), cette ressource accompagne la gestion administrative des instances du Conseil et

[173] Le CA du FPSPP s'est prononcé en faveur de ce recrutement en juillet 2011.

consolide le lien de médiation avec le FPSPP, notamment en disposant de son propre bureau au sein de l'organisme. Il dispose également de ses propres domaines de compétences, en particulier la tenue d'une veille permanente sur les travaux d'évaluation, d'étude et de recherche dans le domaine de la formation professionnelle ainsi que la rédaction du rapport annuel du Conseil.

L'importance du rôle du Medef dans la régulation des travaux du CNEFP – au moins au cours des premières années qui ont suivi la création de l'instance – est un fait marquant qui rappelle l'asymétrie des positions et des ressources dans la mise en place du projet « paritaire » d'évaluation. Bien loin d'un investissement égal entre organisations syndicales et patronales, le fonctionnement du CNEFP a tenu pour l'essentiel, sur les capacités matérielles et expertes du Medef. Outre l'organisation des premières séances dans les locaux de la confédération patronale, au 55 avenue Bosquet dans le 7ème arrondissement de Paris, le Medef a porté la création de l'instance d'évaluation en mobilisant l'une de ses expertises « certifiées », c'est-à-dire l'un de ses permanents (Offerlé, 2013). Ce « portage » s'est révélé d'autant plus efficace qu'il a été confié au vice-directeur Education et Formation du Medef, figure relativement consensuelle dans l'environnement paritaire et fervent partisan de l'évaluation. Dans ce cadre, le Medef a conservé une certaine maîtrise du projet paritaire d'évaluation en orientant les conduites et en s'assurant de la constitution formelle de l'instance. D'une part, en étant l'interlocuteur privilégié des experts, en particulier de la présidente, et des équipes d'évaluation, le secrétariat du CNEFP a disposé d'une capacité d'influence sur les processus de prises de décision mais également sur les façons de faire et de penser l'évaluation. Sur ce point, sa contribution à la production d'un « sens commun » sur la « bonne » manière de conduite des travaux d'évaluation a pu se révéler importante, d'autant que la plupart des représentants syndicaux de salariés et d'employeurs mandatés au sein de l'instance étaient peu familiers de ce type de démarche. D'autre part, en veillant à l'administration régulière du CNEFP, notamment en assurant sa liaison avec le FPSPP, le secrétaire de l'instance a contribué à maintenir une activité régulière, contribuant ainsi à la production d'une identité collective entre les représentants des trois collèges constitutifs du CNEFP.

Cette combinaison d'une logique d'influence et de cohésion (Tallard, Vincent, 2014) rend compte des mécanismes sur lesquels le Medef a pu compter pour garder l'initiative et le contrôle de la structuration du CNEFP. Dans le cas présent, cette position hégémonique

s'est révélée d'autant plus efficace que la contribution du secrétaire du CNEFP s'est présentée sous l'angle technique, c'est-à-dire de façon dépolitisée :

> « Pour moi, Christophe, il n'était pas partisan, il était technique. Je n'ai jamais eu l'impression d'être manipulée. J'ai eu l'impression que j'avais à faire à quelqu'un qui m'expliquait ce qu'il y avait derrière ce que je pouvais entendre et lire (…) Après, je ne l'ai jamais vu être mis en cause. Donc, je ne me suis pas pris la tête avec cela, bien qu'il soit double casquette. Mais il y avait un consensus. C'était clair pour tout le monde : c'était un technicien du sujet. » (Sandra Enlart, présidente du CNEFP, 2011-2015, Entretien février 2016, Paris).

En définitive, l'examen de l'organisation interne du CNEFP rappelle la centralité de la principale organisation patronale dans la mise en place et le fonctionnement de l'instance, à travers la fonction stratégique de secrétariat. Celle-ci a été confiée à un permanent du Medef dont la posture de professionnel de la formation et de l'évaluation lui a permis de bénéficier d'une certaine légitimité auprès des experts et des autres interlocuteurs sociaux. Ses contributions (administration, accompagnement, intermédiation) se sont révélées décisives dans la régulation des travaux. Dans ce cadre, il a exercé une influence sur les processus de décision, les modes de représentation légitime de l'évaluation et le façonnement d'une identité collective de l'instance, à la fois pour elle-même et pour autrui. En contribuant à la formation des façons de faire et de penser le rôle du CNEFP, ce représentant patronal a consacré le rôle du Medef comme pilote de l'évaluation, au moins au commencement des travaux, au sein de la sphère paritaire de formation professionnelle.

4.1.4. Un CNEFP dépendant du FPSPP

Si le CNEFP dispose d'une large autonomie dans la fixation de sa feuille de route et dans la préparation de ses commandes évaluatives, en revanche, la sélection des équipes d'évaluation s'inscrit dans un processus où le FPSPP occupe un rôle décisif.

Après la validation par le CNEFP du cahier des charges, le secrétariat de l'instance informe la direction générale (DG) du FPSPP de la finalisation du projet d'évaluation. Dans ce cadre, la DG mobilise ses fonctions supports pour initier le lancement d'une procédure d'appel d'offres. D'un côté, le service informatique diffuse publiquement le cahier des

charges conçu par le CNEFP, depuis le site Internet du FPSPP (onglet ‘appels d’offres’). De l’autre, le service juridique engage, en lien avec le secrétariat du CNEFP, la rédaction des conventions financières. De plus, les services de contrôles de gestion (péréquation) et projets entament des extractions de bases de données anonymisées afin de les transmettre le moment venu à l’équipe d’évaluation.

Au terme de la procédure d’appels d’offres, les propositions d’intervention sont réceptionnées par le secrétariat du CNEFP qui élabore une grille d’évaluation comme support aux échanges (voir annexe). Par la suite, le CNEFP procède à l’examen des candidatures, organise des auditions et décide du choix final de celle(s)-ci, après délibération. Pour être valable, la décision finale doit emporter *a minima* deux tiers d’avis favorables des membres présents au moment du vote.

Suite à la sélection de l’équipe d’évaluation, le secrétariat du CNEFP informe la DG du FPSPP de la décision. Dans ce cadre, elle inscrit à l’ordre du jour de la prochaine séance du conseil d’administration (CA) du FPSPP un point consacré à la validation de la prise en charge financière des travaux, les séances se tenant une fois tous les mois. Durant ce laps de temps, la DG transmet les informations suffisantes (budget, note de synthèse du projet d’évaluation, échéancier) aux administrateurs syndicaux et patronaux ainsi qu’aux représentants de l’Etat siégeant au CA, en prévision du traitement du sujet en séance.

Suite à la validation de la prise en charge financière des travaux par le CA, une convention financière est conclue entre l’organisme paritaire et l’équipe d’évaluation. Le financement des travaux est affecté au budget « évaluation », défini chaque année dans le cadre de l’annexe financière de la convention triennale entre le FPSPP et l’Etat. Comme le montre le tableau suivant, entre 2010 à 2015, ce budget s’est établi en moyenne à un peu plus de 1,5M€ par an, ce qui représente une infime part des ressources totales du fonds.

Tableau 3: Montant du budget évaluation du FPSPP entre 2010 et 2015 (sources : rapports d’activités du FPSPP)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget évaluation du FPSPP	1M€	500 000€	2M€	1M€	3M€	2M€
% des ressources totales	0.12%	0.07%	0.38%	0.12%	0.32%	0.17%

Ce processus de sélection des candidats souligne la grande dépendance du CNEFP par rapport aux ressources logistiques et financières du FPSPP. Entendu comme une disposition singulière de la gouvernance de l'ANI du 7 janvier 2009 lui-même, le CNEFP relève « du droit commun de la négociation collective que l'ANI n'a ni pour objet ni pour effet de modifier » (Luttringer, Willems, 2009, 4). Si le CNEFP est une instance en charge de la conduite de travaux d'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle, et bien qu'il soit pourvu d'un mode de fonctionnement spécifique, il ne dispose pas pour autant de personnalité morale. Son existence ne tient qu'à l'engagement des organisations syndicales de salariés et d'employeurs qui ont convenu de sa création, de même que celui des experts qui ont accepté la proposition que leur ont adressé les partenaires sociaux. Dans ce cas de figure, le CNEFP se trouve dans un double système de contrainte à l'égard du FPSPP. D'un côté, il est lié aux décisions de l'organisme paritaire. Si l'instance d'évaluation a la possibilité de choisir l'équipe d'évaluation qui réalisera les travaux, l'effectivité de ce choix ne tiendra qu'à la décision du FPSPP d'assurer à la fois le financement des travaux mais également dans les conditions définies par l'instance. En effet, dans la mesure où le CA est l'instance souveraine de l'organisme et que les « décisions » relevant du CPNFP et du CNEFP ne lui sont pas opposables, elle n'est pas tenue de respecter les termes fixés par le CNEFP (condition de réalisation des travaux, choix de l'évaluateur…) ni d'assurer le financement des travaux dans les délais impartis. De l'autre, le CNEFP demeure soumis au rythme du FPSPP. La mobilisation de la DG et de ses services supports, l'inscription du financement des travaux à l'ordre du jour du CA ou encore la signature de la convention financière, sont autant de tâches dont l'exécution peut varier selon l'intensité des activités au sein du FPSPP.

En définitive, si le choix de l'équipe d'évaluation demeure une prérogative à part entière du CNEFP, elle s'exerce dans un cadre particulièrement contraint qui se caractérise par une forte dépendance de l'instance d'évaluation à l'égard de l'organisme gestionnaire. En l'absence d'existence juridique et de moyens propres, le CNEFP dépend des ressources financières et logistiques du FPSPP pour la réalisation concrète de ses travaux. Dans la mesure où l'instance d'évaluation ne dispose d'aucun pouvoir normatif, ces « décisions » ne s'imposent pas à l'organisme de gestion, qui demeure libre d'en garantir (ou non) l'effectivité. Le CNEFP tente cependant de conserver une certaine influence sur les décisions du FPSPP, notamment en comptant sur les liens de coopération noués entre l'organisme et

son secrétariat technique et en misant sur la capacité de ses membres à relayer de l'information utile au sein du CA du FPSPP.

4.2. La composition syndicale du CNEFP : porosité des frontières et multi-mandatement

Face au mouvement de désyndicalisation et d'institutionnalisation du syndicalisme, certains auteurs considèrent que les syndicats sont davantage soumis à un processus de professionnalisation de leurs activités (Giraud et *al.*, 2018). Selon Dominique Andolfatto et Dominique Labbé, ces transformations « ont conduit à confier à une minorité toujours plus importante de professionnels des fonctions de plus en plus nombreuses dans les appareils syndicaux, dans l'entreprise, dans les organismes paritaires (Sécurité sociale, UNEDIC, caisses de retraite complémentaire, conseil des prudhommes…) (Andolfatto, Labbé, 2011 : 76) ». Le champ de la formation professionnelle, notamment à travers la pratique du mandatement syndical, n'échappe pas à cette tendance.

Durant cette enquête, un certain nombre des syndicalistes professionnels rencontrés, comme des permanents confédéraux, des conseillers techniques ou bien encore des responsables politiques mandatés lors des congrès, partageaient le trait commun de consacrer une part importante de leur temps à l'activité syndicale, notamment en cumulant différents mandats, en particulier au sein des instances et organismes (paritaires et / ou multipartite) en charge de la formation professionnelle. Cette pratique du cumul – au passage largement admise par les organisations syndicales et patronales – est un élément constitutif de l'organisation paritaire dans le domaine de la formation professionnelle qui conditionne les modes de conduite.

Dans cette section, nous élargissons notre compréhension du dispositif d'évaluation créé par les partenaires sociaux en tenant compte des spécificités syndicales en termes de mandatement. Cet angle d'approche nous permet de mieux cerner le positionnement du CNEFP au sein de son environnement, mais également les contraintes et les ressources liées à la conduite de ses travaux. Pour appréhender cet aspect, nous avons examiné l'ensemble

des mandats occupés par les membres syndicaux du CNEFP au cours de l'année 2012[174], en particulier dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi. Par souci de clarté, nous avons privilégié les mandats occupés au sein d'instances ou organismes paritaires et / ou multipartites, et mis à part les responsabilités au sein des appareils et fédérations respectifs.

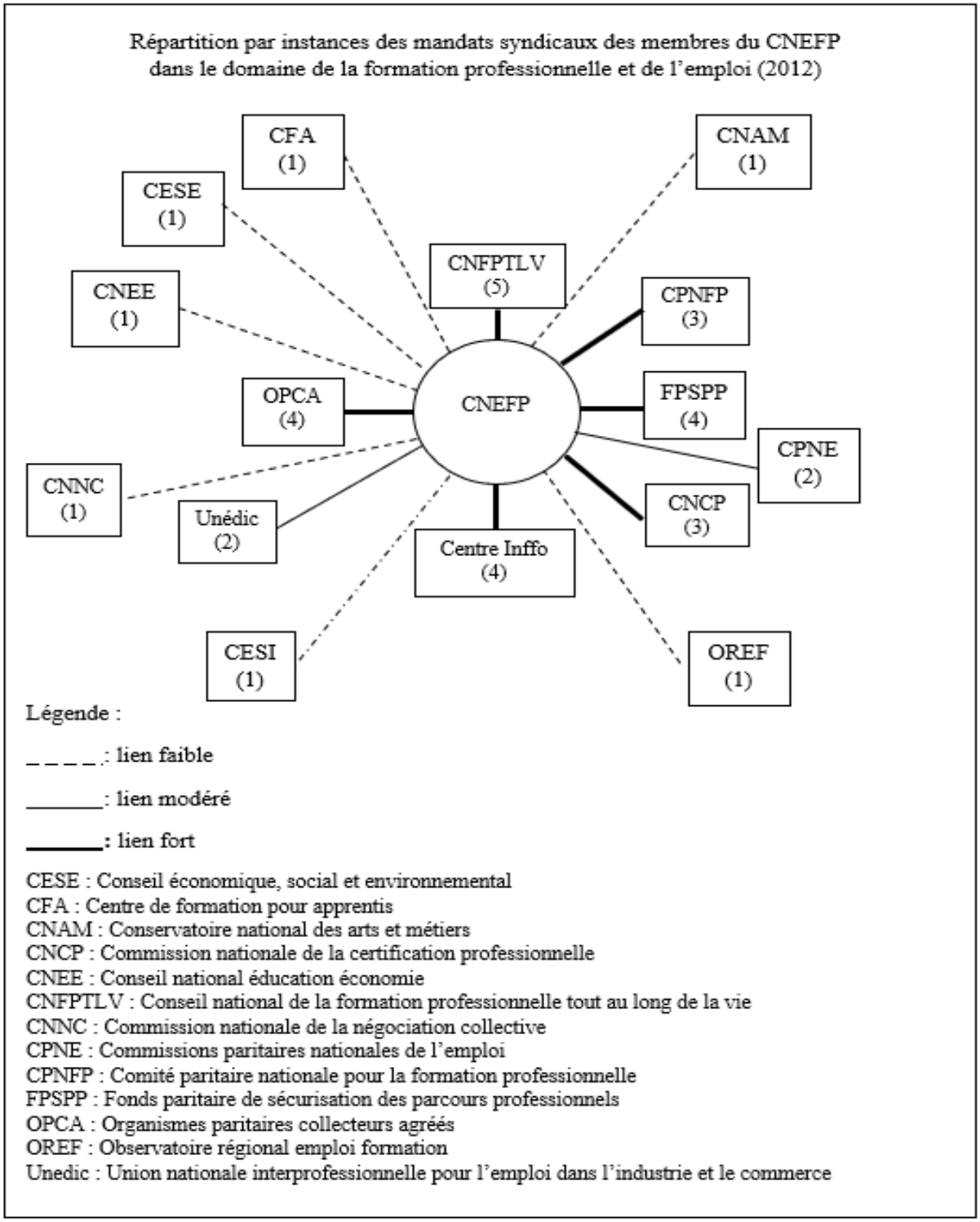
Tout d'abord, nous décrivons le « réseau relationnel » du CNEFP à travers le repérage des institutions où ses membres syndicaux exercent leurs différents mandats. Nous pointons la porosité des frontières de l'évaluation, en particulier à l'égard des instances chargées de l'élaboration et la mise en place des politiques. Ensuite, nous examinons la répartition des mandats selon les organisations syndicales et patronales. Dans ce cadre, nous précisons leurs finalités et nous pointons les disparités syndicales en la matière. Enfin, nous repérons les conséquences liées à la pratique du cumul de mandats sur la conduite des travaux d'évaluation, que ce soit en termes de risque et d'opportunité.

4.2.1. La porosité des frontières du CNEFP : de la concentration des mandats à leur dispersion

En procédant au repérage des types de mandats occupés par les membres du CNEFP, on obtient une représentation du « réseau relationnel » dans lequel le CNEFP s'enracine. Cet exercice permet de situer l'instance d'évaluation par rapport aux autres instances paritaires et multipartites qui composent son environnement, notamment en tenant compte de l'intensité de leurs liens (faible, moyen, fort).

[174] Nous avons considéré à la fois les titulaires et les remplaçants désignés par les organisations, soit un total de 20 représentants syndicaux.

Figure 5: Répartition par instances des mandats syndicaux des membres du CNEFP dans le domaine de la formation professionnelle et de l'emploi en 2012



Comme l'indique le schéma ci-dessus, les membres syndicaux du CNEFP cumulent plusieurs mandats répartis dans diverses instances paritaires et multipartites de la formation professionnelle et de l'emploi. Ces instances recouvrent une palette de missions

particulièrement étendue : définition des politiques nationales ou sectorielles de la formation professionnelle, mission d'information ou d'expertise, mission de consultation et de formulation d'avis, gestion des fonds mutualisés et de l'offre de certification… Pour la plupart, elles se situent au niveau national mais portent sur divers niveaux de concertation (professionnel, interprofessionnel ou multipartite).

La répartition des mandats syndicaux montre que les membres du CNEFP sont particulièrement présents au sein d'un petit noyau d'instances, constituant l'environnement proche du CNEFP. Parmi ces instances, certaines sont en charge de missions spécifiques en termes d'expertise ou d'évaluation des politiques de formation professionnelle. C'est le cas du CNFPTLV qui a notamment pour mission l'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle (initiale et continue)[175] ou encore le Centre Inffo qui, depuis sa création en 1976, apporte une veille (documentaire) et une expertise (juridique) dans le domaine de l'orientation et de la formation professionnelles. D'autres s'assurent de l'application des orientations politiques paritaires et de la gestion stratégique des fonds mutualisés de la formation professionnelle. C'est notamment le cas du FPSPP au niveau national et interprofessionnel et des OPCA au niveau professionnel. Enfin, d'autres participent à l'élaboration des positions paritaires (politique, technique, financière) des politiques nationales de formation professionnelle (le CPNFP) ou bien de l'offre de certification professionnelle (CNCP).

En contrepoids, la répartition des mandats met en avant leur dispersion dans une myriade d'autres instances. Ainsi, certains mandataires sont présents au sein d'institutions où se conçoivent les politiques sectorielles de formation professionnelle (CPNE) où se supervisent la gestion de l'Assurance chômage (Unédic). D'autres sont présents au sein d'instances en charge de l'expertise des politiques régionales de formation professionnelle (OREF), de la prospective entre le système éducatif, l'enseignement supérieur et l'emploi (CNEE), ou encore de la démocratie participative (CESE).

Au terme de cet aperçu, nous disposons de nouveaux éléments afin de mieux caractériser le dispositif d'évaluation mis en place par les partenaires sociaux. D'un côté, il ressort que les membres syndicaux du CNEFP contribuent aux travaux et débats d'une pluralité d'instances paritaires et multipartites qui forment différents maillons de la « chaîne de

[175] La loi relative à l'Orientation et à la Formation professionnelle du 24 novembre 2009 a élargi la mission d'évaluation du CNFPTLV aux « politiques de formation professionnelle initiale et continue au niveau national et régional, sectoriel et interprofessionnel ». (Article. L.6123-1).

production » des politiques de formation professionnelle (définition des politiques, gestion des fonds, fonctions consultatives, fonctions d'expertise…). Leur investissement n'est donc pas exclusif au CNEFP. Ils ont à gérer un « portefeuille » plus ou moins conséquent de mandats, impliquant de leur part une certaine disponibilité et une capacité à mobiliser des compétences et savoir-faire spécifiques (Séchaud et *al.*, 2012). De l'autre, la plupart des mandats syndicaux tendent à se concentrer dans un périmètre restreint d'instances occupant un rôle central dans l'orientation et la réalisation des travaux. Ainsi, les membres syndicaux du CNEFP sont présents à la fois au FPSPP, qui assure le financement des travaux d'évaluation, au CPNFP, qui est le commanditaire politique et le principal destinataire des travaux. Ils sont aussi présents au sein des OPCA, qui sont des contributeurs importants à la réalisation des travaux, mais aussi au CNFPTLV, qui constitue la principale institution multipartite qui élabore et conduit un programme d'évaluation des politiques régionales et nationales de formation professionnelle initiale et continue. La densité de ces relations traduit la grande porosité des frontières du CNEFP par rapport aux acteurs auxquels l'instance d'évaluation adresse ses travaux.

4.2.2. Une répartition hétérogène des mandats syndicaux

Après avoir mis en lumière le « réseau relationnel » du CNEFP, nous proposons désormais de classer les mandats selon leur finalité et d'examiner leur répartition par organisations syndicales et patronales. Cet approfondissement nous permet de mieux appréhender le système d'action concret de l'instance d'évaluation. Pour mener cette analyse, nous prenons appui sur « le guide des mandats », le MANDASCOP[176], qui constitue un support privilégié pour dégager les finalités des mandats par types d'instances.

[176] « Le MANDASCOP est un répertoire détaillé des mandats sociaux. Il a été élaboré entre 2010 et 2011 par le Céreq et le cabinet Conseil, étude & développement appliqués aux entreprises et aux territoires (CEDAET) pour le compte de l'association Réalités du Dialogue Social (RDS). Pour le concevoir, 130 mandataires, exerçant un mandat dans une des 80 instances retenues dans un échantillon élaboré à partir du Dictionnaire des instances d'exercice des mandats (DIEM) réalisé par RDS, ont été interviewés. L'analyse rapproche des missions, des activités, des savoirs et des réseaux de relations identifiés dans l'exercice de mandats particuliers. La proximité des éléments justifie la définition d'un « mandat type » au sein d'une famille de mandats. Le Mandascop est constitué de 31 fiches de « mandats types ». Chacune d'elles présente une description des

Tableau 4: Répartition des mandats syndicaux occupés par les membres du CNEFP en 2012

Finalités des mandats*	**Instance**	**Collège Salariés**					**Collège Employeurs**		
		CGT	CFTC	FO	CFDT	CFE-CGC	MEDEF	CGPME	UPA
Définir, gérer et évaluer les politiques de formation interprofessionnelles	CNFPTLV	+	+			+		+	+
	CPNFP	+	+						+
	CNEFP	+	+	+	+	+	+	+	+
	FPSPP	+	+					+	+
Apporter une expertise et une veille dans l'application des politiques de formation	OPCA			+		+		+	+
Apporter des avis sur l'orientation des programmes, évaluer des établissements et des certifications professionnelles	CNCP	+	+						+
Orienter et dimensionner une offre de formation, d'enseignement et de recherche	CNAM CFA						+	+	
Emettre des avis sur les stratégies nationales et proposer des orientations	CESE	+							
Orienter et élaborer des politiques de branche pour la formation professionnelle et l'emploi	CPNE			+			+	+	
Gérer et évaluer la mise en œuvre des conventions et règlements.	UNEDIC				+	+			

caractéristiques des mandats exercés par des membres d'organisations représentatives de salariés et d'employeurs dans une diversité d'instances. Ces résultats ont été complétés par des entretiens avec des mandants, analysés et retravaillés par le comité de projet réunissant au sein de RDS les huit organisations nationalement représentatives (CFDT, CFTC, CGE-CGC, CGT, FO, MEDEF, CGPME, UPA) et l'UNSA. » (Séchaud et *al.*, 2012, 2)

Apporter veille et expertise pour l'information, la formation et l'accompagnement des entreprises et des salariés	Centre Inffo OREF			+		+ +		+ +	
Consultation et concertation pour la négociation collective	CNNC				+				
Consultation et prospective pour la relation éducation, économie et emploi	CNEE								+
*Ces catégories d'activités liées à la nature des instances sont reprises du Mandascop (2012)									

Le tableau ci-dessus présente la répartition des mandats occupés par les représentants syndicaux de salariés et d'employeurs siégeant au sein du CNEFP en 2012. Il fournit par ailleurs une grille de répartition des mandats occupés selon leurs finalités. Sa lecture invite à plusieurs commentaires.

En premier lieu, la répartition des mandats occupés selon leurs finalités montre que les membres syndicaux du CNEFP détiennent une part importante de mandats visant la définition, la gestion, l'évaluation et l'application des politiques nationales (inter)-professionnelles de formation professionnelle. Ce constat corrobore les résultats formulés précédemment. Ainsi, au regard de la composition du CNEFP en 2012, plusieurs mandataires sociaux détiennent des mandats ciblant les mêmes instances paritaires et / ou multipartites. Cette concentration laisse suggérer que les rapports sociaux entre les membres du CNEFP peuvent s'avérer particulièrement denses, débordant largement les cadres formels de l'instance d'évaluation.

En second lieu, on constate une grande disparité dans la concentration des mandats entre organisations syndicales et patronales.

Du côté des organisations syndicales de salariés, les représentants de la CGT et la CFTC cumulent pour l'essentiel des mandats nationaux dédiés à la définition, la gestion et l'évaluation des politiques nationales de formation professionnelle. Ceux de FO sont davantage présents au niveau professionnel, en siégeant au sein d'une CPNE et d'un OPCA, tandis que ceux de la CFDT n'exercent pas de mandats au sein d'instances de la formation professionnelle, mais uniquement dans les domaines de l'assurance chômage et du dialogue social. Enfin, les représentants de la CFE-CGC sont présents à la fois dans le domaine de l'assurance chômage et de la formation professionnelle, en siégeant au sein d'instances où

les questions d'évaluation et d'expertise des politiques de formation professionnelle sont prégnantes (Centre Inffo, CNFPTLV, OPCA).

Du côté des organisations patronales, les mandataires de l'UPA et la CGPME détiennent un nombre conséquent de mandats. De façon comparable à la CGT et la CFTC, les représentants de l'UPA détiennent la majorité des mandats nationaux et interprofessionnels. Ils sont également présents au niveau professionnel, à travers la détention d'un mandat d'administrateur d'OPCA. Le champ couvert par les mandataires de la CGPME est encore plus large. Détenant la plupart des mandats nationaux et interprofessionnels, ils sont très présents au niveau professionnel, en détenant un mandat au sein d'un OPCA et d'une CPNE. Leur présence est aussi importante au sein d'organismes dédiés à l'expertise (Centre Inffo, Oref) et à l'enseignement supérieur (CNAM). Par contraste, le Medef semble échapper à la logique du multi-mandatement. Parmi ces six représentants titulaires et suppléants, seulement deux mandats sont détenus au sein d'instances paritaires ou multipartites relevant de la formation professionnelle. De façon symétrique à la CFDT, le Medef a mobilisé des représentants n'exerçant pas, ou quasiment pas, de mandats nationaux au sein d'instances politiques (CNFPTLV, CPNFP, CNCP) ou gestionnaires (FPSPP, OPCA).

Au terme de cet aperçu, nous obtenons une lecture plus fine de la répartition des mandats entre mandataires syndicaux et patronaux présents au CNEFP. Il ressort que cette répartition n'est pas homogène. Elle tend à varier fortement entre les organisations syndicales et patronales. Ainsi, certains représentants syndicaux de salariés (CGT, CFTC) ou d'employeurs (CGPME, UPA) ont tendance à cumuler les mandats nationaux et interprofessionnels tandis que d'autres mandataires syndicaux (CFDT) ou patronaux (Medef) semblent échapper à cette logique. Cette disparité peut refléter une asymétrie entre les confédérations syndicales et patronales au regard de leur capacité à mobiliser des ressources militantes dans le champ de la formation professionnelle. Sous cet angle, le brouillage des frontières de l'instance d'évaluation serait l'une des conséquences de la faiblesse des effectifs qu'accusent certaines organisations syndicales de salariés et d'employeurs, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle.

4.2.3. Contraintes et ressources du multi-mandatement

Précédemment, nous avons rappelé la porosité des frontières du CNEFP à l'égard des institutions de son champ (CPNFP, FPSPP, OPCA, CNFPTLV). En outre, nous avons pointé les déséquilibres syndicaux en matière d'exercice de mandats. Ces aspects résultent, pour une large partie, d'une pratique du cumul de mandats syndicaux *a priori* fortement établie dans le domaine de la formation professionnelle. Selon nous, cette logique du « multi-mandatement » est une règle qui « définit » la nature des échanges au sein du CNEFP. Elle constitue une contrainte à l'action collective évaluative, notamment en brouillant ses frontières et en mettant en tension ses protagonistes. Dans le même temps, elle est une ressource précieuse à la réalisation des travaux, leur assurant une certaine pertinence et un ancrage dans les processus.

D'une part, l'éparpillement des membres syndicaux du CNEFP au sein des principaux organes de décision (CNFPTLV, CPNFP…) et / ou de mise en œuvre des politiques (FPSPP, OPCA…) peut conduire à un brouillage des frontières mettant en cause l'impartialité des travaux et la légitimité politique de l'instance d'évaluation. Comme l'a souligné Jean Leca (1993, 190) : « l'évaluation doit être conçue comme une zone d'autonomie par rapport aux acteurs (y compris l'Etat) auxquels elle apporte de l'information. Sinon elle devient, dans son déroulement même (et non pas seulement dans ses usages ultérieurs), un élément de la manipulation de l'information que les stratèges *ne peuvent que* pratiquer ». Dans le cas du CNEFP, ce principe de distanciation et d'impartialité a constitué un point de litige :

> « Première réunion du CNEFP. Les partenaires sociaux sont tous là. D'entrée de jeu, je leur explique que je ne comprends pas de retrouver les mêmes personnes dans une instance d'évaluation que j'ai vues la veille dans l'instance politique. Là, je leur explique qu'il y a un bug. Du coup, j'en fais un peu des tonnes là-dessus et je suis un peu choquée en me disant : ils n'ont rien compris ! On ne peut pas parler d'évaluation avec une instance de ce type-là. Là-dessus, je crois que la CGT est aussi d'accord et souligne qu'elle aussi est choquée. Tout le monde regarde ses chaussures et je demande à tout le monde de s'exprimer, et en gros on m'explique que oui j'ai raison, mais qu'ils n'ont personne. C'est quand même extrêmement intéressant, ça ! Et que si ce n'est pas eux, ce n'est personne et que, bien sûr, ils vont changer leur casquette de tête quand il le faudra. (Sandra Enlart, Directrice d'E&P, présidente du CNEFP (2011-2016) ; Entretien février 2016, Paris).

Outre le risque d'une manipulation de l'information, la logique du multi-mandatement met en tension la disponibilité des mandataires syndicaux, c'est-à-dire leur degré d'implication dans le cadre des travaux d'évaluation qui, comme nous l'avons vu, réclame un investissement conséquent (séances plénières, groupes de travail). Par effet d'accumulation, certains membres du CNEFP peuvent être conduits à « prioriser » l'exercice de certains de leurs mandats plutôt que d'autres, notamment au regard de l'importance des sujets qui s'y traitent. Dans ce cas de figure, le mandat « d'évaluation » peut apparaître secondaire par rapport à des mandats de nature politique où les représentants syndicaux ont une capacité d'influence directe sur les décisions. Ainsi, cet effet d'accumulation peut accentuer le risque d'absentéisme ou encore l'installation de formes d'investissement sporadiques incompatibles avec l'investissement de long terme suggéré par le pilotage des travaux du CNEFP.

D'autre part, à l'inverse, le multi-mandatement peut se concevoir comme une ressource collective. D'un côté, la présence de nombreux mandataires à différents maillons de la « chaîne de production » des politiques paritaires et publiques de formation professionnelle laisse suggérer que ces derniers sont détenteurs de « compétences expertes » leur conférant une excellente connaissance des sujets d'évaluation à traiter. Cette singularité, qui ne découle pas uniquement de l'exercice des mandats mais qui peut résulter également de la formation initiale et de la trajectoire militante, peut constituer une ressource, notamment en facilitant le repérage et la prise en compte des préoccupations normatives (politique, gestionnaire…) dans les démarches évaluatives.

De l'autre, le pluri-mandatement offre la possibilité à l'instance d'évaluation d'établir un certain nombre de réseaux relativement stables avec « ses » environnements. Les membres syndicaux du CNEFP peuvent jouer le rôle de « relais » auprès des organismes et des instances dont la mobilisation est indispensable pour la réalisation des travaux d'évaluation. Ainsi, en comptant au sein de ses collèges « salariés » et « employeurs » des représentants syndicaux également engagés au sein du CPNFP et du FPSPP, le CNEFP dispose de relais pour faire valoir ses propres intérêts (validation du programme d'évaluation, validation financière des travaux…) mais aussi pour ajuster ses travaux face aux temporalités politique et gestionnaire. Ces relais, opérant ainsi un rôle de « réducteur d'incertitude » (Friedberg, 1988), peuvent également s'avérer efficaces dans la réalisation concrète des travaux, notamment en établissant les prises de contacts auprès des institutions

paritaires de branche (CPNE, OPCA, OPMQ), ou bien en facilitant la fixation de règles visant la restitution des « produits » de l'évaluation (résultats, rapports, matériau…)[177].

En définitive, la pratique du cumul de mandats est un trait caractéristique de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Rapportée à celle de l'évaluation, elle constitue à la fois une contrainte et une ressource pour le CNEFP. Dans le cas présent, elle tend à brouiller les frontières de l'évaluation par rapport aux systèmes politique et gestionnaire, fragilisant en retour la légitimité politique de l'instance. De même, elle met en tension les différentes catégories d'acteurs au regard de leur disponibilité concrète dans le cadre des travaux de l'instance. Cependant, en contrepartie, elle est de nature à favoriser l'intégration des enjeux politiques dans le questionnement évaluatif des travaux, de même que l'ancrage de l'instance d'évaluation au sein de son environnement, notamment grâce à la mise en place d'un réseau stable de « relais ».

4.3. Coopérer pour évaluer : modalités et conditions

Selon certains auteurs (Séchaud et *al.*, 2012), différentes postures syndicales s'observent selon la nature des enjeux de leurs mandats et des missions rattachées à l'instance. Dans certains cas, elles sont de type « gestionnaire », s'appréciant plutôt dans le cadre d'une politique gérée par les organisations, en lien ou non avec l'Etat, ou bien de type « négociatoire », tournée vers la recherche d'un accord, en particulier au moment d'une négociation collective. Dans d'autres cas, elles sont dites « d'influences » lorsque le mandataire prend part à la définition, où à l'évaluation, d'une politique publique, ou bien dites « coopératives », notamment quand le mandataire s'engage dans le cadre d'une expérimentation relevant d'un « paritarisme de projet » et où la légitimité de l'action tient à la prise en compte de nouveaux besoins sociaux ou économiques.

[177] Dès la création du CNEFP, ce rôle de « relais » des membres du CNEFP avec les différents segments de son environnement a été très explicitement identifié comme une ressource pour les travaux. Dans le compte rendu de séance du 1er juin 2011, il est noté notamment : « Les organisations désignent des mandataires en fonction de l'ANI du 5 octobre 2009 ». Le nombre de mandataires en charge des questions formation au sein de chaque organisation est limité. Les mandataires ainsi désignés assurent des passerelles entre les différentes instances de décision. Ils renforcent la qualité des discussions et permettent aux différentes instances de se saisir des travaux d'évaluation ».

Dans le cas étudié ici, les comportements et les interactions au sein du CNEFP ont davantage tendu vers cette quatrième posture. Un indice nous est fourni dans l'avant-propos du rapport d'activité de 2012 dans lequel la présidente du CNEFP déclare :

> « Ce conseil a donc une lourde charge et il en est conscient. L'ambition qui est la nôtre est de faire ce travail avec prudence, efficacité et ouverture. Pour y arriver nous avons aussi des atouts : tout d'abord l'engagement des membres du conseil (…). Nous bénéficions d'un climat de travail d'une très grande qualité et je tiens ici à remercier chaleureusement ce groupe qui a beaucoup donné de son temps et de son énergie » (CNEFP, 2012, 3).

Ce climat de « bonne entente » a été plusieurs fois corroboré dans le cadre de nos entretiens avec les membres du CNEFP (experts, partenaires sociaux). Par ailleurs, durant l'enquête, au fur et à mesure du déroulement des travaux, nous avons assisté à la constitution progressive de relations de confiance entre les représentants des différents collèges, en particulier les plus assidus. Par contraste, nous avons rarement été le spectateur de scènes de conflit visant la subversion des règles de fonctionnement. Bien au contraire. Nos observations ont conduit au repérage de comportements plutôt respectueux des règles établies, privilégiant la coordination et l'engagement dans des productions collectives. Face à ces constats empiriques, cette nouvelle section – plus courte que les autres – propose d'expliciter et d'interpréter les conditions qui ont favorisé des relations de coopération. Afin d'explorer ce nouvel aspect de l'organisation du travail collectif d'évaluation, nous prenons appui sur nos propres observations consignées et prises de note relatives aux comportements d'acteurs en séances de travail.

D'une part, nous décrivons les modes d'expression de ces relations de coopération entre les partenaires sociaux et les experts dans le cadre de leurs interactions au sein de l'instance d'évaluation. D'autre part, nous proposons d'en interpréter les ressorts en tenant compte notamment des spécificités du projet qui les réunit.

4.3.1. Une dynamique de coopération

Au regard de nos observations, nous serions davantage enclin à rapporter les comportements et les interactions entre experts et représentants syndicaux et patronaux à cette dernière posture.

Du côté des experts, plusieurs formes d'engagement se sont exprimées au cours des séances. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut souligner leur soutien à l'ancrage institutionnel du CNEFP, à travers la multiplication de rencontres avec d'autres instances d'évaluation (comité d'évaluation du CNFPTLV, comité évaluation de Pôle emploi…) et d'organismes publics d'études (Céreq, Dares) du champ ; leur soutien à la compréhension des enjeux méthodologiques, notamment à travers la production de supports d'information destinés aux partenaires sociaux (méthodes d'évaluation, usages, précautions…) ; leur contribution à la régulation des travaux, notamment à travers l'animation des comités de pilotage ; ou encore, leur contribution à la représentation officielle du CNEFP, notamment lors des manifestations publiques (journée d'études). Outre ces activités, la posture coopérative des experts s'est caractérisée par des comportements spécifiques en séance. Dans le cadre de sa fonction d'animation des séances, la présidente a adopté une position de neutralité par rapport à chacune des parties représentées. Elle a veillé à garantir une distribution équitable de la parole, tout en canalisant les débats et en opérant le rapprochement des positions. Lors des élaborations de commandes évaluatives, les propositions méthodologiques étaient souvent suggérées aux acteurs, soumises aux discussions et rarement imposées.

Du côté des collèges salariés et employeurs, les activités et les comportements traduisant une posture « coopérative » ont également pris des formes variées. Là encore, les représentants syndicaux et patronaux ont manifesté leur soutien à l'ancrage institutionnel de l'instance, notamment en se posant comme des « intermédiaires » auprès des instances paritaires politiques et gestionnaires, tant au niveau interprofessionnel que professionnel, ou encore comme des « informateurs », relayant au besoin des informations jugées pertinentes pour l'avancement des travaux (décisions prises au sein de telle instance, calendrier des actions, accès aux données…).

4.3.2. Paritarisme de projet et incertitude de l'évaluation

Si nos observations empiriques nous ont permis de qualifier le CNEFP de collectif de travail « coopérant », il importe de cerner les conditions qui ont présidé à ces comportements et interactions. Dans le cas présent, nous repérons quatre principaux motifs.

Le premier motif tient au caractère relativement consensuel du projet politique à l'origine de la création de l'instance. Produit de la négociation de l'accord du 7 janvier 2009, le CNEFP a été conçu comme un instrument de gouvernement, notamment dans un contexte où les partenaires sociaux ont tenté d'afficher un front commun face au renforcement du contrôle étatique sur les fonds de la formation professionnelle. Dans ce cadre, le CNEFP a répondu d'un paritarisme de projet visant à garantir une régulation relativement autonome des politiques de formation professionnelle. L'adhésion des acteurs sociaux à ce projet a constitué un ferment de la coopération entre les protagonistes de l'instance.

Le second motif tient à l'élaboration conjointe des règles visant le fonctionnement du CNEFP. D'une part, c'est sur la base d'un commun accord que les experts ont été désignés par les partenaires sociaux. D'autre part, les membres du CNEFP ont bénéficié d'une large autonomie dans la définition de leur mandat d'évaluation, notamment en définissant leur rôle et les missions de leur instance. Cette production conjointe des règles (répartition des tâches, division du travail…) a renforcé l'engagement collectif dans la réalisation des travaux.

Le troisième motif tient à l'existence de réseaux d'interconnaissances entre les acteurs. D'un côté, des liens amicaux et professionnels existaient déjà entre la plupart des experts désignés par les partenaires sociaux. De l'autre, sous l'effet du multi-mandatement, en particulier au niveau national et interprofessionnel, plusieurs représentants syndicaux et patronaux se connaissaient déjà à travers d'autres instances. Ce haut degré d'interconnaissance (et d'interdépendance) dans les processus d'échange, facilitant l'anticipation et réduisant l'imprévisibilité des comportements, a constitué un autre élément de la construction de la coopération.

Enfin, *last but not least*, un dernier motif a tenu au caractère fortement contraignant de l'objet même du CNEFP, à savoir la conduite de travaux d'évaluation. Cette contrainte a fermé le champ d'action et limité les marges de manœuvre des participants :

> « Autour de la table on était nuls, nuls sur les questions d'évaluation. Et les partenaires sociaux en premier. Il n'a pas fallu une heure pour le comprendre. Techniquement, ils n'y connaissaient rien. Méthodologiquement, ils n'y

> connaissaient rien. Il a donc fallu former tous ces gens, il a fallu que l'on se forme. Au fur et à mesure, on est rentrés dans des trucs de plus en plus techniques : comment on s'y prend ? Il faut un groupe de contrôle ? Combien ? C'est toutes ces questions-là. Moi, je n'y connaissais rien mais j'avais un minimum de culture scientifique, au moins dans le traitement de certaines questions. Mais autour de la table, des partenaires sociaux intelligents, qui ont envie d'apprendre, mais très vite on s'est retrouvés dans un groupe qui se formait ensemble, qui apprenait ensemble, qui voulait bien faire, et qui ne pouvait pas être dans le conflit car la technicité du sujet que l'on avait à traiter était suffisamment prégnante pour faire le job et pas se battre sur des choses non maîtrisées. Et donc, ça a été très simple de les embarquer dans cette tonalité-là. Ça a été très facile de créer dans ce groupe quelque chose de partagé. Cette idée d'évaluer pour justifier pour évoluer, elle était partagée par tout le monde. Du coup, il y avait une envie de participer, d'apprendre. » (Sandra Enlart, Directrice d'E&P, présidente du CNEFP (2011-2016) ; Entretien février 2016, Paris).

Si la coopération n'est jamais exempte de conflictualité dans la mesure où elle suppose toujours un minimum d'autonomie pour chaque partie, c'est-à-dire de capacité de négociation et d'action (Friedberg, 1993), dans le cas du CNEFP, cette conflictualité dans les rapports d'échange a été réduite compte tenu de la forte contrainte exercée par « la barrière » de l'évaluation sur les comportements. L'auto-apprentissage du collectif des ressorts de leurs missions ont contraint les protagonistes à agir de façon coopérative. Le caractère non maîtrisé de l'évaluation a été un vecteur de pacification des relations sociales mais également un élément façonnant les rapports au sein du collectif. Ces rapports pacifiés ont résulté d'une dynamique collective d'apprentissage de l'évaluation. Dans ce cadre, comme le rappelle l'extrait, le collège d'experts a joué un rôle déterminant dans la mesure où il a « embarqué » les mandataires sociaux dans une logique du « faire ensemble » et du « apprendre ensemble ». Ainsi, bien loin d'avoir constitué une contrainte à l'action organisée, la « barrière » de l'évaluation a été une ressource spécifique à la coopération et une dimension à part entière du processus de construction d'un ordre local au sein du CNEFP.

En définitive, les comportements de coopération observés au sein du CNEFP ont, selon nous, tenu à la combinaison de plusieurs raisons liées les unes aux autres. Elles ont concerné à la fois le caractère consensuel du projet politique visé par la création de l'instance, par la dynamique de production conjointe de règles visant l'organisation du travail de l'instance, par l'existence préalable de réseaux d'interconnaissance entre les protagonistes et, enfin, par

la limitation de la conflictualité résultant d'une démarche de découverte collective de la pratique de l'évaluation.

4.4. La méthode comme controverse : diversité des intérêts et mise en concurrence

Théoriquement conçu comme un contre-pouvoir garant du pluralisme et de la rigueur méthodologique (CSE, 1996), l'accompagnement scientifique d'une instance d'évaluation se conçoit à travers l'intervention d'experts, détenteurs de qualités savantes ou disciplinaires, mandatés par l'institution-cadre pour fournir des avis, des conseils et des arbitrages à des moments clefs des travaux. Dans la division du travail d'évaluation, leur contribution est perçue comme « désintéressée », inscrite dans une sorte de relation de service à l'égard de l'instance d'évaluation qui auto-définit sa problématique. Ce modèle classique de « l'expert mandaté » s'accommode mal avec la réalité vécue au sein du CNEFP dans la mesure où les catégories de l'expertise sont aussi celles de la pratique institutionnelle. Dans le cas présent, le groupe d'experts mandatés par les partenaires sociaux a constitué l'instance d'évaluation, en lien avec les collèges de salariés et d'employeurs, prenant ainsi part à la définition du cadre légitime de l'exercice de l'évaluation. Cette fonction « instituante » de l'expertise (Castel, 1985) est un trait caractéristique de l'institutionnalisation de l'évaluation dans le domaine du paritarisme de la formation professionnelle.

Dans cette dernière section, nous proposons de cerner la contribution du groupe d'experts à l'élaboration du processus producteur de légitimité des travaux du CNEFP, notamment en portant un regard attentif sur les formes de problématisation de l'évaluation promues par ces derniers. Cet examen nous conduit à expliciter les postulats théorique et politique de ces approches ainsi que les controverses entre experts en faveur de leur imposition. Pour mettre en relief ce processus, nous combinons et analysons plusieurs sources d'informations recueillies dans le cadre notre enquête : comptes rendus de séance, rapport d'activité, entretiens semi-directifs, observations.

Dans un premier temps, nous dégageons la diversité des vues exprimées par les experts en termes de choix de méthode et nous repérons les préférences collectives en faveur de celles-ci. Dans un second temps, nous proposons de déconstruire les propositions méthodologiques sous l'angle de leur implication scientifique et politique. Enfin, dans un

troisième temps, nous étudions une controverse qui met en lumière l'imposition stratégique d'une approche légitime de l'évaluation.

4.4.1. Une pluralité d'intérêts sur le choix des méthodes

Le choix des éléments de méthode ainsi que la compréhension de leurs effets sur la recevabilité des résultats ont été appréhendés sous des angles contrastés, en particulier au sein du collège d'experts. En procédant à l'examen d'une série d'exposés proposés par ces derniers, nous tentons de mettre au jour le point de vue de leurs auteurs et d'en cerner les modes de réception au sein du CNEFP. Entre octobre 2011 et juin 2012, trois séances de travail ont porté sur la découverte des méthodes d'évaluation des politiques de formation professionnelle et sur le dispositif statistique et d'enquêtes du champ. Nous présentons de façon synthétique ces contributions.

Dans son exposé intitulé : *Evaluer les politiques de formation continue : de la diversité des techniques à leur nécessaire complémentarité*, Bernard Gazier (octobre 2011) a distingué deux grandes catégories d'évaluation : l'évaluation quantitative et l'évaluation qualitative. Dans la première, l'économiste a répertorié les procédures dites de « *monitoring* » (montée en charge, suivi des coûts…) ainsi que les méthodes avec « contrefactuels » (évaluation expérimentale, quasi-expérimentale, certaines régressions économétriques) ou sans contrefactuels (enquête de satisfaction). Dans la seconde, le suivi évaluatif est inclus (évaluation dite « embarquée », participative) et les approches de type études d'impacts (recherche de facteurs facilitant / bloquant, typologies d'usages ou d'utilisateurs). Suite à cette distinction, l'expert a porté une attention singulière à l'évaluation de type expérimentale, en pointant les atouts de cette démarche (réduction des biais de sélection, focalisation sur les effets) ainsi que ses limites (lourdeur dans la mise en œuvre, objections éthiques). Soulignant la centralité et la sophistication croissante des techniques statistiques, l'expert a rappelé leur incomplétude du fait de l'absence de certaines données quantitatives, en insistant sur leur nécessaire complémentarité avec les techniques qualitatives. Au terme de son exposé, l'économiste a livré quelques arguments généraux en faveur de l'évaluation des politiques de formation professionnelle. Il a insisté sur l'absence de méthode unique et de « *one best way* ». Il a rappelé la nécessité de bien spécifier ce qui

doit être évalué. Enfin, il a précisé que l'enchevêtrement des processus et des résultats intermédiaires tendait à confirmer l'intérêt de combiner les méthodes quantitatives et qualitatives afin d'identifier des résultats finaux et des chaînes causales.

Dans son exposé intitulé : *Evaluation aléatoire et expérimentations sociales : principes et enjeux pour la formation professionnelle continue,* Arnaud Chéron (octobre 2011) a mis l'accent sur l'évaluation quantitative des politiques publiques. La première partie de son exposé a rappelé que l'élaboration d'un contrefactuel est un moyen pertinent pour évaluer l'impact des dispositifs de formation et d'emploi. Sur cette base, l'économiste a mis l'accent sur deux stratégies d'évaluation quantitative : le recours aux méthodes économétriques dites « d'appariement » et le recours à l'évaluation aléatoire. Dans la seconde partie de son exposé, l'expert a dressé un panorama des caractéristiques de l'évaluation aléatoire. En premier lieu, il a mis en avant les atouts de l'approche randomisée (une mesure quantitative de l'effet causal d'un traitement dépourvu de biais de sélection, possibilité d'expérimentation ex-ante à petite échelle). En second lieu, il a présenté l'évaluation aléatoire à partir de ses composantes : celle de la randomisation et de l'expérimentation. La troisième partie de l'exposé a porté sur les avantages et les inconvénients liés à la randomisation et à l'expérimentation. Pour la randomisation, l'auteur a souligné la qualité statistique de la mesure des effets sur les résultats mais a rappelé la problématique de l'éthique du tirage au sort. Pour l'expérimentation, il a souligné la précision du ciblage et l'adaptation à des microprogrammes. Au terme de son exposé, l'économiste a préconisé de considérer la combinaison d'évaluations de type qualitative (ici entendu par enquête de satisfaction) et quantitative « classique » à partir d'enquêtes statistiques et de sources administratives existantes. L'auteur a invité le Conseil à cibler un projet d'expérience aléatoire à l'horizon de deux ans.

Dans son exposé intitulé : *Les dispositifs statistiques et d'enquêtes,* Vincent Merle (décembre 2011) a dressé un panorama des sources statistiques en matière de formation professionnelle. En introduction, le sociologue a abordé la question du traitement des statistiques internationales. Pointant les difficultés de la comparaison entre pays compte tenu des différences de leurs systèmes de catégorisation, l'expert a rappelé que la définition et la compréhension de ce qui relève de la formation « formelle », « informelle » et « non formelle » peuvent varier d'un pays à l'autre. Ensuite, deux types de données administratives ont été

commentés : les déclarations fiscales 24.83 et les états statistiques et financiers (ESF) réalisés par les OPCA. D'un côté, l'expert a présenté quelques indicateurs induits par la 24.83 (taux de participation financière ; taux d'accès, effort physique de formation, durée moyenne des stages…). De l'autre, les conditions de leur traitement statistique par le Céreq ont été précisées. Concernant les ESF, l'expert a rappelé que l'accès à ces données permettait un bon cadrage sur les sujets relatifs à la formation continue. Enfin, l'exposé s'est achevé sur la présentation des principales enquêtes sur la formation continue : le dispositif d'information sur la formation employeur-salarié (DIFES), l'enquête Formation-continue (FC), le dispositif *Continuing vocational training survey* (CVTS) ainsi que l'enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP). En conclusion, le sociologue a insisté sur la nécessité d'exploiter les sources statistiques afin de mesurer les effets distributifs du système de financement de la formation professionnelle ainsi que les pratiques de formation.

Si ces interventions ont contribué à familiariser les collèges salariés et employeurs aux enjeux méthodologiques, dans le même temps, elles ont fourni à leurs auteurs un support pour exprimer leur propre point de vue sur la question. Dans son exposé, Bernard Gazier a affiché sa préférence en faveur d'une complémentarité des méthodes quantitatives et qualitatives. En mettant l'accent sur l'examen des chaînes causales de la formation continue, l'expert s'est distancié d'une approche de la formation en termes de rendement pour une approche plutôt circonstanciée de ses effets[178]. Dans son exposé, Arnaud Chéron a mis en avant la nécessité d'un contrefactuel pour appréhender l'effet causal de la formation. En explorant certaines méthodes dites de l'appariement ou de l'expérimentation aléatoire, l'économiste a promu une approche classique de l'évaluation de la formation continue, centrée sur l'examen de ses « *inputs* » et de ses « *outputs* », et visant le repérage de ses

[178] Cette inclinaison de l'économiste nous semble faire écho à de nombreux travaux en sciences sociales promouvant l'étude de la formation continue sous l'angle de sa « fabrication en acte ». Certains auteurs, comme Cédric Frétigné (2013, 53), plaident pour le développement de travaux visant à « ouvrir la boîte noire de l'action de formation proprement dite et déceler les indices de la socialisation professionnelle repérables en son sein ». Selon le sociologue, « Des approches monographiques, saisissant la « fabrication » de la formation professionnelle *en acte*, gagneraient à être développées. Interrogeant « la chaîne de production » de la formation depuis le moment où sont décidées les orientations stratégiques des entreprises par leurs comités de direction jusqu'aux effets pratiques du suivi d'une formation considérée comme « prioritaire » par les gestionnaires, on pourrait mieux apprécier, à différents niveaux, les « effets » du recours à la formation » (*Ibid.*).

rendements (productivité, emploi…)[179]. Enfin, dans son exposé, Vincent Merle a rappelé l'importance de l'accès et du traitement des bases de données statistiques existantes dans une logique d'évaluation de la formation professionnelle. Dans ce cadre, le sociologue a encouragé le CNEFP à se rapprocher, pour les besoins de ses travaux, des organismes publics d'études et de recherche, en particulier avec le Céreq.

La mise en débat de ces interventions a débouché sur la formulation de certains points de consensus entre les collèges salariés et patronaux. Comme l'indiquent les comptes rendus de séances[180], à l'issue des exposés, les membres du CNEFP ont convenu d'abandonner l'idée d'une seule méthode d'évaluation, en privilégiant la recherche de complémentarité entre les approches « qualitatives » et le « quantitatives ». Le compte rendu du 6 octobre 2011 précise notamment : « les éléments qualitatifs sont des éléments objectifs d'un processus d'évaluation, tout comme les éléments quantitatifs venant également en appui ». En outre, les protagonistes ont retenu que le travail de commande évaluatif doit permettre de « clarifier et segmenter les travaux pour qu'ils répondent précisément aux questions posées ». Enfin, de façon indirecte, « l'appel du pied » de Vincent Merle a connu une traduction concrète, à travers la mise en place, dès 2012, d'une convention financière avec le Céreq en vue de la réalisation d'une étude statistique dédiée aux pratiques de formation dans les petites entreprises.

En définitive, le CNEFP s'est composé d'un collège de personnalités qualifiées porteuses d'intérêts pluriels en termes de méthodes d'évaluation. En particulier, les deux économistes désignées par les partenaires sociaux ont défendu des orientations distinctes. D'un côté, Bernard Gazier, socio-économiste, a promu une approche globale et complexe des effets de l'action publique et paritaire en matière de formation professionnelle continue. De l'autre, Arnaud Chéron, économètre, a davantage mis l'accent sur une approche ciblée

[179] Dans le cas présent, cette orientation fait écho à certains travaux économétriques d'évaluation de la formation professionnelle soutenus par une approche de la formation en termes de capital humain. Sur ce point, se référer aux travaux de Marc Ferracci (2013).

[180] Dans la mesure où nous étions absents au moment des débats, les comptes rendus sont notre unique source d'information pour apprécier leur contenu. Ce matériau peut être considéré comme une source relativement fiable pour appréhender les points de consensus entre les acteurs. En effet, précisons que tous les comptes rendus sont approuvés en absence d'observations des membres de l'instance. Cependant, ils ne permettent pas de distinguer les prises de position des acteurs dans la mesure où ce sont essentiellement les positions communes qui sont reprises.

des impacts nets de la formation professionnelle continue. Une « préférence collective » s'est exprimée en faveur des recommandations formulées par le socio-économiste, modelant en retour certaines règles de conduite des travaux, comme la recherche de complémentarité entre les méthodes quantitatives et qualitatives, ou encore l'effort de ciblage des catégories de l'évaluation (concepts, acteurs…).

4.4.2. La « cohabitation » de divergences paradigmatique et politique

Après avoir mis en lumière la variété des préférences méthodologiques au sein du collège d'experts, nous proposons désormais d'approfondir les postures des deux économistes afin d'en repérer les filiations au regard des principaux paradigmes[181] évaluatifs ainsi que leur implication théorique (implicite ou explicite) en termes de représentations de l'action publique en matière de formation professionnelle continue en particulier.

Selon Eric Monnier (1992), les choix de méthode en matière d'évaluation des programmes d'action des pouvoirs publics sont généralement guidés par deux paradigmes inconciliables sur le mode opératoire[182] : d'un côté, le paradigme *expérimentaliste* selon lequel « la vérité est conçue comme une propriété intrinsèque et invariante de l'univers régi par des lois générales » (Monnier, 1992, 139) ; de l'autre, le paradigme *endosystémique* pour lequel : « il est admis que plusieurs vérités coexistent et ne trouvent leur sens que rapportées

[181] L'acception de paradigme est à entendre ici au sens proposé par Kuhn, c'est-à-dire « un ensemble de postulats – conceptuels, théoriques, instrumentaux et méthodologiques – fournissant des problèmes et des modèles de solution à une communauté de praticiens pendant un certain temps. » (Pedro Rodrigues, 2006, p.193, citant Estrela, 1986 p. 123)

[182] En réalité, l'auteur en distingue six au total : aux paradigmes *expérimentaliste* et *endosystémique*, il repère le paradigme *logique*, qu'il considère « comme vrai tout énoncé dont on peut faire la démonstration, qu'il dérive logiquement d'une combinaison d'axiomes de base ou de définitions tenues pour elles-mêmes pour vraies » (Monnier, 1992, 139), le paradigme de *l'expertise*, qui postule que « la vérité est fondée sur la conviction d'une personne choisie pour son savoir et ses compétences propres dans le secteur considéré » (op.cit. p.140), celui du *prétoire*, où « la vérité émerge de la confrontation de points de vue et que des instances dénuées de préjugés peuvent, à partir de l'exposé de thèses opposées et de la confrontation de preuves contradictoires, accéder à la vérité » (*ibid.*) et, enfin, le paradigme *démographique*, qui conçoit la vérité « à partir d'un examen macroscopique des phénomènes économiques » (*ibid.*).

au système de repères de l'observateur d'une part, et à l'environnement naturel de ce qui est observé, d'autre part » (*ibid*.). Comme l'illustre le tableau ci-dessous, ces paradigmes ont leur singularité sous l'angle épistémologique et méthodologique.

Tableau 5: Paradigme expérimental versus paradigme endosystémique (Monnier, 1992)

Caractéristiques méthodologiques	**Paradigme expérimental**	**Paradigme endosystémique**
Rapport au réel	Le réel est composé d'une hiérarchie de sous-systèmes, analysables de manière indépendante (homogénéité et continuité du réel)	Les multiples vérités d'un univers d'une complexité non réductible sont considérées comme autonome et interdépendantes (« le tout vaut plus que la somme des parties »)
Résultats attendus	Mise en évidence de lois générales et de propriétés à valeur intrinsèque qui resteraient valables indépendamment du contexte de leur découverte ou de leur mise en œuvre	Les résultats ont une valeur relative à l'environnement dans lequel ils ont été établis
Statut de l'observateur	Distance nécessaire entre l'observateur et les sujets de l'observation. Le contact est médiatisé par des protocoles et des instruments techniques (objectivité de l'évaluateur)	L'observateur intègre la nature de ses relations avec les sujets observés (il n'existe pas de connaissance objective en soi).
Recherche d'informations	Vérification d'hypothèses préconçues et non modifiables d'un bout à l'autre de l'évaluation	Les hypothèses varient au fur et à mesure du processus d'évolution de l'écosystème considéré.
Relations causales	Recherche de relations causales et isolables. Imposition de contraintes sur l'environnement, pour éliminer les facteurs exogènes, et sur le programme lui-même (traitement constant et invariant)	Privilégie l'analyse des opérations *in vivo* pour comprendre des phénomènes de polycausalité. L'observation ne doit pas perturber les phénomènes naturels.
Recueil de données	Mise en œuvre d'artefacts en vue de la production d'informations, agrégées…	Focalisation sur l'analyse des cas singuliers, la recherche de paradoxes, l'interprétation des différences. Le recueil des données s'adapte au contexte et peut évoluer tout au long de l'évaluation

Nature des données	Priorité aux informations quantifiées et à la rigueur des analyses statistiques	Priorité à la pertinence et à la qualité des informations : prise en compte des opinions, représentations, discours…
Fiabilité des données	Préoccupations : validité interne et fiabilité	Préoccupation : validité au sens de la pertinence des informations au moment considéré. Importance du facteur temps.
Interprétation des résultats	L'objectivité des conclusions dépend de l'extériorité de l'évaluateur.	La pertinence des conclusions est accrue par l'association des évalués à l'analyse des données.

En confrontant cette classification aux préférences méthodologiques formulées par les économistes du CNEFP, il est possible de rattacher l'un et l'autre aux paradigmes mentionnés.

D'une part, l'économiste de Paris 1 a plaidé pour une démarche évaluative fondée sur un pluralisme méthodologique (quantitatives / qualitatives), appréhendant les effets des politiques de formation professionnelle sous l'angle de leurs « processus » et de leurs « chaînes causales ». Cette perspective générale fait écho au paradigme endosystémique sous différents angles. D'un côté, l'attention est portée sur la production de résultats contextualisés, c'est-à-dire dont la valeur est relative à l'environnement dans lequel ils ont été établis, plutôt que sur le repérage de propriétés de la politique à valeur intrinsèque (résultats attendus). De l'autre, l'examen des corrélations multiples entre phénomènes est privilégié par rapport au repérage de relations déterministes (relations causales). Enfin, la mise en place d'un protocole de recherche visant à combiner la collecte d'informations quantitatives (données factuelles et mesurables) et qualitatives (opinions, représentations et discours) compte davantage que la seule préoccupation de quantification des informations (nature des données).

De l'autre, l'économiste de l'EDHEC a mis en avant une démarche évaluative reposant sur la construction d'un contrefactuel (« groupe témoin ») visant à comparer, sur la base de méthodes expérimentales ou quasi-expérimentales, la situation de la politique à celle qui aurait eu cours si elle n'avait pas été mis en place, afin d'en mesurer l'impact net, c'est-à-dire une fois éliminés tous les changements advenus par ailleurs. Dans le cas présent, le paradigme expérimental semble constituer le cadre théorique sous-jacent à cette approche. D'une part, la primauté accordée à la recherche de l'impact net de la politique conduit à mettre l'accent sur ses propriétés intrinsèques, indépendamment du contexte de leur

découverte ou de leur mise en œuvre (résultats attendus). D'autre part, le protocole expérimental privilégie non seulement la vérification d'hypothèses préconçues et non modifiables d'un bout à l'autre de l'évaluation (recherche d'informations), mais aussi la recherche de relations causales et isolables, notamment en imposant à l'environnement de nombreuses contraintes pour assurer un traitement constant et invariant (relations causales). Enfin, la préoccupation de quantification des informations et de rigueur dans l'analyse statistique est centrale (nature des données).

Ces divergences paradigmatiques ont des conséquences sur les manières de penser le rôle de l'Etat et les politiques économiques et sociales en matière de formation professionnelle continue. Ces postures normatives sont repérables à travers les productions internes du CNEFP.

En 2014, dans le cadre de son rapport d'activité, le CNEFP a passé commande auprès de Bernard Gazier et Stéphane Jugnot[183] d'une note de lecture de l'ouvrage de Marc Ferracci *Evaluer la formation professionnelle* (2013). Dans cet ouvrage, l'économiste, spécialisé en économie du travail, propose une synthèse de travaux économétriques réalisés dans divers pays, dont la France, et qui vise à mesurer les effets spécifiques de la formation professionnelle sur les chômeurs, les salariés et sur les entreprises[184]. Soulignant les lacunes,

[183] Stéphane Jugnot est statisticien et ancien chercheur associé à l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES). Il a été membre du CNEFP entre 2013 et 2016 en tant que personnalité qualifiée.

[184] Né en 1977 à Paris, Marc Ferracci est le fils de Pierre Ferracci, fondateur et président du cabinet de conseil Groupe Alpha. Diplômé d'HEC Paris, il soutient une thèse en sciences économiques en 2006 intitulée : *la formation professionnelle des chômeurs en France : analyse théorique et évaluation empirique*, sous la direction de Pierre Cahuc. Après un bref passage comme maître de conférences à l'université Paris-Est Marne la Vallée, il est reçu à l'agrégation en sciences économiques en 2012 et devient professeur à l'université de Nantes et enseigne à Sciences Po. Il est affilié au CREST – ENSAE (laboratoire de micro-économétrie) et au LIEPP – Sciences Po. En 2011, avec Pierre Cahuc et André Zylberberg, il est l'auteur d'un rapport controversé commandé par l'Institut Montaigne intitulé *la formation professionnelle des adultes : en finir avec les réformes inabouties*. En 2012, il co-écrit avec Etienne Wasmer, également économiste *Etat moderne, Etat efficace : évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français*. Dans cet ouvrage, les deux économistes conditionnent « l'efficacité » de l'Etat au fait de se laisser « évaluer » de manière « rigoureuse » par des experts « indépendants », mobilisant les méthodes scientifiques économétriques et expérimentales. Proche d'Emmanuel Macron, il soutient sa candidature lors de sa campagne présidentielle de 2017, notamment en contribuant à l'élaboration de son programme économique et social. Suite à son élection, Marc Ferracci a été nommé conseiller spécial de la ministre du travail, Murielle Pénicaud, complétant son équipe d'experts, par

voire l'absence de l'évaluation en France, l'auteur plaide en faveur d'une culture de l'évaluation rigoureuse, fondée sur le recours aux méthodes expérimentales. Dans leur note, les personnalités qualifiées du CNEFP ont dressé un constat critique de l'ouvrage, soulignant les limites des évaluations retenues[185] et la tentation de l'auteur d'en tirer des résultats généraux universels. Comme le montre l'extrait qui suit, ils ont pointé les enjeux politiques en matière de politique d'emploi dont les méthodes d'évaluation sont porteuses et ont affiché, dans le même temps, leur positionnement dans la définition des formes d'intervention légitimes de l'Etat :

> « Le livre met à jour, sans le traiter, un conflit majeur entre deux options de politique économique et sociale concernant la formation continue. Ou bien on en reste aux formations jugées rentables par les entreprises, ou bien on juge justifié de faire un effort compensatoire en faveur des travailleurs les moins formés, à la fois d'un point de vue de justice sociale et d'un point de vue d'efficacité collective, privilégiant la recherche d'une main-d'œuvre plus homogène. Dans ce deuxième cas un arbitrage doit être réalisé entre rentabilité apparente immédiate et objectifs plus complexes et à plus long terme. Expliciter et traiter cet arbitrage suppose un affichage de valeurs et un approfondissement de la chaîne causale en tentant de rentrer dans la boîte noire, deux démarches qui n'ont pas été considérées dans ce livre » (CNEFP, 2014, 44).

Ce positionnement normatif des deux experts du CNEFP est à replacer dans les logiques de transformation du champ économique et des luttes qui s'y déroulent en termes de problématisation et de représentation de l'action publique. Comme l'a rappelé Philippe Lemistre (2014), le début des années 2000 a vu s'accentuer une contradiction dans le champ économique à travers l'autonomisation de l'économétrie par rapport à l'économie mathématique. Cette discipline a connu un certain essor en proposant des tests « rigoureux » aux multiples modélisations issues du foisonnement néoclassique. Dans le domaine de l'éducation, la théorie du capital humain[186] a constitué un socle théorique efficace en faveur

---

ailleurs composée d'Antoine Foucher, directeur du cabinet et ancien directeur général adjoint du Medef en charge du Pôle social, et Stéphane Lardy, directeur- adjoint, IGAS, et ancien secrétaire confédéral de FO en charge de l'emploi et de la formation professionnelle (2007-2016).

[185] Les deux experts critiquent notamment le fait que l'essentiel des études mobilisées par Marc Ferracci se fondent sur un cadre d'hypothèses simplificatrices des comportements et des mécanismes à l'œuvre et tiennent peu compte de la nature et du contenu des formations, de même que de la diversité des arrangements institutionnels et sociaux des contextes nationaux.

[186] Pour cette théorie, la formation est un capital au même titre que le capital physique qui produit un rendement individuel ou collectif à hauteur de l'investissement initial. Ce capital est, entre autres, valorisé sur le marché

du développement de l'économétrie. De nombreuses études économétriques, prenant appui sur ce cadre théorique, ont contribué à diffuser une conceptualisation de l'éducation, s'accordant avec l'hypothèse d'un marché régulateur et des modèles de croissance endogène. Malgré ses ambitions normatives, l'économétrie a essuyé de nombreuses critiques internes pointant ses écueils théoriques[187] et techniques[188], en particulier pour l'évaluation des politiques et dispositifs publics. Face à ces limites, les économètres ont importé de nouvelles méthodes dans leur discipline avec une finalité très claire de participation aux décisions publiques. Pour pallier les critiques à l'approche économétrique classique « toutes choses égales par ailleurs », fondée sur des modèles (peu convaincant) d'accumulation de capital humain, un glissement s'est opéré en faveur de l'économétrie expérimentale « toutes choses inégales par ailleurs », fondée sur des modèles dits « d'adaptation », nécessitant l'élaboration de « contrefactuel ». Considérée par ses promoteurs comme neutre et « a-théorique », cette méthode serait suffisamment « robuste » pour montrer qu'une politique publique fonctionne indépendamment du contexte à un moment donné. Selon Philippe Lemistre (2014), cette absence de référent serait pour le moins fictive, d'autant que le choix des indicateurs n'est jamais neutre et participe toujours d'une logique de « coûts-bénéfices », souvent inspirée de l'approche néoclassique et de sa théorie du capital humain. Dès lors, l'économétrie, aussi bien sous sa forme « classique » ou « expérimentale », contribuerait à problématiser les politiques publiques en légitimant les présupposés adéquationnistes de la théorie du capital humain et plus largement des théories de l'offre[189].

---

du travail à hauteur des coûts engagés : coûts directs (inscription, logement, etc.) et coûts d'opportunités (ce à quoi on renonce, principalement les salaires, en poursuivant ses études, par exemple) (Lemistre, 2014, 91).

[187] « La grande majorité des nombreuses études qui ont tenté d'établir un lien entre croissance des niveaux d'éducation et croissance du PIB ont obtenu des résultats souvent contradictoires, soit parce que les données sont peu comparables, soit parce que les résultats sont très sensibles aux méthodes. La validation empirique des modèles de croissance endogène est donc à ce jour inexistante (Topel, 1999, cité par Lemistre, 2014, 91)

[188] « L'évaluation de l'effet d'une politique ou d'un dispositif public sur une donnée macro-économique (le taux de chômage ou le taux de croissance, par exemple) passe par des méthodologies « toutes choses égales par ailleurs ». Or, le dispositif testé est un élément parmi d'autres qui influencent la variable d'intérêt. Les résultats sont de plus dépendants de multiples causalités qui nécessitent des hypothèses de départ. Il apparaît alors difficile de trancher in fine entre des résultats souvent contradictoires selon les choix de départ, qu'ils concernent les causalités et / ou la méthodologie. (Lemistre, 2014, 92).

[189] Selon Lemistre (2014) : « l'adéquationnisme suppose que la valorisation de la formation passe par une adéquation des compétences acquises dans le système éducatif à celle requises par les employeurs : adéquation verticale en niveau (un niveau de diplôme pour un niveau de qualification) et horizontale en spécialité. La

Pour autant, dès le milieu des années 1980, cette logique « adéquationniste » pour la relation formation-emploi a été fortement mise en cause au regard de son incapacité à penser l'allocation des emplois comme le produit des rapports sociaux et de l'histoire (Tanguy, 1986). De nombreux sociologues et économistes ont plaidé pour une approche inductive et compréhensive de la relation formation-emploi, s'intéressant aux représentations individuelles et à leur construction sociale, notamment en s'appuyant sur les éléments de contexte et l'histoire. Pour Philippe Lemistre (2014), cette perspective ne constitue pas un rejet des méthodes économétriques mais vise plutôt « une approche pluridisciplinaire sans hiérarchie de méthodes ».

Ce détour par les évolutions internes du champ économique français permet de mieux saisir la posture critique adoptée par Bernard Gazier et Stéphane Jugnot à l'encontre du livre de Marc Ferracci. Partisans d'une approche pluridisciplinaire de la relation formation-emploi, les deux experts du CNEFP ont tenu à mettre en lumière les insuffisances (techniques et conceptuelles) des travaux économétriques (classique et expérimentale) dans ce domaine. Dans le même temps, ils ont mis à jour la posture normative de l'auteur – celui-ci se revendiquant de « l'évidence scientifique internationale » – en soulignant l'instrumentalisation de l'économétrie à des fins de promotion de politiques d'emploi d'inspiration néolibérales.

De façon plus large, ces critiques viennent faire écho à l'existence de luttes entre fractions de l'élite scientifique dans le domaine de l'évaluation des politiques d'emploi. Etienne Pénissat (2011) a mis en lumière ces débats et controverses dans le cadre de l'institutionnalisation des méthodes expérimentales au sein des administrations chargées de ces politiques, notamment à Pôle emploi et la DARES. Pour le sociologue, le primat accordé aux enquêtes dites expérimentales sur les enquêtes panel à partir de la seconde moitié des années 2000 dans le domaine de l'emploi est le fruit d'un processus complexe, caractérisé notamment par la relégation d'une génération de sociologues, statisticiens et économistes hétérodoxes au profit d'économètres au sein des administrations étatiques.

---

condition sine qua non d'une bonne valorisation des formations (« optimale ») étant qu'il y ait adéquation horizontale et verticale. » (Lemistre, 2014, 96).

À la fin des années 1980, les enquêtes par panel[190] ont été importées à l'ANPE et au ministère du Travail par des statisticiens et des chargés d'études issus des sciences sociales. Proches de la sociologie quantitative, soit du côté de la socio-économie ou bien de l'économie des conventions, ces chargés d'études ont défendu une approche de l'évaluation visant à mesurer la pluralité des effets de l'action, notamment en quantifiant et en analysant prioritairement des processus – par exemple des parcours d'insertion professionnelle – et les effets (ou non) de l'action publique dans ces processus. Revendiquant une approche globale et complexe des effets de l'action publique sur le « problème » du chômage, ces chargés d'études ont contribué à la mise en place d'enquêtes statistiques essentiellement descriptives (typologies de parcours, description de trajectoires), privilégiant la nécessité de faire varier divers critères d'évaluation à partir d'indicateurs de niveau de revenu, de qualité de l'emploi retrouvé ou d'insertion sociale. Se positionnant contre les approches libérales en matière de politiques économiques, ces charges d'études ont promu une approche économique qui replace le marché du travail dans le social. Durant les années 1990, face à l'augmentation du chômage de longue durée et à la disqualification des politiques keynésiennes de relance de la demande, cette expertise statistique et économique a soutenu une certaine « doctrine » en matière de politique d'emploi, promue par les hauts fonctionnaires du ministère du Travail, et ayant pour objectif de corriger les effets sélectifs du marché du travail et les inégalités d'accès à l'emploi (différentes formes de contrats aidés par exemple).

L'adoption des méthodes expérimentales et la systématisation des études économétriques dans le domaine de l'emploi ont pris de l'ampleur au cours de la seconde moitié des années 2000. Cet essor a été soutenu par une nouvelle génération d'économistes, plus proches du pôle mathématique que du pôle des sciences sociales, proposant une approche très pragmatique, fondée sur l'usage de données microéconomiques et des techniques d'économétrie de panels, spécifiquement dans le domaine de l'économie du travail. En se focalisant sur la mesure des effets « nets » de l'action de l'Etat, ces économistes tentent de dissocier les effets imputables d'une mesure publique (par exemple une

[190] Les enquêtes par panels consistent à suivre et / ou interviewer à plusieurs reprises un « panel » d'enquêtes (chômeurs, bénéficiaires d'aides à l'emploi). Il s'agit de quantifier et d'analyser prioritairement des processus, comme des parcours professionnels par exemple, et les effets (ou non) de l'action publique dans ces processus. Cette méthode permet a priori d'objectiver plusieurs types d'effets (retour à l'emploi, qualité de l'emploi, niveau de vie économique, vécu des situations), à court terme et à long terme.

subvention à l'embauche) des caractéristiques de la population étudiée en contrôlant « l'hétérogénéité inobservée », évacuant *de facto* l'examen des processus de mise en œuvre des mesures publiques (le « pourquoi » et le « comment » ça marche (ou pas)). Bénéficiant d'importants capitaux académique et symbolique et cherchant à participer activement à l'expertise d'Etat – que ce soit en travaillant directement dans ses administrations soit par le biais des commandes et des financements – ces économistes ont cherché à disqualifier les approches et outils mis en place par les sociologues et économistes hétérodoxes dans les administrations d'expertise d'Etat durant les années 1980-1990. Cette entreprise a connu un certain succès avec la configuration politico-institutionnelle au tournant des années 2000, marquée par l'adoption d'une série de recettes néolibérales privilégiant des politiques d'exonération de cotisations sociales et d'activation des dépenses sociales afin de lutter contre le chômage. Dans ce contexte, ces économistes ont appuyé une certaine demande politique et bureaucratique d'évaluation des « effets nets » de l'action publique, soucieuse de réduire les budgets des politiques d'emploi et de prescrire des dispositifs visant à « fluidifier » le marché du travail. Ainsi, ces économistes ont porté, en France, les politiques dites « d'activation » renforçant notamment le contrôle de la recherche d'emploi et encourageant la mobilité sur le marché du travail. Cette orientation tient pour une large part à la conversion de ces derniers aux doctrines néolibérales, considérant les chômeurs davantage comme des acteurs rationnels répondant à des incitations économiques (positives et négatives) qu'appartenant à des groupes sociaux ou des segments du marché du travail.

Paradigme endosystémique *versus* paradigme expérimentale ; socio-économie *versus* économétrie ; pluralité des effets de l'action publique *versus* effets nets sur l'emploi ; correction des effets sélectifs du marché du travail *versus* fluidification du marché de l'emploi : l'examen des approches défendues par les experts du CNEFP rappelle que les choix de méthode sont conditionnés par les transformations internes du champ scientifique – ici, en l'occurrence dans le domaine de l'économie –, les rapports de force qui s'y déroulent – ici entre économistes orthodoxes et hétérodoxes – et par les postures normatives de ses promoteurs à l'égard des luttes institutionnelles ayant pour horizon la définition des formes légitimes d'intervention de l'action publique.

4.4.3. La domination du paradigme endosystémique

Après avoir rappelé que les experts sont porteurs d'intérêts et de savoirs concurrentiels et que la promotion de la méthode découle pour une large part d'enjeux théorique, scientifique et institutionnel, nous achevons cette section en explicitant la manière dont l'évaluation de processus s'est imposée au sein du CNEFP aux dépens de l'évaluation d'impact. Bien loin d'une vision unifiée et non partisane de la régulation scientifique, l'orientation méthodologique du CNEFP est en partie le fruit d'une stratégie menée par une coalition d'experts engagés dans la défense d'une approche par les processus. Cette entreprise a connu un certain succès compte tenu de l'inexistence d'opposition et de l'attribution de ressources spécifiques.

La séquence des exposés – que nous avons décrite précédemment – a constitué un moment particulier dans la définition de l'approche évaluative du CNEFP, notamment en révélant les liens unissant Sandra Enlart, Bernard Gazier et Vincent Merle, à la fois sur le plan individuel et intellectuel. Ce groupe uni a défendu une approche globale et complexe des effets des politiques de formation professionnelle, marginalisant en retour les propositions méthodologiques de l'économètre, davantage tournées vers la mesure des effets « nets » des politiques :

> « Donc il y a eu trois exposés : celui de Bernard, celui d'Arnaud et celui de Vincent. Et là, très clairement, l'approche défendue par Arnaud était de dire que l'évaluation, ce n'est pas compliqué, il s'agit de faire des statistiques bétons ! Et là nous n'étions pas du tout sur la même longueur d'onde et c'était l'exposé de Bernard qui montrait qu'il fallait mélanger les approches, que les statistiques impliquaient aussi des choses derrière, etc. Donc, je pense qu'Arnaud s'est senti un peu marginalisé sur le plan méthodologique, et puis on se connaissait bien avec Vincent et Bernard, ça fait 40 ans que l'on se connait, bref, je pense qu'il y a eu à la fois du perso et idéologiquement, on n'était pas sur la même longueur d'onde ». (Sandra Enlart, Directrice d'E&P, présidente du CNEFP (2011-2016) ; Entretien février 2016, Paris).

Si ces exposés ont mis en lumière les lignes de fracture existantes entre les propositions méthodologiques, en particulier entre celles des deux économistes, il semble que la recherche de complémentarité entre les approches n'a pas été envisagée comme une voie de compromis. Au contraire, comme l'illustre l'extrait qui suit, leur opposition semble avoir primée sur leur conciliation :

> « Il y avait une rivalité. Une rivalité avec Arnaud Chéron, celui qui est parti. Il n'était pas spécialiste de ces politiques là, mais il avait une vision beaucoup plus générale. Et puis il a jeté l'éponge au moment précis où il s'est agi de choisir un thésard qui n'a pas été la personne que lui voulait faire passer, qui venait du Mans où lui était professeur. Il a très bien vu que le centre de gravité s'est orienté vers ce que je proposais moi alors que lui avec une vision des choses beaucoup plus technicienne, beaucoup plus proche de celle de Marc Ferracci. Finalement, il n'a pas eu le champ suffisant pour s'affirmer. Pour ça, il aurait dû se battre dans une position minoritaire, ce qu'il n'a pas voulu faire. » (Bernard Gazier, économiste, personnalité qualifiée du CNEFP (2011 – 2019) ; Entretien février 2016, Paris).

Ce fragment d'entretien donne un aperçu sur la nature « adversariale » de la relation entre les deux économistes, au moins au regard de l'une des deux parties. Ici, le socio-économiste disqualifie l'économètre en le considérant comme un « rival » ou bien en lui attribuant une vision « technicienne » – sous-entendu de limitée – des politiques de formation professionnelle. Il souligne par ailleurs sa position minoritaire au sein du groupe d'experts, y compris, de façon plus large, au sein de l'instance d'évaluation. Enfin, l'embauche d'un chargé d'études a été identifié comme un point de bascule conduisant l'économètre a quitté le CNEFP, faute de n'avoir pas pu y placer l'un de ses étudiants.

Ce dernier point a son importance dans la mesure où le choix d'un « chargé d'études » a conforté l'imposition d'une orientation évaluative par les processus dans le cadre du CNEFP. Deux candidatures, suggérées par Vincent Merle et Arnaud Chéron, ont été examinées par le secrétariat et la présidente du CNEFP d'abord, puis par les trois collèges ensuite. La première – c'est-à-dire la nôtre – a concerné un profil plus proche du pôle des sciences sociales, tandis que le second profil était plutôt orienté vers le pôle mathématique. Comme l'illustre l'extrait suivant, notre profil a retenu l'attention dans la mesure où il se rapprochait de certains critères en termes de « prise de recul » ou bien de « problématisation », légitimant en retour une certaine approche de l'évaluation :

> « Il nous fallait quelqu'un pour appuyer, pour prendre à la fois du recul et être dans l'opérationnel. C'était un choix qui s'insère dans une logique de structuration d'une conception de l'évaluation que l'on souhaitait faire passer en disant : vous voyez, ce n'est pas un 'chargé de missions' qui va nous pondre des lignes. La candidate d'Arnaud Chéron était très bien, mais ce n'est pas ce que l'on voulait. Elle avait une puissance de calcul très forte, une grande maîtrise des statistiques, mais justement on voulait plutôt quelqu'un des sciences sociales, qui sache problématiser nos demandes. Cet aspect est important car il aidait aussi à faire comprendre en termes d'affichage qu'on ne prend pas quelqu'un pour

> faire le boulot, mais qu'on prend un 'chargé d'études', en plus un doctorant pour réfléchir et s'inscrire dans la durée. » (Christophe Coriou, Directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, Medef, secrétaire du CNEFP (2011-2014), entretien 2016, Paris).

En définitive, si notre recrutement comme chargé d'études a précipité la défection d'Arnaud Chéron du CNEFP, c'est bien parce qu'il a symbolisé le profond déséquilibre entre une fraction d'experts largement dominante au sein de l'instance d'évaluation, promotrice d'une approche par les processus, et l'économètre du Mans, réduit à l'isolement et ne disposant pas des ressources suffisantes pour permettre l'introduction des méthodes économétriques et expérimentales dans le cadre méthodologique des futurs travaux.

4.5. Conclusion

Le travail d'organisation du dispositif d'évaluation initié par les partenaires sociaux a abouti à la mise en place d'une instance d'évaluation aux propriétés spécifiques. Disposant d'une large autonomie dans l'appropriation de son mandat, le CNEFP s'est attaché à conduire des projets d'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle. Dans cette perspective, ses membres ont tenu à conserver la maîtrise de leur propre agenda (choix des objets, mise en œuvre) afin de disposer d'une autonomie relative à l'égard des instances politique et gestionnaire. La « doctrine » du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), établissant notamment la construction d'une zone d'autonomie de l'évaluation comme condition de sa légitimité politique, a notamment servi de cadre de référence aux acteurs. Sur ce point, les experts ont largement contribué à la diffusion de ce modèle.

En outre, le CNEFP s'est doté d'un champ d'évaluation large, combinant à la fois les dispositifs et les politiques définis par la négociation interprofessionnelle et les actions menées par le FPSPP inscrites dans la convention triennale signée avec l'Etat. Nous retrouvons ici la trace des débats menés en amont de l'installation du CNEFP au cours desquels des approches distinctes du périmètre de l'évaluation ont été discutées par les organisations syndicales patronales et de salariés (gestionnaire et politique). Dans ce cadre, deux finalités principales ont été assignées aux travaux du CNEFP, une finalité « décisionnelle » visant à préparer les décisions du CPNFP, et une finalité « d'apprentissage » au profit des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques évaluées. Toutefois, malgré ces intentions, les membres du CNEFP ont évacué de leur champ

d'action la formulation de jugements évaluatifs sur les matériaux obtenus, domaine réservé aux instances politiques. Cette dissociation nette entre les discussions à caractère scientifique visant la production d'une information évaluative robuste d'une part, et celles à caractère politique portant sur l'efficacité des politiques menées d'autre part, a constitué un trait caractéristique de l'instance s'inscrivant à rebours du principe d'autonomie promue par le CSE.

Une seconde spécificité a concerné les procédures internes d'élaboration des commandes évaluatives. Comme l'a montré l'examen d'un cahier des charges, les projets d'évaluation n'ont pas impliqué une définition fine des périmètres d'étude. Bien au contraire. Le choix s'est plutôt opéré en faveur de l'adoption de périmètres larges, comprenant de façon non hiérarchisée les multiples questions à caractère généraliste formulées par les membres du CNEFP. Cette caractéristique fait écho à l'inscription des travaux dans une démarche méthodologique impliquant une délimitation progressive des cadres de référence de l'évaluation (hypothèses, variables) dans une logique d'apprentissage collectif (évaluation de processus ; Monnier, 1992). Les représentants des syndicaux patronaux et de salariés se sont accommodés de cette approche en raison de leur faible capacité à dégager un questionnement commun compte tenu de l'hétérogénéité des intérêts poursuivis et du caractère conflictuel qu'impliquait leur hiérarchisation.

Au niveau de son organisation interne, le CNEFP se distingue par l'importance donnée à la régulation scientifique, tant au niveau de l'animation que de l'encadrement méthodologique des travaux. Simultanément, le Medef a occupé un rôle central dans le fonctionnement du CNEFP en le dotant d'un secrétariat général tenu par l'un de ses permanents professionnels. Son profil (figure experte, forte légitimité), ainsi que ses contributions (administratives, conseils, intermédiations) ont pesé sur les processus de décision et la reconnaissance institutionnelle du CNEFP. À travers son action, ce représentant patronal a consacré le rôle du Medef en tant que « pilote » du déploiement de l'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Toutefois, malgré ce « portage » patronal, le fonctionnement du CNEFP est resté soumis à la mise à disposition des ressources logistiques et financières du FPSPP. Faute de reconnaissance juridique, aucune décision du CNEFP s'impose à l'égard du FPSPP qui demeure libre d'en garantir (ou non) l'effectivité. Dans cette configuration, le pouvoir normatif du CNEFP s'est avéré fortement limité, confiné à la force de représentation de ses parties contributrices et à leur capacité d'influence au sein des espaces de décision du FPSPP. Sur ce point, l'étude de

la composition syndicale du CNEFP a rappelé la diversité des mandats occupés par ses membres syndicaux, en pointant leur participation à de nombreuses instances paritaires et multipartites en charge de la définition et la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle. L'examen approfondi de ce réseau de relations a mis en évidence la forte concentration des mandats dans les instances gestionnaire (FPSPP, OPCA) et politique (CPNFP, CNFPTLV). Cette logique du multi-mandatement, qui est un trait caractéristique de l'environnement paritaire de la formation professionnelle, comporte à la fois ses limites et des potentialités. D'un côté, elle tend à brouiller les frontières de l'évaluation par rapport aux systèmes politique et gestionnaire, fragilisant en retour la légitimité politique de l'instance. De même, elle met en tension les représentants syndicaux et patronaux par rapport à leur capacité à s'investir dans les travaux, que ce soit pour des raisons de disponibilité ou de compétence. De l'autre, elle peut favoriser l'intégration des enjeux politiques dans le questionnement évaluatif des travaux, ou renforcer l'ancrage de l'instance au sein de son environnement institutionnel, en s'appuyant notamment sur un réseau stable de « relais ».

Outre l'exploration des ressorts de la composition syndicale du CNEFP, celle de la nature des relations entre acteurs a permis de souligner leurs comportements coopératifs. Ainsi, le soutien des experts aux travaux s'est caractérisé sous des angles variés : mise en relation avec d'autres instances d'évaluation (CNFPTLV, commission évaluation de Pôle emploi), formation du collectif aux outils de recherche (exposés), contribution à la régulation interne de l'instance (animation des débats) ou encore contribution à sa représentation officielle. De leur côté, les représentants syndicaux patronaux et de salariés ont assumé le rôle « d'intermédiaire » auprès des instances paritaires politique et gestionnaire, mais également celui « d'informateur » afin de relayer de l'information utile pour les besoins des travaux. Cette dimension coopérative a tenu à la combinaison de plusieurs facteurs renvoyant au caractère consensuel de l'évaluation, à l'existence préalable de liens d'interconnaissance entre les acteurs et à leur inscription dans une démarche collective de découverte de la pratique.

Toutefois, cette dynamique coopérative n'a pas gommé certains rapports de force dans la lutte pour la définition légitime de la méthode d'évaluation. Au sein du collège d'experts, des intérêts pluriels se sont exprimés. D'un côté, Bernard Gazier, socio-économiste, a promu une approche globale et complexe des effets de l'action publique et paritaire en matière de formation professionnelle continue. De l'autre, Arnaud Chéron, économètre, a davantage mis l'accent sur une approche ciblée des impacts nets de la formation professionnelle

continue. Cette confrontation a rappelé que les choix de méthode sont conditionnés par les transformations internes du champ scientifique. Dans le cas présent, le CNEFP a constitué un espace d'affrontement entre des experts partageant des visions distinctes des finalités de l'action publique en matière de formation professionnelle (correction des effets sélectifs du marché du travail versus fluidification du marché de l'emploi), impliquant la défense d'approches évaluatives difficilement conciliables (paradigme endosystémique versus paradigme expérimental ; pluralité des effets de l'action publique versus effets nets sur l'emploi). Au final, une « préférence collective » s'est exprimée en faveur de la proposition pluraliste du socio-économiste. Faute de compromis au plan méthodologique, cette situation a accentué l'isolement de ce dernier et précipité son départ de l'instance.

5. La mise à l'épreuve du travail d'évaluation : trois études de cas

Après avoir décrit la mise en forme de l'instance d'évaluation établie dans le domaine de la formation professionnelle continue, nous poursuivons la réflexion en portant le regard sur les processus concrets du travail d'évaluation. Visant à saisir les dynamiques d'institutionnalisation de l'évaluation sous l'angle ethnographique, la notion de travail occupe ici une importance heuristique majeure. Elle invite à saisir l'évaluation comme une activité à la fois située et finalisée, prise dans une tension entre production et création, entre la pure application mécanique de règles et de procédures et l'exercice d'une autonomie, à la fois permise et limitée par les institutions. Nous entendons ainsi nous déprendre d'une représentation irénique de sa production, en tenant compte de son indexicalité, de son ancrage dans un contexte. D'un côté, en tant qu'activité située, le travail d'évaluation place ses acteurs dans des situations toujours singulières, à partir desquelles ces derniers s'engagent, inventent des médiations (règles, pratiques…) et mobilisent des appuis forgés en situation, parfois notamment pour surmonter des difficultés et des obstacles. De l'autre, en tant qu'activité finalisée, le travail d'évaluation inscrit ces situations d'interaction dans une perspective de production de règles (procédures, routines, conventions…), porteuses de conséquences sur les différents acteurs et sur le fonctionnement de l'organisation.

Dans ce chapitre, nous analysons les situations qui ont caractérisé le travail d'évaluation du CNEFP entre 2011 et 2015, en particulier à travers : 1) l'élaboration de son programme de travail, 2) la conception de ses commandes d'évaluation, 3) la mise en place des procédures d'appel d'offres, 4) le processus de sélection des offres ainsi que 5) la déclinaison concrète des travaux. L'examen successif de ces séquences nous donne les moyens de comprendre les difficultés qu'implique le déploiement de la pratique d'évaluation face aux contraintes des structures et des modes d'action plus ou moins spécifiques à l'action paritaire dans le domaine de la formation professionnelle. Pour tenir compte de la temporalité dans laquelle le travail d'évaluation se déploie – sans négliger pour autant les rapports sociaux qui l'encadrent – nous combinons à cette approche situationnelle une étude processuelle de ce travail, à travers l'examen de trois projets d'évaluation réalisés de façon successive par le

CNEFP. Ces études de cas portent sur : 1) l'évaluation des usages de la période de professionnalisation en entreprise (2011), 2) l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les petites entreprises de 10 à 49 salariés (2012) et 3) l'évaluation des pratiques d'ingénierie de formation et de leurs effets sur les salariés les moins qualifiés (2013). Cette approche processuelle nous offre la possibilité de considérer le travail d'évaluation comme une « dynamique collective ouverte » (Midler, 1994) qui de manière collective et itérative, ouvre, dans certains cas, la voie à des mécanismes d'apprentissage organisationnel[191].

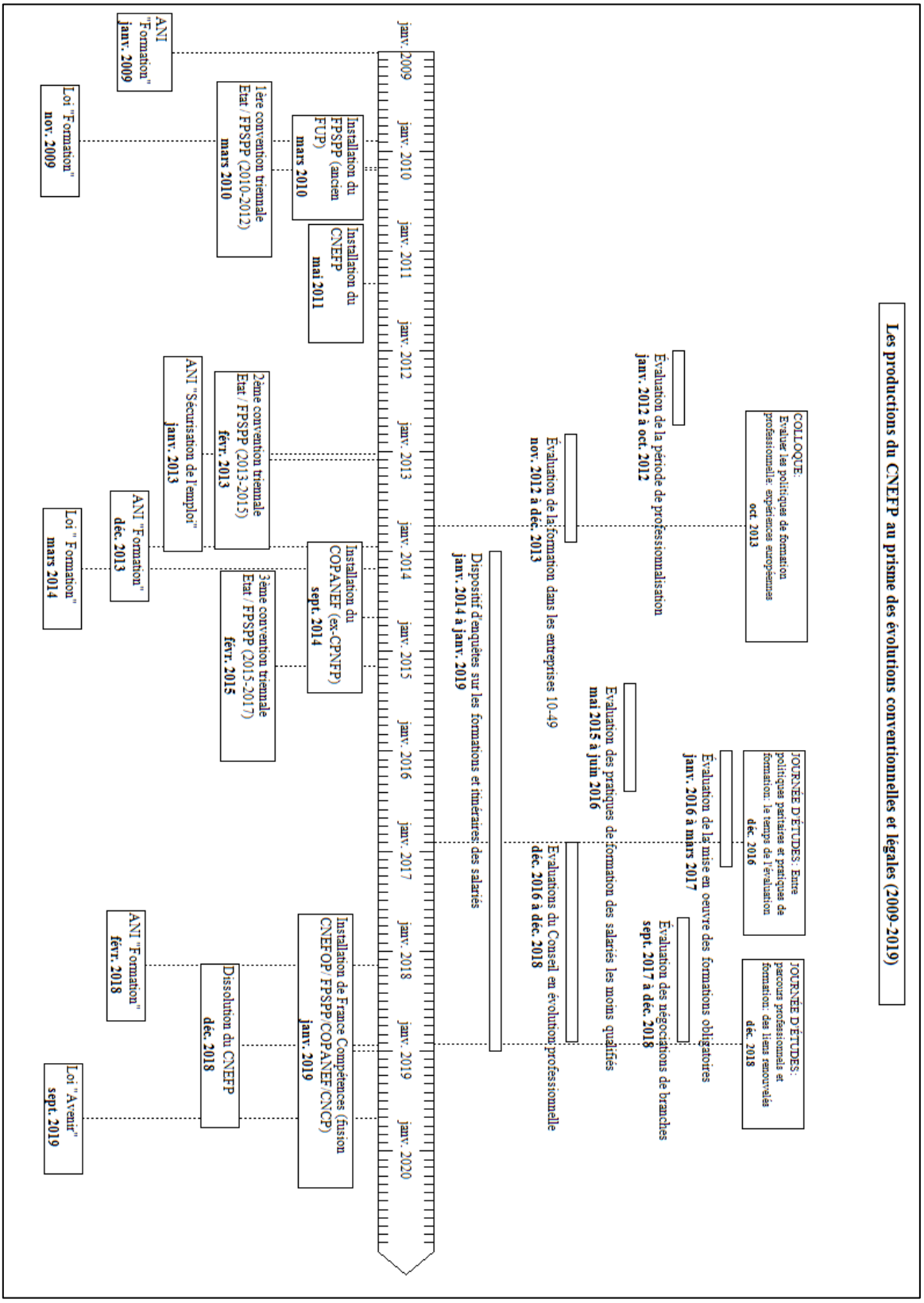
Pour saisir le travail d'évaluation sous l'angle de ses situations et de ses processus, nous empruntons une nouvelle fois à la démarche ethnographique ses apports heuristiques, en comptant à la fois sur l'exploitation distanciée des matériaux recueillis au cours de notre enquête (comptes rendus de séance, rapports d'activité, notes internes, entretiens semi-directifs, cahier des charges, rapports d'évaluation…), ainsi que sur l'examen critique de notre propre rôle d'enquêteur engagé dans les interactions inhérentes aux activités étudiées.

Dans une première partie, nous portons le regard sur le processus de « mise à l'agenda » des objets de l'évaluation tout en explicitant les « problématiques paritaires » qui ont présidé à leur prise en compte. Dans ce cadre, nous mettons au jour la diversité des problématiques,

[191] Selon Argyris et de Schön (2000, 2002), l'apprentissage organisationnel est possible « lorsque les individus d'une organisation se trouvent confrontés à une situation problématique et qu'ils entament une investigation au nom de l'organisation. Ils constatent un écart surprenant entre les résultats espérés et les résultats obtenus, et répondent à ce constat par un processus de réflexion et d'action qui les conduit à modifier leurs représentations de l'organisation ou leur compréhension des phénomènes organisationnels, et à restructurer leurs activités de manière à rapprocher les résultats des attentes, changeant ainsi la théorie organisationnelle d'usage » (Argyris, Schön, 2002, 39). Les deux auteurs distinguent deux niveaux d'apprentissage principaux. Le premier, « *single loop learning* », correspond à un apprentissage organisationnel qui modifie les stratégies d'action ou les paradigmes qui sous-tendent les stratégies, mais sans modifier les valeurs de la théorie d'action. Le second, « *double-loop learning* », correspond à un apprentissage qui induit un changement des valeurs de la théorie d'usage, mais aussi des stratégies et de leurs paradigmes. Dans la continuité de ces travaux, Christophe Midler (1944) a parlé d'apprentissage « normal » pour souligner cette fonction d'apprentissage allant du collectif institué vers lui-même, proche du « *single loop* », et de « changement de paradigme » pour mettre l'accent sur la recomposition des acteurs sur de nouveaux objets, semblable au « *double-loop* ». Dans ce chapitre, nous ciblons quelques formes d'apprentissage collectif dans la pratique de l'évaluation, sans toutefois prétendre à les classer par degré de révision des savoirs partagés. Cette perspective analytique aurait supposé un travail de recherche spécifique, dont notre contribution ne constitue qu'un linéament. Toutefois, ceci ne nous interdit pas de penser que la plupart des apprentissages que nous repérons ici sont davantage à considérer comme « normaux ».

oscillant entre enjeux de pilotage, quête de légitimité, régulation (financière et politique) et apprentissage de l'évaluation. Cette exploration nous conduit dans le même temps à souligner les tâtonnements et les retours en arrière opérés en termes de planification de travaux au regard de l'instabilité des relations entre le CNEFP et le FPSPP. Dans une seconde partie, nous étudions le travail de fabrication des demandes évaluatives du CNEFP en procédant à une analyse comparative et chronologique des trois chantiers d'évaluation évoqués précédemment. À partir d'une grille d'analyse commune, nous tentons de repérer les évolutions et les permanences qui ont marqué ce travail singulier, notamment sous l'angle des procédures, des modes de questionnement et des choix de méthode. Dans une troisième partie, nous analysons les procédures d'appel d'offres initiés par le CNEFP en prévision de la réalisation des travaux et de leur prise en charge financière par le FPSPP. Cette séquence de travail – rarement évoquée dans la littérature sur l'évaluation – invite à considérer les modes d'articulation entre le CNEFP et le FPSPP. À partir de l'analyse comparative et chronologique des chantiers d'évaluation, nous parvenons à cerner la dégradation progressive et durable des liens unissant ces deux instances, en particulier sous l'angle du financement des travaux. Toutefois, dans le même temps, nous soulignons l'éclosion de routines organisationnelles visant la mobilisation des ressources professionnelles du FPSPP au profit du CNEFP. Dans une quatrième partie, nous considérons les processus d'évaluation des offres en explicitant les critères latents fondant le choix des équipes d'évaluation. À partir de nos trois études de cas, nous tentons d'éclairer les motifs qui ont rendu certains critères prioritaires, tout en explicitant leur évolution au fil des travaux. Nous montrons que les critères évoluent selon les difficultés rencontrées au fil des travaux par les acteurs sociaux. Enfin, dans une cinquième et dernière partie, nous nous attachons à décrire le déroulement concret du pilotage des travaux. L'examen des trois études de cas nous conduit à souligner la multiplicité des obstacles techniques et sociaux rencontrés par les équipes d'évaluation mandatées tout au long des différents travaux. Cette exploration met en avant la fragilité et l'incertitude des démarches engagées compte tenu de l'ampleur des attentes et des spécificités d'acteurs et de contextes.

Figure 6: les productions du CNEFP au prisme des évolutions conventionnelles et légales (2009-2019)



5.1. Le programme de travail du CNEFP : du choix des objets aux problèmes paritaires

Afin de débuter notre exploration des modalités concrètes de production de l'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle, nous proposons dans cette section de nous pencher sur les processus de « mise à l'agenda » des objets de l'évaluation. Entre mai et juillet 2011, les membres du CNEFP ont conçu leur premier programme de travail, y intégrant deux dispositifs de formation professionnelle (la période de professionnalisation (PP) et le congé individuel de formation (CIF)) ainsi que deux thématiques d'étude relatives à la formation professionnelle dans les petites entreprises (PE) et l'accès à la formation des salariés dits « les moins qualifiés » (SMQ). L'élaboration de ce programme n'est pas le produit d'une simple expression spontanée de « demandes sociales », ni même la traduction stricte de « priorités politiques ». Elle met en scène l'explicitation de « problématiques paritaires » pour lesquelles l'évaluation a été considérée comme pertinente car susceptible d'apporter quelques solutions pratiques. Dans cette perspective, nous examinons les différents objets sélectionnés, ainsi que leur hiérarchisation, afin de mettre au jour la diversité de ces problématiques, qui renvoient tout à la fois à des enjeux de pilotage des politiques paritaires, de reconnaissance institutionnelle, d'élaboration de vision commune et d'apprentissage de la conduite de l'évaluation.

Pour appréhender ces processus, nous retraçons les termes des débats qui ont conditionné le repérage des objets, notamment en nous appuyant sur l'analyse de nos entretiens menés auprès des acteurs sociaux engagés dans le processus. Dans certains cas, nous replaçons les débats en contexte afin de souligner les contraintes de l'organisation paritaire sur le processus de mise à l'agenda.

Dans un premier temps, nous explicitons les motifs qui ont présidé à l'inscription de la PP et du CIF dans le programme de travail du CNEFP. Nous mettons en lumière les enjeux de maîtrise de l'évaluation (périmètre, résultats), de légitimité institutionnelle et de pilotage des politiques paritaires de formation professionnelle. Dans un second temps, nous précisons le choix des deux thématiques retenues (PE et SMQ) en restituant les « intérêts » des représentants syndicaux de salariés et d'employeurs. Nous replaçons ces thématiques au regard des priorités politiques définies dans le cadre de la négociation interprofessionnelle de 2009 et nous soulignons leur caractère relativement consensuel. Dans un troisième temps, nous caractérisons la hiérarchisation des objets sélectionnés. Dans ce cadre, nous mettons en

lumière l'enjeu d'apprentissage collectif de la conduite de travaux d'évaluation. Enfin, dans un quatrième et dernier temps, nous explicitons les conditions qui justifient le retrait du CIF du programme de travail du CNEFP.

5.1.1. La période de professionnalisation (PP) et le congé individuel de formation (CIF) : entre maîtrise des travaux, quête de légitimité et pilotage des actions

Le premier programme de travail du CNEFP a inclus deux dispositifs de formation continue, respectivement portés par les collèges de salariés et d'employeurs : le congé individuel de formation (CIF) et la période de professionnalisation (PP). Quels motifs ont conduit les représentants syndicaux de salariés et d'employeurs du CNEFP à privilégier ces objets ? Pour traiter de cette question, nous restituons ici deux extraits d'entretiens, menés respectivement auprès du secrétariat général du CNEFP et du représentant FO du collège salariés, qui expriment avec plus ou moins de netteté les enjeux liés au choix de ces objets.

Questionné sur l'élaboration du premier programme de travail du CNEFP, le secrétaire de l'instance a indiqué que le caractère essentiellement paritaire de la PP et du CIF, c'est-à-dire le fait qu'ils soient définis et mis en œuvre par les partenaires sociaux dans le cadre de leurs institutions paritaires (CPNE, OPCA, FONGECIF), a constitué un motif important de sélection :

> « Le but était de se dire : est-ce que les dispositifs portés par les partenaires sociaux ont un sens ? Qu'est-ce que l'on a comme dispositif ? Et bien, on fait vite le tour : le CIF et la période de pro. Le contrat de professionnalisation, on aurait pu, mais l'on voit bien que ce dispositif est en partie réapproprié par la sphère publique avec l'alternance donc on n'est pas tout seul à le piloter. Donc, où est-ce que l'on administre ? On peut réduire les dispositifs à la PP et au CIF (…) La période de professionnalisation, on décide des orientations politiques, c'est le conseil d'administration de l'OPCA qui décide des orientations politiques du dispositif. Après les entreprises se l'approprient … Le CIF, c'est pareil. Ce sont les administrateurs paritaires qui décident de comment c'est financé. Donc là, ce sont vraiment des outils paritaires. » (Christophe Coriou, Directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, MEDEF, secrétaire du CNEFP (2011-2014), entretien 2016, Paris).

Dans un contexte d'installation du CNEFP, ce choix a reflété une certaine volonté de « maîtrise » du déroulement des premiers travaux, notamment en circonscrivant leur périmètre à des domaines « réservés », à distance de l'intervention publique :

> « A mon avis, vu de ma fenêtre, l'effet déclencheur était de prendre quelque chose que l'on pouvait évaluer qui est dans notre champ, pas se polluer avec les autres, dans un premier temps, parce que si on va évaluer un dispositif où il y a des intervenants extérieurs de la sphère publique ou autre dans le pilotage on va être perdu. Il faut que ce soit propre à nos dispositifs. » (*Ibid*.)

Cette recherche de maîtrise s'est exprimée sous d'autres formes, notamment à travers l'anticipation des réponses apportées au terme des travaux. Selon le représentant syndical de FO, la sélection du CIF a pu s'entendre comme un vecteur de (re)légitimation de l'action paritaire :

> « Dans le cas du CIF, on savait que cela allait produire de bons résultats parce que l'on venait de l'enquêter. Et l'objectif était bien de dire que dans ce que l'on fait, il y a des choses qui fonctionnent. Bon, c'est un peu en défensive mais un moment, quand on entend les ANI, c'est nul, ça ne marche pas, c'est uniquement fait pour organiser les organisations syndicales, prendre le risque d'aller sur un dispositif où l'on ne sait pas ce que cela va donner, c'est risqué. On s'est dit qu'au moins avec le CIF, on sait que cela va produire de bons résultats » (Nicolas Faintrenie, Conseiller technique formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), entretien, 2015, Paris)

La sélection de la PP a relevé d'une autre logique. Selon le secrétaire du CNEFP, ce choix a répondu à un besoin de suivi des réalisations à des fins de pilotage du dispositif. Ce qu'il importe de noter, c'est que l'inscription de la PP à l'agenda d'évaluation a reposé au préalable sur l'établissement d'un diagnostic commun entre partenaires sociaux :

> « On ne connaissait rien sur la période de professionnalisation. […] C'était un dispositif à la main de chaque OPCA, de chaque branche professionnelle. On ne savait absolument pas ce qui se passait dedans. A quoi cela servait ? Y avait-il des phénomènes de substitution au plan ? Quels effets ? On avait un point de désaccord global entre organisations patronales et syndicales ou plutôt tout le monde s'accordait pour dire que la période de pro était une modalité de financement du plan de formation. Alors que ce n'était pas l'objet de la période de pro. Son objet était la certification, la durée dans l'emploi, etc. » (Christophe Coriou, Directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, MEDEF, secrétaire du CNEFP (2011-2014), entretien 2016, Paris).

Selon le représentant syndical de FO, le choix de la PP – et du CIF – a tenu par ailleurs à l'ancienneté du dispositif, offrant en retour de la « matière » à l'évaluation :

> « Les périodes de professionnalisation étaient intéressantes parce que c'était une création de 2003, il y avait eu une période de montée de prise en charge, on savait que cela avait produit quelques résultats, qui n'étaient pas forcément bons,

> mais qu'en tout cas, il y avait matière à évaluation. Du coup, dès le départ, dès que l'on a vu les dispositifs, on s'est dit qu'il fallait regarder le CIF et la PP… sur le CIF on n'est pas sûr, la PP, il y a là un bon sujet d'évaluation, même s'il sera moins flatteur que si l'on évaluait le CIF. » (Nicolas Faintrenie, Conseiller technique formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), entretien, 2015, Paris).

Au terme de cet examen, nous pouvons retenir trois principaux motifs qui justifient l'introduction du CIF et de la PP dans le premier programme d'évaluation du CNEFP.

La première raison tient au caractère paritaire de ces dispositifs. L'accent a été mis sur leur origine conventionnelle et leur mise en œuvre par des institutions paritaires professionnelles (OPCA, branches professionnelles) ou territoriales (Fongecif). Si ce critère fait écho à la mission principale du CNEFP[192], il se justifie par ailleurs par la volonté de maîtrise des partenaires sociaux de leurs propres travaux d'évaluation. Cette logique s'exprime par la circonscription des périmètres aux domaines de compétences des acteurs des politiques paritaires et par l'anticipation (partielle) des résultats des travaux, comme l'a montré l'exemple du CIF.

Une deuxième raison tient à l'enjeu de reconnaissance institutionnelle. En la matière, le CIF fournit un bon exemple. En 2010, le FPSPP a réalisé une enquête nationale portant sur l'impact du CIF sur le devenir de ses bénéficiaires. Conçue pour valoriser et structurer les actions menées par les Fongecif alors mis en cause[193], cette enquête a délivré des résultats résolument positifs, confortant le CIF comme « un dispositif phare de la sécurisation des trajectoires professionnelles » et « un outil de la seconde chance » (FPSPP, Ambroise Bouteille, 2010). En proposant d'inscrire ce dispositif dans le programme de travail du CNEFP, les représentants syndicaux de salariés ont anticipé les résultats positifs des travaux à mener afin d'appuyer leur stratégie de légitimation du rôle des Fongecif. Ce projet « d'évaluation-plaidoyer pro domo » s'entend comme une « dérive » selon certains auteurs (Monnier, 1992). Toutefois, dans le cas présent, il traduit le comportement défensif des acteurs syndicaux face aux critiques formulées par les pouvoirs publics – mais aussi par les organisations patronales – à l'encontre de ce dispositif.

---

[192] « Mener ou faire mener tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle ».

[193] Dans son rapport de 2008 portant sur « l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF, FAF), l'IGAS a souligné : « Les Fongecif n'assument pas une égalité de traitement des salariés en matière d'accès au congé formation » (p.24).

La troisième raison concerne le contrôle des ressources paritaires. Contrairement au CIF et son enquête nationale, la PP était un dispositif peu connu au niveau national et interprofessionnel. Cette situation tient à la spécificité des dispositions conventionnelles et légales de ce dispositif conférant à la négociation de branche une place centrale dans sa définition et sa mise en œuvre. Dans le même temps, alors que la PP faisait l'objet d'un financement dédié dans le cadre d'un appel à projets du FUP[194] et du FPSPP, les administrateurs de l'organisme gestionnaire ont suspecté un « détournement » du dispositif par rapport à son usage premier, à savoir « favoriser par des actions de formation le maintien dans l'emploi[195]». Cette « suspicion » était partagée au sein des instances paritaires nationales (FPSPP, CPNFP). Au regard de ces éléments, l'évaluation de la PP a été saisie comme une opportunité de contrôle de son usage par les branches professionnelles au regard des objectifs fixés au plan national et interprofessionnel.

En définitive, derrière la sélection du CIF et de la PP comme objets à évaluer, les membres du CNEFP – en particulier ses collèges salariés et employeurs – ont visé différents enjeux : cibler leurs travaux sur des dispositifs de formation essentiellement paritaires afin d'en conserver la maîtrise ; favoriser des dispositifs susceptibles de légitimer les institutions paritaires face aux critiques externes ; renforcer la capacité de régulation (contrôle, suivi) de la gouvernance paritaire des dispositifs nationaux mis en place par les institutions paritaires de branche (CPNE, OPCA).

---

[194] Fonds Unique de Péréquation.

[195] Ce constat partagé entre partenaires sociaux n'est pas dissociable des critiques formulées en 2010 par la Cour des comptes sur la *Période de professionnalisation*. Dans son rapport annuel la Cour précise que « faute d'un ciblage suffisamment précis, la période de professionnalisation n'a pas réussi à trouver sa place au sein des dispositifs de formation. Aujourd'hui rien ne permet d'affirmer que les dépenses qui lui ont été consacrées ont effectivement été orientées vers les publics ou objectifs identifiés comme prioritaires dans l'accord national interprofessionnel de 2003 […], la question de la légitimité de ce dispositif […] ne peut manquer d'être posée » (Cour des comptes, 2010, 545). En conclusion, la Cour a recommandé la « réévaluation » de la place de la période dans les dispositifs de formation en alternance, notamment à partir « *du ciblage beaucoup plus strict sur des publics ou des objectifs prioritaires* » (*ibid.* 548).

5.1.2. Les « petites entreprises » et les « salariés les moins qualifiés » : des thèmes d'étude relativement consensuels

Outre la prise en compte du CIF et de la PP, deux thématiques ont été inscrites à l'agenda d'évaluation. La première, suggérée par la partie patronale, a concerné « *la formation professionnelle dans les TPE / PME* ». La seconde, émise par la partie syndicale, a visé « *la formation professionnelle pour les salariés faiblement qualifiés* »[196]. La perspective que nous développons ici est de comprendre le choix de ces thématiques au regard des enjeux liés à la négociation de l'ANI de janvier 2009. Notre propos s'appuie sur l'analyse de comptes rendus issus des séances de l'instance d'évaluation.

De mai à juillet 2011, les débats visant l'élaboration du programme du travail du CNEFP ont fait émerger deux thématiques spécifiques.

La première a concerné celle des politiques de formation dans les petites entreprises (PE). Cette proposition a été avancée par le collège d'employeurs, considérant que les réflexions menées en la matière demeuraient « *trop simplistes au regard de leur grande diversité* ». Pour la CGPME notamment, « *ces entreprises étaient souvent stigmatisées en matière de formation continue car trop souvent confondues au modèle de la grande entreprise* ». Pour l'organisation patronale, l'intérêt d'une évaluation était de souligner que « *les petites entreprises se caractérisent par des usages spécifiques des dispositifs conventionnels facilitant l'accès à la formation des salariés* ». Cet argumentaire a recueilli un avis favorable des autres membres du CNEFP en faveur d'une évaluation portant sur « *la diversité des pratiques de formation dans ces entreprises susceptibles d'expliciter le faible taux d'accès à la formation professionnelle pour certains salariés* ».

La seconde thématique a porté sur l'accès à la formation des « salariés les moins qualifiés » (SMQ). Introduite lors des échanges par le représentant de la CFTC, l'idée affichée était de pouvoir apprécier, sous l'angle de l'évaluation, l'effectivité de l'un des objectifs majeurs fixés dans le préambule de l'ANI du 5 octobre 2009, à savoir « *progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle* ». De façon complémentaire, la CGT a proposé l'évaluation de la contribution du FPSPP « *au*

[196] Nous reprenons ici sciemment les catégories construites par les acteurs au début de leur réflexion. Nous verrons par la suite que leur caractère générique a un sens au regard du processus d'élaboration de l'agenda évaluatif.

financement des actions de qualification et de requalification des salariés et des demandeurs d'emploi », tel que défini dans l'article 164 du même accord. Ces propositions ont suscité de nombreuses questions concernant le périmètre des investigations à mener : « *Qu'induit la mise en œuvre de moyens spécifiques pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi ? Qu'induit l'objectif de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de la vie professionnelle ? Comment mesurer l'efficacité des appels à projets du FPSPP pour ces publics cibles ? Comment appréhender la mutation des OPCA sous l'impulsion des politiques de branches ?* ». Au terme de leurs échanges, les membres du CNEFP ont opté pour un périmètre large d'investigation visant à « *identifier la modification des pratiques des OPCA et des entreprises avec la mise en œuvre des fonds paritaires mutualisés, notamment en provenance du FPSPP, destinés à ces publics* ».

Plusieurs raisons justifient le choix de ces thématiques. D'abord, il est à noter une parité dans la formulation des pistes de travail. La partie patronale a suggéré l'objet de la petite entreprise tandis que la partie salariée a proposé l'objet de l'accès à la formation pour les salariés les moins qualifiés. Ensuite, la nature des thématiques est significative si l'on considère les thèmes qui ont suscité un large consensus lors de la négociation interprofessionnelle. Dans les deux cas, la petite entreprise et les salariés les moins qualifiés ont été identifiés comme des cibles prioritaires de l'action paritaire de formation continue. D'un côté, les signataires de l'ANI du 5 octobre 2009 ont ciblé les TPE/PME comme des entreprises peu formatrices – comparativement aux grandes entreprises – mais porteuses d'un gisement d'emplois important, justifiant leur ciblage dans le cadre des négociations de branche et du reploiement de l'offre de services des OPCA[197]. De l'autre, les signataires de l'ANI de 2009 ont convenu de « renforcer les politiques en faveur de la qualification des salariés dont le déficit de formation fragilise le maintien ou l'évolution dans l'emploi » [article 113 de l'ANI du 5 octobre 2009]. Confrontés au constat récurrent des inégalités d'accès à la formation et de leur acuité pour les moins qualifiés, les négociateurs de l'accord en ont également fait un enjeu de la négociation de branche ainsi qu'une modalité des priorités de financement par l'OPCA. De plus, les négociateurs ont esquissé dans l'ANI de

[197] La connaissance des dispositifs de formation et de leurs modalités de prise en charge par les dirigeants de TPE / PME a été inscrite comme un thème de la négociation de branche. Par ailleurs, le renforcement des OPCA, en particulier en matière d'accompagnement et de conseil auprès des petites entreprises, a été inscrit comme un axe majeur de la réforme de ces organismes.

2009 une catégorisation des personnes dites de faible niveau de qualification ou éloignées de l'emploi[198]. Une innovation conventionnelle a également résidé dans l'inscription aux missions du FPSPP d'un axe stratégique visant le financement d'actions de formation concourant au « renforcement du maintien et de l'évolution dans l'emploi des salariés les plus fragiles ».

En résumé, les thématiques ont été sélectionnées de façon paritaire et un consensus a été trouvé en faveur de leur exploration sur la base d'un périmètre large. Leur choix souligne les enjeux de l'ANI du 5 octobre 2009 et les priorités de l'action paritaire de formation, à savoir le développement de la formation dans les petites entreprises et le renforcement de l'accès à la formation des salariés les moins qualifiés. Dans les deux cas, les membres du CNEFP ont inscrit à leur agenda d'évaluation des objets d'évaluation peu clivants suscitant une convergence des intérêts entre les organisations patronales et syndicales.

5.1.3. Un ordre des priorités comme logique d'apprentissage de l'évaluation

La fixation d'un ordre de réalisation des travaux a constitué un enjeu pour le collectif étant donné la nouveauté de l'exercice. En priorisant d'abord l'évaluation d'un dispositif paritaire puis ensuite celle d'une thématique, les membres du CNEFP se sont inscrits dans une logique d'apprentissage collectif de leurs missions. L'ordre de priorité des travaux a répondu d'une logique de progression dans la complexité des objets à évaluer. En privilégiant l'évaluation préalable d'un dispositif paritaire de formation, les membres du CNEFP ont souhaité entamer leurs travaux sur la base d'un objet d'évaluation aisément

[198] L'article 16 de l'ANI du 5 octobre 2009 mentionne notamment : « Afin de favoriser l'insertion professionnelle des personnes de faible niveau de qualification ou les plus éloignées de l'emploi, le salarié en contrat de professionnalisation peut bénéficier, avec l'accord de l'entreprise, d'un accompagnement spécifique par un tuteur externe lorsqu'il entre au moins dans une des catégories suivantes : – être sans qualification ou de qualification de niveaux VI ou V ; – être titulaire d'un revenu financé par un fonds de solidarité ; – avoir bénéficié d'un contrat aidé ou d'un contrat unique d'insertion ; – avoir été suivi par un référent avant l'entrée en contrat de professionnalisation; – n'avoir exercé aucune activité professionnelle à plein temps et en contrat à durée indéterminée au cours des 3 années précédant la signature du contrat. Un accord de branche ou un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires de l'accord constitutif d'un OPCA interprofessionnel peut définir des cas supplémentaires d'accès à l'accompagnement. »

cernable et compris de tous. D'emblée, les thématiques ont été jugées trop complexes pour initier le lancement des travaux :

> « On souhaitait étudier d'abord un dispositif des partenaires sociaux […] et ensuite une seconde étude un peu plus large, moins collée aux dispositifs partenaires sociaux, mais une étude qui concerne la formation professionnelle, et le monde de l'entreprise avec un lien avec les politiques paritaires. Donc on évalue l'un de nos dispositifs, et ensuite on évalue quelque chose de plus large au regard des objectifs que l'ANI avait pu fixer. (Nicolas Faintrenie, Conseiller technique formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), entretien 2015, Paris).

Si l'examen d'un dispositif paritaire de formation a semblé fournir un cadre favorable pour entamer les travaux de la nouvelle instance, c'est notamment pour soutenir une dynamique collective d'apprentissage. Comme le souligne l'extrait ci-dessous, la période de professionnalisation a été considérée comme un chantier suffisamment « apprenant » pour les membres du CNEFP :

> « Deux thèmes ont été effectivement conservés. Et là, on a créé un ordre et on s'est dit que si on commençait par la période de pro, ce serait plus apprenant pour nous, plus simple comme objet, que de se prendre tout de suite les bas niveaux et les petites entreprises où on savait bien que l'on allait avoir des problèmes de définition des objets (…) On allait s'essayer pour la première fois sur quelque chose où nous avions tous la même définition, la même vision, la même compréhension. L'objet même semblait plus facile à cerner. Il ne faut pas oublier que l'on n'avait jamais rien fait auparavant. Et puis la période de professionnalisation apparaissait comme quelque chose appartenant aux partenaires sociaux. Alors que si tu prends TPE, tout le monde, ça relève de tout. La période de pro était quelque chose de plus identifié comme "partenaires sociaux". » (Sandra Enlart, Directrice d'E&P, présidente du CNEFP (2011-2016), entretien février 2016, Paris.)

Outre la vérification de son usage par les branches professionnelles, un intérêt à évaluer la PP s'est donc exprimé au regard de son caractère prescrit et univoque. En effet, créée par l'ANI du 5 décembre 2003 et reprise par la loi du 4 mai 2004, définie dans le cadre de l'ANI du 5 octobre 2009[199] et reprise dans le Code du travail[200], la PP est régie par des dispositions conventionnelles et légales qui définissent précisément l'ambition du dispositif (favoriser par des actions de formation le maintien dans l'emploi), ses conditions d'accès (salariés dont

[199] Article 34 à 39 de l'ANI du 5 octobre 2009.

[200] Article L.6323 – 1 à L.6324-10, D.6324-1 à D.6324-7 du Code du travail.

la qualification est insuffisante, femmes en reprise d'activité professionnelle après un congé maternité…), ses finalités (acquisition d'une qualification, participation à une action de formation) et son déroulement (personnalisation des parcours de formation, alternance, évaluation…). Ainsi, la PP a été jugée comme un objet d'évaluation « apprenant » car aisément cernable et particulièrement bien défini.

En définitive, la hiérarchisation du programme de travail du CNEFP a visé la poursuite d'un apprentissage collectif de la conduite de l'évaluation. Les membres de l'instance ont ciblé un objet d'évaluation « apprenant » pour initier leurs travaux afin de garantir une appropriation progressive de leurs nouvelles missions. Considéré comme plus précis et compréhensible, l'objet « PP » a été désigné comme un terrain de choix pour entamer les travaux. A l'inverse, les thématiques ont été considérées comme des objets (encore) trop complexes étant donné le travail de délimitation de leur périmètre d'étude.

5.1.4. Le retrait du CIF du programme de travail : une faible coordination des instances, une délimitation fragile des compétences

Comme nous venons de le montrer, les membres du CNEFP ont élaboré un programme de travail comprenant l'évaluation de deux dispositifs paritaires de formation (la PP et le CIF) et de deux thématiques d'étude (la formation dans les petites entreprises et l'accès à la formation des salariés les moins qualifiés), faisant écho à des priorités politiques plutôt consensuelles entre acteurs des politiques paritaires. Cette feuille de route est le produit d'une délibération entre les trois collèges du CNEFP bénéficiant d'une large adhésion en termes de mise en œuvre. Toutefois, malgré son adoption, son contenu a connu une révision partielle avec l'évacuation du CIF comme objet d'évaluation. Ce retrait a résulté du souhait du FPSPP de conserver la maîtrise de son propre instrument d'enquête du dispositif en vue de consolider sa fonction d'animation du réseau des Fongecif. Il a reflété en retour la faible coordination entre les instances et l'instabilité des rôles en termes d'étude et d'évaluation.

En 2010, dans le but d'impulser la création d'un réseau national des Fongecif, le FPSPP a initié une « enquête nationale de l'impact social du Congé Individuel de Formation » (CIF), visant notamment à mesurer les effets de l'action sur les bénéficiaires un an après leur

formation et leur accompagnement par les Fongecif et le Faf TT[201]. En complément des enquêtes régionales déjà menées auparavant par certains Fongecif, en particulier dans le cadre de leur Observatoire commun des Transitions Professionnelles (OTP) (Dorgère, 2012), cette enquête devait tout à la fois conforter le FPSPP dans son nouveau rôle d'animateur et valoriser les actions menées par les Fongecif dans un contexte de mise en cause[202]. Dès le démarrage, la réalisation de l'enquête a été confiée à un groupe de travail animé conjointement par le FPSPP et un cabinet d'études et associant les directeurs et les présidents des OPACIF. En 2010, le groupe de travail a contribué à l'élaboration du questionnaire de l'enquête. Des indicateurs communs ont été forgés entre les Fongecif sur la base d'un travail de recodage de leur système d'information afin de permettre la remontée de données homogènes. Le groupe de travail a participé à la définition d'un échantillon d'environ 14 000 bénéficiaires ainsi que des modalités d'administration du questionnaire. De février à mars 2011, le groupe de travail a confié l'administration de l'enquête et le traitement des données à un important institut de sondage. L'exploitation des questionnaires recueillis a duré deux mois (avril-mai) et les premiers résultats ont été présentés par la commission CIF en juin 2011 auprès des administrateurs du FPSPP.

Les résultats affichés de l'enquête ont été très nettement positifs[203]. Dans ce cadre, le Conseil d'administration (CA) du FPSPP a adopté à la quasi-majorité un plan national de communication. La promotion de l'enquête a sollicité une implication forte des

---

[201] Fonds d'assurance formation du travail temporaire.

[202] Dans son rapport de 2008 portant sur « l'évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF, FAF), l'IGAS a souligné : « Les Fongecif n'assument pas une égalité de traitement des salariés en matière d'accès au congé formation » (p.24).

[203] Conformément aux objectifs visés par l'ANI de 2009, l'enquête a montré que le CIF concerne prioritairement les ouvriers et les employés (80%), notamment les salariés faiblement qualifiés (60% sont de niveau VI, V ou IV). Le CIF a également été identifié comme « la » cause principale d'un changement positif dans l'évolution professionnelle de son bénéficiaire (80% sur la profession, 72% sur les responsabilités, 70% pour la progression dans la catégorie socioprofessionnelle). L'enquête a également conforté le CIF comme un « outil de la seconde chance », soulignant que 90% des formations suivies s'achevaient par l'accès à une qualification reconnue. L'enquête a également permis de valoriser l'accompagnement mené par les Fongecif auprès des bénéficiaires du CIF. Elle a souligné un « taux de satisfaction exceptionnel », avec 93% pour l'accueil et l'information, ainsi que le conseil et le suivi, et 94% pour la gestion administrative et financière des dossiers. En ce sens, l'enquête (ré)affirme explicitement la pertinence des Fongecif dans leurs missions d'information, de conseil et d'accompagnement dans le cadre des transitions professionnelles.

administrateurs du Fonds paritaire durant le dernier trimestre de 2011, en particulier sa présidence paritaire (communiqué de presse, plaquette de communication, conférence de presse). Par la suite, la commission CIF a examiné la possibilité de reconduire l'enquête l'année suivante. Comptant sur l'exploitation du matériau recueilli, la commission CIF a proposé au CA du FPSPP de « mener des études complémentaires sur des thématiques ou publics, permettant ainsi de diffuser de manière régulière des informations sur le dispositif CIF […] les prochains travaux proposés porteront sur : les services d'accompagnement des Fongecif, les salariés de TPE/PME, les seniors »[204]. En janvier 2012, ces propositions ont été validées par le CA du FPSPP de même que la reprise des travaux dans le cadre d'un groupe de travail paritaire *ad hoc*.

Le retrait du CIF du programme de travail du CNEFP s'inscrit dans ce contexte. Au départ, les membres du CNEFP ont envisagé deux pistes d'approfondissement de l'enquête : la première concernant la réalisation d'études complémentaires sur des « thématiques ou des publics cibles », la seconde visant la réalisation d'une enquête portant sur « le ciblage d'un public et son suivi dans l'ensemble des dispositifs »[205]. Cependant, l'adoption par le FPSPP de la poursuite des travaux dans le cadre d'un sous-groupe de la commission CIF a conduit le CNEFP à privilégier une voie alternative au profit « d'une logique d'évaluation distincte de la mesure d'impact du CIF ».

Cette série de décision – d'abord celle du FPSPP visant la reconduite de l'enquête dans le cadre d'un groupe paritaire *ad hoc*, puis celle du CNEFP de poursuivre ses travaux dans une logique d'évaluation – traduit la faible coordination entre ces ou les instances. D'un côté, le FPSPP n'a pas tenu compte du programme de travail du CNEFP au moment de sa décision (janvier 2012), malgré son élaboration au cours de l'année passée (mai - juillet 2011). De l'autre, le CNEFP n'a pas envisagé d'articuler ses travaux avec ceux du groupe de travail paritaire, privilégiant plutôt la recherche « d'une logique d'évaluation distincte »[206] à celle de l'organisme paritaire. Selon ce représentant de l'UPA, cette situation

[204] Extrait du relevé de décision du conseil d'administration du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels du 19 janvier 2012.

[205] Extrait du compte rendu du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle du 1er juin 2011.

[206] Et qui aboutira au final aux réflexions concernant le dispositif d'enquête longitudinal (DEFIS).

peut s'entendre comme le produit d'un contexte spécifique, marqué par l'imprécision des frontières des compétences expertes des deux instances :

> « Nous étions dans une période où les choses n'étaient pas posées. Je me souviens qu'on était encore en train de clarifier ce qui relevait du bilan, du suivi, de l'enquête, de l'évaluation. Je me souviens que durant cette période, ce n'était pas encore très clair, d'une part politiquement y compris du côté MEDEF, mais on disait que l'évaluation, c'était le CNE, point barre. Selon moi, ce dispatching est l'héritage aussi de la date de mise en œuvre du CNEFP, où des coups étaient déjà partis côté FPSPP, cela peut être une raison valable. Je me souviens donc que les choses étaient bancales à cette période. » (Mohamed El Barqioui, conseiller technique chargé de la formation à l'UPA (devenue U2P), membre du CNEFP (2011-2016), administrateur au CA du FSPPP (2011-2016), entretien mars 2014, Paris).

En définitive, le retrait du CIF du programme de travail du CNEFP a pointé la faible coordination entre l'instance d'évaluation et le FPSPP, en particulier dans un contexte de définition des compétences expertes (suivi, enquêtes, évaluations) entre ces deux instances. Installé en 2011, le CNEFP a élaboré son programme de travail dans un contexte de mise en place des missions du nouveau fonds paritaire. Soumis à ses propres impératifs en termes d'évaluation, l'organisme de gestion a amorcé dès sa création en 2010 un dispositif d'enquêtes nationales portant sur le CIF[207] dans le but de soutenir sa fonction d'animation du réseau des Fongecif. Dans ce cadre, le FPSPP a tenu à conserver la maîtrise de ce dispositif, en confiant la conduite des travaux à un groupe de travail paritaire *ad hoc*. Ce choix n'a pas pris en compte l'intention du CNEFP de se saisir du CIF comme objet d'évaluation. En retour, le CNEFP a écarté ce projet en recherchant une voie alternative.

5.2. La commande d'évaluations : du travail aux apprentissages

La conception de la commande d'évaluations est une étape clef du processus d'évaluation puisqu'elle aboutit à la formulation des interrogations inaugurales et à la formalisation des principaux jalons méthodologiques répondant à la fois aux enjeux locaux et aux spécificités socio-économiques de la politique. Bien que ce « travail » conditionne pour une large part le processus d'évaluation dans son ensemble, son examen demeure (encore) bien souvent limité en matière d'évaluation des politiques publiques.

[207] D'autres enquêtes ont suivi, notamment portant sur le contrat de professionnalisation (CP) en 2014.

Dans le champ de la formation professionnelle, rares sont les travaux qui considèrent son déroulement en tant que tel, c'est-à-dire au regard de ses conditions de production. Ceux qui portent sur l'institutionnalisation des dispositifs nationaux et régionaux d'évaluation fournissent en la matière des informations éparses. Certains rappellent les tensions (conflits de légitimité, ambigüités) qui caractérisent la demande d'évaluation, en particulier au sein d'une instance pluraliste (Richard, Verdier, 2004). D'autres évoquent les enjeux (politiques, économiques, territoriaux) qui sous-tendent le questionnement de départ (Braconnier, 2004) ou encore les transformations des protocoles de conduite des travaux (niveau de pilotage, choix des objets et des méthodes…) selon l'évolution des contextes juridique et politique (Berthet, 2014). Par rapport à ces contributions, celle d'Olivier Mériaux sur l'évaluation des ANI (Mériaux, 2015) se démarque en ce qu'elle fournit quelques éléments empiriques éclairant les conditions de « fabrication » d'un cahier des charges (procédure de travail, angle d'approche, choix de méthode) dans le champ du paritarisme de la formation professionnelle[208].

Partant de ces éclairages, cette section étudie le travail de fabrication des demandes évaluatives initiées par le CNEFP ainsi que ses évolutions au fil du temps. Nous proposons ici d'examiner par ordre chronologique les trois premiers projets d'évaluation initiés par l'instance d'évaluation, dans le prolongement de sa création. Ces évaluations portent respectivement sur « les usages de la période de professionnalisation en entreprise (2011-2012) », « les pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés (2012-2013) », et « les pratiques d'ingénierie de formation en faveur des salariés les moins qualifiées (2013-2016) ». Pour chaque étude de cas, nous rappelons les spécificités de l'objet d'évaluation, les enjeux et les motifs qui sous-tendent l'élaboration du questionnement initial ainsi que les choix de méthode[209]. Un accent particulier est mis sur les configurations d'acteurs ainsi que sur les procédures de « fabrication » des demandes évaluatives. À partir de cette grille d'analyse commune, nous identifions les évolutions / permanences des pratiques, procédures et stratégies qui caractérisent ce travail. En procédant par comparaison,

[208] L'auteur décrit à grands traits l'élaboration du cahier des charges, entendu ici comme « un processus de travail structuré sur le modèle classique de la négociation sociale à la française » (Mériaux, 2015, 37), visant l'évaluation des articles 1 et 3 de l'ANI du 7 avril 2011 « accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi ». La conception du cahier des charges est ici confiée au comité de pilotage paritaire de l'accord.

[209] La description et l'analyse comparée de ces trois cas sont le fil conducteur de ce chapitre qui explore la « boîte noire » de l'évaluation et ses modes d'appropriation par les acteurs sociaux.

nous tentons de déceler certaines formes d'apprentissage collectif, entendu ici comme une inscription durable des façons de faire (procédures, choix de méthode), assurant au collectif des repères communs afin de pallier les situations problématiques rencontrées au fil des travaux.

Pour rendre possible cette étude comparative et diachronique du travail de commande d'évaluations du CNEFP, nous prenons appui sur une exploitation approfondie des comptes rendus des séances plénières et des comités de pilotage *ad hoc*. Nous mobilisons par ailleurs d'autres documents internes construits et mobilisés au cours des travaux (bilans d'information, versions provisoires et définitives des cahiers des charges, notes internes…). En outre, en tant qu'observateur et participant des processus étudiés, nous tenons compte de nos propres contributions de chargé d'études et nous nous appuyons sur nos propres notes d'observation afin d'enrichir la description et la compréhension de chaque cas.

Dans un premier temps, nous portons le regard sur l'évaluation de la période de professionnalisation (2011-2012). Ce projet d'évaluation est le premier projet conçu par le CNEFP. Après avoir rappelé la spécificité du dispositif et les motifs de sa sélection, nous explicitons les conditions d'élaboration du questionnement initial. Nous soulignons notamment l'étendue du champ d'évaluation, reflet de la difficulté des partenaires sociaux à dégager des préoccupations communes. Par la suite, nous précisons les choix de méthode à travers la définition de l'angle d'approche du dispositif et du protocole de recherche. Nous explicitons notamment le contenu du cadre de la méthode (quantitatif / qualitatif), en pointant son inscription dans une perspective pluraliste. Dans un second temps, nous présentons le travail de conception de la demande d'évaluations sur les pratiques de formation professionnelle dans les petites entreprises. Nous rappelons de nouveau les enjeux et les motifs de sélection de cette thématique d'étude. Nous explicitons le processus de formulation du questionnement initial en pointant la contribution nouvelle des experts. Par la suite, nous revenons sur les choix de méthode en termes de définition de l'approche évaluative et du protocole de recherche. Par comparaison, nous pointons certaines évolutions de contenu reflétant, pour partie, une plus grande vigilance des membres du CNEFP face aux problématiques de mobilisation des acteurs (OPCA, entreprises) dans le cadre des travaux. Enfin, dans un troisième temps, nous présentons la troisième commande du CNEFP sur « les pratiques d'ingénierie de formation en entreprises et leurs effets en faveur des salariés les moins qualifiés » (2013-2016). Après avoir rappelé les enjeux et les motifs de sélection de la thématique d'étude, nous présentons de nouveau le processus d'élaboration

du questionnement initial. Par la suite, nous précisons les choix de méthode, en pointant notamment la perte de centralité des experts dans ce processus ainsi que l'inscription durable de la perspective méthodologique pluraliste comme cadre de référence commun du travail de commande. En définitive, par comparaison chronologique entre les trois projets, nous dégageons quelques formes d'apprentissage collectif s'appréciant à travers la mise en place de « routines organisationnelles », concernant en particulier des procédures et des choix de méthode.

5.2.1. La période de professionnalisation (2011-2012)

Lors du second semestre 2011, les membres du CNEFP ont entamé l'élaboration de leur premier projet d'évaluation portant sur la période de professionnalisation (PP). Cette sélection s'entend à la croisée de plusieurs enjeux de nature politique, gestionnaire et financière. En tant que dispositif paritaire de formation professionnelle, la PP a constitué pour les partenaires sociaux un objet suffisamment maîtrisé pour amorcer les travaux de leur nouvelle instance : quelles sont les principales problématiques qui ont guidé le questionnement d'évaluation ? Sous quel angle a été appréhendée la PP ? Sur la base de quel protocole d'évaluation ? Comment se sont opérés ces choix visant l'élaboration du cahier des charges ? Dans cette partie, nous exploitons en priorité les comptes rendus de séance du CNEFP afin de répondre à ce questionnement. En premier lieu, nous rappelons les spécificités du dispositif ainsi que les principaux enjeux qui ont mené à sa sélection. Cet examen nous conduit à mettre l'accent sur la pluralité des attentes et la profusion du questionnement. En second lieu, nous caractérisons les choix de méthode, en tenant compte de l'angle d'approche et du protocole de recherche retenus par les membres du CNEFP et en dernier lieu, nous soulignons l'importance du rôle des experts dans ce processus de définition.

5.2.1.1. Un questionnement large pour un objet précis

Créée par l'ANI du 5 décembre 2003, et reprise par la loi du 4 mai 2004, la période de professionnalisation (PP) est un dispositif dont l'objectif est de favoriser le maintien dans l'emploi de salariés en CDI par la mise en place d'un parcours de professionnalisation.

Dédiée à différents publics considérés comme particulièrement exposés aux problématiques de maintien dans l'emploi[210], la PP se décline selon le principe de l'alternance (activités professionnelles / périodes de formation) et concerne des actions de formation effectuées, en tout ou partie, durant le temps de travail, et visant en priorité la qualification[211]. Redéfinie par l'ANI du 5 octobre 2009, et reprise par la loi du 24 novembre 2009, la PP a connu un développement quantitatif très important[212] tout en demeurant un dispositif juridique relativement stable dans le temps. Les principales évolutions ont essentiellement concerné l'ouverture du dispositif aux salariés en contrat unique d'insertion (CUI) à durée déterminée et l'intégration de durées minimales de formation pour certaines entreprises, en particulier à travers l'adoption de la loi du 28 juillet 2011, dite « loi Cherpion ». Le dispositif bénéficie d'un cadre juridique et conventionnel qui offre aux branches professionnelles une capacité de régulation importante. Ainsi, il appartient à la négociation de branche de préciser de nombreux aspects, tels que les formations et les qualifications accessibles au titre du dispositif, la définition des objectifs généraux, les modalités de mise en œuvre et le financement ou bien les publics prioritaires. En ce sens, la PP est un dispositif largement laissé à la main des partenaires sociaux des branches professionnelles pour définir ses modalités de mise en œuvre au regard de leurs spécificités (Boumendil et Circé, 2012).

Outre le poids conséquent de la régulation de branche dans la mise en œuvre du dispositif, la régulation nationale et interprofessionnelle de la PP est restée importante à travers divers mécanismes financiers. En effet, suite à la signature des accords du 21 avril

[210] Les publics éligibles au dispositif sont notamment les salariés dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail, les salariés qui comptent 20 ans d'activité professionnelle ou âgés d'au moins 45 ans et disposant d'une ancienneté minimum d'un an dans la dernière entreprise qui les emploie, les salariés qui envisagent la création ou la reprise d'une entreprise, les femmes reprenant une activité professionnelle après un congé de maternité ou les hommes et femmes après un congé parental, les salariés handicapés ou encore les salariés bénéficiaires d'un contrat unique d'insertion, en CDI ou CDD.

[211] La PP peut concerner notamment : des diplômes, titres à finalité professionnelle, enregistrés au Répertoire National des Certifications Professionnelles (RNCP), des certificats de qualification professionnelle (CQP), des qualifications reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale de branche (CCN), des actions figurant sur une liste établie par la Commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE)…

[212] Entre 2005 et 2010, le nombre de formations financées dans le cadre de la PP a augmenté de 33,5%, passant de 223 000 en 2005 à 558 000 en 2010.

2009 entre le FUP[213] et l'Etat et du 15 mars 2010 entre le FPSPP et l'Etat, la PP a été définie comme un outil visant « le maintien dans l'emploi et la qualification ou requalification des salariés ». Dans ce cadre, deux appels à projets ont été initiés par le FUP, puis par le FPSPP, ciblant spécifiquement la PP. Ces appels à projets, destinés aux OPCA, ont visé des publics prioritaires, en particulier les salariés n'ayant pas bénéficié d'une action de formation au cours des 5 dernières années, les salariés des TPE / PME et les salariés de niveau V et infra. Par ailleurs, suite au décret relatif à la création du FPSPP, les règles liées à la péréquation financière entre OPCA ont été modifiées. Pour y accéder, les OPCA ont été contraints d'affecter 50% de leur collecte dite de « professionnalisation » au financement des contrats de professionnalisation (jeunes ou adultes) et des périodes de professionnalisation, dont la durée minimale est de 120 heures et dont la finalité est qualifiante[214].

Si, à travers le FPSPP, les partenaires sociaux au niveau national et interprofessionnel – ainsi que l'Etat – ont disposé d'instruments financiers importants leur permettant de peser sur les orientations politiques et financières des branches professionnelles en matière de formation professionnelle, la mise en place globale du dispositif paritaire a été soumise à la critique publique, en particulier par la Cour des comptes. Dans son rapport public annuel de 2010, la haute juridiction a fait observer un « développement déséquilibré » du dispositif, bénéficiant pour l'essentiel aux grandes entreprises (plus de 2000 salariés), dans le secteur de la métallurgie (40% des PP), sans que l'on ne constate, en retour, une redistribution nette des fonds au profit des petites entreprises (moins de 10 salariés). Dans le même temps, la Cour des comptes a pointé le risque d'une « concurrence » du dispositif par rapport au contrat de professionnalisation ou bien au plan de formation. Sur ce dernier point, le rapport a spécifié que « les formations prises en charge dans le cadre des périodes se distinguent mal de celles financées au titre du plan de formation des entreprises » (Cour des comptes, 2010, 544). En conclusion de son rapport, la Cour a dressé un constat sévère, mettant en cause la légitimité du dispositif : « faute d'un ciblage suffisamment précis, la période n'a pas réussi à trouver sa place au sein des dispositifs de formation. Aujourd'hui, rien ne permet d'affirmer

[213] Le Fonds unique de péréquation est l'organisme paritaire qui a précédé le FPSPP au niveau national et interprofessionnel.

[214] Jusqu'alors, seuls les contrats de professionnalisation étaient pris en compte dans l'affectation d'une part des ressources affectées à la Professionnalisation.

que les dépenses qui lui ont été consacrées ont effectivement été orientées vers les publics ou objectifs identifiés comme prioritaires dans l'ANI de 2003 » (*ibid.*, 545).

Le démarrage des réflexions concernant le questionnement évaluatif du dispositif n'a pas échappé à ce contexte d'ensemble. Au cours de leurs échanges, les représentants syndicaux de salariés et d'employeurs ont exprimé des attentes variées à l'égard du projet d'évaluation[215]. Tout d'abord, la problématique de l'effectivité des objectifs assignés au dispositif (maintien dans l'emploi, gestion des transitions professionnelles) a retenu l'attention. Outre leur exploration, les partenaires sociaux du CNEFP ont souhaité explorer les modes d'articulation entre la PP et les autres dispositifs de formation (droit individuel de formation, contrat de professionnalisation, plan de formation…), ainsi que les « modalités de reconnaissances des périodes »[216]. Ensuite, la problématique de la régulation de branche a constitué un second point d'attention. Dans ce cadre, les partenaires sociaux du CNEFP ont tenu à approfondir la mise en place du dispositif au regard des spécificités sectorielles (politique de branche, financement), notamment leurs usages des modes de financement (mutualisation, appels à projets). Dans ce cadre, ils ont convenu que « cette approche rend nécessaire le travail avec les OPCA au titre de l'évaluation ». Enfin, la problématique de la mise en œuvre du dispositif a constitué un troisième point d'attention. Trois priorités ont été retenues : la première a concerné son déploiement sur longue période et la compréhension de ses différentes phases de développement au regard des contextes (crise financière et économique 2007-2008, réforme de la formation 2009) ; la seconde a porté sur les usages de la PP à travers les appels à projets du FPSPP ; la troisième a visé ses modes d'appropriation par les entreprises et ses acteurs.

Ces préoccupations normatives ont été déclinées dans le cadre d'un questionnement évaluatif conséquent, comprenant une dizaine de questions réunies autour de trois interrogations principales : comment le dispositif est-il mobilisé par les entreprises ? Quels

[215] Dans la mesure où l'élaboration du cahier des charges visant l'évaluation de la PP a été conçue avant notre arrivée, nous nous appuyons principalement sur l'analyse des comptes rendus pour retracer la nature des échanges. Toutefois, les documents que nous exploitons sont des synthèses de débats. Les propositions formulées par les organisations syndicales et patronales sont difficilement cernables. Dans ce cadre, nous abandonnons la perspective d'une restitution fine des échanges.

[216] Compte rendu de séances du CNEFP du 2 novembre 2011.

diagnostics porter sur l'ingénierie du dispositif ? Quels regards ont les acteurs sur la période de professionnalisation ? Ce jeu de questions a couvert de nombreuses thématiques de recherche, sans qu'une hiérarchie n'ait été établie entre elles. Elle ont porté tout à la fois sur la nature des formations suivies, les modes de combinaison entre dispositifs, les facteurs internes aux entreprises facilitant l'accès à la PP, les apports du dispositif sur les carrières, ses modes de financement, l'impact de l'offre de formation sur les contenus et les modalités pédagogiques, les attentes des salariés et des employeurs, l'impact des accords de branches sur les politiques de formation des entreprises, ainsi que le rôle des institutions représentatives du personnel (DP, DS, CE). Ce noyau de questions a été complété par la prise en compte de deux « thématiques transversales » : la première visant les cofinancements du FPSPP à travers les appels à projets ; la seconde visant une analyse genrée de l'accès au dispositif.

Au terme de cet aperçu, la période de professionnalisation se présente comme un objet d'évaluation particulièrement bien défini sur le plan conventionnel et légal. Son inscription dans le programme de travail du CNEFP s'est opérée à la croisée de différents enjeux : souhait du niveau national et interprofessionnel de vérifier l'utilisation du dispositif par les branches dans la logique de l'ANI de 2009, volonté de maîtrise de la régulation financière du dispositif, et réponse aux critiques externes (Cour des comptes) dans une logique de légitimation. L'élaboration du projet d'évaluation a reposé sur l'explicitation d'attentes variées, formulées en priorité par les partenaires sociaux. Ces attentes ont reflété très largement les préoccupations normatives à l'origine des travaux (effectivité des objectifs assignés à la PP, mise en œuvre par les branches, régulation financière). Elles ont abouti à la formalisation d'un noyau conséquent de questions, abordant de très nombreuses thématiques de recherche réparties en plusieurs axes (de réflexion, transversaux). Ces caractéristiques (contenu du questionnement, large périmètre d'étude) font écho à la configuration pluraliste du CNEFP et à l'adhésion de son collectif à une démarche évaluative de processus.

5.2.1.2. D'un angle d'approche « par les pratiques » à un protocole de recherche pluraliste

Outre la traduction des préoccupations normatives dans un questionnement d'ordre général, les membres du CNEFP ont retenu une approche singulière de l'objet à évaluer. Dans le même temps, ils ont procédé à la sélection des secteurs à investiguer et au choix du protocole de recherche.

L'analyse chronologique des comptes rendus de séances du CNEFP montre que la définition de « l'angle d'approche » visant à saisir la PP comme objet d'évaluation est antérieure à la formulation du questionnement. Son repérage préalable a conditionné la phase de questionnement en lui offrant un cadre conceptuel et analytique. La séance du 24 juin 2011 a inauguré l'inscription de la PP au programme de travail du CNEFP. Au cours de son déroulement, les experts ont proposé de l'appréhender sous l'angle de ses « pratiques » et de ses « usages », notamment à partir de monographies d'entreprise : « ces monographies s'attacheront à caractériser la finalité ou l'opportunité des usages de la période de professionnalisation en entreprise ainsi que la mise en œuvre de la pluri annualité de la formation »[217]. Comme l'indiquent les comptes rendus de séances, cette proposition n'a pas été discutée par les collèges de salariés et d'employeurs. Son adoption précoce a fourni un cadre cognitif commun pour concilier la somme des questionnements exprimés par les partenaires sociaux au regard de leurs préoccupations normatives (atteinte des objectifs nationaux, régulation financière).

D'autre part, le choix des secteurs s'est opéré de façon arbitraire par les collèges de salariés et d'employeurs, sans consultation préalable des acteurs professionnels, ni même sans la réalisation d'une phase d'analyse préalable. Comme le montre cet extrait du compte rendu du 2 novembre 2011, cette opération a reposé sur le repérage d'un nombre conséquent de secteurs, selon des critères liés à leurs spécificités : « En conclusion des travaux de ce jour, la Présidente souhaite recueillir l'avis des membres sur les secteurs à privilégier dans cette évaluation. Après débat, huit secteurs sont cités : les industries alimentaires, au regard de l'historique sur le capital temps-formation notamment, l'industrie textile, compte tenu notamment des modalités de reconnaissance des formations, le secteur du travail temporaire, compte tenu des modalités spécifiques de mise en œuvre des formations, l'hospitalisation privée, au regard des enjeux de professionnalisation, les secteurs de la distribution, de

[217] Comptes rendus des séances du CNEFP du 24 juin et du 6 juillet 2011.

l'audiovisuel, de la propreté ou de la métallurgie compte tenu du développement des périodes. »

Enfin, le choix du protocole de recherche a conduit les membres du CNEFP à définir le « cheminement » de leur projet d'évaluation au regard des questions posées et des exigences d'une méthodologie pluraliste[218]. Dans ce cadre, les discussions ont porté sur la réalisation préalable en amont des enquêtes de terrain d'une étude statistique visant à décrire le déploiement du dispositif tous secteurs confondus sur une période donnée (2008-2010). Ce « cadrage quantitatif » a été envisagé dans l'optique d'opérer également le traitement des bases de données du FPSPP relatives à ses réalisations (appels à projets PP, péréquation). Concernant le contenu « qualitatif » des travaux, les discussions sont restées réduites. Le choix des outils de recherche a été peu traité. L'association des OPCA et des CPNE dans le cadre des travaux n'a pas été évoquée, ni même les modalités d'accès aux entreprises. Ces éléments ont été considérés comme relevant du domaine des propositions émises par les équipes d'évaluation au moment de l'appel d'offres. Dans ce cadre, les membres du CNEFP ont fixé un cadre peu directif.

Ce premier projet d'évaluation a comporté un certain nombre de caractéristiques au regard de son élaboration. Tout d'abord, les experts ont fortement pesé dans la définition de l'angle d'approche de l'objet à évaluer, en proposant notamment d'étudier le dispositif sous l'angle de ses « pratiques » et « usages » à partir de monographies d'entreprise. Cette option a fourni un cadre utile aux partenaires sociaux afin de formaliser leurs propres questionnements. Ensuite, le choix des secteurs à investiguer s'est opéré en marge du protocole de recherche. Les modalités d'association des acteurs paritaires de branches (CPNE, OPCA) n'ont pas été débattues, de même que les difficultés liées à l'accès aux terrains. Enfin, un protocole de recherche pluraliste a été adopté, comprenant deux volets complémentaires : le premier visant la réalisation d'une étude statistique, le second portant sur la réalisation d'enquêtes de terrain.

[218] Comme nous l'avons montré dans le chapitre IV, l'installation du CNEFP s'est caractérisée par l'affirmation d'une préférence collective en faveur d'une démarche évaluative « endosystémique », fondée sur un pluralisme méthodologique visant l'articulation des différentes techniques de recherche en sciences sociales.

5.2.2. Les pratiques de formation dans les petites entreprises (2012-2013)

Le second projet d'évaluation du CNEFP a concerné l'étude des « pratiques de formation professionnelle dans les petites entreprises ». Par comparaison au précédent projet, cet « objet » d'évaluation n'a pas ciblé un dispositif paritaire de formation professionnelle en particulier, mais plutôt une thématique d'étude faisant écho à des préoccupations politiques et scientifiques exprimées par les partenaires sociaux et les experts. La préparation de son cahier des charges s'est déroulée au cours du premier trimestre de l'année 2012. Durant cette période, les membres du CNEFP se sont confrontés aux difficultés de pilotage des travaux d'évaluation précédemment engagés. Dans le même temps, ils ont accueilli une nouvelle ressource experte grâce à mon recrutement en tant que chargé d'études. Ces éléments de contexte ont pesé sur le processus de définition du cahier des charges. En effet, de nouvelles procédures de délimitation du champ de l'évaluation ont émergé. De même, des attentes plus strictes se sont exprimées en termes de protocole de recherche.

Dans cette seconde partie, nous procédons au repérage des permanences et des transformations qui caractérisent ce second projet d'évaluation par rapport au précédent. De nouveau, nous exploitons les comptes rendus de séance du CNEFP pour étayer notre analyse. Dans un premier temps, nous précisons les enjeux politique et cognitif qui ont présidé à la sélection de la thématique et à la formulation des questions. Par comparaison à la précédente évaluation, nous décrivons le passage d'un questionnement « paritaire », reflétant en priorité les intérêts particuliers des représentants syndicaux de salariés et d'employeurs, à un questionnement « tripartite », intégrant dorénavant les préoccupations de recherche des experts. Dans un second temps, nous caractérisons les choix de méthode, en pointant l'adoption de nouvelles procédures pour délimiter le champ de l'évaluation ainsi que le renforcement des exigences par rapport au contenu du protocole de recherche. Ce second développement nous conduit à rappeler l'importance du rôle des experts dans ces processus, mais aussi l'importance des apprentissages liés à la conduite de la précédente évaluation.

5.2.2.1. Un questionnement élargi

Alors que la première évaluation menée par le CNEFP a concerné un dispositif paritaire de formation professionnelle – la période de professionnalisation – clairement situé au regard de son cadre conventionnel et juridique, la seconde évaluation a porté sur une thématique d'étude, particulièrement large, concernant « la formation professionnelle dans les TPE / PME »[219]. L'inscription de cette thématique dans le programme de travail du CNEFP a tenu à des enjeux politique et scientifique.

D'une part, les signataires de l'ANI du 5 octobre 2009 ont ciblé les très petites et moyennes entreprises (TPE-PME) comme un « public prioritaire » des politiques paritaires de formation professionnelle. Identifiées comme peu formatrices – comparativement aux grandes entreprises – et cependant porteuses d'un fort potentiel de création d'emplois, les TPE-PME ont été considérées comme un objectif prioritaire des négociations de branche et comme un axe important du reploiement de l'offre de services des OPCA[220]. D'un côté, la connaissance des dispositifs de formation et de leurs modalités de prise en charge par les dirigeants de TPE-PME a été inscrite comme un thème de la négociation de branche. De l'autre, le renforcement des missions des OPCA, en particulier en matière d'accompagnement et de conseil auprès des petites entreprises, a été inscrit comme un axe majeur de la réforme de ces organismes.

D'autre part, de nombreuses attentes ont été exprimées en faveur d'une connaissance accrue de l'usage de la formation continue dans les TPE-PME. Si les partenaires sociaux ont exprimé en priorité leurs attentes dans le cadre de la première évaluation, les experts ont également affiché leurs préférences dans le cas présent. Pour les représentants de la CGPME, l'évaluation devait cerner la spécificité des pratiques de formation mises en œuvre par les petites entreprises, indépendamment du modèle de la grande entreprise. La valorisation du « former autrement » a constitué un point d'accroche pour l'organisation patronale, soucieuse de relativiser les constats négatifs souvent associés à ces entreprises, que ce soit en matière d'accès à la formation ou en termes de recours aux dispositifs existants. Pour le Medef, il était pertinent de cibler dans les travaux la catégorie des entreprises de 10 à 49 salariés,

[219] Compte rendu de séance du CNEFP du 6 juillet 2011.

[220] Dans son article 53, l'ANI du 7 janvier 2009 a précisé notamment : « les OPCA (…) ont pour rôle et missions : d'informer, sensibiliser et accompagner les entreprises, en particulier, les TPE-PME, dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle.

d'autant que depuis le 1er janvier 2012 une section financière spécifique consacrée à ces entreprises avait été créée au sein de chaque OPCA. Pour les organisations syndicales, le repérage des situations et des modalités d'usage des dispositifs conventionnels facilitant l'accès à la formation des salariés de ces entreprises a retenu l'attention. Leur volonté était de vérifier l'effectivité des dispositions issues de l'ANI de 2009, notamment au regard des évolutions attendues du rôle des OPCA. Enfin, pour le collège d'experts, l'exploration des dynamiques de transmission des savoirs professionnels autour desquels s'organise la construction des compétences a retenu l'attention. L'évaluation devait offrir une opportunité pour élargir le regard sur les pratiques de formation en considérant les processus d'apprentissage formel et informel ainsi que leurs modes d'articulation selon les organisations et les réseaux. De plus, le collège d'experts a mis l'accent sur la nécessité de saisir, à partir d'un travail typologique, la diversité des pratiques de formation des petites entreprises.

Cette pluralité des attentes s'est caractérisée par l'adoption de nombreuses questions générales, réparties en cinq axes de réflexion : les usages et pratiques de la formation dans les TPE / PME, les stratégies d'utilisation des dispositifs de la formation, la relation « formation-compétence » et la « formation-emploi », le rôle des OPCA au regard de l'ANI de 2009 et la relation entre les entreprises. Ces questions ont défini les contours d'un périmètre d'étude particulièrement large, visant l'exploration de nombreuses dimensions en lien avec l'organisation du travail, l'élaboration des politiques de formation, l'appropriation des dispositifs de formation, les modes de représentations de la formation, le rôle des IRP, les modes de recours aux prestations des OPCA et leur rôle depuis la réforme, ou encore l'impact des pratiques de formation sur le déroulement des parcours, que ce soit en termes de mobilité, de compétence ou de qualification. Par ailleurs, les membres du CNEFP ont complété ce noyau de questions par l'adoption de quatre « thématiques transversales » portant respectivement sur les actions financées par le FPSPP en faveur de la formation des salariés des petites entreprises, l'accès à la formation selon le sexe, l'ancrage territorial des petites entreprises et le repérage des modalités différenciées de formation (formelles, informelles, nonformelles). De façon semblable au projet d'évaluation de la période de professionnalisation, les membres du CNEFP n'ont pas défini de hiérarchisation spécifique entre les axes de réflexion, ni même au regard des questions posées.

Ce second projet d'évaluation se distingue du précédent au sens où il ne cible pas un dispositif spécifique de formation professionnelle – comme la PP – mais une thématique d'étude couvrant un ensemble de dispositions conventionnelles visant à stimuler l'accès à la formation des salariés au sein des petites entreprises. De façon identique à la première évaluation, l'étude de cette thématique a suscité de nombreuses attentes parmi les partenaires sociaux. L'examen des pratiques de formation (côté employeurs) ou bien des modes d'accès aux dispositifs conventionnels de formation professionnelle (côté salariés) ont constitué des préoccupations fortes. Toutefois, dans le cas présent, les experts ont également exprimé leurs attentes, en suggérant des pistes de recherche complémentaires. Cette participation a marqué une nouveauté dans la mesure où le contenu des questions est devenu une fonction partagée entre les trois collèges, bien que définie à l'origine comme le pré carré des partenaires sociaux. En définitive, le caractère « ouvert » de la thématique d'étude ainsi que la prise en compte des attentes des trois collèges (salariés, employeurs, experts) ont abouti à la délimitation d'un champ d'évaluation conséquent.

5.2.2.2. De l'angle d'approche au protocole de recherche

De façon identique à l'évaluation de la période de professionnalisation, les membres du CNEFP ont procédé au repérage de l'angle d'évaluation de la thématique avant de s'engager dans la formalisation de leur questionnement. Dans la foulée de l'inscription de la thématique dans le programme de travail du CNEFP, en juin 2011, ils se sont accordés pour centrer les travaux « sur la diversité des pratiques de formation dans ces entreprises qui peuvent expliciter le faible taux d'accès à la formation professionnelle pour certains salariés »[221]. Les experts ont fortement pesé dans cette décision à l'origine de cette proposition. En juillet 2011, dans le prolongement des échanges, des éléments épars concernant le champ de l'évaluation et la méthodologie ont été précisés. Ainsi, les membres du CNEFP ont convenu que « les cibles retenues sont les entreprises de 10 à 50 salariés » ou encore que « la mobilisation des ressources à disposition des TPE / PME est un facteur à analyser », en conséquence « des typologies d'entreprises utilisatrices et d'entreprises qui ne

[221] Compte rendu de la séance plénière du CNEFP du 24 juin 2011.

connaissent pas ces moyens (financiers mais aussi ingénierie) seront réalisées », mais également « des comparaisons de secteurs dont on connait le modèle économique »[222].

Suite à l'adoption de ces points de repères en juillet 2011, les membres du CNEFP ont retardé la poursuite de leur réflexion, faute de moyens humains suffisants pour assurer à la fois le démarrage de leur première évaluation – la PP – et la formalisation de ce nouveau projet d'évaluation. Mon recrutement en tant que chargé d'études en janvier 2012 a coïncidé avec la reprise des travaux. Sur la base des éléments évoqués, l'une de mes premières missions a visé la réalisation d'un « état de l'art » de la littérature (académique et institutionnelle) relatif à la problématique de la formation continue dans les petites entreprises (caractéristiques, déterminants, freins, leviers), ainsi qu'une recension des différentes enquêtes et bases de données exploitables dans l'optique d'une étude statistique sur la question. La mise en débat de ce « bilan informationnel » a favorisé une reprise en douceur des réflexions, facilitant la clarification des axes de questionnement : « en conclusion des travaux de ce jour (…), quatre axes de recherche orienteront l'évaluation du CNE sur la problématique formation dans les TPE / PME : 1/ les typologies des pratiques de formation ; 2/ le rôle des OPCA vis-à-vis de l'ANI de 2009 ; 3/ les liens entre formation et carrières au regard des relations à l'emploi entre PME et grandes entreprises ; 4/ les stratégies d'utilisation des dispositifs existants »[223]. Cet échange a constitué par ailleurs un temps privilégié pour réactualiser l'ambition commune du projet d'évaluation, à savoir « évaluer la capacité de l'ANI à agir sur les mécanismes de formation dans les TPE /PME »[224] et amorcer les échanges concernant le protocole de recherche.

De façon identique à l'évaluation précédente, les membres du CNEFP se sont conformés aux exigences d'un pluralisme méthodologique, combinant un volet « quantitatif » et un volet « qualitatif ». Pour traiter la somme des questions posées, les membres du CNEFP ont opté pour l'élaboration préalable d'un panorama statistique (cadrage macro-économique) visant à « rendre compte de la diversité des données statistiques existantes en matière de

[222] Compte rendu de la séance plénière du CNEFP du 6 juillet 2011.

[223] Compte rendu de la séance plénière du CNEFP du 1er février 2012.

[224] Compte rendu de la séance plénière du CNEFP du 4 avril 2012.

formation continue dans les entreprises de 10 à 49 salariés »[225]. Cette étape préalable devait remplir trois objectifs : « apprécier les éventuelles ruptures ou changements associés à la mise en œuvre de l'ANI de 2009 » ; « analyser les déterminants de l'intensité des usages et pratiques de la formation dans les entreprises de 10 à 49 salariés », et enfin « éclairer la constitution de l'échantillon d'entreprises qui feront l'objet de monographies détaillées »[226]. Ce dernier point a marqué un changement par rapport à l'évaluation précédente car les membres du CNEFP ont tenu à « objectiver » à travers l'analyse statistique le choix des secteurs et des entreprises à investiguer.

Une autre rupture par rapport à l'évaluation précédente est observable au regard de la détermination du contenu du volet qualitatif des travaux. En l'occurrence, l'examen du cahier des charges a décliné un protocole de recherche plus détaillé. Des précisions ont été apportées concernant les critères à intégrer dans l'élaboration des monographies (caractéristiques organisationnelles et environnementales…), le choix des outils de collecte d'informations (questionnaire, entretiens, observation...) ou bien concernant le repérage des catégories d'acteurs (chef d'entreprise, salariés, conseillers OPCA, organismes de formation). Les membres du CNEFP ont également convenu de fixer à quarante le nombre de monographies d'entreprises à mener[227].

L'étude comparée de ce projet d'évaluation par rapport au précédent permet de dégager des répétitions et des différences dans la procédure de confection de la commande. De façon identique au précédent projet, les membres du CNEFP ont défini un angle d'évaluation avant de procéder à la phase de questionnement. Les experts ont de nouveau fortement pesé dans ce choix, notamment en suggérant d'appréhender la thématique sous l'angle de la diversité des pratiques de formation en entreprise. De plus, le choix d'un pluralisme méthodologique,

---

[225] Extrait du cahier des charges « cadrage macro-économique des usages et pratiques de la formation dans les entreprises de 10 à 49 salariés » (septembre 2012).

[226] *Ibid.*

[227] Ce nombre de 40 monographies a souvent suscité l'incompréhension, voire même le désarroi chez la plupart des équipes d'évaluation répondantes : pourquoi un nombre si conséquent de monographies ? Est-ce vraiment tenable au regard des exigences de calendrier et des contraintes liées à l'accès au terrain ? Quel usage les partenaires sociaux souhaitent-ils en faire ? Si nous n'avons pas conservé de trace (écrite ou orale) concernant les motifs de ce choix, il nous semble néanmoins y déceler la croyance selon laquelle la multiplication des études de cas et le repérage de leurs récurrences autoriseraient une « montée en généralité » des enseignements, renforçant en retour la légitimité scientifique des résultats.

combinant « quantitatif » et « qualitatif », a été privilégié. Toutefois, dans le même temps, plusieurs aspects ont conduit à modifier partiellement le processus d'élaboration de la commande. Tout d'abord, suite à mon arrivée en tant que chargé d'études, les membres du CNEFP ont compté sur la réalisation d'un « bilan informationnel » pour amorcer de nouveau leur réflexion et dégager, en retour, leurs principaux axes d'interrogation. Outre cette procéduralisation accrue, fondée sur le recours à une expertise externe, la mobilisation des acteurs de terrain (branches, OPCA, entreprises) est devenue ensuite un enjeu à part entière du protocole de recherche, notamment dans le cadre du volet quantitatif. Derrière cette transformation, il faut y voir un apprentissage collectif des difficultés liées à l'accès aux terrains, comme le montre la conduite des travaux que nous décrivons par la suite. Enfin, le protocole méthodologique s'est raffiné au regard de la précédente évaluation, en particulier son volet qualitatif. Les membres du CNEFP ont porté une attention plus marquée à l'articulation des volets quantitatifs et qualitatifs, aux stratégies d'enrôlement des acteurs de terrain et aux modalités de réalisation des monographies. Ces exigences nouvelles renvoient aux difficultés rencontrées au cours de la précédente évaluation, révélant le caractère problématique de l'accès aux différents terrains et des modes d'association des acteurs aux travaux.

5.2.3. Les ingénieries de formation en faveur des salariés les moins qualifiés (2013-2016)

Le troisième projet d'évaluation du CNEFP a porté sur la thématique des « pratiques d'ingénierie de formation en direction des salariés les moins qualifiés ». Cette sélection a tenu aux dispositions de l'ANI du 5 octobre 2009 visant l'accès à la formation professionnelle de ces publics dits « les plus fragiles ». L'élaboration du cahier des charges s'est déroulée au cours de l'année 2013, parallèlement à la réalisation de l'évaluation sur les pratiques de formation dans les petites entreprises. Dans la continuité des précédents travaux, l'examen de l'élaboration de ce nouveau projet fait apparaître l'émergence de « pratiques routinisées » au sein de l'instance, s'exprimant à différentes étapes de l'élaboration du cahier des charges (bilan informationnel, questionnement, choix de méthode). De plus, il met en

exergue une recomposition – minime mais réelle – du rôle des différentes catégories d'acteurs dans la définition des cadres d'analyse de l'évaluation.

Dans cette partie, nous repérons ces transformations qui ont façonné durablement le travail de commande du CNEFP. De nouveau, nous étayons notre analyse à partir de l'exploitation des comptes rendus de séances du CNEFP.

En premier lieu, nous rappelons les motifs qui ont présidé au choix de la thématique puis nous caractérisons le questionnement évaluatif. Nous insistons sur le caractère large du périmètre d'évaluation tout en soulignant la plus grande cohérence de son questionnement. En second lieu, nous caractérisons les choix de méthode sous l'angle de leur contenu et des procédures ayant favorisé leur adoption. Cette double observation nous conduit d'une part, à relativiser le rôle hégémonique des experts dans la définition des cadres légitimes de l'analyse face à l'émergence de contrepropositions formulées par les interlocuteurs sociaux, en particulier patronaux, et d'autre part, à observer la mise en place de « routines » organisationnelles dans le travail de commande, s'opérant sous l'angle des procédures et des choix de méthode.

5.2.3.1. Le questionnement

Pareillement à la seconde évaluation instruite par le CNEFP, cette troisième évaluation a concerné une thématique d'étude au périmètre large, identifiée au départ comme « la formation professionnelle pour les salariés faiblement qualifiés »[228]. Elle a été suggérée par le collège de salariés, en particulier par le représentant de la CFTC. Cette proposition s'est faite en référence à l'ambition politique fixée dans le préambule de l'ANI du 7 janvier 2009 de « renforcer les politiques en faveur de la qualification et de la requalification des salariés dont le déficit de formation fragilise le maintien ou l'évolution dans l'emploi »[229]. Dans ce cadre, les signataires de l'accord ont adopté un ensemble de mesures. Ils ont confié à la négociation de branches une responsabilité dans l'accès des salariés les moins qualifiés à la

[228] Compte rendu de la séance plénière du CNEFP du 24 juin 2011.

[229] Article 113 de l'ANI du 5 octobre 2009.

formation continue[230]. Ils ont révisé le périmètre de plusieurs dispositifs de formation afin d'atteindre davantage ce public, comme celui du contrat de professionnalisation[231], de la période de professionnalisation[232] ou encore du congé individuel de formation[233]. Enfin, dans le sillage de l'article 15 de l'ANI du 11 janvier 2009 sur la modernisation du marché du travail, cet ambition politique a donné lieu notamment à la création du FPSPP et à l'adoption de l'objectif chiffré de « former chaque année 500 000 salariés supplémentaires parmi les moins qualifiés ».

Sans surprise, ce nouveau projet d'évaluation a suscité une pluralité d'attentes. D'un côté, au sein du collèges d'employeurs, certains représentants ont tenu à mettre l'accent sur le repérage des « intérêts à agir » des entreprises qui forment leurs salariés les moins qualifiés, ainsi que des « conditions et moyens » rendant possibles ces actions. Dans ce cadre, la CGPME a suggéré d'approfondir la catégorie « d'ingénierie de formation », notamment pour identifier les combinaisons (d'objectifs, de logiques, de modes de formation, de dispositifs de formation) les plus intéressantes pour les entreprises. De l'autre, les représentants de salariés ont proposé de tenir compte de l'apport des institutions (branche professionnelle, OPCA) et des ressources expertes (organismes de formation, cabinets de conseil, acteurs locaux du champ de l'emploi et de la formation professionnelle…) auprès des entreprises en faveur de leurs salariés les moins qualifiés. En outre, certains représentants, en particulier chez FO, ont insisté pour que l'évaluation porte aussi sur les « effets » de ces ingénieries sur les parcours, les compétences et les qualifications. Enfin, de leur côté, les experts ont plaidé en faveur d'un approfondissement de la catégorie de la

[230] Sur ce point, l'article 152 de l'ANI du 5 octobre 2009 précise que les négociateurs de branche doivent examiner notamment « les efforts de formation qui devraient être réalisés en faveur des salariés ayant les niveaux de qualification les moins élevés, notamment pour faciliter leur évolution professionnelle ».

[231] On peut souligner l'accompagnement par un tuteur externe pour les personnes de faible niveau de qualification ; l'extension à 24 mois pour les jeunes sortis du système éducatif sans qualification professionnelle reconnue.

[232] Sur ce point, on peut mentionner l'ouverture de la PP aux salariés dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et des organisations et aux actions de formation mises en œuvre au bénéfice notamment des salariés les plus exposés au risque de rupture de leurs parcours professionnels, des salariés de qualification de niveau V ou infra.

[233] L'accord a mentionné que le CIF doit notamment privilégier les formations permettant aux salariés « d'accéder à un niveau supérieur de qualification » et accorder une priorité de prise en charge à ces mêmes salariés.

« moindre qualification » et des conditions justifiant le « non-accès » à la formation de ces salariés.

La mise en débat de ces propositions a abouti au repérage d'une interrogation commune partagée par l'ensemble des membres du CNEFP : « dans quelle mesure et comment les pratiques d'ingénierie de formation en entreprise participent à la montée en compétences et en qualification des salariés les moins qualifiés »[234]. L'approfondissement de cette question inaugurale a abouti à l'adoption d'autres interrogations déclinées en quatre axes d'analyse : 1) la politique de l'entreprise ; 2) les moyens de la mise en œuvre ; 3) le non-accès à la formation ; 4) les effets des pratiques d'ingénierie de formation. Différentes dimensions en lien avec les préoccupations évaluatives des acteurs ont donc figuré dans le questionnement : ressorts de la mobilisation et de la mise en œuvre de dynamiques de formation pertinentes pour les salariés les moins qualifiés, conditions et moyens mis en œuvre en entreprise, difficultés rencontrées, rôle des institutions dans ces processus, effets constatés des ingénieries sur les salariés et pour les entreprises. Enfin, des thématiques transversales, à savoir la prise en compte des actions financées par le FPSPP en faveur de la qualification et de la requalification des salariés et l'égalité hommes - femmes dans l'accès à la formation, ont complété le noyau de questions. Une fois encore, les membres du CNEFP n'ont pas cherché à hiérarchiser leurs axes de réflexion et interrogations.

Cette troisième évaluation a partagé plusieurs traits communs avec l'évaluation précédente. Tout d'abord, l'objet a concerné une thématique d'étude couvrant de nombreuses dispositions conventionnelles inscrites dans l'ANI du 5 octobre 2009 relatives à l'accès des salariés dits « les moins qualifiés » à la formation professionnelle. De nouveau, l'ensemble des membres du CNEFP, experts compris, ont exprimé leurs propres attentes en faveur de l'approfondissement de cette thématique. Tandis que les représentants d'employeurs ont mis l'accent sur les ingénieries de formation (intérêts, conditions, moyens) mises en place par les entreprises en faveur de ce type de public, les représentants de salariés ont insisté sur les apports des institutions paritaires (CPNE, OPCA) et la mesure des effets de ces ingénieries sur les salariés et leurs trajectoires. De leur côté, les experts ont plaidé pour une connaissance accrue des publics concernés par la catégorie des « moins qualifiés ».

[234] Extrait du cahier des charges « évaluation des pratiques d'ingénierie de formation en entreprise et leurs effets sur les salariés les moins qualifiés » (CNEFP, janvier 2014).

Cette diversité des attentes s'est caractérisée, à l'instar des évaluations précédentes, par l'adoption de nombreuses questions à traiter dans le cadre des travaux. Toutefois, malgré son ampleur, le champ de l'évaluation s'est structuré autour d'une question centrale, conférant une plus grande cohérence aux questions posées. Cet aspect contraste vis-à-vis de ce qui a été fait lors de l'évaluation précédente où l'ampleur du périmètre à investiguer a pu se conjuguer avec une certaine dispersion du questionnement.

5.2.3.2. L'approche évaluative et le protocole de recherche

Alors que les deux premières évaluations initiées par le CNEFP se sont caractérisées par une définition précoce de l'angle d'approche de l'objet d'évaluation, ce nouveau projet a suivi une procédure distincte, caractérisée par un plus grand formalisme. Inscrit dans le programme de travail en juin 2011, ce projet est resté en sommeil durant deux années, les membres du CNEFP ayant priorisé la réalisation des évaluations antérieures[235]. En mai 2013, dans la foulée du démarrage de la phase empirique des travaux de la seconde évaluation, les membres du CNEFP ont décidé d'entamer leur troisième chantier en procédant à nouveau à la réalisation d'un bilan informationnel sur la thématique. Dans ce cadre, j'ai réalisé pour le compte du CNEFP deux documents de travail relatifs à la question de la non-qualification en France. La première note (juin 2013) a dressé un bilan des informations disponibles sur l'évolution, la mesure et le traitement politique de la « qualification » en France. Un accent particulier a été mis sur le ciblage des pratiques de formation et les modes de mobilisation des savoirs et des compétences (transversales, masquées) spécifiques à ces salariés. La seconde note (juillet 2013) a compilé différentes données de nature statistique,

[235] Comme l'indique le compte rendu de séance plénière du CNEFP de juillet 2011, lorsque les membres du CNEFP ont inscrit ce nouveau chantier dans leur programme de travail du CNEFP, leurs échanges ont permis de dégager quelques questions qui, par la suite, ont servi de support à la reprise des échanges, deux années plus tard : « il s'agira d'identifier la modification des pratiques introduites par l'ANI de 2009 à plusieurs niveaux et notamment : 'qu'induit la mise en œuvre de moyens spécifiques pour assurer la qualification et la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi ?' Qu'induit l'objectif de 'progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle ?' Comment mesurer l'efficacité des appels à projets du FPSPP pour ces publics cibles ? Comment appréhender la mutation des OPCA sous l'impulsion des politiques de branches ? »

essentiellement extraites des enquêtes Emploi de l'Insee, et visant à dégager un état des lieux des évolutions de l'emploi non qualifié en France.

Les éléments qualitatifs et quantitatifs contenus dans ce bilan informationnel ont servi de support à la reprise des débats. En l'occurrence, c'est au cours de leur mise en discussion que les membres du CNEFP se sont accordés sur un angle d'approche spécifique de leur thématique. Lors de la séance de septembre 2013, deux angles d'approche ont été suggérés. Le premier a été formulé par le collège d'experts au profit d'une entrée par la question du « non-accès à la formation des salariés les moins qualifiés (SMQ) », tandis que le second a été exprimé par le collège patronal en faveur d'une lecture en termes « d'ingénierie de formation ». La première proposition a été considérée comme restrictive mais adaptée en tant qu'axe de recherche. La seconde a été perçue comme suffisamment large pour « englober la question de l'accès / non-accès, la question de l'accompagnement des salariés, mais aussi, de façon prospective, le compte personnel de formation »[236]. Ainsi, contrairement aux précédentes évaluations, l'angle d'approche proposé par les personnalités qualifiées a été concurrencé par une proposition patronale qui a davantage suscité l'adhésion du collège salariés.

Si les experts ont vu certaines de leurs propositions relativisées, en particulier en termes d'angle d'approche, en revanche, leurs suggestions concernant le protocole de recherche ont continué à occuper toute leur importance dans les débats. À nouveau, dans le prolongement des précédents travaux, les experts ont suggéré une partition des travaux, reposant sur l'élaboration d'un cadrage macro-économique des salariés les moins qualifiés préalable à la réalisation d'enquêtes de terrain. Cette étude statistique devait remplir deux principales fonctions : préciser la catégorie floue de « bas niveau de qualification », notamment au regard des évolutions en termes de qualification du travail (que les salariés exercent), de qualification de l'emploi (grille de classification, salaire) et de qualification personnelle (certifications / qualités et compétences), et favoriser le repérage des secteurs d'activité et des entreprises à investiguer. De nouveau, l'étude statistique a visé la préparation des enquêtes monographiques en précisant les variables de l'analyse et en offrant un support d'objectivation du choix des acteurs à associer aux travaux (branches, outils paritaires, entreprises). De façon comparable à l'évaluation précédente, le cahier des charges a

[236] Extrait du compte rendu de la séance plénière du CNEFP du 4 septembre 2013.

comporté également un volet qualitatif relativement détaillé, précisant le rôle du groupe technique à chaque étape des travaux, les attentes en termes de livrables ou encore le contenu des études de cas. Sur ce point, les membres du CNEFP ont conservé le nombre de 40 monographies d'entreprises à réaliser.

Dans le sillage des précédents travaux, l'élaboration de ce nouveau projet d'évaluation a conforté la constitution de méthodes de travail au sein de l'instance d'évaluation. La définition de l'angle d'évaluation, la réalisation du bilan informationnel et la formalisation d'un questionnement commun sont devenues des étapes incontournables du travail de commande. Toutefois, l'ordonnancement de ces trois phases s'est modifié dans le cas présent, le bilan informationnel intervenant désormais en amont des deux autres phases[237]. L'adoption de cette nouvelle séquence de travail a marqué durablement les procédures internes de l'instance d'évaluation, en devenant un principe d'organisation rythmant la production des commandes d'évaluation. Elle a consacré la mise en place d'une certaine « routine » de travail, offrant aux membres du CNEFP un repère commun. L'examen de ce nouveau projet d'évaluation montre que d'autres formes de routines organisationnelles se sont établies, en l'occurrence, sur un plan méthodologique. Ainsi, dans le prolongement des précédents travaux, les membres du CNEFP ont privilégié de nouveau un pluralisme méthodologique, combinant la réalisation d'études quantitatives et qualitatives. Cette combinaison des méthodes est devenue un principe méthodologique ancré dans les pratiques de l'instance d'évaluation.

Outre la permanence de cette « règle de méthode », c'est également en termes de contenu que les travaux du CNEFP se sont standardisés. Bien que les études quantitatives préalables aux enquêtes de terrain ont chacune comporté leurs finalités propres – liées aux spécificités des objets à évaluer et des intérêts poursuivis – leur élaboration successive a néanmoins intégré de façon constante une préoccupation à l'égard des enjeux de clarification des catégories d'analyse et d'enrôlement des acteurs de terrain. Ce souci a découlé de la confrontation régulière de situations problématiques au moment du déroulement des travaux, en particulier dans le cadre des investigations empiriques (difficultés à légitimer le choix des secteurs, des territoires, des catégories d'entreprise ; difficultés à mobiliser les outils paritaires de branche ; difficultés à rencontrer les entreprises et leurs salariés). Parallèlement

[237] Pour rappel, dans les deux précédents chantiers, la définition de l'angle d'évaluation a toujours constitué la première phase de réflexion du projet d'évaluation.

à cette « conscientisation » accrue des difficultés d'accès au terrain, rattachée à la croyance selon laquelle le cadrage statistique faciliterait le repérage du terrain et contribuerait à desserrer quelques verrous, les membres du CNEFP ont continué à privilégier de façon répétée la réalisation de « monographies »[238] d'entreprise. Ce qui surprend dans l'usage de cette méthode qualitative tient au fait que les membres de l'instance se soient accordés aussi longtemps au profit de son recours « massif » – environ quarante monographies par évaluation – malgré les interpellations des équipes d'évaluation soulignant le caractère « intenable » de cette demande. Si cette exigence a reflété au moment du démarrage des travaux un compromis satisfaisant entre la recherche de scientificité – fondées sur la croyance selon laquelle la solidité des enseignements transverses tiendrait au nombre des terrains investis – et l'enjeu de capitalisation sur des thématiques spécifiques, il semble néanmoins qu'avec le temps, cette convention se soit constituée en tant que routine « défensive » (Argyris, 1995), dans le but de préserver l'équilibre des compromis initiaux entre les différentes catégories d'acteurs[239].

Enfin, l'examen de ce nouveau projet d'évaluation a reflété une recomposition des rapports entre experts et partenaires sociaux. Au fur et à mesure des travaux menés, les frontières de compétences entre les différentes catégories d'acteurs se sont brouillées. D'une part, les experts ont progressivement pris part à la formulation des questions – domaine initialement réservé aux partenaires sociaux – alors que leur rôle était, à l'origine, de traduire en priorité les préoccupations normatives au regard des enjeux de méthode. D'autre part, alors que les experts ont occupé lors de l'élaboration des deux premiers projets d'évaluation

[238] Selon Dufour, Fortin et Hamel (1991), la monographie est une méthode qualitative empruntée aux sciences sociales qui vise « une description extrêmement fine et exhaustive de l'objet étudié, le plus souvent sous la forme de l'étude approfondie d'un cas ».

[239] Dans ses travaux consacrés au savoir « actionnable » (*actionable knowledge*), Argyris (1995) propose de cerner et de qualifier les « routines défensives » comme « toute politique ou action qui évite aux individus, aux groupes, aux intergroupes et aux organisations de connaître l'embarras ou la menace et qui les empêche en même temps d'en identifier et d'en atténuer les causes […] Les routines défensives font obstacle à l'apprentissage et sont surprotectrices » (Argyris, 1995, 29). Leur repérage dans trois principaux types d'organisation (l'Etat, les institutions d'enseignement et l'entreprise) a conduit Argyris à qualifier leur omniprésence et la variété de leurs formes au sein des organisations. Parmi les actions inhibant l'apprentissage organisationnel dans les services de l'Etat, l'auteur met en avant des procédés tels que la manipulation, la déformation des données, la tromperie ou encore la surabondance de normes protectrices ou de contrôle, l'application de stratégies d'esquive et de dissimulation ou enfin la formation de jugements non vérifiables concernant l'action.

une posture hégémonique dans la définition des cadres généraux de l'analyse (angle d'évaluation, protocole de recherche), cette posture a ensuite été réduite par la formulation de contre-propositions exprimées par les interlocuteurs sociaux, en particulier par le collège patronal.

5.3. Les appels d'offres : mise en cause, bricolage et déstabilisation

Selon le code de la commande publique, l'appel d'offres, ouvert ou restreint, s'entend comme « la procédure par laquelle l'acheteur choisit l'offre économiquement la plus avantageuse, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats »[240]. Au sens strict, cette définition tend à subsumer derrière la figure de « l'acheteur » celle du « commanditaire » auquel il appartient de caractériser le « besoin » en amont de sa mise sur le marché et de procéder à l'examen de l'adéquation des propositions à ce besoin en vue de motiver l'acte d'achat.

Dans le cadre de notre terrain de recherche, l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle s'est fondée sur une segmentation forte de ces deux fonctions, rendant problématique leur articulation. Tout d'abord, cette fragmentation s'est opérée selon une répartition stricte des tâches. D'un côté, les partenaires sociaux ont mandaté le CNEFP dans le but de concevoir les cahiers des charges, de sélectionner les équipes d'évaluation et de piloter les travaux engagés jusqu'à leur terme. De l'autre, ils ont confié au FPSPP le financement des travaux et la mise à disposition de ses ressources logistiques. Ensuite, elle s'est caractérisée par une cohabitation de registres d'action distincts. D'un côté, le CNEFP a tiré sa légitimité du cadre contractuel et de l'engagement des signataires de l'ANI du 7 janvier 2009. De l'autre, le FPSPP a vu ses priorités d'action encadrées sur le plan réglementaire et légal, en particulier à travers le renouvellement de conventions triennales signées entre les partenaires sociaux et l'Etat. Enfin, elle a tenu à une distanciation « physique » des instances : les séances du CNEFP se sont tenues dans les locaux du Medef, dans le 7ème arrondissement de Paris (55, avenue Bosquet) – au moins au cours des trois premières années (2011-2013) – tandis que le FPSPP

[240] Source : Article L.2124-2 du code de la commande publique

– dans la continuité du FUP – a disposé de ses propres bureaux dans le 9ème arrondissement de Paris (11, rue Scribe).

Ces quelques points de rappel soulignent les limites d'une appréciation essentiellement endogène du travail d'évaluation du CNEFP, dont les conditions de possibilité s'établissent aussi, et dans une large mesure, à travers la nature et l'évolution des rapports avec le FPSPP. Dans cette section, nous considérons la procédure des appels d'offres initiés par le CNEFP comme une étape clef du travail d'évaluation et comme un révélateur de son ancrage institutionnel dans le domaine paritaire de la formation professionnelle. Dans le prolongement de l'examen des commandes d'évaluation, nous poursuivons la réflexion en prenant appui sur les procédures d'appel d'offres qui ont caractérisé les trois projets d'évaluation déjà pris pour exemple. De nouveau, sur la base d'une analyse comparée et chronologique, nous caractérisons la nature et les évolutions des relations nouées entre le CNEFP et le FPSPP, en particulier durant les séquences de mise sur le marché du cahier des charges et de prise en charge financière des travaux. L'application de cette « grille d'analyse » commune aux procédures d'appels d'offres nous permet de repérer les tensions et les conflits, mais aussi les ajustements et les modes de coordination rendant possible le déroulement des travaux.

Cette séquence spécifique du travail d'évaluation que nous étudions est peu documentée. Hormis l'exploitation de quelques comptes rendus du CNEFP, relatant l'examen des offres, et du conseil d'administration (CA) du FPSPP, soulignant les débats visant le financement des travaux, notre récit prend essentiellement appui sur nos propres observations et contributions en tant que chargé d'études. Durant le déroulement de notre contrat CIFRE (2012-2015), nous avons occupé un rôle « d'intermédiaire » au moment des procédures d'appels d'offres, en relayant les attentes du FPSPP auprès de la direction générale (DG) du FPSPP et de ses services techniques (Informatique, Juridique, Projets, Péréquation). L'expérience de cette intermédiation et son évolution dans le temps sont ici resituées en tant que matériau empirique de recherche.

Dans un premier temps, nous rappelons la procédure d'appel d'offres initiée en février 2012 par le CNEFP visant l'évaluation des usages de la période de professionnalisation en entreprise. Nous pointons le caractère informel et « descendant » de la procédure ainsi que la posture de « spectateur financeur » du FPSPP. Dans un second temps, nous explicitons la procédure d'appel d'offres initiée en novembre 2012 par le CNEFP concernant l'évaluation des pratiques de formation dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Nous mettons en lumière

la fragilisation du montage réglementaire et conventionnel visant le financement des travaux du CNEFP tout en pointant les tentatives de « bricolage » afin de garantir son maintien. En outre, nous rendons compte des tensions et des arrangements visant la mobilisation des ressources professionnelles du FPSPP. Dans un troisième temps, nous décrivons la procédure d'appel d'offres initiée en janvier 2014 par le CNEFP concernant l'évaluation des pratiques d'ingénierie de formation en entreprise et leurs effets sur les salariés les moins qualifiés. Dans ce dernier cas, nous soulignons la dégradation durable de la relation de financement entre le CNEFP et le FPSPP en tenant compte notamment des critiques de l'Etat. Dans le même temps, nous mettons au jour la consolidation des liens « informels » concourant à la mobilisation des ressources logistiques et professionnelles du FPSPP pour le compte du CNEFP.

5.3.1. Une procédure « descendante »

La mise sur le marché du premier cahier des charges du CNEFP – relatif à l'évaluation sur la période de professionnalisation – s'est opérée en février 2012 dans la foulée de sa validation par l'ensemble des membres de l'instance d'évaluation. Dans le cas présent, la procédure définie en amont du démarrage des travaux a été très largement respectée. Le secrétaire du CNEFP a sollicité la direction générale (DG) du FPSPP pour obtenir un soutien à la fois logistique et financier. D'un côté, la DG a donné mandat aux services Juridique et Informatique de l'organisme pour amorcer la rédaction d'un contrat de prestation et rendre public le lancement de l'appel d'offres, depuis le site internet de l'organisme. De l'autre, il a délégué aux services Péréquations et Appels à projets la responsabilité de remettre, à la demande du secrétaire du CNEFP, les informations nécessaires (bases de données, enquêtes, bilan…) à la réalisation des travaux. Enfin, en lien avec son secrétaire général, la DG a planifié la prise en charge financière des travaux à l'ordre du jour d'une prochaine séance du conseil d'administration du FPSPP.

L'appel d'offres « évaluation des usages et impacts de la période de professionnalisation en entreprise » a duré deux mois. À son terme, le secrétariat de l'instance a réceptionné huit propositions d'intervention principalement émises par des cabinets d'études et de conseil. Celles-ci ont fait l'objet d'un examen collectif en séances plénières sur la base d'une grille

d'évaluation *ad hoc*. Durant ces débats, les membres du CNEFP ont évacué les propositions considérées « les plus éloignées » de leur commande, afin de se concentrer sur celles dites « les plus sérieuses ». Au terme d'une série d'auditions, les trois collèges ont retenu la proposition d'intervention du consortium Circé groupe AMNYOS et BOUMENDIL & CONSULTANTS, en partenariat avec le laboratoire DROIT et CHANGEMENT SOCIAL (DCS) de l'Université de Nantes.

Suite à cette décision, la présidence du CNEFP a mandaté son secrétariat pour s'assurer de la validation de la prise en charge financière des travaux par le FPSPP. Le 10 mai 2012, soit quatre mois après le lancement officiel de l'appel d'offres, le CA de l'organisme gestionnaire a examiné ce point. L'examen du compte rendu de séance montre que ce sujet a été traité en toute fin de séance et n'a suscité que très peu de discussion, voire aucune. Le secrétaire du CNEFP a rappelé la procédure de lancement de l'appel d'offres et le choix de l'équipe d'évaluation. Il a précisé que « le CNEFP n'ayant pas de moyens propres s'appuie sur la ligne évaluation de la convention-cadre pour réaliser et financer ce travail »[241]. Au final, le CA a validé à l'unanimité la prise en charge financière des travaux. Les membres présents ont mandaté la DG du FPSPP pour signer la convention financière.

En définitive, cette première procédure d'appel d'offres concernant les travaux du CNEFP s'est déroulée de façon « descendante ». Le FPSPP s'est conformé aux décisions prises par l'instance d'évaluation, sans discussion. D'un côté, la DG a mandaté la plupart de ses responsables de services (juridique, informatique, péréquation, appels à projets) pour soutenir la mise sur le marché du projet d'évaluation. De l'autre, le CNEFP a opéré de façon autonome la sélection de l'équipe d'évaluation, sans y associer un représentant officiel du FPSPP. Enfin, le CA a validé la prise en charge financière des travaux, à l'instar d'une chambre d'enregistrement. Dans ce cadre, cette procédure d'appel d'offres n'a pas débouché sur un « dialogue » entre les deux entités concernant le contenu, le sens et la finalité des travaux du CNEFP.

[241] Extrait du compte rendu de la réunion du Conseil d'Administration du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels du 10 mai 2012.

5.3.2. Mise en cause et « bricolage »

Le second projet d'évaluation du CNEFP a supposé l'élaboration de deux cahiers des charges, le premier visant la réalisation d'un cadrage macro-économique des pratiques de formation au sein des entreprises de 10 à 49 salariés, le second portant sur la réalisation de monographies d'entreprise. Le premier lot (volet quantitatif) n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres. Il s'est traduit par une sollicitation directe du Céreq dans le cadre d'une convention de recherche. Le second lot (volet qualitatif) a reposé sur une procédure d'appels d'offres, semblable à celle initiée quelques mois plus tôt.

De nouveau, le secrétariat du CNEFP a sollicité la DG du FPSPP pour amorcer l'appel d'offres. En tant que chargé d'études, j'ai été associé aux nombreuses étapes décrites plus haut. Dans ce cadre, j'ai travaillé avec le service juridique pour élaborer une convention de prestation, mais aussi avec le service informatique pour ajuster la mise en ligne du cahier des charges, ou bien encore avec les services péréquation et appels à projets pour procéder aux extractions de données nécessaires à la réalisation des travaux. L'examen réflexif de mes interactions avec les différentes responsables de services m'a fourni un aperçu nuancé de la procédure « descendante » repérée dans le premier cas. En effet, bien que mes interlocuteurs aient toujours cherché à répondre au mieux à mes demandes, j'ai pu me confronter à deux types de problématiques spécifiques dans le cadre de ces rapports.

La première correspond au délai de traitement des demandes. Face aux impératifs de gestion du fonds paritaire et aux aléas de leurs activités, les responsables de services ont souvent traité mes requêtes de façon secondaire. Repoussées au dernier moment, nécessitant parfois plusieurs relances, elles étaient bien souvent prises en compte au dernier moment au motif de la quantité de travail ou de l'attente d'une autorisation. Face à cette contrainte, j'ai temporisé mes sollicitations, notamment en tenant compte des plans de charges de mes interlocuteurs et en soignant mes tactiques d'approche afin de « tenir les délais », c'est-à-dire les contraintes temporelles liées à l'activité du CNEFP.

La seconde a tenu à la suspicion à l'encontre de ma propre position au sein de l'organisation et de l'activité du CNEFP. Ne figurant pas dans l'organigramme du FPSPP et n'étant pas rattaché directement à un service en particulier, mon statut de « salarié-doctorant » a souvent rendu dubitatifs mes interlocuteurs, ne sachant pas tout à fait comment se situer par rapport à moi. À ceci s'ajoute le manque d'informations concernant l'activité

du CNEFP que mes interlocuteurs ont souvent déploré. Une certaine méfiance pouvait s'exprimer à l'égard de l'instance d'évaluation et des implications – réelles ou supposées – de ses travaux sur l'activité concrète des collectifs d'acteurs du FPSPP. Si certains y ont vu une « fantaisie » vouée à ne produire que des effets minimes sur les décisions politiques, d'autres y ont perçu une menace faisant planer le risque d'un contrôle accru du travail. Face à l'instabilité de ma position au sein de l'organisation gestionnaire et compte tenu des représentations existantes sur le CNEFP, mes efforts ont régulièrement visé à rendre compréhensibles à la fois le sens de mes missions et les finalités des travaux menés par le CNEFP. La DG du FPSPP – à l'époque, il s'agissait de Bernard Abeillé – s'est révélée être au fil du temps un puissant allié dans cette entreprise de légitimation, en appuyant notamment mes demandes, en facilitant mes prises de contacts, ou bien encore en me prodiguant des conseils.

Au terme de la procédure d'appels d'offres, le secrétariat du CNEFP a réceptionné les propositions des équipes d'évaluation. De façon identique à la précédente évaluation, les membres du CNEFP ont procédé à l'examen des offres de façon collective et autonome, en mettant à l'écart les offres jugées « les moins pertinentes » et en procédant à l'audition des candidatures considérées comme « les plus intéressantes ». Au terme des délibérations, une forte majorité de représentants des trois collèges a retenu la candidature d'un nouveau consortium, scellé entre CENTRE INFFO et le groupe INTERFACE[242].

La validation financière des travaux du CNEFP a figuré à l'ordre du jour du CA du FPSPP de février 2013. Contrairement au premier exercice, le traitement de ce point n'a pas fait l'objet d'une approbation immédiate. Lors des discussions, le représentant de l'Etat a formulé une vive critique à l'égard de la procédure établie en soulignant que « ce projet de convention est inacceptable en tant que tel et le Comité National d'Evaluations ne saurait se substituer au conseil d'administration du Fonds paritaire […] de tels projets doivent au préalable faire l'objet d'un travail de définition d'un cahier des charges en commissions paritaires préalablement à la décision du conseil d'administration […] le FPSPP pourrait se

[242] Les comptes rendus de séances sont silencieux quant à la nature des échanges qui ont présidé à la sélection du candidat final. Les motifs de ce choix seront exposés cependant plus loin au regard du contenu de la proposition.

retrouver dans une situation de gestion de fait. »[243] Face à cette interpellation de l'Etat dénonçant l'opacité de l'élaboration du projet d'évaluation et l'absence de fondement légal à sa prise en charge financière par l'organisme, les membres présents ont décidé de repousser leur validation dans l'attente d'une procédure d'instruction révisée.

Devant cette situation de blocage, les membres du CNEFP ont confié au secrétariat la réalisation d'une « note d'instruction » destinée à préciser les liens entre l'instance d'évaluation et le FPSPP. Dans un document bref (4 pages), le secrétariat a rappelé l'importance d'une appropriation par le FPSPP du contenu du programme d'évaluation du CNEFP. Il a suggéré que chaque décision du CA du FPSPP concernant la prise en charge financière des travaux du CNEFP soit examinée en amont par l'une de ses commissions consultatives, en l'occurrence la commission « Professionnalisation » [244]. La note a précisé la responsabilité de la commission en soulignant son obligation de formuler un avis concernant les travaux inscrits dans le programme de travail du CNEFP et sur les montants alloués au titre de la ligne évaluation du FPSPP. Elle a préconisé un rapprochement entre le FPSPP et l'équipe d'évaluation retenue par le CNEFP afin de préparer les conventions financières. Enfin, elle a indiqué que le FPSPP veillerait en dernier ressort à l'adéquation des moyens mis en œuvre par l'équipe d'évaluation et les résultats attendus par le commanditaire.

Trois mois plus tard, le CA du FPSPP a examiné puis approuvé cette proposition écrite du CNEFP, validant au passage la prise en charge financière des nouveaux travaux.

Cette controverse a mis en lumière la fragilité des liens entre le CNEFP et le FPSPP, en particulier au moment de la passation des marchés initiés par le CNEFP. Cette critique du représentant de l'Etat s'est exprimée dans un contexte renouvelé pour l'organisme gestionnaire, désormais soumis à une nouvelle convention-cadre (2013-2015) ne précisant pas l'existence du CNEFP. En effet, dans la première convention établie entre le FPSPP et

[243] Extrait du compte rendu du conseil d'administration du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels du 14 février 2013.

[244] Trois commissions statutaires suivent le travail des équipes techniques et disposent d'un pouvoir de propositions au Conseil d'administration au sein du FPSPP : la commission « Professionnalisation », la commission « Congé Individuel de Formation », la commission « Sécurisation des parcours professionnels ».

l'Etat (2010-2012), son article 3-5 (Evaluer les politiques conduites) a mentionné la prise en charge financière « des frais d'études qui seraient nécessaires à l'exercice des compétences prévues à l'article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009[245] ». Cependant, dans la seconde convention, la mention a disparu au profit d'une clause moins explicite indiquant « les orientations définies en matière d'évaluation par le CPNFP »[246]. Ce « flou » contractuel, conjugué au manque de connaissances des travaux du CNEFP de la part des administrateurs du fonds paritaire, a déstabilisé les rapports entre les deux entités, invitant les partenaires sociaux à de nouvelles formes de « bricolage » pour maintenir le fonctionnement de leur instance d'évaluation.

Cette seconde procédure d'appel d'offres s'écarte d'une logique mécaniste, sinon prescriptive, de l'application par le FPSPP des décisions du CNEFP. Que ce soit au niveau des équipes ou bien de l'instance de décision, de nombreuses résistances ont jalonné l'accompagnement technique et financier des travaux du CNEFP. D'un côté, ma contribution au lancement de ce second chantier a pointé la discordance des temps entre les activités gestionnaire et évaluative. L'appui des services techniques du FPSPP à la réalisation des tâches rendant possible le déclenchement des travaux du CNEFP (réalisation du contrat, mise en ligne de l'appel d'offres, extractions de bases de données, remise de listes de contacts…) s'est révélé complexe face aux impératifs gestionnaires et aux délais contraints imposés par le CNEFP. Cet ajustement délicat des temporalités s'est accentué du fait des suspicions professionnelles nourries à l'encontre du CNEFP, alimentées notamment par un manque d'information sur ses activités, la crainte du jugement externe, et du brouillage hiérarchique dû à la singularité de ma propre position au sein de l'organisation. Ces contraintes ont façonné en retour ma propre posture professionnelle au sein de l'organisation, que ce soit à travers l'adoption de différents rôles sociaux (celle de l'expert, celle du chercheur, celle du « jeune-qui-découvre-et-qui-pose-des-questions » …) ou bien par la mise en place de tactiques (échange d'informations, tournée régulière des services, création d'alliances,

[245] L'article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009 est l'article fondateur du CNEFP.

[246] L'article 7 de la convention-cadre Etat-FPSPP (2013-2015) souligne : « L'évaluation des actions mises en œuvre en application de cette convention-cadre et de la précédente est prise en charge et pilotée par le FPSPP conformément à l'enveloppe financière dédiée à cette opération. Ces travaux d'évaluation sont conduits en complément de ceux diligentés par le CNFPTLV et prennent en compte les orientations définies en matière d'évaluation par le CPNFP. Ils portent en priorité sur les actions qui n'ont pas fait l'objet d'ores et déjà d'une évaluation. »

multiplication des rencontres…). De l'autre, l'accusation portée par le représentant de l'Etat de risque de gestion de fait dans le cadre de la procédure d'appel d'offres initiée par le FPSPP pour le compte du CNEFP a révélé la précarité du montage réglementaire et conventionnel visant le financement des travaux de l'instance d'évaluation. Cette précarité s'est exprimée par l'absence de référence explicite au CNEFP dans le cadre de la nouvelle convention cadre signée entre l'Etat et le FPSPP (2013-2015), par l'existence d'une forte segmentation entre les activités des deux entités, plaçant l'organisme gestionnaire au rang de « spectateur-financeur » des travaux du CNEFP. La mise au jour de ces écueils par l'Etat a conduit au bricolage de nouvelles procédures visant à régler les rapports entre le FPSPP et le CNEFP. Ce nouveau cadre d'échange est parvenu, pour un temps, à maintenir une relative autonomie du CNEFP dans le cadre de ses travaux en échange d'un contrôle accru de son activité par les instances consultatives et décisionnaires du FPSPP.

5.3.3. Remise en cause et déstabilisation durable

Le troisième projet d'évaluation consacré à la formation professionnelle des salariés dits les moins qualifiés a reposé sur un processus d'appel d'offres relativement semblable aux précédents. Toutefois, l'instruction de la procédure a nécessité la mise en place de nouvelles règles d'examen de la prise en charge financière des travaux par le FPSPP.

La consultation publique s'est amorcée en janvier 2014. De nouveau, j'ai été mandaté par la présidence du CNEFP pour assurer la liaison avec les services techniques du FPSPP. Après deux années d'ancienneté au sein de la structure, et comptant sur les nombreuses formes de collaborations tissées au fil du temps, mes relations avec les responsables de services, et leurs équipes, se sont progressivement stabilisées, c'est-à-dire « routinisées ». L'anticipation de leurs contraintes (personnelles, managériales, gestionnaires) et l'échange soutenu d'informations ont constitué des bases solides pour assurer un traitement des tâches à accomplir, en particulier au regard des contraintes liées aux activités de gestion et d'évaluation.

Après réception et dépouillement des offres en mars 2013, le CNEFP a procédé à l'examen des propositions sur la base d'une grille d'évaluation *ad hoc*. Conservant son

autonomie dans le choix de l'équipe d'évaluation, le CNEFP a prononcé l'attribution du marché en avril 2014. Pour la première fois, les trois collèges (experts, salariés, employeurs) ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur le choix d'une équipe d'évaluation. Deux propositions sont restées en concurrence, la première émanant du cabinet de conseil GESTE et la seconde du groupe AMNYOS. Misant sur la complémentarité de leurs offres, le CNEFP a proposé aux deux cabinets de formuler une proposition commune et de coordonner leurs travaux dans ce cadre.

Suite à l'acceptation de cette proposition, donnant lieu à une nouvelle offre d'intervention, la présidente du CNEFP m'a confié le mandat de porter les conclusions auprès de la commission « Professionnalisation » du FPSPP, afin d'amorcer la procédure de financement des travaux. Suite à cette présentation, caractérisée par son grand formalisme et l'absence de discussions avec les acteurs présents, l'animateur de la commission a formulé un avis favorable au financement du projet. La validation de cette décision a été ensuite soumise au CA du FPSPP du mois suivant (juin 2014). Toutefois, de façon fracassante, l'instance décisionnaire n'en a pas validé le financement.

Pour comprendre cette décision, il importe de la replacer au regard d'une précédente controverse qui, au cours des mois écoulés, a conduit le représentant de Bercy à formuler de vives critiques concernant un autre projet initié par le CNEFP.

En septembre 2013, le CNEFP a amorcé la préparation d'un nouveau cahier des charges visant la création « d'un dispositif d'enquête longitudinale » destiné à mesurer l'impact des actions de formation professionnelle sur les trajectoires des salariés. En janvier 2014, suite au lancement d'une procédure d'appel d'offres, le CNEFP a retenu une proposition d'intervention du Céreq proposant le montage d'un dispositif d'enquête couplée « employeurs-salariés » avec un suivi longitudinal d'une cohorte de salariés sur une période de 5 ans. En mars 2014, durant l'examen de la prise en charge financière de ce dispositif par le FPSPP, le contrôleur de Bercy a mis en cause la légalité de la procédure d'appel d'offres initiée par le CNEFP, dénonçant notamment l'opacité des conditions de sa mise en œuvre. En outre, il a rappelé que le CA du FPSPP était l'organe délibérant et souverain de l'institution paritaire et que les décisions d'une instance politique paritaire, dépourvue de la personnalité morale et juridique, ne pouvaient en aucun cas s'imposer au FPSPP.

D'une certaine manière, le contrôleur de Bercy a exprimé une critique semblable à celle antérieurement formulée par le représentant de l'Etat, et ce malgré l'adoption des nouvelles procédures. Contrairement à la précédente controverse, cette nouvelle scène de contestation par l'acteur public a emporté avec elle une interrogation plus large sur la régulation des liens entre le FPSPP et les autres instances politiques paritaires, incluant notamment l'organe politique paritaire et ses instances. Les débats suscités par la réaction du contrôleur de Bercy ont divisé les administrateurs syndicaux de salariés et d'employeurs siégeant au CA du FPSPP. Les premiers se sont abstenus de prendre part au vote tandis que les seconds ont exprimé leur volonté d'engager ces travaux.

Si le financement de ce dispositif d'enquête a été de nouveau soumis à la validation du CA du FPSPP le mois suivant, et validé à cette occasion, en revanche, l'ensemble des administrateurs du FPSPP ont demandé à leur organe politique paritaire de clarifier urgemment les règles visant à encadrer le financement des travaux d'études et d'évaluations initiés par les instances paritaires. Dans l'attente d'une réponse, le FPSPP a décidé de suspendre toute prise en charge des travaux, repoussant le nouveau projet d'évaluation du CNEFP à une date indéterminée et plongeant, dans le même temps, l'instance d'évaluation dans une période d'incertitude et de déstabilisation de son fonctionnement.

L'examen de cette troisième procédure d'appel d'offres met en lumière la dégradation progressive des conditions visant à garantir les ressources financières du FPSPP en faveur des travaux du CNEFP, et ce malgré l'adoption d'un plus grand formalisme des procédures. Les critiques successives portées par les représentants de l'Etat à l'attention des partenaires sociaux du FPSPP ont mis en cause la pérennité du CNEFP et, de façon plus large, ont questionné les rapports existants entre les institutions politiques paritaires de formation professionnelle et l'organisme de gestion dit « paritaire ». Les premières se voyant reprocher de ne pas disposer de la compétence juridique pour diligenter des travaux d'études et d'évaluations financés par le FPSPP, seul organisme souverain de ses décisions. *A contrario*, la mobilisation des ressources « professionnelles » du FPSPP au profit des travaux du CNEFP s'est consolidée au fil du temps, notamment grâce à la construction d'un réseau stable de relations de travail, favorisant en retour une meilleure intégration des exigences techniques liées à l'activité du CNEFP au sein de l'organisation interne du FPSPP.

5.4. La sélection des offres : permanence et évolution des critères d'évaluation

Lorsqu'une instance d'évaluation externalise la réalisation de ses travaux, il peut lui appartenir de sélectionner les candidatures reçues à l'issue de la procédure d'appel d'offres afin d'évaluer leurs « qualités » (atouts, ressources, compétences) au regard des exigences de réalisation exprimées dans le cahier des charges. Cette séquence représente un moment singulier au cours duquel s'enclenche un processus d'évaluation des offres reposant sur l'élaboration de critères censés refléter les préoccupations par domaine (technique, organisationnel, budget).

En application du Code des marchés publics (CMP)[247], j'ai contribué en tant que chargé d'études à « équiper » ce processus en concevant, à l'attention des membres du CNEFP, des grilles d'évaluation afin d'appuyer leur jugement. Les critères d'analyse des offres ainsi que leur pondération étaient systématiquement renseignés lors du déclenchement de chaque procédure d'appel d'offres. Si leur contenu pouvait varier selon la spécificité du projet d'évaluation, ces critères ont concerné en priorité « l'appréciation globale de l'offre (5% de la note) », « la problématique et les questions évaluatives (15%) », « la méthode (25%) », « l'équipe proposée (15%) », « l'organisation envisagée (15%) » ainsi que « le budget (25%) ».

Si cet équipement méthodique des décisions de sélection des offres a soutenu l'ensemble des processus d'évaluation, leur examen montre que les appréciations des membres du CNEFP se sont référées à des enjeux singuliers et évolutifs au fil du temps, dépassant amplement ce simple cadre formalisé. Dans cette section, nous proposons de dégager les critères latents qui ont fondé le choix des équipes d'évaluation dans le cadre des trois projets d'évaluation étudiés jusqu'à présent. Leur identification est une manière de restituer les problématiques auxquelles les membres du CNEFP se sont confrontés au cours de leurs travaux et d'entrevoir les solutions envisagées pour y répondre.

---

[247] L'article 53 du CMP précise notamment que : « la détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse se fonde 1) soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché 2) soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix. »

Pour approcher cette séquence particulière du travail du CNEFP, nous mobilisons ici la plupart des matériaux issus des processus d'évaluation des offres (comptes rendus de séance, grille d'évaluation, offres d'intervention). Par souci de clarté, nous faisons le choix de dégager les principaux critères débattus entre les membres du CNEFP durant chaque sélection afin d'en déduire les principaux enjeux. De plus, nous examinons chaque sélection dans l'ordre chronologique afin d'en repérer à la fois les spécificités mais aussi les principales évolutions.

Dans un premier temps, nous dégageons les critères d'évaluation qui ont présidé au choix de l'équipe d'évaluation dans le cadre de l'évaluation des périodes de professionnalisation. Cette exploration nous conduit à souligner l'importance accordée à la composition de l'équipe, sa capacité à « problématiser » le questionnement initial et à intégrer, dans sa méthodologie d'intervention, les enjeux (financier et politique) implicites de la commande. Dans ce cadre, nous soulignons l'attachement du CNEFP aux enjeux de scientificité des travaux et de préservation d'un « équilibre paritaire » dans les axes d'analyse. Dans un second temps, nous repérons les principaux critères qui ont pesé dans le cadre de l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. D'un côté, nous rappelons l'importance accordée à la composition des équipes (pluridisciplinarité, missions similaires, association de chercheurs), entendue ici comme un vecteur de scientificité des travaux. De l'autre, nous pointons l'apparition de nouveaux critères d'évaluation portant sur les stratégies d'intégration des différentes catégories d'acteurs aux travaux (OPCA, entreprises, salariés). Nous montrons en quoi notamment leur apparition a tenu aux obstacles survenus lors de la réalisation de la précédente évaluation. Dans un troisième temps, nous questionnons les critères de sélection qui ont compté dans le cadre de l'évaluation des pratiques d'ingénierie de formation en entreprise et de leurs effets sur les salariés les moins qualifiés. De nouveau, nous rappelons l'importance donnée à la composition des équipes et aux stratégies de mobilisation des différents acteurs, en particulier en termes d'accès aux entreprises. Par ailleurs, nous pointons l'apparition d'un nouveau critère d'évaluation lié à la « mémoire » des relations nouées avec les équipes d'évaluation lors de précédents chantiers.

5.4.1. Une proposition en phase avec les exigences interne (ou scientifique) et externe (politique) de la commande

Dans le cadre de son projet d'évaluation de la PP, le CNEFP a retenu la candidature du consortium CIRCE - Groupe AMNYOS et BOUMENDIL & CONSULTANTS afin de réaliser les travaux. Plusieurs critères d'appréciation des offres ont conduit les membres du CNEFP à opérer ce choix.

Tout d'abord, face à l'enjeu de scientificité de ses travaux, l'instance d'évaluation a accordé une attention particulière à la composition de l'équipe d'évaluation. Sur ce point, le consortium a proposé de mobiliser une équipe de onze consultants aux compétences éprouvées dans de nombreux domaines d'expertise[248]. Les principaux critères débattus ont porté sur l'expérience professionnelle des consultants, la nature de leurs missions passées ainsi que la diversité de leurs cursus et de leur appartenance disciplinaire. Dans le cas présent, le consortium s'est distingué sur deux aspects. D'une part, l'équipe a affiché de nombreuses missions antérieures, fondées sur la réalisation d'enquêtes monographiques dans le domaine des politiques et des dispositifs de formation professionnelle[249]. D'autre part, elle s'est associée à deux chercheurs, l'un en droit et l'autre en science politique, afin

[248] Dans sa proposition d'intervention, le consortium a proposé de mobiliser une équipe d'évaluateurs aux compétences variées : expertise en matière d'étude, en particulier dans la réalisation d'investigation en entreprise, expertise couvrant l'ensemble des problématiques du champ de la formation professionnelle, de l'emploi, du développement des compétences et des ressources humaines, expertise juridique dans le champ de la formation professionnelle, connaissance précise des fonctionnements liés à des appels à projet et de dispositifs expérimentaux visant à améliorer les compétences des salariés et la compétitivité des entreprises, connaissance des différents secteurs identifiés (Circé, Boumendil & Consultants, DCS, réponse à l'appel d'offre « étude des usages et des impacts de la période de professionnalisation en entreprise », Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle, mars 2012, 14-16).

[249] Parmi celles-ci, on peut souligner la réalisation en 2011-2012 d'une évaluation des effets du cofinancement du FSE sur les participants à des actions de formation professionnelle pour le compte de la DGEFP, la réalisation en 2011-2012 d'une évaluation des dispositifs de formation mis en œuvre par Agefos PME Aquitaine dans le cadre de l'accord EDEC 2009-2011 pour le compte d'Agefos PME Aquitaine, ou encore la réalisation en 2010 d'une étude-évaluation de l'accord cadre régional Emploi et Compétences en Aquitaine sur le secteur de l'aide à domicile pour le compte d'Uniformation. A noter qu'en 2008, le consortium a par ailleurs contribué à l'évaluation de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003.

de renforcer le cadrage scientifique des investigations empiriques. Cette division du travail, combinée à la notoriété des deux chercheurs, a pesé dans le choix du consortium[250].

Ensuite, la problématisation du questionnement initial a constitué un second critère déterminant de la sélection. Sur ce point, les membres du CNEFP ont porté un regard attentif à la reprise de leurs propres questions et leur traduction en pistes concrètes de recherche. Dans le cas présent, le consortium a décliné chaque axe d'interrogation en critères d'analyse. Pour répondre à la question : « comment la PP est-elle mobilisée ? », l'équipe d'évaluation a proposé l'approfondissement de différents points, comme le choix de formation des entreprises dans le cadre du dispositif, l'inscription de la PP dans la politique d'entreprise et ses rapports aux autres dispositifs de formation existants (Contrat de professionnalisation, Plan de formation…), les conditions de son recours ou bien les effets perçus de ses usages sur la carrière des salariés.

Outre ces propositions, faisant largement écho aux questions déjà posées dans le cahier des charges, le consortium a proposé de compléter le questionnement par de nouvelles pistes de recherche, portant notamment sur les écarts d'usage du dispositif selon la taille de l'entreprise, l'accès des publics prioritaires au dispositif ou bien les caractéristiques de mobilisation du dispositif selon la nature des actions de formation et leurs effets spécifiques.

Enfin, la proposition méthodologique d'intervention de l'équipe d'évaluation a constitué un critère décisif de sélection. Sur ce point, les membres du CNEFP ont veillé à ce qu'elle favorise la prise en compte des enjeux de l'évaluation, à savoir l'exploration des modes de régulation financière du dispositif et de ses déclinaisons et apports au regard des objectifs fixés par l'ANI de 2009. Dans le cas présent, le consortium a proposé de mettre l'accent sur « l'insertion de la période de professionnalisation dans les modes de gouvernance au sein des branches professionnelles », notamment en réalisant huit monographies sectorielles, comprenant chacune huit monographies d'entreprise. L'exploration de l'impact des configurations sectorielles (CPNE, OPCA, accord de branche)

[250] Les deux chercheurs associés aux travaux ont été Jean-Yves Kerbourc'h, professeur de droit à l'Université de Nantes et membre du laboratoire « Droit et Changement social », et Olivier Mériaux, chargé de recherche à Sciences Po Grenoble et directeur de la stratégie et du développement du groupe AMNYOS. Précisons que ces deux personnalités étaient bien connues des mandataires sociaux et des experts du CNEFP que ce soit par l'intermédiaire de leurs travaux académiques, de leurs appartenances institutionnelles respectives ou bien par interconnaissances.

dans la mise en œuvre du dispositif est une proposition qui a retenu l'intérêt des représentants de salariés et d'employeurs du CNEFP.

Concrètement, cette proposition s'est déclinée en trois temps :

- Une première étape de cadrage statistique des PP en préparation du travail d'investigation empirique, comportant un bilan financier national synthétique du dispositif, un zoom sur la mise en œuvre, et une analyse des réalisations et des résultats des appels à projets PP du FUP et du FPSPP. Cette première étape devait préparer la réalisation des monographies, fondée sur l'organisation préalable d'une réunion avec les OPCA concernés par les huit secteurs professionnels afin de travailler avec eux sur la constitution d'un échantillon d'entreprises. Un rapport intermédiaire devait être remis à l'issue de cette première étape.
- Une seconde étape d'investigations empiriques comprenant la production de huit monographies sectorielles et de trente-deux monographies d'entreprise. Chaque monographie (sectorielle et/ou d'entreprise) devait s'élaborer sur un modèle et un format identique de manière à favoriser des rapprochements et des analyses transversales. Croisant analyse documentaire et entretiens, ces monographies devaient renseigner les effets des actions de formation sur la base des témoignages d'acteurs, rendre compte du rôle des partenaires sociaux des branches professionnelles et de l'OPCA dans la mise en œuvre de ses actions, permettre le repérage de leurs contextes de mise en œuvre ou encore identifier les bonnes pratiques et les leviers favorisant leur mise en œuvre. Un second rapport intermédiaire devait être remis au terme de cette seconde étape.
- Une étape finale d'élaboration des conclusions et de rédaction du rapport final. Cette ultime étape devait marquer la restitution du rapport final rédigé détaillant les résultats des travaux intermédiaires, les réponses aux hypothèses de travail et les conclusions.

Dans le cadre de leur premier projet d'évaluation, les membres du CNEFP ont retenu une proposition d'intervention sur la base de critères de sélection spécifiques, faisant écho à des attentes singulières. D'une part, les préoccupations de « scientificité » des travaux,

traduites notamment sous l'angle du pluralisme méthodologique, ont conduit au choix d'une équipe composite de consultant(e)s, affichant des appartenances disciplinaires multiples et associant des chercheur(e)s connu(e)s dans le champ. D'autre part, l'intégration de la diversité des attentes syndicales et leur reformulation en pistes concrètes de recherche a constitué un second critère de sélection. Sur ce point, c'est bien la capacité de l'équipe d'évaluation à maintenir un certain équilibre entre les propositions syndicales et patronales au regard des contraintes de réalisation qui a été scrutée. Enfin, la compréhension des enjeux sous-jacents au déclenchement de l'évaluation a constitué un critère décisif de sélection. En suggérant l'examen de l'impact des configurations sectorielles dans la mise en œuvre de la PP, le consortium a tenu compte des enjeux de régulation financière et politique du dispositif, notamment en focalisant l'attention sur l'articulation des niveaux de régulation (interprofessionnel, branche, entreprise). Cette capacité du consortium à avoir « lu entre les lignes » et à avoir « ajuster en retour » sa proposition méthodologique a pesé en faveur de sa sélection.

5.4.2. Anticipation des difficultés de terrain et recomposition des critères de sélection : un second processus de sélection à l'épreuve des enseignements passés

Pour assurer la réalisation de son second projet d'évaluation sur les pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés, le CNEFP a retenu la proposition d'intervention du consortium CENTRE INFFO[251] et INTERFACE[252]. Ce choix

[251] Créé en 1976, lieu de ressources, d'analyse et d'information sur la formation professionnelle et l'apprentissage, Centre Inffo est une association loi 1901 sous tutelle du ministère du Travail. Doté d'une mission nationale de service public, Centre Inffo est notamment chargé « d'élaborer, de capitaliser et de diffuser l'information et la documentation d'intérêt national, à destination plus particulièrement des pouvoirs publics et des partenaires sociaux ». Cette mission est réalisée en liaison avec les dispositifs régionaux d'information.

[252] Créé au début des années 1980, le cabinet Interface se présente comme un cabinet de conseil spécialisé dans l'accompagnement des organisations, en particulier publiques, dans la définition, la mise en œuvre de leur politique en matière de gestion des ressources humaines, de formation, de management et d'organisation. Ce cabinet s'inscrit au sein du groupe Interface qui réunit d'autres entités comme Interface Recherche, présidé par Philippe Carré, D-Sides, présidé par Olivier Charbonnier et CSF (Consultants Sans Frontières), présidée par

s'est exprimé à travers la mise en discussion de nouveaux critères d'appréciation des offres reçues, visant pour une large part à contourner les difficultés empiriques rencontrées au cours des travaux menés antérieurement.

De façon identique au processus de sélection précédent, la composition de l'équipe d'évaluation a retenu l'attention des membres du CNEFP. De nouveau, la pluralité des expertises, la maîtrise de la thématique d'étude ainsi que l'association de chercheurs ont été considérées comme autant de critères visant à garantir une certaine « rigueur scientifique » aux travaux, en particulier dans une perspective méthodologique pluraliste. Dans le cas présent, le consortium CENTRE INFFO et INTERFACE a répondu à ces exigences, en proposant une équipe composée d'un chef de projet (directeur du CENTRE INFFO), une coordinatrice technique, six consultants, affichant une expertise avérée en matière d'ingénierie de formation et des appartenances disciplinaires variées (psychologie du travail, droit privé, sciences de gestion…) et d'un chercheur occupant le rôle de conseiller scientifique. En l'occurrence, il devait apporter son soutien dans l'articulation des approches quantitative (statistiques fournies par le Céreq) et qualitative, le recueil et l'interprétation des données qualitatives[253].

Outre la composition de l'équipe d'évaluation, la nature de la proposition d'intervention méthodologique a constitué un critère déterminant du processus de sélection. Dans le cas présent, par comparaison avec la procédure précédente, les membres du CNEFP ont déplacé leur regard, en se concentrant davantage sur les questions d'accès aux terrains et de participation des différentes catégories d'acteurs aux travaux, en particulier les OPCA et les entreprises. Cette appréciation différenciée tient à la prise en compte des difficultés survenues au cours de la précédente évaluation et à la volonté de les surmonter ou du moins de les minimiser.

Olivier Charbonnier. Depuis septembre 1999, le directeur général du cabinet Interface Conseil est Olivier Charbonnier.

[253] Le conseiller scientifique était Gérard Podevin, chercheur à l'Université de Rennes 1 (Laboratoire CREM) et spécialiste des problématiques de PME. Outre sa qualité de professeur associé en économie du travail à l'Université de Rennes 2, Gérard Podevin était président du Comité consultatif d'orientation (CCO) de l'Aract de Bretagne, membre du comité de perfectionnement du GREF (OREF Bretagne) et membre du conseil scientifique du Céreq. Au regard de son activité (ancienne) sur le plan académique, scientifique et institutionnelle, Gérard Podevin était un personnage, de nouveau, bien connu par les trois collèges du CNEFP.

Tout d'abord, les membres du CNEFP ont tenu à limiter les contraintes liées à la mobilisation des acteurs de terrain (chef d'entreprise, DRH, service formation, salariés, IRP, conseillers OPCA, organismes de formation) en programmant la réalisation des monographies d'entreprises en dehors de la période estivale (juillet-août). Dans le cadre de l'évaluation sur la période de professionnalisation, une partie des investigations empiriques s'est déroulée au cours de cette période. En retour, la mobilisation des acteurs d'entreprise s'est révélée complexe compte tenu des périodes de congés, provoquant en retour un fort ralentissement des travaux – et donc un allongement de la période d'évaluation – suite au nombre conséquent de désistements (annulation, report) par rapport aux sollicitations de visites d'entreprise et de demandes d'entretiens (individuels, collectifs). La proposition du consortium CENTRE INFFO et INTERFACE a retenu l'attention du CNEFP en mettant en avant un calendrier d'intervention échappant à cet écueil.

Les étapes de cette intervention se sont déclinées avec la temporalité suivante :

- Une phase de « cadrage des éléments d'analyse », entre janvier et février 2013 impliquant : des recherches documentaires, du traitement statistique, des consultations de personnes dites « ressources », comme les branches, OPCA, chambres, syndicats, groupements d'entreprises, et la préparation des modalités d'interview (guides d'entretiens, questionnaires).
- Une phase de « questionnaires et entretiens de terrain », entre mars et juin 2013 visant : une consultation d'entreprises par questionnaire, une étude de documents d'information sur les entreprises ciblées, le repérage de « profils » pour la réalisation des entretiens semi-directifs avec une centaine d'acteurs de terrains, et la présentation d'un petit échantillon de monographies finalisées.
- Une phase de « rapport monographique et note de synthèse », entre septembre et octobre 2013, comprenant : la rédaction du rapport final, la restitution intégrale des monographies et la validation finale des livrables par le CNEFP.

Ensuite, les modalités d'association des OPCA à la démarche d'évaluation ont occupé une place importance dans les discussions. Durant la réalisation des travaux sur la période de professionnalisation, l'instance d'évaluation s'est confrontée à la difficile mobilisation des opérateurs paritaires. Les raisons invoquées sont plurielles. D'un côté, lors de son

lancement, les OPCA ont déploré leur association tardive à la réflexion, pointant leur incompréhension des finalités des travaux ainsi que les motifs de leur sélection. De l'autre, au terme de l'évaluation, les OPCA ont souligné le caractère peu opérant des résultats finaux au regard de leur fort degré de généralité et de leur décalage par rapport aux variations des contextes politiques au sein des secteurs. Ainsi, la participation des OPCA au premier projet d'évaluation du CNEFP s'est caractérisée par une posture de méfiance relative, se justifiant par la crainte de supporter une nouvelle forme de contrôle de l'instance paritaire nationale sur leur mode de gestion des fonds de la formation professionnelle.

Face à ces critiques, la problématique de l'enrôlement des OPCA aux travaux du CNEFP est devenue un enjeu de méthode. Pour y répondre, l'articulation des volets quantitatif et qualitatif a été repensée. Dans le cas présent, les membres du CNEFP ont décidé de préparer les investigations empiriques sur la base des enseignements issus d'un cadrage macro-économique. Cette étude statistique a été réalisée par le Céreq entre janvier et mars 2013. Sa réalisation a visé plusieurs objectifs comme « rendre compte de la diversité des données statistiques existantes en matière de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés », « apprécier les éventuelles ruptures ou changements associés à la mise en œuvre de l'ANI de 2009 », et « préparer la constitution d'un échantillon d'entreprises qui feront l'objet de monographies détaillées »[254]. La réalisation de ce cadrage statistique devait ainsi faciliter le repérage des secteurs professionnels et des entreprises à investiguer, notamment à travers l'examen d'indicateurs dits « sectoriels » ou « configurationnels »[255]. Ainsi, les membres du CNEFP ont conçu l'exploitation de ces données « objectives » en partie comme un moyen de justifier la sélection des OPCA et de garantir l'élaboration d'un échantillon d'entreprises reflétant une grande diversité de leurs pratiques de formation.

---

[254] Extraits du cahier des charges « cadrage macro-économique des usages et pratiques de la formation dans les entreprises de 10 à 49 salariés » - document de travail du CNEFP (novembre 2012).

[255] Le cadrage macro-économique réalisé par le Céreq a renseigné plus d'une trentaine d'indicateurs, répartis en axes d'analyse, relatifs aux usages et aux pratiques de la formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Le repérage des secteurs professionnels et des entreprises s'est appuyé en particulier sur l'approfondissement de deux axes. Le premier (analyse sectorielle) a concerné les indicateurs suivants : typologie des secteurs d'activité en fonction de leur recours à la formation, intensité du recours à la formation dans les secteurs, contexte de la formation dans les secteurs. Le second axe a concerné une typologie des politiques de formation des entreprises de 10 à 49 salariés, classées selon le recours à la formation et les politiques de formation en lien avec la gestion de la main d'œuvre. L'examen de ces axes a appuyé le choix des secteurs et affiné le choix des types d'entreprises à investiguer.

Dans le cadre de sa proposition d'intervention, le consortium a promu la mise en place d'une démarche évaluative participative accordant aux OPCA une place privilégiée. Cette orientation a fait écho à la problématique de mobilisation des OPCA rencontrée par le CNEFP. En la matière, le consortium a proposé de mettre en place, à la suite de l'exploitation des éléments statistiques fournis, une consultation précoce auprès de leurs directions, en lien avec les équipes du Céreq, pour rappeler non seulement les objectifs, la démarche et les principes d'évaluation, mais aussi, et surtout, pour confirmer le choix des secteurs, s'assurer de l'adhésion des OPCA et définir les modes de coopération. En outre, le consortium a suggéré d'approfondir les « nouvelles » missions des OPCA impulsées par l'ANI de 2009 en termes d'accompagnement RH des petites entreprises à travers la diffusion d'un questionnaire auprès de leurs dirigeants (directeur, présidence paritaire). Par ailleurs, il a promu un « plan de communication »[256], garantissant l'adhésion des catégories d'acteurs parties prenantes et leur appropriation des résultats.

Enfin, face à l'hétérogénéité des petites entreprises, le CNEFP a tenu à l'élaboration d'un échantillon reflétant la diversité de leurs pratiques. Toutefois, pour y parvenir, les membres du CNEFP ont considéré l'intermédiation des OPCA comme une condition insuffisante. Au cours de l'évaluation de la période de professionnalisation, la stratégie visant à recourir aux listes d'entreprises adhérentes aux OPCA pour faciliter l'accès aux entreprises a été mise en cause, les opérateurs étant suspectés de désigner les entreprises *a priori* « les plus exemplaires ». L'existence – avérée ou pas – de ce biais de sélection est un facteur qui a conduit le CNEFP à privilégier une diversification des canaux d'accès aux entreprises et une sophistication des critères d'échantillonnage.

Dans sa note technique, le consortium a proposé un ciblage gradué des entreprises, en misant sur une exploitation enrichie des données statistiques et sur la mobilisation d'un vaste réseau d'acteurs (professionnels, territoriaux) proches des petites entreprises, répondant ainsi aux attentes du CNEFP. En premier lieu, il a proposé d'élargir l'examen des données produites par le Céreq par l'exploitation de sources statistiques complémentaires produites au niveau national (Insee, Pôle emploi, OPCA, FPSPP) et régional (OREF[257], OPCA). La mise en perspective de ces données statistiques par rapport aux questions évaluatives devait

[256] Nous reprenons cette expression de la proposition d'intervention du consortium CENTRE INFFO et INTERFACE (novembre 2012).

[257] Observatoire régional Emploi Formation.

notamment faciliter le cadrage de l'étude et entamer le repérage des critères de sélection des quarante entreprises. En second lieu, le consortium a envisagé l'amorce d'un important travail de consultation « d'acteurs ressources » au niveau national (OPCA, CPNE, DGEFP[258], ANACT[259], APCM[260], ACFCI[261]) mais aussi territorial (OPCA, DIRECCTE[262], Régions, ARACT[263]). Ces entretiens exploratoires devaient tout à la fois affiner les critères de sélection des entreprises, permettre le recueil des coordonnées et fournir les premiers éléments de l'analyse.

L'examen de ce nouveau processus de sélection met en lumière l'importance des enseignements issus des précédents travaux. Nous avons vu que certains critères d'appréciation des offres sont demeurés identiques. Ç'a été notamment le cas concernant la composition de l'équipe d'évaluation. Les choix opérés ont reflété l'importance accordée à la scientificité des travaux et à leur orientation pluraliste sur le plan de la méthode. Toutefois, nous avons ensuite montré que les critères d'appréciation portant sur la proposition d'intervention de l'équipe se sont recomposés, en particulier en prévision de la résolution de difficultés proprement empiriques liées aux travaux. Ainsi, le calendrier de réalisation des travaux a pris une importance nouvelle compte tenu de leur ralentissement durant la période estivale. De même, l'enrôlement des OPCA est devenu un enjeu de méthode face aux remontées négatives exprimées par les opérateurs paritaires. Sur ce point, le CNEFP a tenté de « désamorcer » ces résistances en justifiant la participation des OPCA sur la base d'un registre scientifique. Enfin, face à l'hétérogénéité des entreprises de 10 à 49 salariés à intégrer dans la constitution de l'échantillon, la multiplication des voies d'accès à ces entreprises est également devenue un enjeu de méthode. Là encore, ce critère de sélection est issu de l'expérience vécue par les membres du CNEFP qui, au cours de l'évaluation précédente, ont exprimé un doute sur la pertinence du rôle d'intermédiation occupé par les OPCA afin de garantir le repérage et la prise de contact avec les entreprises. L'explicitation de ces deux derniers critères de sélection des offres, à savoir la capacité de l'équipe

[258] Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

[259] Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

[260] Assemblée permanente des chambres de métier.

[261] Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

[262] Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

[263] Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail.

d'évaluation à garantir la participation des OPCA et à diversifier ses modes d'accès aux entreprises, font écho aux tensions inhérentes liées à l'autonomie relative entre les niveaux de régulation paritaire (interprofessionnel, professionnel) dans le champ de la formation professionnelle.

5.4.3. La « qualité » des travaux passés comme nouveau critère d'appréciation des offres

Le troisième projet d'évaluation du CNEFP a porté sur les « pratiques d'ingénierie de formation professionnelle en entreprise et leurs effets sur les salariés les moins qualifiés ». Sa réalisation a été confiée à un nouveau consortium réunissant les cabinets GESTE et AMNYOS. Initialement, ces deux candidats ont répondu séparément à l'appel d'offres émanant du CNEFP en janvier 2014. Toutefois, au cours de la procédure de sélection, les discussions ont mis en avant la grande complémentarité des propositions. Dans ce cadre, les membres du CNEFP ont suggéré aux deux cabinets de formuler une proposition conjointe. Dans cette partie, nous revenons sur les motifs de cette décision en nous penchant sur les critères d'appréciation qui ont compté lors de ce processus.

La compréhension des pratiques d'ingénierie de formation en entreprise ainsi que leurs apports sur les compétences et les qualifications des salariés les moins qualifiés a constitué l'ambition générale de cette évaluation. Dans son cahier des charges, le CNEFP a mentionné que la clarification des catégories d'analyse (« salariés les moins qualifiés », « ingénierie de formation », « effets de la formation »), la description des dynamiques à l'œuvre en entreprise (politique, moyen, dispositif) ainsi que le repérage des effets des ingénieries déployées en faveur des salariés les moins qualifiés, sont les axes d'intervention prioritaires des travaux[264]. Dans ce cadre, une attention particulière au traitement de ces exigences analytiques a été portée durant le processus de sélection.

[264] Pour les traiter, le CNEFP a également précisé dans son cahier des charges les modalités de déclinaison des travaux. Sur ce point, l'intervention a été déclinée en trois phases : la réalisation d'un cadrage macro-économique (3 mois) précisant les principales caractéristiques sociodémographiques des salariés de bas niveaux de qualification (âge, sexe, CSP, diplôme…), leurs trajectoires sur le marché du travail (mobilité, insertion…) ainsi que les principales évolutions affectant les emplois peu qualifiés (par secteurs, par territoires…) ; la réalisation de quarante monographies d'entreprises (4-5 mois) fournissant une description

Les cabinets GESTE et AMNYOS ont répondu de façon complémentaire à ces exigences.

D'un côté, ils ont formulé des pistes d'intervention identiques. Tout d'abord, ils ont proposé de problématiser chaque catégorie d'analyse en collaboration avec le CNEFP, notamment en prenant appui sur les résultats d'un cadrage macro-économique « enrichi », combinant étude documentaire, comparaison internationale et entretiens individuels et collectifs[265]. Ensuite, ils ont mis l'accent sur la réalisation de monographies d'entreprises décrivant « les processus mis en œuvre, les outils développés, les acteurs mobilisés, les indicateurs de résultats et la mesure des effets, les conditions de réussite et les modalités de transposition à d'autres contextes professionnels »[266]. Enfin, les cabinets ont insisté sur l'enjeu de « capitalisation » des pratiques d'ingénierie de formation, en proposant d'intégrer dans le champ de l'évaluation le repérage des « leviers d'action » (internes / externes) concourant à leur appropriation par les entreprises en direction des salariés les moins qualifiés.

De l'autre, ils ont affiché un positionnement distinct, mais complémentaire, au regard de l'enjeu de clarification des catégories d'analyse. Dans son offre, le cabinet GESTE a esquissé une définition des « salariés les moins qualifiés »[267] préfigurant la réalisation de l'étude statistique à partir d'une exploitation sommaire de données statistiques. Dans la foulée, le cabinet a formulé des préconisations en vue de l'élaboration de l'échantillon d'entreprises[268]. De son côté, le cabinet AMNYOS a plutôt mis l'accent sur

---

fine des ingénieries de formation déployées par les entreprises en faveur des salariés les moins qualifiés ; la rédaction du rapport final (2 mois) intégrant les principales conclusions de l'étude.

[265] Notamment auprès d'interlocuteurs au sein des branches professionnelles, de grands réseaux formateurs ou bien encore auprès d'OPCA ou de représentants des Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications.

[266] Extrait de la proposition d'intervention du cabinet AMNYOS (février 2014, 29).

[267] Dans sa proposition, le cabinet GESTE a suggéré de cibler l'analyse statistique sur les salariés dont le niveau de diplôme est V ou infra V, quelle que soit la nature du diplôme et son mode d'obtention (formation initiale / continue) et les salariés dont le niveau de l'emploi tel qu'il est reconnu dans les Conventions Collectives nationales et dans les nomenclatures est ouvrier non qualifié (ONQ) ou employé non qualifié (ENQ) (GESTE, février 2014, 11).

[268] Le cabinet a proposé d'organiser le ciblage à partir des « Familles Professionnelles » (FAP) non qualifiées, qui est une des principales nomenclatures de métiers, puis par la recherche des secteurs et entreprises dans lesquels les emplois se déploient.

l'approfondissement de la notion d'ingénierie de formation, en précisant le questionnement évaluatif[269] guidant la réalisation des enquêtes de terrain.

La mobilisation des entreprises dans le cadre des travaux a constitué, de nouveau, un critère de sélection des offres. Dans le cas présent, les propositions formulées par les cabinets GESTE et AMNYOS se sont inscrites dans le prolongement des travaux déjà menés par le CNEFP. Les deux cabinets ont désigné les OPCA comme les principaux intermédiaires pour identifier les entreprises. Toutefois, les modalités de leur association aux travaux ont pris des formes distinctes. Le cabinet GESTE a proposé de rencontrer les OPCA sur la base d'une « matrice » de critères de sélection des entreprises (taille d'entreprise, implantation géographique, recours aux fonds mutualisés, structure d'emploi, etc.), élaborée à partir des résultats du cadrage macro-économique. Cet « outil » devait garantir l'élaboration d'un échantillon d'entreprises embrassant une large palette de pratiques. De son côté, le cabinet AMNYOS a proposé d'organiser une série de rencontres avec les OPCA dès la phase de cadrage macro-économique afin de préparer les investigations de terrain, au même titre que d'autres catégories d'acteurs (branches, organismes de formation, réseaux professionnels…) susceptibles de faciliter l'accès aux entreprises et d'apporter des éléments d'éclairage sur la thématique de recherche. Ainsi, au lieu de prioriser l'intermédiation des OPCA, le cabinet a privilégié la multiplication des « points d'entrée » aux terrains.

Enfin, la « qualité » des équipes mobilisées a constitué un point d'attention lors du processus de sélection. Dans la continuité des travaux passés, les caractéristiques liées à la composition des équipes ont été débattues. De nouveau, la diversité des profils (discipline, expérience), la présence de chercheurs[270] dans l'équipe ou bien l'affichage d'une solide

[269] Ce questionnement évaluatif est le suivant : 1) Quels sont les éléments déclencheurs (internes / externes) et les conditions favorables au développement d'une politique spécifique visant les salariés les moins qualifiés dans l'entreprise ? 2) Quels moyens les entreprises qui agissent mettent-elles en œuvre pour favoriser la professionnalisation de leurs salariés les moins qualifiés ? 3) Quels sont les moyens mobilisables par les institutions œuvrant auprès des entreprises pour lever les freins au développement de pratiques contribuant à élever le niveau de compétences et/ou de qualification des salariés les moins qualifiés ? 4) Les entreprises qui mettent en place des ingénieries de formation à destination de leurs salariés les moins qualifiés, et leurs bénéficiaires, sont-elles en mesure d'identifier des effets directs et indirects de ces actions ?

[270] Du côté d'AMNYOS, on retrouve Olivier Mériaux qui, au regard notamment de son statut de chargé de recherche à Sciences Po Grenoble apporte une « rigueur scientifique dans la réalisation de l'étude, tout

maîtrise de la thématique de recherche (champ, publics, etc.), ont pesé dans l'appréciation des offres. Toutefois, de façon inédite, le « retour d'expérience » des anciens travaux menés avec les cabinets d'études ont nourri les débats. Ainsi, durant l'examen des offres, les membres du CNEFP se sont remémorés l'intervention du cabinet AMNYOS durant l'évaluation sur la période de professionnalisation. De l'expérience passée, ils ont rappelé la capacité du cabinet à « problématiser » les projets d'évaluation et à « s'adapter » face aux contraintes de terrain. En outre, suite aux interventions du cabinet GESTE pour le compte du FPSPP en 2012[271] et 2013[272], les partenaires sociaux membres du CNEFP ayant contribué au pilotage de ces travaux ont également témoigné au nom de leurs expériences propres. Ils ont notamment précisé la nature des rapports noués avec le cabinet tout au long de ces travaux (« relation franche », « sans détour », « en confiance »).

La majorité[273]des membres du CNEFP a retenu les propositions des cabinets GESTE et AMNYOS pour mener à bien ce nouveau chantier d'évaluation. D'une part, elles ont semblé complémentaires sous différents aspects. D'un côté, l'offre du cabinet GESTE a été considérée comme plus convaincante concernant la réalisation du cadrage statistique des travaux (définition des catégories, cadrage statistique, échantillonnage) tandis que, de

---

particulièrement dans la définition de la méthode qualitative d'investigations au sein des entreprises et dans leur analyse » (AMNYOS, février 2014, 16).

[271] Deux ans après la signature de la convention-cadre FPSPP-Etat (2010-2012) et trois ans après le lancement du premier appel à projet « chômage partiel » par le FUP, les administrateurs du FPSPP ont engagé en décembre 2011 une évaluation du dispositif afin d'en mesurer les effets en référence aux objectifs définis par le FPSPP et sous l'angle des OPCA, des entreprises et des salariés. Le cabinet GESTE a réalisé les travaux entre avril et novembre 2012. Dès le lancement officiel des travaux en avril 2012, un groupe de suivi composé de deux administrateurs du FPSPP (un représentant de la CGT d'une part, et un autre de l'UPA d'autre part) de la Direction générale du FPSPP, et de deux chefs de projets du cabinet d'étude, a été installé. Les partenaires sociaux désignés siégeaient également, au même moment, au sein du CNEFP.

[272] En juillet 2013, les partenaires sociaux du FPSPP ont confié à GESTE l'évaluation de la mise en œuvre et des effets des conventions de financement relatives aux articles 1 et 3 de l'ANI du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi. Le pilotage des travaux a été assuré par le comité de pilotage national paritaire technique de l'ANI Jeunes, au sein duquel siégeaient également des partenaires sociaux membres du CNEFP.

[273] Lors du processus de sélection, la représentante de la CGT n'a pas retenu les deux cabinets mentionnés parmi ses choix prioritaires. Sa préférence s'est exprimée en faveur du cabinet Sémaphores dont la candidature a été écartée au terme de la phase d'audition.

l'autre, l'offre du cabinet AMNYOS est apparue plus robuste en termes de réalisation des travaux qualitatifs (prise de contacts, étude de cas). D'autre part, les cabinets ont répondu à un certain nombre d'exigences formulées par le CNEFP, que ce soit en termes d'approfondissement des catégories d'analyse, d'accès aux terrains et de composition des équipes mobilisées. De nouveau, les critères de sélection débattus entre les membres du CNEFP ont tenu aux enjeux de délimitation du champ de l'évaluation, d'enrôlement des OPCA et des entreprises et de rigueur méthodologique. Toutefois, de façon originale, les expériences (collectives et individuelles) des travaux antérieurs menés avec les cabinets ont nourri les débats, pesant en retour sur le processus de sélection. L'explicitation des relations nouées avec les équipes, la personnalité de leurs représentants ou bien leur capacité d'anticipation / adaptation aux difficultés de terrain, sont autant de dimensions qui ont été rappelées durant l'examen des offres.

5.5. Le travail d'évaluation à l'épreuve du terrain : un foisonnement d'obstacles

En 1995, dans une étude consacrée aux pratiques concrètes[274]de l'évaluation de politique en France, Vincent Spenlehauer a formulé l'hypothèse selon laquelle le statut scientifique accordé à l'examen des processus concrets d'évaluation de politique demeurait marginal au regard de la prégnance d'une axiologie partisane relative à son institutionnalisation au sein d'une pluralité d'univers (scientifique, politique, administratif). Vingt-ans plus tard, l'examen de la littérature consacrée à l'évaluation semble conforter la validation de cette hypothèse compte tenu de la faiblesse constante des travaux relatifs aux pratiques non discursives d'évaluation[275]. Cette lacune est d'autant plus surprenante que les travaux portant sur les limites de l'évaluation des politiques publiques en France ont fréquemment pointé les obstacles « techniques » ou « sociaux » à son institutionnalisation

[274] L'auteur entend par pratique d'évaluation « tout processus dans lequel un certain nombre d'acteurs individuels, représentant différentes institutions, se sont officiellement ou publiquement engagés afin de produire l'évaluation d'une action publique qui les concerne » (Spenlehauer, 1995, 10).

[275] Par « pratiques non-discursives de l'évaluation », nous entendons tout ce qui est « évaluation d'une politique publique en opposition aux pratiques discursives de l'évaluation qui relèvent d'une activité d'énonciation de ce qu'est l'évaluation des politiques publiques en général » (Spenlehauer, 1995, 10).

(Gaxie, Laborier, 2003). Dans cette section, nous examinons les processus concrets de la pratique d'évaluation découlant du travail de collaboration entre le CNEFP et les équipes d'évaluation. L'examen attentif du déroulement des trois premiers projets d'évaluation du CNEFP nous conduit à mettre en lumière la multiplicité des obstacles (techniques, sociaux) qui ont jalonné le travail des équipes d'évaluation ainsi que certaines formes d'arrangement visant à les surmonter.

Pour capter cette réalité, nous avons exploité les comptes rendus des comités de pilotage et des séances plénières relatant la conduite des travaux considérés ici. À ceci s'ajoute une « lecture ciblée » des éléments contenus dans les rapports finaux relatifs aux difficultés rencontrées durant les travaux et justifiant les aménagements de la commande initiale. Enfin, en tant que partie engagée dans la plupart des comités de pilotage *ad hoc*, nous intégrons dans l'analyse nos propres observations afin de faciliter le repérage de certaines situations problématiques, comme la discordance des temps de gestion et d'évaluation par exemple ou pour mettre en lumière certaines évolutions significatives opérées au sein de l'instance d'évaluation, comme le renforcement du pilotage de ses travaux.

Tout d'abord, nous présentons le déroulement concret de l'évaluation des usages de la période de professionnalisation en entreprise, en pointant notamment les difficultés rencontrées par l'équipe d'évaluation. Ensuite, nous portons le regard sur l'évaluation concrète des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Enfin, nous détaillons le déroulement de l'évaluation des pratiques d'ingénieries de formation et de leurs effets sur les salariés les moins qualifiés. L'exploration de ces trois cas nous conduit à pointer le décalage entre les attentes évaluatives de départ et la capacité réelle des équipes d'évaluation à les traiter compte tenu des obstacles de terrain.

5.5.1. Des contraintes aux ajustements : les limites de l'évaluation sur la période de professionnalisation

L'évaluation des usages et des impacts de la période de professionnalisation en entreprise a été réalisée de mai à novembre 2012 par le consortium AMNYOS et BOUMENDIL & CONSULTANTS, sous la conduite du CNEFP. Durant cette période, de nombreuses rencontres se sont tenues entre le consortium et l'instance d'évaluation afin

d'opérer un suivi régulier des travaux. L'examen des travaux du comité de pilotage montre que de nombreux imprévus ont jalonné les différentes étapes de l'évaluation. Il met en lumière les ajustements méthodologiques et les formes d'accommodement visant à garantir la pertinence et l'achèvement des travaux. En premier lieu, nous abordons les obstacles survenus au cours de la réalisation du cadrage statistique. Nous insistons notamment sur l'hétérogénéité des systèmes d'information des OPCA, rendant complexe l'agrégation de données, la discordance des temps de gestion et d'évaluation, ainsi que l'exploitation limitée de certains indicateurs nationaux. Dans le même temps, nous rappelons les compromis techniques visant à dépasser les contraintes empiriques et à garantir la pertinence des travaux. En second lieu, nous identifions de nouveau les écueils rencontrés durant la réalisation des investigations de terrain. Sur ce point, nous insistons sur la difficile mobilisation des OPCA et des entreprises ainsi que sur l'identification réduite de la période de professionnalisation par les salariés bénéficiaires eux-mêmes, rendant ainsi complexe l'évaluation des effets perçus du dispositif.

5.5.1.1. Un cadrage statistique contraint. Hétérogénéité des systèmes de suivi, discordance des temporalités et indicateurs approximatifs

L'évaluation de la période de professionnalisation (PP) a débuté par une phase de cadrage statistique du dispositif. Cette étape s'est révélée complexe en raison de l'hétérogénéité des systèmes de suivi déployés par les organismes paritaires (OPCA, FPSPP), de la discordance des temps de gestion et d'évaluation et de la faible capacité d'exploitation d'indicateurs nationaux.

En premier lieu, un travail d'analyse de la négociation collective sur la PP a été engagé. Suite à un examen des textes juridiques soulignant que près de 80% des branches ayant traité de la thématique de la PP ont apporté des précisions par rapport aux textes de référence (ANI et loi), notamment concernant les publics visés par le dispositif, l'équipe d'évaluation a cherché à en quantifier le volume à partir des bases de données existantes. Cependant, malgré l'affichage de cibles très précises mentionnées dans les accords, les pratiques des OPCA rencontrés (sur les huit secteurs d'activités étudiés) n'ont pas permis de suivre ces éléments concernant les salariés bénéficiant du dispositif du fait notamment de restrictions liées aux

systèmes d'information en place. A l'inverse, les actions de formation permettant un accès prioritaire aux fonds de professionnalisation de l'OPCA par le biais de la PP ont constitué un indicateur plus régulièrement suivi par les OPCA et / ou les branches et les instances paritaires des questions de formation au sein des branches. Ces disparités de traitement quantitatif des thèmes ouverts à la négociation concernant la PP ont eu tendance à s'accentuer selon les priorités sectorielles.

En second lieu, l'examen statistique devait comporter un ciblage des réalisations et des résultats des appels à projets 2009 et 2010 menés par le FPSPP portant sur le dispositif. Les résultats de l'analyse devaient être restitués en juin 2012, lors de la remise du livrable intermédiaire. Cependant, la transmission des données par le FPSPP n'a pas été immédiate. Lors de la demande formulée par le CNEFP, le service projet du FPSPP a achevé la consolidation des données de l'appel à projets 2009 en vue de leur examen et de leur validation par le Conseil d'administration de l'organisme, fin août. De façon similaire, le même processus s'est enclenché durant l'appel à projets 2010, dont la validation a été programmée au dernier trimestre 2012. En conséquence, les données de l'appel à projets 2009 ont été remises et exploitées par le consortium au terme des travaux (fin septembre). Concernant l'appel à projets 2010, ces données n'ont finalement pas été prises en compte car arrivées hors délai. Pour compenser ce manque d'information, le consortium a persuadé le CNEFP d'intégrer à l'analyse une nouvelle dimension autour de l'articulation entre appel à projets et péréquation des OPCA. Cette nouvelle dimension a retenu l'attention du CNEFP dans la mesure où les règles liées à la péréquation financière entre OPCA ont une influence sur la mise en place du dispositif.

Enfin, en troisième lieu, en complément de l'exploitation des données liées aux appels à projets (bilans qualitatifs, tableaux de bord), le cadrage statistique devait s'appuyer sur l'exploitation des enquêtes de suivi réalisées par le FPSPP intitulées « Enquête Qualitative Professionnalisation ». Ce complément devait faciliter l'élaboration d'un panorama national sur la période de professionnalisation. Cependant, malgré la somme d'indicateurs contenus dans ces enquêtes[276], la part des « non répartis » dans les données transmises par les OPCA

[276] Parmi ces indicateurs : nombre de périodes de professionnalisation par taille d'entreprise, répartition des périodes de professionnalisation par durée en nombre d'heures de formation, répartition des périodes de professionnalisation selon leur finalité et par année, évolution des niveaux de formation des actions dispensées

au FPSPP s'est révélée conséquente. Certains indicateurs, comme la répartition des PP par finalité et par année ou encore l'évolution des niveaux de formation des actions dispensées dans le cadre du dispositif, affichaient des taux de non-réponses « excessivement élevés »[277], faussant en retour l'analyse. Dès lors, face à cette limite, le consortium a emprunté un nouveau chemin en recherchant les raisons de ces taux de non-réponse comme le manque d'harmonisation des nomenclatures au niveau sectoriel et national ou bien les spécificités liées à la mise en œuvre de la période de professionnalisation[278].

5.5.1.2. Les investigations de terrain : une mobilisation difficile des OPCA, un contexte de « saturation » et un accès difficile aux entreprises.

Conjointement à l'analyse statistique, le consortium a procédé à la préparation et à la réalisation des enquêtes monographiques. Cette seconde étape des travaux devait aboutir à la réalisation de huit monographies sectorielles et de quarante monographies d'entreprises. Dans ce cadre, un nombre conséquent d'entretiens a été programmé avec une pluralité d'acteurs (partenaires sociaux de CPNE et direction des OPCA, chef d'entreprise, encadrement et direction des ressources humaines, salariés partis en formation dans le cadre de la Période de professionnalisation, représentants du personnel, les conseillers OPCA de ces entreprises et organismes de formation ayant mis en œuvre l'ingénierie pédagogique). L'exploitation d'une littérature de seconde main, remise par les interlocuteurs rencontrés

---

dans le cadre des périodes de professionnalisation, taux d'accès à la période de professionnalisation des effectifs salariés des entreprises cotisantes, répartition par tranche d'âges et par année des bénéficiaires des périodes de professionnalisation, poids des différentes catégories socio-professionnelles des bénéficiaires des périodes de professionnalisation selon les années.

[277] Rapport final Tome 4 « Etude des usages et des impacts de la période de professionnalisation en entreprise », CIRCE GROUPE AMNYOS, BOUMENDIL& CONSULTANTS, DCS, (2012, 47) ».

[278] Par exemple, si l'on considère que dans un cas sur deux les périodes de professionnalisation ont une durée inférieure ou égale à 40 heures, c'est-à-dire visant principalement l'adaptation au poste de travail et ne conduisant ni à une qualification ni à une certification, on peut comprendre dès lors qu'il soit difficile de renseigner un indicateur qui n'intègre que comme autres finalités l'obtention ou la reconnaissance d'un diplôme ou d'une certification professionnelle.

(accords de branche, accords d'entreprise, comptes rendus, documents RH-formation, données statistiques…), devait compléter utilement l'analyse.

Les OPCA ont été désignés comme des intermédiaires privilégiés pour explorer les logiques sectorielles et faciliter l'identification et la prise de contact avec les entreprises. Dans ce cadre, des rencontres ont été programmées avec les opérateurs paritaires des branches concernés par l'évaluation. Selon le protocole d'intervention, les OPCA devaient remettre à l'équipe d'évaluation une liste de « contacts » extraite de leur fichier d'entreprises adhérentes, répondant à des critères préétablis (taille, géographie, usages de formation). Sur la base des contacts remis, l'équipe d'évaluation devait ensuite engager les prises de contacts auprès des responsables (dirigeants ou DRH) des entreprises sélectionnées (courrier officiel, phoning) afin de les informer de la démarche. Dans la foulée de ces rencontres, la direction de l'entreprise était invitée à fournir les coordonnées d'un échantillon de salariés ayant bénéficié d'actions de formation dans le cadre de la période de professionnalisation ainsi que celles des représentants du personnel (Délégué du personnel, Comité d'entreprise).

Ce protocole de recherche a été validé par le CNEFP puis décliné par le consortium au cours de l'année 2012. Cependant, plusieurs obstacles ont surgi au cours des travaux, conduisant l'équipe d'évaluation, en lien avec l'instance d'évaluation, à opérer des ajustements.

D'une part, la prise de contact avec les OPCA s'est déroulée dans un contexte tendu dans la mesure où deux autres évaluations, la première menée par la DARES sur la mise en œuvre du Droit Individuel de Formation (DIF), la seconde initiée par le FPSPP concernant les appels à projets « chômage partiel », étaient également en cours. Certaines directions d'OPCA ont déploré la sollicitation excessive et répétée de leurs services techniques, en particulier par des requêtes externes relativement similaires (série d'entretiens, accès aux données, contacts d'entreprise). Ces sollicitations ont d'autant plus été vécues sous l'angle de la contrainte que l'année 2012 a marqué le rapprochement des organismes nationaux professionnels (fixation du seuil de collecte à 100 millions d'euros et non plus à 15) conformément à la loi du 24 novembre 2009. Le terme de « saturation » a été employé à plusieurs reprises par l'équipe d'évaluation pour justifier certaines prises de contacts tardives auprès des organismes paritaires et des CPNE de branche. Dès lors, pour assurer leur

participation, un système de rétribution a été mis en place visant à restituer à la demande des directions d'OPCA ou des partenaires sociaux des CPNE de branche la monographie sectorielle réalisée dans le cadre de l'étude, selon les modalités d'organisation et d'animation du paritarisme en usage au sein du secteur.

D'autre part, la remise de coordonnées d'entreprises par les OPCA n'a pas été suffisante pour garantir leur participation à la démarche évaluative. Dans certains secteurs, en particulier dans la métallurgie, la prise de contacts avec les entreprises s'est révélée complexe. Dans ce secteur, une seule monographie d'entreprise a été réalisée au lieu des cinq prévues initialement. Plusieurs raisons ont été avancées pour justifier la réticence des entreprises, comme le fait de contextes particuliers les concernant (départ d'une grande partie du comité de direction, absorption en cours par une autre entreprise, difficultés économiques) ou encore l'expression de jugements négatifs sur la démarche évaluative, perçue comme un contrôle des pratiques d'entreprise, voire incompréhensive quand elle est assimilée à un audit. Outre la difficulté du contact, les rencontres effectivement établies avec les entreprises n'ont pas garanti le recueil d'informations auprès des représentants de salariés. Il en est de même concernant les salariés. Sur ce point, le consortium a buté sur le fait que la PP était un dispositif majoritairement méconnu par ses bénéficiaires. Dès lors, l'appréciation des salariés pouvait s'avérer parfois très limitée, ne portant pas directement sur le dispositif mais plutôt sur les enjeux plus larges d'accès à la formation professionnelle quand elle conduit notamment à une certification.

Enfin, alors que le CNEFP avait programmé initialement la réalisation des enquêtes de terrain de juin à septembre 2012, la période estivale s'est révélée peu propice à l'exercice, tant concernant l'implication des équipes de l'OPCA dans l'identification des entreprises, qu'en termes de disponibilité des interlocuteurs au sein des entreprises (représentants de l'employeur ou des Ressources humaines, bénéficiaires de périodes de professionnalisation et / ou IRP) du fait des périodes de congés successives.

En définitive, l'enquête de terrain s'est achevée en octobre 2012. Les principaux résultats de l'évaluation ont été présentés en septembre et le projet de rapport final remis en octobre au CNEFP. Tandis que le protocole initial de recherche prévoyait la réalisation de 40 monographies, le consortium n'est parvenu à en produire que (!) trente et une. Les

difficultés rencontrées durant les travaux ainsi que les exigences liées au calendrier des travaux ont contraint le CNEFP et le consortium à réviser leur ambition de départ.

5.5.2. Des critères d'échantillonnage conflictuels aux obstacles empiriques : les limites de l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les petites entreprises

L'évaluation des pratiques de formation dans les entreprises de 10 à 49 salariés et leurs effets sur le développement professionnel des salariés a été réalisée par le consortium CENTRE INFFO et INTERFACE, sous la conduite du CNEFP. Les travaux se sont déroulés entre décembre 2012 et décembre 2013, soit une année pleine au lieu des huit mois initialement prévus dans le cahier des charges. Cet « allongement » de la durée des travaux a reflété les nombreux obstacles rencontrés par le comité de pilotage au cours des différentes étapes de l'évaluation. Dans cette partie, nous explicitons ces contraintes qui ont fortement limité l'atteinte des objectifs évaluatifs initiaux. En premier lieu, nous montrons comment la sélection des critères visant l'échantillonnage des entreprises à investiguer a constitué un espace de conflit, à la fois entre le CNEFP et le consortium, et entre le consortium et les OPCA. En second lieu, en écho au précédent chantier, nous montrons que le repérage et la mobilisation des petites entreprises se sont révélés problématiques, relativisant ainsi les choix méthodologiques initiaux, que ce soit en termes de mobilisation des OPCA ou d'approche évaluative.

5.5.2.1. Une définition conflictuelle des critères

Conformément au protocole, la première phase de l'évaluation s'est caractérisée par un travail de définition de critères visant à qualifier l'échantillon des quarante entreprises à investiguer. Cinq critères ont été identifiés à partir de l'exploitation du cadrage macro-économique réalisé par le Céreq : la taille de l'entreprise, le territoire, le secteur d'activité, le type d'entreprise et la politique de formation de l'entreprise.

Certains des critères ont été adoptés de façon consensuelle par les membres du CNEFP. Parmi ceux-ci, on peut mentionner la taille de l'entreprise ou encore le type d'entreprise. D'un côté, la classe de taille 10-49 salariés a été considérée comme non homogène. Le seuil de 20 salariés a été repéré comme une frontière très nette, notamment pour distinguer le degré de structuration de la politique de formation. De l'autre, le recours à une approche en termes de typologies d'entreprise (traditionnelles, managériales, entrepreneuriales) (Bentabet, Michun et Trouvé, 1999, 2006) a été conçu comme une entrée pertinente pour approcher les modes d'apprentissage (formels, informels, non formels) au regard de certaines variables distinctives de l'entreprise, comme le parcours de son dirigeant, les orientations stratégiques ou encore le mode de management.

D'autres critères, en revanche, ont suscité des interrogations. Sur ce point, on peut souligner la politique de formation de l'entreprise ou bien le secteur professionnel. La politique de formation est un critère qui a émergé lors des rencontres entre l'équipe du Céreq et le consortium CENTRE INFFO et INTERFACE. Le Céreq a proposé au consortium l'élaboration d'une typologie des politiques de formation des entreprises de 10 à 49 salariés facilitant le repérage, de façon graduelle et sur la base de variables descriptives et analytiques communes, de leur degré de formalisme (sans objet, peu stratégique, internalisée et structurée, formalisée et articulée à la GRH). Cet outil devait faciliter le travail de caractérisation des entreprises mené par le consortium. Cette proposition a été soumise aux membres du CNEFP, cependant, l'outil a posé problème. Pour le collège d'experts, il était trop généraliste et peu opérant. Il ne permettait pas de fournir un éclairage suffisant sur l'articulation des modalités diversifiées de formation. Pour les partenaires sociaux, l'outil ne permettait pas la prise en compte de certaines questions évaluatives liées au rôle de l'environnement concurrentiel ou celui des dispositifs conventionnels et légaux de formation dans l'élaboration de la politique de formation de l'entreprise. Dans ce cadre, le CNEFP a demandé au consortium de repréciser ce critère afin d'assurer la prise en compte des objectifs de l'étude. Ce travail a par conséquent repoussé la finalisation et la validation de la première phase des travaux.

L'adoption du critère lié aux secteurs professionnels a également posé problème, en particulier au moment de sa réception par les OPCA. Une difficulté a surgi au regard de l'inadéquation entre les nomenclatures exploitées par le Céreq et le périmètre effectif

d'intervention des OPCA, tel que défini par leur convention collective. Dans ce cadre, la justification par le consortium du choix des entreprises selon leur secteur professionnel s'est révélée peu audible pour les OPCA concernés. Considérant « l'intensité » du recours à la formation par secteurs d'activité comme mode de sélection des entreprises, le consortium a distingué des secteurs considérés comme « peu ou pas formateurs », « moyennement formateurs », et « fortement formateurs ». Cette catégorisation a été vivement critiquée par certains OPCA, car ne tenant aucun compte des spécificités sectorielles, comme la part des formations conventionnelles ou bien les disparités de pratiques de formation entre activités de même secteur. Ainsi, bien que le ciblage des secteurs via l'exploitation des données statistiques produites par le Céreq ait été considéré comme un procédé efficace pour assurer la participation des OPCA, ces derniers ont dénoncé le caractère généraliste et homogénéisant de cette approche.

5.5.2.2. Un repérage et une mobilisation limitée des acteurs de l'entreprise

De façon comparable à l'évaluation de la période de professionnalisation, les difficultés rencontrées durant les investigations de terrain n'ont pas épargné le comité de pilotage des travaux.

De nouveau, le repérage effectif des petites entreprises s'est révélé délicat. Suite à l'adoption des critères de l'échantillon, le consortium a obtenu une clé de répartition visant à faciliter le repérage des entreprises. Si l'outil était censé faciliter le travail d'identification, pour les OPCA notamment au moment de l'établissement des listes d'entreprises, son usage s'est révélé complexe dans la pratique. En effet, la clé de répartition de l'échantillon théorique n'a pas toujours coïncidé avec les catégories administratives employées par les OPCA pour distinguer leurs entreprises adhérentes de moins de 50 salariés. Ce décalage a conduit à la redéfinition de certains critères de sélection fixés *a priori* ou bien à la sélection de nouveaux critères, comme le niveau d'accès aux fonds mutualisés.

De plus, l'enrôlement des petites entreprises sélectionnées à la démarche d'évaluation s'est révélé complexe pour plusieurs raisons. D'un côté, la capacité des entreprises de 10 à 19 salariés à renseigner leurs propres pratiques de formation professionnelle est demeurée réduite. Plusieurs motifs ont été avancés pour expliquer cet état de fait, comme

l'incompréhension du sujet de l'étude, la méfiance à l'égard de la démarche, la perturbation de l'activité, le manque de temps ou bien encore l'intérêt limité porté aux questions de formation. De l'autre, plusieurs dirigeants de petites sociétés ont refusé d'organiser des rencontres entre leurs salariés et l'équipe d'évaluation. Face à ces refus, le consortium a rencontré d'importantes difficultés pour obtenir de façon équilibrée les points de vue des salariés et des employeurs. Ainsi, le recueil d'informations auprès des salariés a été pratiquement absent dans un cas sur deux. Dans les entreprises de moins de 20 salariés – qui ont représenté tout de même un quart de l'échantillon total – seuls les propos du dirigeant ont été recueillis. Ce déséquilibre, rompant avec le protocole initial[279], a reflété la centralité du dirigeant de petite entreprise et la complexité de ses rapports à l'égard de la formation professionnelle : souci de préserver son autonomie, volonté de maintenir ses liens personnels avec ses employés (Bentabet, 2008).

Un dernier point d'achoppement a concerné le fort décalage entre les aspirations évaluatives exprimées dans le mandat d'évaluation et la capacité réelle des acteurs de l'entreprise (dirigeant, responsable formation, salariés, représentation du personnel) à y répondre. Certains thèmes ont été peu renseignés, tels que le rapport des liens économiques de l'entreprise à son environnement concurrentiel ou encore l'impact des formations suivies sur l'activité de travail. Le déroulement des entretiens a montré que les différents interlocuteurs n'avaient pas nécessairement de discours élaborés sur la formation professionnelle. Leurs propos pouvaient se révéler assez généralistes, notamment sur la dimension stratégique de la formation ou sur son usage dans le cadre du parcours professionnel[280]. Malgré l'adaptation des guides d'entretien et la réduction du périmètre, l'écart entre les questions posées et l'expérience vécue par les acteurs est resté conséquent. En définitive, alors que les membres du CNEFP ont souhaité rendre explicites les pratiques de formation au sein des petites entreprises, notamment en fondant leur espoir sur une approche par les processus, celles-ci ont principalement été saisies à partir d'une logique de

[279] Le protocole de l'évaluation prévoyait que chaque dirigeant, en lien avec l'équipe d'évaluation, puisse constituer un petit contingent de salariés (trois au maximum), aux profils variés (ayant suivi une formation ou pas) pour procéder aux entretiens.

[280] On retrouve là une limite semblable à celle repérée dans l'évaluation précédente où les salariés éprouvaient de la peine à distinguer la Période de professionnalisation en tant que dispositif à part entière.

recueil d'opinions de surface, comparable à une logique de quantification du subjectif propre à certaines techniques d'enquête de type sondage d'opinions.

5.5.3. D'une maîtrise d'œuvre de l'évaluation plus aboutie à la persistance des obstacles empiriques : le cas de l'évaluation des pratiques d'ingénierie de formation sur les salariés les moins qualifiés

La troisième évaluation conduite par le CNEFP a porté sur le thème des pratiques d'ingénierie de formation en entreprise et de leurs effets sur les salariés les moins qualifiés. Les travaux se sont déroulés entre avril 2015 et juillet 2016 et leur réalisation a été confiée au consortium GESTE et AMNYOS. De la même manière que les précédents travaux, cette évaluation a été jalonnée d'obstacles, fragilisant l'atteinte des ambitions évaluatives de départ ainsi que la portée des résultats. Toutefois, simultanément, en s'inscrivant dans une pratique désormais « routinisée » de la fonction de maître d'œuvre de l'évaluation, les travaux ont reposé sur des modes de pilotage plus aboutis, facilitant l'anticipation des contraintes et contribuant à une meilleure synergie entre l'instance d'évaluation et le consortium. Dans cette partie, nous retraçons les obstacles survenus au cours des travaux, dont certains sont redondants avec les travaux déjà menés, tout en soulignant le renouvellement des modes de conduite des travaux du CNEFP. Dans un premier temps, nous montrons en quoi le démarrage tardif des travaux a conduit à une redéfinition partielle du champ initial de l'évaluation. Nous insistons notamment sur la prise en compte de nouveaux enjeux, en particulier en lien avec la mise en place de la réforme de la formation professionnelle de 2014. Dans un second temps, nous caractérisons le renforcement des modalités de pilotage du CNEFP au regard de ses implications techniques et humaines. De façon simultanée, nous soulignons ses limites face aux difficultés empiriques rencontrées au cours des travaux. Dans un troisième temps, malgré les ambitions initiales affichées, nous montrons que l'analyse des effets de la formation a constitué un angle mort des travaux. Ce constat nous conduit à réaffirmer l'important écart s'exprimant entre les intentions évaluatives formulées par l'instance d'évaluation et les réalités vécues au sein des entreprises, sous l'angle de la thématique étudiée en particulier.

5.5.3.1. Une redéfinition du périmètre d'étude en contexte

Le déclenchement de l'évaluation des pratiques d'ingénierie de formation en faveur des salariés les moins qualifiés a accusé un retard d'une année suite au décalage entre l'attribution du marché (avril 2014) et sa notification officielle (avril 2015). Les motifs de cet écart ont été précisés plus haut. Toutefois, cette latence a provoqué une redéfinition partielle du périmètre d'évaluation au regard de la prise en compte de nouveaux enjeux politiques, liés notamment à la réforme de la formation professionnelle de 2014.

Lors des réunions de lancement de l'évaluation (avril-mai 2015), la commande du CNEFP, telle que traduite par le consortium au moment de sa sélection (avril 2014), a été soumise à de nouveaux débats malgré son adoption une année auparavant. Au sein du collège d'employeurs, des voix se sont élevées en faveur d'un élargissement de la catégorie d'ingénierie de formation, jugée trop restreinte au regard de la proposition du consortium. A l'inverse, d'autres ont déploré l'absence de clarification de la catégorie de « bas niveaux de qualification » en dépit de l'effort de définition opéré durant la phase de pré-évaluation (note de cadrage). Parmi les personnalités qualifiées, le primat du terrain a été souligné. Ils ont rappelé leur attachement à ce que les variables de l'analyse puissent se définir à partir des pratiques d'entreprise, de même que les usages des dispositifs de formation professionnelle conventionnels et légaux. De son côté, le collège des salariés a rappelé son attachement à l'exploration des effets des pratiques d'ingénierie sur la montée en compétences et en qualification des salariés.

Durant les échanges, ces rappels ont donné lieu à la formulation de nouvelles pistes de réflexion, non évoquées lors de la commande initiale. D'un côté, la CFDT et l'UPA ont insisté pour que les ingénieries de formation soient étudiées sous l'angle de l'activité concrète de travail. De l'autre, le collège d'experts a suggéré au consortium de limiter le nombre de « *focus groups* »[281]destinés initialement aux acteurs institutionnels (branche, organismes de formation, OPCA, Observatoires), au profit d'un recentrage de l'analyse en direction des entreprises. Alors que le consortium a formulé dans sa proposition initiale une exploration des effets des ingénieries de formation à la fois sur les salariés, sur les collectifs

[281] La méthode des *focus groups* (groupes focalisés) est une méthode qualitative de recueil d'informations fondée sur l'entretien (semi-directif) de groupe.

de travail et sur l'activité et le développement de l'entreprise, les membres du CNEFP se sont montrés plus dubitatifs et ont préconisé un recentrage sur la montée en compétences et en qualification des salariés.

Certaines de ces propositions ont traduit la prise en compte d'enjeux politique et cognitif au moment des discussions. D'une part, la demande formulée par les collèges de salariés et d'employeurs d'explorer davantage les ingénieries de formation en entreprise sous l'angle des situations de travail s'est inscrit dans un contexte de lancement par la DGEFP d'une expérimentation visant le développement et la reconnaissance[282] des actions de formation en situation de travail (FEST). Cette démarche s'est amorcée dans le prolongement des ANI du 14 décembre 2013 et du 7 janvier 2015[283] dans le but de soutenir le développement de la formation professionnelle continue (FPC) dans les petites et moyennes entreprises, *a fortiori* pour leurs salariés peu qualifiés. La participation prépondérante accordée par l'Etat aux partenaires sociaux (COPANEF, OPCA) dans ce processus d'expérimentation, ainsi que les débats suscités par le caractère subversif de la FEST par rapport au modèle « séparatiste » fondant le système de formation[284], sont autant d'aspects qui ont pesé sur les discussions, conduisant en retour à une révision du périmètre des travaux. D'autre part, la précédente évaluation a rappelé la difficulté d'appréhender les effets de la formation faute de pratiques d'évaluation formellement établies au sein des entreprises, celles de moins de 50 salariés en particulier. Là aussi, la prise en compte de ces enseignements au moment des échanges a conduit les membres du CNEFP à privilégier le recentrage de l'analyse des effets des ingénieries de formation sur la montée en compétences et en qualification des salariés.

5.5.3.2. Un pilotage renforcé mais limité

Comparativement aux précédents chantiers, cette évaluation a reposé sur un mode de pilotage plus abouti, fondé sur l'installation d'un comité technique *ad hoc* et une

[282] Nous entendons ici par reconnaissance de la FEST son caractère « éligible » aux financements mutualisés.

[283] L'ANI du 7 janvier 2015 relatif à l'affectation des ressources du FPSPP appelait à dédier des financements à l'innovation pédagogique et au « repérage / outillage des situations de travail apprenantes ».

[284] J.-M. Luttringer (2015), L'entreprise formatrice et le droit après la loi du 5 mars 2014, JML-Conseil, chronique n°95.

participation plus active des membres du CNEFP dans le suivi régulier des travaux. Cependant, ce renforcement de la conduite des travaux n'a pas suffi pour pallier les difficultés liées à la mobilisation des entreprises.

Dans le cas présent, le pilotage de l'évaluation a reposé sur un mode de fonctionnement plus abouti, caractérisé par l'installation d'un comité technique *ad hoc*. Limité en nombre et animé par une personnalité qualifiée[285], ce groupe devait remplir le double objectif d'assurer le suivi et l'encadrement des travaux confiés au consortium ainsi que la présentation des meilleures options de poursuite des actions en cours aux membres du CNEFP réunis en séance plénière. D'octobre 2015 à juin 2016, plusieurs réunions se sont tenues (5 au total) aboutissant au traitement conjoint de divers points relatifs au déroulement des travaux (examen des outils d'investigation, accompagnement au repérage des entreprises, études des monographies réalisées, préparation du livrable final). Cette démarche de co-construction a marqué un changement par rapport aux précédents chantiers, caractérisés par des modes de conduite plus dispersés entre le secrétariat technique du CNEFP et sa commission plénière. La mise en place de ce niveau intermédiaire de pilotage a permis une implication renouvelée des membres du CNEFP, en particulier des représentants syndicaux désignés pour contribuer aux travaux du comité technique. Ces derniers ont été davantage sollicités pour faciliter le repérage des interlocuteurs pertinents au sein des branches professionnelles et des OPCA, y compris des entreprises considérées comme « exemplaires » en matière de pratiques d'ingénieries de formation. De même, leur implication dans l'examen des documents fournis (notes, monographies d'entreprise) a facilité en retour une intégration des modifications souhaitées (format des monographies, points à développer dans l'analyse transversale, contenu du rapport final…), tout au long des travaux.

Cependant, malgré l'installation de ce groupe technique, les efforts menés se sont révélés insuffisants pour surmonter les difficultés liées à la réalisation empirique des travaux. En la matière, le faible portage institutionnel de l'évaluation, le caractère large de l'objet à évaluer ainsi que la grande dépendance du consortium à l'égard des entreprises ont bousculé le déroulement des travaux.

[285] Dans le cas présent, un représentant de chaque collège (experts, salariés, employeurs) du CNEFP a été désigné en séance plénière pour participer aux travaux du groupe. Le chargé d'études du CNEFP ainsi que les chef(fe)s de mission des cabinets ont également participé à ce groupe.

Les premiers contacts engagés par le consortium auprès des acteurs de branches, notamment les OPCA, ont été appuyés d'un courrier officiel rédigé par la présidence du CNEFP afin de justifier la démarche d'évaluation et les motifs de sollicitation. Malgré cette démarche, plusieurs organismes paritaires ont exprimé de nouveau des réticences à s'engager dans la démarche, faute de pouvoir cerner les retours liés à leur contribution au terme des travaux. Cette situation a allongé la phase d'identification effective des entreprises[286]. Sur proposition du groupe technique, le CNEFP a initié un second courrier pour relancer les démarches en cours (octobre 2015), annonçant dans la foulée l'organisation d'une demi-journée de travail (avril 2016), associant les directions d'OPCA et leurs équipes techniques, afin de mettre en discussion les résultats intermédiaires de l'étude et approfondir l'analyse en vue de la production des résultats finaux.

Outre le portage de l'évaluation, le caractère large de son objet a également complexifié le déroulement des travaux. L'enrôlement des OPCA et des entreprises s'est heurté à leur incompréhension des motifs de la démarche (« sur quoi travaillez-vous exactement ? » ; « que souhaitez-vous savoir ? »). Ce flou a limité leur investissement dans la mesure où les retombées opérationnelles directes de l'évaluation n'ont pas été explicitées (Dessen Torres, Gavoille-Alix, 2016). Par ailleurs, il a contribué à accentuer la dépendance du consortium à l'égard des entreprises. Sur ce point, le comité technique s'est montré démuni face à la faible mobilisation des entreprises et à ses conséquences en termes d'allongement des délais de recueil des informations et de rédaction des monographies. Ainsi, le déroulement des travaux est resté suspendu aux rythmes et aux degrés d'engagement, très variables, des entreprises à la démarche d'évaluation (adhésion puis refus, disponibilité limitée, report des rencontres, accessibilité et disponibilité variable des informations…). L'enchevêtrement de ces éléments a largement contribué à la révision du nombre de monographies (passage de 40 à 35) et à la modification des délais de réalisation des travaux (treize mois de travaux effectifs au lieu de neuf mois prévus initialement.

[286] Cette hypothèse a été avancée par le consortium suite à son retour d'expérience des prises de contacts amorcées auprès des OPCA dans le cadre des travaux (compte rendu du 15 septembre 2015 du groupe technique).

5.5.3.3. Des effets difficilement cernables

En principe, l'exploration d'un nombre conséquent de terrains d'entreprise devait aboutir à la production d'une analyse transversale donnant à voir les conditions d'émergence, les contenus et les effets des ingénieries de formation. Si cette ambition a globalement été remplie par rapport aux deux premiers points, en revanche, l'appréhension des effets des ingénieries de formation mises en œuvre sur les salariés les moins qualifiés s'est révélée décevante.

Le rapport final (Amnyos, Geste, 2016) a dressé un constat ambivalent en soulignant le caractère « très peu structuré et outillé » des pratiques d'évaluation portant sur les effets des ingénieries de formation et ce malgré leur retombées concrètes sur les publics formés, la réalisation du travail et l'organisation de l'entreprise. En la matière, le consortium a rappelé que les entreprises privilégiaient en priorité des bilans à chaud portant sur les acquis des stagiaires (satisfaction, atteinte des objectifs) et la mise en œuvre des dispositifs (déroulement et contenu) plutôt que sur le lien entre l'ingénierie déployée et les effets qui s'y rattachent. A défaut de pouvoir démontrer les effets de ces ingénieries de formation à partir des pratiques d'évaluation d'entreprise, le consortium a tenté de les identifier à partir des témoignages recueillis auprès des acteurs interrogés, à la fois dans les entreprises (employeur, manageur, salariés) et dans leur environnement (OPCA, organisme de formation, experts…). Si cette démarche a autorisé l'élaboration d'une « carte des impacts » des ingénieries de formation étudiées à différents niveaux (salariés, travail, entreprise), en revanche, elle n'a pas permis d'explorer les relations entre la pluralité de ces effets (développement des compétences, renforcement des « capabilités », évolution du rapport à la formation, effets sur les trajectoires professionnelles) et les ingénieries de formation étudiées (combinaison, articulation au travail, enjeux et spécificités des publics…).

L'analyse des « effets » des actions de formation menées par les entreprises, petites ou grandes, a constitué le parent pauvre de ce troisième chantier d'évaluation. Les limites de l'exercice ont révélé les décalages entre les ambitions évaluatives du CNEFP et les pratiques concrètes des entreprises en la matière. La consolidation limitée des pratiques d'évaluation de la formation a contraint fortement le consortium dans son travail d'objectivation des conséquences des ingénieries de formation sur la montée en compétences et en qualification

des salariés les moins qualifiés. Cet écueil fait écho au précédent chantier où les effets des formations sur le développement des compétences des salariés des petites entreprises ont également été reconstitués « après coup », c'est-à-dire à partir des témoignages recueillis plutôt qu'à partir des pratiques concrètes déployées en entreprise.

5.6. Conclusion

Dans ce chapitre volumineux, cinq dimensions du travail d'évaluation ont été considérées : 1) l'élaboration de l'agenda d'évaluation, 2) la fabrication des commandes d'évaluation, 3) les procédures d'appel d'offres, 4) le processus de sélection des offres et 5) la déclinaison des travaux. Leur étude offre une vision plus précise des processus qui ont façonné la pratique de l'évaluation dans le domaine paritaire de la formation professionnelle entre 2012 et 2015.

Premièrement, l'analyse de l'élaboration du programme de travail du CNEFP a permis d'expliciter les motifs qui ont prévalu à la sélection et la hiérarchisation des objets à évaluer. L'inscription de la période de professionnalisation (PP) et du congé individuel de formation (CIF) à l'agenda d'évaluation a répondu à au moins trois enjeux relativement partagés. Le premier est lié au contexte d'incertitude de la pratique d'évaluation et renvoie à la recherche de maîtrise des travaux en optant pour des dispositifs de formation essentiellement paritaires. Le second tient à la volonté de minimiser le potentiel critique de l'évaluation en lui soumettant des dispositifs dont les résultats sont prévisibles et susceptibles de légitimer l'action paritaire. Le troisième renvoie au renforcement de l'équipement cognitif (outils de suivi, contrôle) dans une logique de surveillance de l'effectivité des dispositifs nationaux dont le déploiement est assuré par les institutions paritaires de branche (CPNE, OPCA). De leur côté, les thématiques d'évaluation ont correspondu à des priorités politiques définies dans l'ANI du 5 octobre 2009. Leur adoption a tenu à l'amplitude de leur champ et au caractère peu clivant de leur objet (le développement de la formation dans les petites et moyennes entreprises ; l'accès à la formation des salariés les moins qualifiés). Suite au repérage des objets de l'évaluation, leur hiérarchisation a constitué un enjeu pour le collectif. En privilégiant dans l'ordre des réalisations un dispositif paritaire, les membres du CNEFP se sont inscrits dans une dynamique d'apprentissage collectif de la pratique d'évaluation.

Considérée comme un objet davantage circonscrit et compréhensible, la période de professionnalisation a constitué un terrain propice au démarrage des travaux de la nouvelle instance. En revanche, le CNEFP a retiré de son programme de travail l'évaluation du CIF. Cette décision est intervenue dans un contexte où la répartition des tâches d'expertise entre le CNEFP et le FPSPP était faiblement, voire peu, définie. En 2010, le FPSPP s'est doté de son propre dispositif d'enquête du CIF pour soutenir sa fonction d'animation du réseau des Fongecif. En 2011, suite aux retours positifs, les administrateurs paritaires du FPSPP ont décidé d'internaliser l'exploitation de ce dispositif afin de conserver la maîtrise de ses évolutions (contenu, calendrier).

Deuxièmement, l'examen des conditions d'élaboration des trois premiers projets d'évaluation initiés par le CNEFP (période de professionnalisation en 2012, petites entreprises de 10 à 49 salariés en 2013, et bas niveaux de qualification en 2014) a permis d'éclairer les spécificités de ce processus ainsi que ses évolutions dans le temps.

D'un côté, chaque projet d'évaluation s'est fondé sur une diversité d'attentes qui s'exprime à travers un agglomérat de questions à caractère généraliste et dont les principaux axes et recoupements sont rarement définis, sinon hiérarchisés. Dans chaque cas, cette logique s'est caractérisée par l'adoption de champs d'évaluation particulièrement larges rendant leur appréhension complexe pour les acteurs associés aux démarches engagées (cabinets d'étude, acteurs de branche et d'entreprise). Sa dynamique a davantage reposé sur un principe d'agrégation d'intérêts pluriels, porteurs de visions spécifiques de la réussite de la politique, plutôt que sur un principe de combinaison, visant à dégager une perception commune de cette réussite. Ainsi, dans le cas du premier projet (PP, 2012), le CNEFP a produit un cahier des charges comprenant de nombreuses thématiques de recherche en lien avec des préoccupations normatives diverses (vérification des objectifs assignés à la PP, mise en œuvre par les branches, régulation financière, impacts du dispositif sur les organisations et les salariés). Les cahiers des charges des deux autres projets (10-49, 2013 ; BNQ, 2014) ont présenté des caractéristiques semblables. Les champs d'évaluation ont concerné de nombreuses dispositions conventionnelles inscrites dans l'ANI du 5 octobre 2009. Les catégories d'analyse, « petite entreprise » et « pratique de formation » dans un cas, « ingénierie de formation », « salariés les moins qualifiés » dans l'autre, sont restées délibérément larges pour assurer la prise en compte de la pluralité des attentes.

De l'autre, plusieurs « routines » de nature méthodologique et procédurale se sont installées dans le travail quotidien de l'instance d'évaluation. Ainsi, l'étape de

questionnement a souvent été précédée par une étape de définition analytique de l'objet à évaluer. Sur ce point, les experts ont occupé un rôle central en soumettant aux partenaires sociaux des catégories (« usages », « pratiques ») afin de structurer leur propre questionnement. Cet appui a également reposé sur une orientation méthodologique pluraliste combinant des études statistiques et des études de cas (monographies d'entreprise). En outre, suite à mon recrutement en tant que chargé d'études, la réalisation de « bilans informationnels », visant le recensement d'informations immédiatement disponibles (données administratives, études et recherches évaluatives) est venue équiper le travail de questionnement. Au final, les phases de bilan et de définition des catégories de l'évaluation ont systématiquement appuyé celle du questionnement. Cette méthode de travail s'est imposée comme un principe d'organisation au sein de l'instance d'évaluation. Par ailleurs, au fil des travaux successifs, c'est également sous l'angle du contenu que le travail de commandes s'est standardisé. Malgré la singularité de chaque évaluation, les acteurs se sont montrés davantage vigilants sur l'articulation des volets quantitatifs et qualitatifs et aux modalités d'enrôlement des acteurs de branche et d'entreprise. Cette attention accrue est la conséquence d'une prise de conscience des obstacles liés à la pratique concrète du travail d'évaluation (repérage des secteurs, difficultés d'accès aux entreprises, enjeu d'une contribution « active » des acteurs paritaires de branche). Cet apprentissage a toutefois connu l'installation de routines « défensives » (Argyris, 1995). Ainsi, la réalisation de quarante monographies d'entreprise est restée une demande régulière au cours des projets et ce malgré les critiques des équipes d'évaluation alertant sur le caractère fortement contraignant de ce choix. Enfin, ce sont également les frontières de compétences entre acteurs qui se sont estompées au fil du temps. Ainsi, les experts ont investi le champ du questionnement initialement conçu comme du domaine des partenaires sociaux. Inversement, les partenaires sociaux ont pris part à la définition des cadres généraux d'analyse (angle d'évaluation, protocole de recherche) bien que ce domaine ait été identifié au départ comme celui des experts.

Troisièmement, l'examen des procédures d'appels d'offres a montré que la dissociation entre le CNEFP, en tant que « commanditaire » d'évaluations, et le FPSPP comme « acheteur » de celles-ci, s'est révélée au fil du temps, et ce malgré les bricolages, une source de déstabilisation et de mise en cause du dispositif d'évaluation d'origine paritaire. Dans le cas du premier appel d'offres (PP, 2012), le CNEFP a compté sur un soutien technique immédiat

du FPSPP afin de procéder à la mise sur le marché de son cahier des charges. De plus, son Conseil d'administration a validé de façon quasi-mécanique la prise en charge financière du projet, sans susciter de débats. Dans le cas du second appel d'offres (10-49, 2013), plusieurs obstacles ont jalonné le processus. D'un côté, la mobilisation des ressources techniques du FPSPP a été moins évidente du fait de l'ajustement complexe des temporalités entre les activités de gestion et d'évaluation. De l'autre, la validation financière de l'évaluation s'est révélée fortement contrainte suite à la mise en cause par le représentant de l'Etat (DGEFP) de la légalité de la procédure. Les critiques émises ont conduit au « bricolage » de nouvelles procédures afin de contourner la critique et préserver le financement pérenne des travaux du dispositif d'évaluation. Dans le cas du troisième appel d'offres (BNQ, 2014), la procédure est rentrée « en crise » malgré un plus grand formalisme. D'un côté, la mobilisation des ressources techniques du FPSPP s'est routinisée grâce à la constitution d'un réseau stable de relations de travail. De l'autre, le financement de l'évaluation par le FPSPP a été contesté par un second représentant de l'Etat (Bercy) sur la base de motifs semblables au précédent. Toutefois, dans ce cas précis, l'opposition de l'Etat a contraint à la suspension temporaire du financement des travaux du CNEFP dans l'attente d'une nouvelle révision des procédures d'achats. Si cette situation a mis en cause la légitimité et le fonctionnement du CNEFP, elle a cristallisé dans le même temps les tensions associées au financement par le FPSPP des travaux menés par les instances politiques paritaires, impliquant en particulier le CPNFP.

Quatrièmement, l'étude des modalités de sélection des équipes d'évaluation a pointé l'évolution des critères de jugement selon les objectifs visés par les membres du CNEFP et leurs apprentissages des situations considérées comme problématiques dans la pratique de l'évaluation. Lors du premier projet d'évaluation (PP, 2012), l'équipe mandatée a été sélectionnée sur la base d'une préoccupation d'ordre « scientifique », se référant à sa capacité de mobiliser les ressources suffisantes (pluridisciplinarité, association de chercheurs) pour permettre une approche plurielle de l'objet à évaluer sur le plan méthodologique. Sa capacité à retraduire la diversité du questionnement syndical et patronal dans un protocole de recherche propice au maintien de l'équilibre paritaire a constitué un second critère de sélection. Enfin, la reprise dans le protocole méthodologique des préoccupations normatives non explicitées dans le cahier des charges, impliquant une bonne compréhension du système d'acteurs, a pesé dans le processus de sélection. Dans le cas du second projet d'évaluation (10-49, 2013), le critère de « scientificité » des travaux, visant à asseoir l'orientation

pluraliste du protocole de recherche, a de nouveau occupé une place prépondérante dans le choix de l'équipe d'évaluation. Toutefois, suite aux difficultés rencontrées lors des travaux précédents, de nouveaux critères de jugement ont surgi comme l'anticipation des contraintes temporelles des travaux (durée limitée, période creuse) ou bien les conditions d'enrôlement des institutions paritaires de branche (CPNE, OPCA) et des entreprises à la démarche d'évaluation. Dans le cas du troisième projet d'évaluation (BNQ, 2014), le processus de sélection a reposé sur la mise en débat de l'ensemble des critères de jugement convoqués lors des précédentes offres (scientificité, retraduction du questionnement, prise en compte des enjeux implicites de la commande, anticipation des contraintes, stratégies d'enrôlement des acteurs à la démarche). Toutefois, de façon nette, ce troisième processus a rendu davantage explicite l'existence de critères d'ordres subjectif et stratégique dans le choix des équipes. Ainsi, hormis les débats centrés sur le contenu des offres, les perceptions individuelles des collaborations passées, les affinités avec tel ou tel chef d'équipe d'évaluation ou bien la connaissance des aspects moins visibles de l'organisation interne des équipes d'évaluation (mouvement du personnel, contacts avec l'externe, missions en cours) ont influencé les processus de décision.

Cinquièmement, nous avons mis en lumière la somme des obstacles (techniques, sociaux) jalonnant la pratique de l'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle.

Au cours du premier projet d'évaluation (PP, 2012), le déroulement de la phase de cadrage statistique du dispositif s'est révélé contraint en raison de l'hétérogénéité des systèmes de suivi et d'information des OPCA, de la discordance des temps de gestion et d'évaluation et de la faible capacité d'exploitation de certains indicateurs nationaux. En outre, le déroulement de la phase qualitative de l'évaluation a pointé l'association difficile des OPCA et des entreprises à la démarche. D'une part, certains OPCA ont vécu la sollicitation du CNEFP comme une contrainte dans un contexte de « saturation » des demandes d'évaluation (sollicitations tous azimuts, restructuration). D'autre part, la stratégie visant à repérer et à contacter les entreprises à partir de listes de contacts fournies par les OPCA depuis leur fichier d'adhérents s'est révélée insuffisante (réticences de certains secteurs, refus de prendre part aux travaux pour des raisons internes, méfiance vis-à-vis de la démarche initiée). En outre, la participation volontaire de certaines entreprises à

l'évaluation n'a pas nécessairement permis le recueil d'informations auprès des salariés et de leurs représentants (réticence de l'employeur, discours peu formalisés sur la formation).

Lors du second projet d'évaluation (10-49, 2013), des contraintes supplémentaires se sont ajoutées aux précédentes. La définition des critères de l'échantillon des entreprises à rencontrer a constitué une nouvelle source de conflit entre le CNEFP, l'équipe d'évaluation et les OPCA. Le repérage et la mobilisation des petites entreprises se sont révélés de nouveau problématiques. Ce second projet d'évaluation a pointé un fort décalage entre les intentions de départ (questionnement, méthode, délai) et les conditions concrètes en vue de leur atteinte. Certaines questions évaluatives comme celles portant sur l'impact des formations sur l'activité de travail ont été peu renseignées faute de temps. D'autres questions comme celle de l'usage stratégique de la formation dans les parcours professionnels ont été abordées « à la surface » en raison d'un matériau empirique insuffisant.

Enfin, le troisième projet d'évaluation (BNQ, 2014) s'est caractérisé par un mode de pilotage plus abouti mais se révélant toutefois insuffisant pour surmonter les obstacles empiriques. Le CNEFP s'est heurté aux mêmes difficultés que celles rencontrées lors des précédents chantiers. L'association des différents acteurs de branche et d'entreprise s'est révélée un exercice fortement contraint. Le flou de la commande (champ d'exploration large, éclatement des buts) a limité le repérage des retombées opérationnelles des travaux. Les marges de manœuvre du comité technique sont restées fortement réduites face à l'adhésion variable des entreprises (adhésion puis refus, disponibilité limitée, report des rencontres, accessibilité et disponibilité variable des informations…). Face à ces contraintes, les intentions de départ ont été revues (diminution nombre de monographies, allongement de la durée des travaux). Tout comme les précédents chantiers, certaines ambitions analytiques, comme l'appréhension des effets de la formation sur les salariés, sont restées difficilement atteignables. La faible consolidation des pratiques d'évaluation de la formation en entreprise – qui est une dimension renseignée de longue date par les sciences de gestion (Pottiez, 2013) - a limité l'objectivation des effets des ingénieries étudiées sur les salariés les moins qualifiés.

Troisième partie. Une institutionnalisation fragile

6. Les effets ambivalents de l'évaluation : d'une appropriation limitée à l'innovation institutionnelle

Après avoir considéré les processus concrets du travail d'évaluation du CNEFP entre 2011 et 2015, nous proposons désormais d'explorer les usages et les retombées de ce travail sur les acteurs syndicaux, les organisations et les politiques paritaires elles-mêmes. Dans le cas présent, nous faisons le choix de nous écarter d'une conception linéaire de l'évaluation qui consisterait à situer ses « effets » comme le dernier maillon de la séquence logique : « 1) commande – 2) pratiques – 3) produits – 4) effets ». En outre, nous prenons nos distances à l'égard d'un modèle « décisionniste » de l'évaluation qui conduirait à centrer quasi-exclusivement l'analyse sur ses articulations avec la décision politique. Pour traiter de la question des « effets » de l'évaluation, nous considérons que chaque niveau engendre des activités qui induisent potentiellement des effets propres (directs ou indirects, voulus ou induits, attendus ou paradoxaux), recouvrant une large palette de modalités (retombées pragmatique, technique, politique, heuristique, mais aussi absence d'appropriation, refus des résultats, dénaturation des résultats, faible lisibilité des résultats…) Dans ce sens, nous rejoignons ici l'idée selon laquelle l'évaluation doit s'envisager comme « un programme particulier d'action publique » (Lascoumes, 1998 : 253) dont les effets sont appréciables au regard de la diversité des dynamiques d'apprentissage individuel ou collectif qui l'animent.

Dans le présent chapitre, nous tentons de cartographier les effets du travail d'évaluation engagé par les partenaires sociaux dans le domaine de la formation professionnelle, en distinguant, comme le propose Pierre Lascoumes (1998), des effets « négatifs », c'est-à-dire ceux qui révèlent l'absence de retombées, soit différentes formes de résistance, et des effets « positifs », c'est-à-dire ayant contribué à une dynamique de changement. Cette classification nous semble pertinente pour mettre en lumière les ambivalences et les contradictions de l'usage de l'évaluation ainsi que ses retombées plus diffuses sur les acteurs syndicaux et la négociation collective. Pour capter cette réalité, nous avons procédé à une série d'entretiens auprès des représentants syndicaux et patronaux

siégeant au sein du CNEFP (experts compris), du COPANEF et du Conseil d'administration du FPSPP. Ces entretiens ont été menés dans la majorité des cas après la négociation de l'ANI du 14 décembre 2013, en particulier entre 2014 et 2016. La prise de recul de nos interlocuteurs, que ce soit vis-à-vis de la réforme de 2014 ou bien de leur « expérience évaluative », demeure donc réduite. Dans le cas présent, cet aspect restreint le repérage des effets ressentis ou vécus sur une période relativement courte. En outre, afin d'éviter de suspendre de façon exagérée le repérage des effets à la seule parole d'un interlocuteur, nous avons cherché à articuler les récits entre eux notamment en articulant les paroles syndicales et patronales afin de dégager des points de vue convergents sur la réalité de l'évaluation.

Dans un premier temps, nous portons le regard sur les limites du projet de changement porté par l'évaluation des politiques paritaires de formation professionnelle. Dans ce cadre, nous pointons l'absence de délibération sociale autour des résultats des travaux menés, leur faible articulation avec les processus paritaires de décision, leur exploitation limitée par les organisations syndicales et patronales ou bien leur diffusion limitée, faute d'une stratégie commune de communication. Dans un second temps, nous explicitons les effets d'apprentissage induits par l'expérience évaluative. Nous soulignons notamment ses retombées heuristiques, techniques et politiques s'appréciant tout à la fois au niveau des personnes, du travail syndical et de la négociation interprofessionnelle. Pour chaque cas, nous tentons de les expliciter au regard de la structuration et des modes d'action des politiques paritaires dans le champ de la formation professionnelle.

6.1. De l'absence de délibération à la valorisation réduite des résultats : une portée limitée du travail d'évaluation

Dans cette première section, nous proposons de repérer quelques traits saillants qui ont limité la valorisation du travail d'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle entre 2011 et 2015. Pour chaque effet « négatif » repéré, nous proposons d'en restituer les motifs au regard des discours d'acteurs. Tout d'abord, nous rappelons en quoi le CNEFP n'a pas constitué un espace de délibération et d'appropriation des résultats de ses travaux. Ensuite, nous montrons que le CPNFP (devenu le COPANEF en 2014), n'a pas fait exception à cette règle et nous en expliquons les raisons au regard des

spécificités du contexte. Par la suite, nous mettons l'accent sur l'utilité parfois réduite des résultats par les organisations et sur les difficultés liées à leur exploitation compte tenu de la faiblesse des ressources internes au sein de certaines confédérations syndicales et patronales. Enfin, après avoir rappelé les efforts du CNEFP en termes de valorisation de ses travaux, nous montrons en quoi cet exercice a été fortement réduit en raison d'une communication paritaire conflictuelle et de la faiblesse des relais au sein de certaines organisations syndicales et patronales.

6.1.1. L'absence de délibération au sein du CNEFP : du manque de temps à la dispersion des expertises

Au terme de quatre années de travaux, nous avons interrogé les membres du CNEFP afin de recueillir « leur bilan » de l'activité évaluative de l'instance. Si certains ont mis en avant les retombées pragmatique, heuristique ou politique des travaux menés, nous y reviendrons, d'autres ont pointé l'absence d'appropriation des résultats de l'évaluation, que ce soit par le politique ou bien au sein même de l'instance d'évaluation.

Dans cet extrait d'entretien, la présidente du CNEFP, Sandra Enlart, dresse un bilan en demi-teinte du chemin parcouru entre le démarrage de son premier mandat (2011) et la fin de son second (2015). Alors que le CNEFP s'est impliquée dans la conduite de travaux, acquérant à ce titre une certaine légitimité et un savoir-faire spécifique, l'instance d'évaluation ne semble pas avoir constitué en retour un espace de délibération et d'appropriation des résultats obtenus. Des activités comme la mise en débat des matériaux, la formulation de conclusions générales ou bien la formulation d'avis, sont restées en marge de l'instance :

> « Je pense qu'il y a une fierté qui s'est construite. Nous n'avons pas à rougir du travail accompli. Je pense que le CNEFP a acquis une sorte de légitimité, en tout cas une crédibilité. Après, si on est sur le bilan, c'est une instance qui ne réfléchit pas. C'est une instance qui produit mais qui ne prend pas le temps de penser les choses, avec tout le temps l'idée que ce n'est pas à nous de le faire, c'est au CPNFP (…) Je pense qu'il y a un manque de temps, d'appropriation, de synthèse et de réflexion (…) Dans le fonctionnement même du groupe, il n'y avait pas ce temps de partage. Pour moi, c'était un collectif qui produit de façon

propre des évaluations mais qui ne les travaille pas ensuite ». (Sandra Enlart, présidente du CNEFP (2011-2015), février 2016, Paris).

Cette absence de délibération interne au CNEFP a constitué un sérieux frein à l'atteinte de l'une des ambitions premières à la création de l'instance, à savoir la production d'une connaissance partagée visant un apprentissage collectif des partenaires sociaux. Selon la présidente, certaines dimensions ont manqué à cette dynamique :

> « Le CNEFP devait être une instance qui réfléchit et c'est en ça son échec. Pour moi, il n'y a pas eu de processus d'apprentissage. Et pourtant, c'était une condition essentielle pour formuler des choses intelligentes au COPANEF. Comment le politique, en manquant lui-même de temps, pouvait-il se saisir de nos travaux que nous-mêmes n'avions pas travaillés auparavant ? Cet acte de recul est l'un des maillons qui a manqué à notre travail » (Sandra Enlart, présidente du CNEFP (2011-2015), février 2016, Paris).

Certaines explications ont été avancées par les experts pour comprendre les motifs de ces faiblesses. Pour Sandra Enlart, cette situation a tenu en priorité au manque de temps consacré aux travaux. La fréquence des réunions, ainsi que la faible disponibilité des mandataires ont rendu complexe la constitution de cet espace de délibération : « *Pour faire du bon boulot, je pense que cette instance aurait dû se réunir plus souvent, deux fois par semaine par exemple au lieu d'une fois ou deux par mois. J'ai essayé parfois de poser les choses dans cette direction mais les personnes n'ont pas le temps, y compris nous [les experts], on a nos propres sujets* » (Sandra Enlart, présidente du CNEFP (2011-2015), février 2016, Paris). Pour Bernard Gazier, cette situation a découlé de la dispersion des expertises syndicales et patronales fragilisant en retour l'élaboration d'un diagnostic commun : « *L'expertise n'est pas concentrée. On a 3 ou 4 représentants du monde ouvrier et 3 ou 4 du monde patronal et là on tombe sur leur dispersion (…) du coup, l'idée d'un diagnostic partagé n'est pas apparue. Après, un diagnostic partagé n'est pas obligé d'aboutir mais au moins il permet de poser les choses côtes à côtes, de comparer, mais cela n'a jamais été vraiment fait* » (Bernard Gazier, économiste, personnalité qualifiée du CNEFP (2011 – 2018), février 2016.)

En définitive, il est intéressant de noter que de façon rétrospective, certains experts du CNEFP considèrent limités les apports du CNEFP en termes d'appropriation des résultats. Principalement centré sur la conduite de travaux, le CNEFP n'a pas constitué selon eux un espace de délibération des résultats, faute de temps et de diagnostic commun. Dans ce cadre,

les connaissances produites auraient été faiblement partagées entre les membres du CNEFP, limitant les processus d'apprentissage collectif, y compris en direction de l'instance politique. Ce qui est intéressant au regard de ces critiques, c'est qu'elles traduisent d'une certaine façon les conséquences du compromis social à l'origine du CNEFP. En effet, dès sa création, l'instance d'évaluation a évacué de son périmètre la formulation de recommandations ou de propositions à l'attention du COPANEF. Dès l'origine, les partenaires sociaux ont tenu à conserver la maîtrise du « jugement évaluatif » dans leurs jugements décisionnels. Dès lors, on peut comprendre que la constitution d'un espace de délibération sociale au sein du CNEFP ait été rendu secondaire, sinon inutile.

6.1.2. Une « frénésie normative » qui limite l'appropriation d'évaluations rétrospectives

Comme nous venons de le voir, certains experts ont considéré de façon rétrospective que le CNEFP n'a pas constitué un espace de délibération favorisant l'appropriation des résultats des travaux menés. L'une des raisons évoquées a tenu au souhait initial des partenaires sociaux de conserver la maîtrise du jugement évaluatif dans le cadre de leur instance politique. Dans ce schéma, c'est donc le COPANEF (ex-CPNFP) qui fait office d'espace de délibération / décision au regard des conclusions issues des travaux du CNEFP. Toutefois, nos entretiens auprès de certains membres du COPANEF montrent que ce rôle est loin d'avoir été rempli.

Pour rendre possible l'appropriation des résultats des travaux du CNEFP par le COPANEF, l'un des moyens envisagés a reposé sur la remise en fin d'année d'un rapport d'activité faisant état des conclusions des travaux passés et en cours. Ce document a été conçu comme le principal support visant l'amorce d'une activité de délibération orientée vers l'élaboration de diagnostics communs. Dans l'extrait qui suit, Jean-Michel Pottier, représentant patronal au titre de la CGPME et membre du COPANEF, commente la remise du rapport d'activité 2013 par la présidente du CNEFP : « *Je me souviens oui, la présentation était pitoyable, personne ne s'est intéressé à la pauvre présidente qui présentait ses travaux ! Tout le monde était déjà dans les discussions de la prochaine réforme et ça ne commençait pas très bien car, comme vous le savez, tout le monde n'a pas signé dans mon organisation.*

Et donc, cela s'est passé dans le désintérêt le plus total. Il n'y a presque pas eu de questions car les esprits étaient ailleurs ». (Jean-Michel Pottier, vice-président national de la CGPME, en charge de la formation, entretien mai 2015, Paris.). Si, comme le suggère ici le représentant patronal, ce désintérêt collectif est à lier au contexte politique de préparation de la réforme – ce qui n'est pas une raison suffisante selon nous – il semble cependant avoir reflété une problématique plus importante liée à la difficulté pour les protagonistes d'articuler la temporalité du politique et de la délibération. Complétant son propos, le représentant patronal évoque une véritable « frénésie normative » qui conduit les partenaires sociaux à piloter « à vue » des dispositifs rapidement révisés laissant au final peu de temps à l'appropriation et à l'évaluation :

> « C'est tout simplement catastrophique ! On n'a pas le temps de l'appropriation. Ce qui m'intéresse dans une réforme, c'est le bout de la chaine, c'est à dire les entreprises et les salariés. Au bout du compte, on n'a pas le temps de l'évaluation, ni même le temps de l'appropriation des dispositifs car hop, on change. Pour durer, une réforme doit avoir le temps de s'installer, de se diffuser, que les acteurs se l'approprient et aujourd'hui, on voit bien que tout ça… Du coup, je vois bien que malgré nos efforts… le système est discrédité et finit par causer le désintéressement pour l'évaluation car de toute façon, on ne prend pas la peine de conduire avant de changer quelque chose. » (Jean-Michel Pottier, vice-président national de la CGPME, en charge de la formation, entretien mai 2015, Paris.).

Du côté des organisations syndicales, cette absence de délibération sur les conclusions des évaluations est également pointée comme une limite sérieuse à l'appropriation. Pour Jean-Pierre Therry, représentant CFTC et membre du COPANEF, cette intensification des rythmes politique et de négociation est également l'une des raisons principales : « *Et bien parce qu'on va trop vite, on met souvent la charrue avant les bœufs. Les décrets ne sont pas tous sortis que déjà on se projette par rapport à une nouvelle loi. On ne fait pas attention à ce qui existait avant…* » (Jean-Pierre Therry, secrétaire confédéral CFTC en charge de la formation professionnelle, entretien Paris, juin 2014). De son côté, Michel Fortin, vice-président du FPSPP au titre du syndicat FO (2013-2015), nous relate son expérience de l'évaluation des appels à projets du fonds paritaire consacrés aux situations de chômage partiel. Réalisée en 2013 sous l'égide du FPSPP, cette évaluation s'est déroulée hors du giron du CNEFP. Toutefois, dans le cas présent, le syndicaliste dénonce ici aussi le manque d'appropriation des résultats de l'évaluation, aboutissant au final au *statu quo* :

> « Le gros problème que nous avons, c'est de trouver le temps politique de nous emparer des travaux d'évaluation. On ne le fait pas. Je viens de vivre quelque chose qui m'a fâché. On a fait une évaluation du dispositif 'chômage partiel'. Une étude pertinente et bien faite, vraiment. Le rapport souligne que c'est en grande partie la métallurgie qui a pris le budget formation, pour quoi faire ? Pour faire des formations 'bidons' qui profitent pour une très large part aux cadres. Je n'ai rien contre eux mais ces formations auraient pu armer davantage les salariés de bas niveaux de qualification, simplement renforcer leur socle de compétences. Bref, lors du conseil d'administration du FPSPP, on remet 45 millions sur la table sans même tirer une analyse. On ne met pas de seuil, on ne privilégie pas une position, on n'essaie pas de mettre un quota. Non, on remet 45 millions sur la table sans même tirer les conclusions de l'évaluation. Pour moi, c'est un échec. C'est vraiment l'échec d'une évaluation car on ne s'est pas donné ce moment politique de gommer les erreurs. Et là on repart… » (Michel Fortin, secrétaire confédéral FO, vice-président du FPSPP (2013-2015), entretien Paris, juin 2013).

Au terme de cet aperçu, il semble que malgré les intentions initiales, le COPANEF n'a pas constitué non plus, en tout cas de façon limitée, un espace d'appropriation des résultats des travaux du CNEFP. Selon nos interlocuteurs, cet écueil est à lier au contexte de « réforme permanente » qui caractérise le domaine de la formation professionnelle et qui conduit à des modifications répétées des dispositifs et des règles en vigueur[287] restreignant du coup les capacités d'action des partenaires sociaux ainsi que les modes d'appropriation par les acteurs de l'entreprise (employeurs, managers, salariés…). Cette intensification du rythme des réformes impulsées par les gouvernements successifs tendrait à réduire les temps de délibération sociale orientés vers l'appréciation commune de l'évolution des politiques menées. Dans le même temps, en limitant la durée de vie des dispositions conventionnelles et légales, elle réduirait l'intérêt de l'évaluation dont le contenu est à dominante rétrospective (ex-post) dans la mesure où, entre le début et la fin des travaux, le dispositif et son contexte ont pu connaître de profonds changements. En définitive, l'ancrage croissant de la formation professionnelle dans le champ de l'emploi s'est caractérisé par un rapprochement des logiques et des règles de gouvernance entre ces deux champs. Cette annexion progressive a eu pour conséquence de contrainte davantage la régulation paritaire aux cycles courts et discontinus de l'action publique, entraînant des modifications régulières des dispositions en vigueur. Ces réaménagements permanents ont dégradé la conduite des politiques paritaires de formation professionnelle, en limitant l'activité de « réflexion-délibération » fondée sur l'évaluation des réalisations passées, au profit de l'instauration d'une logique de l'urgence à

[287] Ceci peut concerner également la non publication de décrets censés rendre applicable la loi.

travers le traitement « à chaud » des affaires et en conduisant davantage les partenaires sociaux à se préoccuper des évolutions futures que des événements passés. Dans ce contexte, on comprend que l'intérêt de travaux évaluatifs à dominante rétrospective, c'est-à-dire portant sur l'effectivité de mesures déjà prises, suscite un intérêt limité.

6.1.3. Une exploitation limitée des résultats : faible utilité et capacité réduite

Nos entretiens ont également montré que certaines limites à l'appropriation des résultats des travaux d'évaluation pouvaient être liées à la faible capacité ou bien à l'intérêt limité des partenaires sociaux à en exploiter le contenu. Dans cet extrait d'entretien, Christophe Coriou, directeur adjoint de la direction Education & Formation du Medef, secrétaire du CNEFP et partie prenante de la négociation interprofessionnelle de 2013, commente la phase de préparation de la négociation. Il précise que l'exploitation des matériaux obtenus dans le cadre de l'évaluation sur les pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés (cadrage macro-économique, analyses transverses, monographies, synthèses) n'a pas été utile pour son organisation. L'évaluation aurait débouché sur des résultats convenus sans grande utilité au regard des enjeux de la négociation :

> « L'étude sur les 10 / 49 n'a pas alimenté le débat, sinon très peu. Ça n'a pas été le même focus à la sortie que la période de pro… Et pourtant, c'était un vrai sujet, en tout cas pour la CGPME, la CGT et l'UPA. De mon point de vue, cette étude a surtout permis de confirmer beaucoup de choses que nous avions déjà dans les tuyaux. Sans avoir la science infuse, on se doutait de la plupart des résultats. On n'a pas été surpris par les monographies. Sur 10/49, on était à l'aise pour dire voilà comment ça se passe dans les boîtes […] En gros, je ne me souviens pas avoir dit : attention, il y a des trucs importants dans cette évaluation, au moment de la négo » (Christophe Coriou, Directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, MEDEF, secrétaire du CNEFP (2011-2014), entretien 2016, Paris).

Si dans ce cas précis, les conclusions de l'évaluation n'ont pas constitué une ressource informationnelle pour le Medef au moment de la préparation de la négociation, dans d'autres cas, la conversion des informations évaluatives en ressource pour l'action revendicative s'avère difficile au regard du caractère limité des moyens humains et matériels que les organisations syndicales et patronales y consacrent. Questionnés sur le traitement en interne des évaluations produites par le CNEFP, certains de nos interlocuteurs patronaux ont mis

l'accent sur la faiblesse de leurs propres effectifs au niveau confédéral : « *Des moyens je n'en ai aucun ! Oui nous avons un service d'affaires sociales avec trois personnes, mais avec toutes les affaires sociales, avec tous les mandats qu'ils ont à assumer… Quand il s'agit de les mobiliser sur les problématiques de formation professionnelle, c'est très compliqué.* » (Jean-Michel Pottier, vice-président national de la CGPME, en charge de la formation, entretien mai 2015, Paris.).

Du côté des syndicats de salariés, d'autres ont pointé la carence de compétences syndicales en interne : « *Ce n'est pas gagné ! Moi, j'essaye de m'investir mais que restera-t-il de mon passage au CNEFP au sein de la confédération, pas grand-chose je pense. Si ce n'est pas moi qui met l'accent sur telle monographie, personne ne va le faire. L'investissement qui est fait sur ce domaine, il est long, il est usant, il est difficile de mettre en œuvre, et il se perd très vite, et c'est ça la difficulté pour une confédération, notamment pour laquelle la formation professionnelle, et bien c'est sympa mais ce n'est pas le nerf de la guerre »* (Nicolas Faintrenie, Conseiller technique formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), 2015, Paris.). Toutefois, afin de palier à ce déficit d'expertise, certaines organisations comme la CGT ont tenté de structurer une cellule d'études afin de procéder à l'exploitation des ressources informationnelles existantes au profit de l'action revendicative :

> « Depuis le 49ème congrès, on a davantage le souci de mieux articuler l'emploi et formation. L'arrivée de Magali correspond à ça. L'idée est qu'à travers ses contributions, on puise davantage croiser dans nos réflexions les données chiffrées que l'on se procure par rapports aux contextes social, économique et politique. Et donc en étant positionné au sein des institutions qui font de l'évaluation, comme la commission évaluation du CNFPTLV, le CNEFP, au CNIS, l'idée est que Magali puisse s'y impliquer transversalement, créer des ponts avec les gars de chez nous qui travaillent sur les questions économiques, et faire le lien avec nos préoccupations sur la formation professionnelle, l'éducation et l'emploi. C'est-à-dire avoir quelqu'un qui assure cette transversalité à partir d'éléments objectivés » (Paul Desaigues, conseiller confédéral CGT en charge de la formation professionnelle, administrateur FPSPP (2011-2014), entretien, mars 2013, Paris).

Ainsi, comme nous venons de le voir, la reprise politique de l'évaluation semble particulièrement complexe pour les acteurs des relations professionnelles dans le domaine de la formation professionnelle. D'un côté, comme l'a pointé le représentant du Medef, l'exploitation des résultats de l'évaluation peut s'avérer décevante au regard des stratégies visées par les organisations. Selon les cas, l'information évaluative peut ne pas être

considérée comme originale, voire utile au travail de négociation. Dans l'autre, cette utilité peut ne pas être tout bonnement appréciée, faute de ressources humaines et matérielles. Le représentant de la CGPME a déclaré se sentir isolé dans cet exercice faute de pouvoir s'appuyer sur son service des affaires sociales. Le représentant de FO a exprimé son scepticisme quant à la reprise de son dossier « évaluation » s'il était conduit à quitter ses fonctions au niveau confédéral. Toutefois, les organisations syndicales sont conscientes de ces limites. La CGT a montré que des initiatives peuvent émerger afin d'organiser le traitement des informations évaluatives collectées au sein des différents espaces de la démocratie sociale à des fins de revendication syndicale. Cependant, elles semblent particulièrement réduites en nombre dans la mesure où les organisations syndicales tendent à privilégier le recours à l'expertise externe, que ce soit en sollicitant les centres d'études (IRES), les appareils administratifs étatiques (DARES, CEREQ, Pôle emploi) ou encore en recourant au marché privé. Par ailleurs, comme l'a rappelé en filigrane le représentant de FO, la formation professionnelle est rarement un objet prioritaire dans les agendas revendicatifs des confédérations, comparativement à d'autres questions considérées comme plus vitales, comme l'emploi ou les retraites, bien qu'elles y soient reliées. Dans ce cadre, la concentration des ressources syndicales sur ce domaine tend à s'affaiblir, ce qui limite d'autant la capacité des organisations à exploiter en propre les informations évaluatives produites au sein des instances paritaires.

6.1.4. Une diffusion limitée, une communication balbutiante

Si le CNEFP s'est engagé à valoriser ses travaux dans la limite de ses moyens, nos investigations montrent que leur diffusion est restée limitée au sein de l'environnement paritaire.

En reprenant ici nos trois études de cas, on note que le CNEFP a réalisé un ensemble d'actions afin de valoriser ses propres travaux. En décembre 2012, suite à la remise du rapport final de l'évaluation sur la période de professionnalisation, le CNEFP a organisé une séance de restitution associant l'ensemble des directeurs d'OPCA ainsi que leurs présidences paritaires. En février 2013, lors de la remise du rapport d'activité, la présidente du CNEFP a rappelé les principales conclusions de l'évaluation auprès des membres du CPNFP. En outre, en septembre 2013, les personnalités qualifiées ont présenté les conclusions à la

Société française de l'évaluation (SFE). Enfin, la synthèse des travaux a été diffusée en direction des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE), mais sans que cela ne fasse l'objet d'un suivi particulier. Suite à la remise du rapport final de l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés, le CNEFP a réitéré les mêmes actions. Ainsi, en mars 2014, la présidente a compté sur la remise du rapport d'activité pour rappeler les principaux enseignements de l'évaluation aux membres du CPNFP. Une nouvelle séance de restitution a été organisée à l'attention des directeurs d'OPCA et de leurs présidences paritaires. En outre, au titre de mes missions, je suis intervenu à plusieurs reprises en faveur de la mise en débat des résultats, en particulier en janvier 2015 dans le cadre d'un atelier thématique : « Quelle offre de la formation en direction des TPE ? » à l'occasion du séminaire national des Présidents, Vice-présidents et directeurs d'OPCA, mais aussi en décembre 2015 avec le cabinet Interface dans le cadre de la SFE. Enfin, à noter que l'équipe d'évaluation a été sollicitée en décembre 2015 par la Commission éducation et formation de la CGPME, ce qui représente une autre forme de valorisation des travaux. En décembre 2016, suite à la remise du rapport final de l'évaluation des pratiques d'ingénierie de formation et de leurs effets sur les salariés les moins qualifiées, le CNEFP a continué ses efforts de valorisation des travaux, tout en élargissant ses espaces de diffusion. Ainsi, outre la remise du rapport d'activité et la diffusion des résultats en direction des acteurs de branche (CPNE, OPCA), la présidente du CNEFP, en compagnie de l'équipe d'évaluation, est intervenue en 2016 à la commission « Evaluation » du CNEFOP (ex-CNFPTLV), instance quadripartite associant des représentants de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux, mais aussi à la commission de « Professionnalisation » du FPSPP, associant notamment des directions d'OPCA. Pour compléter ce tableau d'ensemble, il importe de souligner d'autres initiatives qui, de façon transverse, ont occupé également une place importante dans la communication et la valorisation des travaux du CNEFP. D'un côté, il faut rappeler l'organisation de deux journées d'études. La première a été réalisée en octobre 2013 sur le thème « Evaluer les politiques de formation professionnelle : expériences européennes ». Réunissant une palette d'experts internationaux (Royaume-Uni, Italie, Allemagne, Danemark, Suisse, Belgique), cet évènement a mis en débat les principales tendances en Europe en matière d'évaluation dans le domaine des politiques de formation professionnelle, que ce soit sous l'angle des enjeux, des méthodes et des usages. La seconde s'est tenue en décembre 2016 sur le thème « Entre politiques paritaires et pratiques de formation : le temps de l'évaluation ». Contrairement à la précédente journée nettement

tournée vers l'examen des expériences voisines, celle-ci a placé au centre des débats les travaux réalisés à la demande du CNEFP. En écho aux accords nationaux interprofessionnels, deux préoccupations centrales ont guidé les échanges : lutter contre les inégalités d'accès à la formation et faciliter l'accès à la qualification ; sécuriser les parcours professionnels. Enfin, à noter que les actes de cette journée d'études ont abouti à la publication d'un hors-série dans la revue *Education Permanente,* en juin 2017. Enfin, il importe de souligner qu'au cours de l'année 2014, le CNEFP s'est doté d'une « page internet » hébergée sur le site du FPSPP. Cet outil a rendu possible la consultation libre et le téléchargement des rapports et des synthèses d'études, ainsi que la mise en place d'un fil d'actualité sur l'état d'avancement des travaux.

La somme de ces actions montre que les efforts du CNEFP en termes de valorisation de ses travaux sont loin d'être négligeables rapportés à ses moyens logistiques et humains. Entre 2012 et 2016, le CNEFP a diversifié ses modes de restitution des travaux (réunions de présentation, rapports d'activité, interventions ponctuelles, diffusion des synthèses, page internet, conférences), touchant ainsi une grande diversité de publics que ce soit les organismes et instances paritaires, les organisations syndicales et patronales, les organismes publics d'études et les organismes publics du champ emploi – formation (CNEFP, 2016). Toutefois, aussi important soit-il, cet effort de valorisation visant l'appropriation des résultats des travaux nous semble avoir été particulièrement contraint au regard de certaines caractéristiques de l'environnement paritaire et syndical.

D'un côté, nos entretiens ont pointé la difficulté pour les organisations syndicales et patronales d'organiser une communication conjointe de leurs actions, y compris en ce qui concerne la valorisation de leurs propres travaux d'évaluation. Michel Fortin, vice-président du FPSPP (2013-2015) au titre du syndicat FO, déplore ainsi l'absence d'une « politique de communication » au niveau national au motif d'une résistance de la principale organisation patronale : « *Au niveau de la communication, nous sommes nuls. Pour ma part, je m'emploie à ce que le FPSPP puisse monter en puissance là-dessus mais il y a un vrai blocage du côté du Medef. Je ne connais pas vraiment les raisons. Par exemple, quand on sort un appel à projet, on devrait faire la quintessence du dispositif, c'est-à-dire assumer un vrai portage politique au moins pour lui donner du souffle. Moi, je suis en lien avec Centre Inffo, j'essaye de faire passer mon message, mais ce n'est pas suffisant* » (Michel Fortin, secrétaire confédéral FO, vice-président du FPSPP (2013-2015), entretien Paris, juin 2013). Prenant le cas de l'enquête nationale sur « l'impact du contrat de professionnalisation sur l'emploi »

réalisée en 2014 par le FPSPP, Catherine Bourrut, administratrice CFDT du FPSPP (2013-2015) souligne les difficultés inhérentes à la mise en place d'une politique de communication coordonnée entre partenaires sociaux : « *Sur cette enquête, on a tenté de se coordonner mais là aussi il y a eu une bagarre sachant que toutes les organisations ne sont pas d'accord pour afficher les mêmes choses, du coup ce n'est pas si simple ! En communication, collectivement, on n'est pas très bon. On reste entre initiés. On s'adresse aux acteurs mais pas à tous ceux qui sont autour, utilisateurs, etc. Après, il y a le mélange des financiers ou autre qui peut paraitre dans la sphère publique et du coup, ça donne une image forcement négative* » (Catherine Bourrut, secrétaire confédérale à la CFDT, administratrice du FPSPP (2013-2015), entretien juin 2014, Paris).

Selon certains représentants patronaux, cette tentative de communication paritaire des résultats de l'enquête du contrat de professionnalisation a été décevante quant à ses résultats : « *Je suis frappé sur le temps que l'on a mis à élaborer un communiqué commun d'une page et demi, en plus insipide et sans saveur. À force de pratiquer le compromis au niveau le plus haut, pour que ça puisse satisfaire tout le monde, ça n'aboutit à pas grand-chose* » (Loic Viaouet, administrateur Medef du FPSPP (2013-2015), entretien juin 2014, Paris). Pour d'autres, elle a reflété le manque de confiance entre acteurs mais également la crainte de s'engager dans un processus mal maîtrisé : « *ce document n'est pas allé de soi ! Il a fallu beaucoup en discuter. En fait, il y a une sorte d'hermétisme sur la communication parce qu'il n'y a pas une confiance totale entre les partenaires quant à la rétention d'informations et ça circule très vite, et ça a déjà été l'une des raisons pour justifier cet hermétisme : si on communique tout, tout de suite, ça va partir très vite, du coup cela peut être mal traduit. Il y a là une vérité mais c'est en même temps une bonne raison de ne pas faire.* » (Mohamed El Barqioui, conseiller technique formation pour l'UPA, administrateur FPSPP (2013-2015), membre du CNEFP (2011-2017), mars 2014, Paris).

De l'autre, outre l'absence d'une communication paritaire ouverte, nos entretiens ont souligné la faiblesse des relais de communication existants au niveau des confédérations syndicales et patronales. Jean-Pierre Therry, secrétaire confédéral CFTC en charge de la formation professionnelle, souligne le caractère lacunaire des circuits de communication entre les différents niveaux de son organisation : « *Bien sûr que l'on communique au sein de la CFTC mais le problème est là. Le problème est qu'ici* [au niveau confédéral] *nous sommes submergés de dossiers et de documents. Et je crains fort que ces travaux ne finissent qu'à*

caler la machine à laver ! (…) Pour la formation professionnelle, j'ai fait mettre en place dans chaque région et chaque fédération des coordonnateurs formation. Nous au niveau confédéral, on envoie toutes les informations aux coordonnateurs et eux relayent au niveau des structures. Après, je ne suis pas maître du jeu mais en échangeant avec les gars, j'ai de gros doutes sur l'efficacité de ce dispositif. » (Jean Pierre Therry, secrétaire confédéral CFTC en charge de la formation professionnelle, entretien Paris, juin 2014). De son côté, Mohamed El Barqioui, conseiller technique UPA en charge de la formation professionnelle souligne l'absence de suivi des informations diffusées aux confédérations membres[288] de son organisation : « *Oui nous diffusons nos informations aux fédérations mais a minima et sans suivi particulier, c'est-à-dire que l'information descend et ensuite il n'y a pas forcement des retours sur la façon dont elle est appropriée par les trois confédérations. Pour le moment, c'est comme ça.* » (Mohamed El Barqioui, conseiller technique formation pour l'UPA, administrateur FPSPP (2013-2015), membre du CNEFP (2011-2017), mars 2014, Paris).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, on note que de nombreuses initiatives de valorisation des travaux ont été portées par le CNEFP entre 2012 et 2016. Chaque évaluation a été suivie de réunions de restitution auprès des parties prenantes des travaux. Au fil du temps, les espaces de valorisation des travaux se sont diversifiés, de même que les outils de communication en vue d'atteindre une plus large audience. Toutefois, peut-on parler d'une réelle stratégie orientée vers le partage d'informations évaluatives en faveur de ceux qui sont conduits à prendre la responsabilité des conclusions des travaux ? On peut en douter. Comme le montre en filigrane notre description, le portage politique des résultats a été essentiellement assuré par les experts du CNEFP et par sa présidente en particulier. Hormis quelques rares cas – nous pensons notamment ici au lancement du dispositif d'enquête DEFIS en 2014 ou bien à la journée d'étude de 2016 – les organisations syndicales et patronales n'ont pas souhaité assumer la responsabilité des conclusions des travaux. Cette position de retrait fait écho à ce que nos entretiens ont révélé concernant l'inexistence d'une stratégie de communication coordonnée entre partenaires sociaux au niveau national. Cette faiblesse nous informe des réticences que peut susciter l'élaboration conjointe de diagnostics communs, en raison d'une hiérarchisation non partagée des objectifs, des craintes à l'égard

[288] Celles-ci sont au nombre de trois. On trouve la CAPEB (Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment), la CGAD (Confédération Générale de l'Alimentation en Détail) et la CNAMS (Confédération Nationale de l'Artisanat, des Métiers et des Services).

des critiques externes et de la méfiance entre acteurs, certains craignant une rétention d'information et d'autres une diffusion tous azimuts.

6.2. Les retombées latentes et manifestes du travail d'évaluation : de l'effet de surprise à l'innovation institutionnelle

Dans cette seconde section, nous considérons désormais quelques retombées « positives » du travail d'évaluation au regard des dynamiques d'apprentissage et d'innovation engendrées. Dans le cas présent, nous repérons ces dynamiques à travers des effets indirects, diffus et non-anticipés la plupart du temps par les acteurs. Pour commencer, nous pointons les effets heuristiques de l'évaluation sur les acteurs impliqués dans son élaboration. Ensuite, nous soulignons ses retombées pragmatiques sur certains choix d'organisation et sur le travail syndical. En outre, nous tentons de cerner ses implications pour le travail de négociation, que ce soit en tant que ressource dans la fixation des enjeux de la négociation ou bien comme appui à l'élaboration des revendications syndicales. Enfin, nous mettons en lumière les retombées institutionnelles du travail d'évaluation au regard de l'enrichissement du paysage de la statistique française.

6.2.1. Des retombées heuristiques : l'effet de surprise

Si l'absence de débats sur les résultats des travaux du CNEFP a été perçue comme une limite sérieuse à l'appropriation des savoirs collectifs, leur réception par certains syndicalistes et représentants patronaux semble néanmoins avoir suscité des effets de surprise, sinon des interrogations plus larges. Ces effets heuristiques ne sont pas négligeables dans la mesure où des visions ont été confortées, voire déstabilisées. Prenant l'exemple de l'évaluation de la période de professionnalisation, Jacques Bahry, représentant de la CGPME et membre du CNEFP, souligne qu'un certain nombre de résultats l'ont surpris, confirmant au passage sa propre vision du dispositif :

> « Ce qui m'intéresse dans une étude, c'est lorsqu'elle me surprend. Des choses qui sont exprimées et qui n'auraient pas été dites comme ça. Ce que j'ai découvert à cette occasion c'est que la majorité des périodes de professionnalisation était des périodes de formation très courte. Je pensais que

> le dispositif était au moins réservé au qualifiant. Mais bon, du coup ça a confirmé un tas de choses comme le fait que la période de professionnalisation a été selon moi une très mauvaise pédagogie pour les entreprises, mais sans doute est-ce l'objectif visé par ses créateurs car c'est à partir de là que les entreprises ont commencé à se faire prendre en charge des choses qu'elles payaient avant elles-mêmes » (Jacques Bahry, représentant titulaire de la CGPME (CPME) au CNEFP, entretien octobre 2015, Paris).

Dans une logique similaire, Djamal Teskouk, représentant de la CGT, explique que les résultats de l'évaluation sur la période de professionnalisation ont suscité de fortes interrogations au moment de leur réception, concernant en particulier la pertinence du système de financement :

> « Pour ma part, j'ai été très surpris. On a anticipé un peu ces résultats mais pas à ce point. Ce qui m'a sauté aux yeux, c'est l'installation d'une logique d'optimisation financière et non pas une logique de mise en œuvre de politique. C'est-à-dire que les OPCA étaient dans une posture de recherche de financement et d'utilisation des financements selon les contraintes imposées par chaque financeur. Donc, ils jouaient avec une palette de financeurs. Ils plaçaient tel financeur là car c'était plus facile, avec plus ou moins de contrainte, et ils jouaient avec ça. Mais la politique visée par les financeurs était mise au second plan. Et cela a été une révélation pour moi car j'en suis venu à me demander si le principe même de conduite des politiques par les financements n'induisait pas intrinsèquement des effets pervers. Après c'est une question un peu abstraite et presque inutile mais ça m'a perturbé quand même, d'autant que l'on a retrouvé les mêmes effets dans les appels à projet sur le chômage partiel » (Djamal Teskouk, conseiller confédéral CGT en charge de la formation professionnelle, Président du FPSPP (2011-2013), Président du CPNFP (2013-2015). Entretien 2013, Paris).

Malgré la faible appropriation collective des résultats, des effets heuristiques à caractère plus diffus se sont donc exprimés au niveau des acteurs syndicaux impliqués dans le travail d'évaluation. Dans le cas présent, la réception des résultats a provoqué des effets de surprise, confortant ou déstabilisant au passage les représentations d'acteurs.

6.2.2. Des retombées pragmatiques : de l'agencement des outils d'information à la compensation (relative) des asymétries de ressources

Outre le repérage d'effets heuristiques associés à la réception des résultats, il apparaît que la participation à la conduite d'évaluation a suscité des retombées concrètes sur le travail syndical. C'est notamment le point de vue de Nicolas Faintrenie, représentant FO et membre du CNEFP entre 2011 et 2017. Comptant parmi les représentants de salariés les plus actifs de l'instance, le syndicaliste considère que l'exercice de ce mandat lui a permis d'acquérir une plus grande aisance dans l'appropriation de travaux à caractère scientifique : « *Je pense que pour les membres du CNEFP, on a subi une période d'acclimatation qui fait que maintenant, sans être des experts de l'évaluation, on arrive à rentrer dans des études plus techniques. Savoir comment elles ont été faites, prendre du recul et savoir apprécier les résultats de manière plus objective, ça c'est déjà un travail extrêmement important pour nous. Ça nous permet aussi de donner de l'assurance pour pouvoir nous saisir de ces évaluations, de dire qu'il faut en mener.* » (Nicolas Faintrenie, Conseiller technique en charge de la formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), 2015, Paris). Poursuivant la réflexion, le représentant de FO considère que ce processus d'apprentissage dans la conduite de travaux à caractère évaluatif a engendré deux types d'effets bien distincts. Le premier se situe au niveau organisationnel et concerne l'agencement des pratiques et outils d'information et de communication visant à renseigner l'évolution des actions menées par le FPSPP : « *même s'il reste des choses à faire au FPSPP, sur la distinction entre un suivi au fil de l'eau, un bilan et une évaluation, je pense qu'aujourd'hui on est plusieurs à savoir faire la distinction entre tous ces objets-là. Ce qui est quand même un progrès parce qu'avant, quand tu regardais les dispositifs, on disait : tiens, on va faire un bilan. Or, un bilan n'est pas une évaluation.* » (Nicolas Faintrenie, Conseiller technique en charge de la formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), 2015, Paris). Comme le souligne ici en complément Djamal Teskouk, président CGT du CPNFP entre 2013 et 2015, cette logique a abouti à un arbitrage politique visant à clarifier les différentes fonctions entre instances : « *Lors d'une réunion au CPNFP on a clarifié effectivement. On a décidé que l'évaluation était réservée au CNEFP et qu'à ce titre, l'évaluation 'chômage partiel' aurait dû être conduite par le CNEFP et non par le FPSPP. Par contre, le suivi, les audits éventuels et les enquêtes sur le CIF notamment sont*

de la responsabilité du FPSPP. Cela a été clairement dit. D'ailleurs maintenant, dans tous les appels à projet, il y a un exposé qui clarifie la répartition des rôles. » (Djamal Teskouk, conseiller confédéral CGT en charge de la formation professionnelle, Président du FPSPP (2011-2013), Président du CPNFP (2013-2015). Entretien 2013, Paris).

Le second effet s'observe dans la construction des rapports de force avec l'Etat. Selon le syndicaliste de FO, cet apprentissage de l'évaluation compenserait partiellement l'asymétrie de ressources informationnelles et d'expertise entre les représentants de l'Etat et les syndicats de salariés (y compris le patronat) : « *Je pense que cela nous a donné davantage d'assurance par rapport aux autres acteurs et aux pressions extérieures. C'est l'Etat, au regard de ces projets de loi et ces projets de décrets. C'est aussi la Cour des comptes auprès de laquelle on a davantage de répondants. C'était l'objectif et je pense qu'il a été en partie atteint (...) Là-dessous, cela nous permet d'avoir des confrontations avec les représentants de l'Etat qui sont un peu plus équilibrées. Certes, on n'a pas les mêmes moyens, on n'a pas les mêmes profils, ni les mêmes intérêts et on est toujours un peu sous pression mais maintenant j'ai l'impression que c'est un peu moins le cas et qu'on peut maintenant un peu plus leur rendre la pareille* » (Nicolas Faintrenie, Conseiller technique en charge de la formation professionnelle, CGT-FO, membre du CNEFP (2011-2017), 2015, Paris).

Au final, la participation à la conduite de travaux d'évaluation a engendré des effets pragmatiques que l'on peut apprécier tant au niveau du travail syndical qu'au sein de l'environnement paritaire. Les propos que nous avons recueillis laissent suggérer que des apprentissages individuels se sont enclenchés au sein du CNEFP au profit d'une plus grande maîtrise dans la conduite et la discussion de travaux d'évaluation. S'appuyant sur son propre cas, le syndicaliste de FO a précisé sa plus grande aisance dans l'appréhension de travaux à caractère technique, voire scientifique. Dans le même temps, il a souligné les conséquences de la création du CNEFP sur l'organisation des outils de connaissance au niveau national (enquête, bilan, audit, évaluation), mais aussi sur le travail syndical en conférant à ses représentants une capacité plus importante à discuter de sujets techniques, voire complexes, avec les pouvoirs publics.

6.2.3. Une contribution au cadrage de la négociation collective : le cas du Medef

En déplaçant le regard du côté de la négociation collective, il est possible de distinguer quelques effets de nature politique dans l'usage des travaux d'évaluation. Prenant ici le cas du Medef, nous voyons comment la principale organisation patronale a tiré profit de l'évaluation en tant que ressource informationnelle dans l'optique de conserver la maîtrise de l'agenda de la négociation.

En nous relatant sa propre expérience de la négociation interprofessionnelle de 2013, Christophe Coriou, en tant qu'expert associé à la délégation patronale du Medef, souligne avoir recouru de façon stratégique à l'évaluation de la période de professionnalisation afin que son organisation puisse engager le travail de circonscription des problèmes à traiter dans la négociation :

> « Résultats intermédiaires de l'évaluation sur la période de pro. Je prends le power point réalisé par le cabinet et je viens avec ça au Medef, on préparait en même temps la négo. Je pose ce power point sur la table et je dis : regardez bien, on a un sujet, la période de professionnalisation n'a pas d'objet. Qu'est-ce qu'on fait ? Là, on a tous les arguments pour dire que la période de professionnalisation n'a pas d'objet. Ça loupe complément sa cible, il faut donc avoir une nouvelle vision de la cible. C'était quoi des parcours certifiant pour des personnes ? […] Et donc c'est parti. Et là, on avait tous les arguments pour expliquer qu'il fallait minimiser la période de professionnalisation et qu'il fallait la redéfinir. […] Je me souviens lors de séances de négociation, on avait commencé à évoquer la période de pro, etc, en bilatérale notamment, et je disais : regarder l'évaluation, on me disait mais le rapport final n'est pas sorti, et je disais mais si, regardez le rapport intermédiaire vous allez voir. Voilà, les éléments de débats étaient là, largement posés dans le rapport intermédiaire. Chacun allait construire sa ligne de conduite dans la négociation, mais les éléments étaient là ». (Christophe Coriou, Directeur-adjoint à la Direction Education – Formation, MEDEF, secrétaire du CNEFP (2011-2014), entretien 2016. Paris).

Ainsi, comme l'explique le représentant patronal, les résultats intermédiaires de l'évaluation de la période de professionnalisation ont constitué pour la principale organisation patronale une ressource informationnelle efficace afin d'appuyer les discussions sur le dispositif avec les autres organisations syndicales et patronales durant les rencontres bilatérales. Traditionnellement impulsées par le Medef après la réception du document d'orientation gouvernementale, ces rencontres ont leur importance dans la

définition d'un « cadre cognitif » car elles contribuent à conscrire la zone des échanges en amont du démarrage des séances de négociation. Dans le cas présent, les résultats intermédiaires de l'évaluation de la période de professionnalisation ont constitué une information pertinente pour permettre à la principale organisation patronale de dégager des catégories cognitives communes pour orienter les possibilités d'action. Dans un sens, cet usage de l'évaluation conforte ici le rôle prédominant qu'entend occuper le Medef sur les négociations interprofessionnelles, notamment en conservant la maîtrise de la fixation des problèmes à traiter.

6.2.4. Un soutien à la revendication politique : le cas de FO

Si les résultats (intermédiaires) de l'évaluation de la période de professionnalisation ont soutenu la volonté du Medef de conserver la maîtrise sur le processus de détermination des enjeux de la négociation collective, ces résultats ont fait l'objet d'un usage distinct du côté des organisations syndicales. Dans cet extrait d'entretien, Nicolas Faintrenie, représentant FO et membre du CNEFP de 2011 à 2017, considère que cette évaluation a fourni à son organisation une base argumentative solide pour appuyer la revendication d'une reconnaissance de la qualification pour une sécurité de l'emploi durant la négociation interprofessionnelle de 2013 :

> « Pour prendre l'exemple de la période de professionnalisation, ça a été pour moi une étude extrêmement riche. Qu'en est-il ressorti ? Qu'il s'agissait d'un dispositif où l'on veut faire 'effet levier' et que le seul 'effet levier' est financier, à l'exception d'une seule branche, la branche du travail temporaire, où j'avais mis à dessein cette branche-là parce que je savais que là il y avait des obligations en termes de reconnaissance dans l'emploi. […] Et cela, ça change la donne, on n'est pas simplement sur un tarif référentiel, on est sur des fonds qui sont mutualisés, pour un objectif de progression de qualification avec reconnaissance dans l'emploi. Toute la structure de l'ANI de 2013 est là : l'adaptation au poste et le maintien dans l'emploi, pas forcément qualification, ça regarde l'employeur, ça ne nous concerne plus au niveau national interprofessionnel, ce qui nous intéresse nous est de dire : nos compétences sont les dispositifs qualifiants dans un objectif de progression du niveau de qualification, d'acquisition d'une qualification dans le cadre d'une reconversion. En tant que telle, l'étude de la période de pro a été moteur. Elle a permis de dire : si on gère que des financements, qu'on a mis à la fin de l'accord, si on gère que des financements, ça ne va pas produire grand-chose. Mais c'est quoi notre compétence et comment on s'organise pour pouvoir parvenir à ces résultats ? Là,

> l'étude période de pro a été importante. Moi, en tant que membres du CNEFP, j'ai outillé l'étude, je l'ai ensuite porté, tu sais que l'on a fait un contre-projet complet d'accord où l'on a utilisé l'étude pour dire voilà les mécanismes qui fonctionnent, tels qu'ils ont été objectivés […] Et là, je pense que si on avait fait ce travail sans rien derrière, ou ce même travail avec une étude que l'on coproduit en partenariat avec l'IRES, cela n'aurait pas eu le même impact qu'une étude qui a été disséquée par l'ensemble des organisations dans le cadre d'une instance paritaire ». (Nicolas Faintrenie, conseiller technique formation chez FO, membre du CNEFP (2011-2016), entretien février 2016, Paris)

Ainsi, selon le représentant syndical, l'exploitation des résultats de l'évaluation de la période de professionnalisation a appuyé l'argumentation revendicative de FO en faveur de la qualification des salariés. Elle a fait partie des matériaux facilitant le travail d'élaboration du « contre-projet » d'ANI formation rédigé le 23 octobre 2013 et portant sur la création du Compte personnel de formation (CPF)[289]. Ces matériaux sont d'autant plus convaincants qu'ils sont le résultat d'une délibération conjointe et paritaire. En outre, elle a fourni un support commun aux négociateurs pour définir le dispositif : « *Elle* [l'évaluation de la période de professionnalisation] *est parue juste avant la négociation de 2013, et fut utilisée pour la création du compte personnel de formation (CPF). Elle permit d'obtenir notamment que, lorsque le salarié mobilise son CPF en accord avec son employeur, cette action soit inscrite au plan de formation de l'entreprise. Dans ce cadre, l'employeur se trouve obligé de s'engager, en amont du départ en formation, en matière de reconnaissance dans l'emploi* » (CNEFP, 2016 : 29).

Cet usage de l'évaluation par FO comme appui à la revendication syndicale est à lier à la représentativité du syndicat et sa vision de la négociation collective. D'un côté, en 2013, le poids relatif de FO en termes d'audience syndicale au niveau national et interprofessionnel était de 18,23%, bien loin derrière la CFDT (29,74%) et la CGT (30,62%)[290]. Cette dimension rappelle la capacité réduite du syndicat à peser sur les cadres et les priorités comparativement aux deux organisations syndicales, que sont la CFDT et la CGT : « *Nous,*

[289] Comme le mentionne notamment ce contre-projet : « « *Selon les caractéristiques conférées au CPF, des logiques d'abondements et de complémentarité entre le CPF et la période de professionnalisation peuvent permettre de viser des actions de formation d'une durée conséquente. L'objectif est de permettre des actions de formation plus qualifiantes, certifiantes ou diplômantes qu'à l'heure actuelle pour la période de professionnalisation, et donc d'une durée plus longue* ».

[290] Résultats de la mesure d'audience de la représentativité syndicale. Haut Conseil du Dialogue Social (HCDS), mars 2013.

à FO, on ne pèse pas 30%, donc déjà on ne peut pas dire au cours d'une négociation : on veut ça sinon on ne signe pas et vous ne pourrez pas faire sans nous » (Nicolas Faintrenie, conseiller technique formation chez FO, membre du CNEFP (2011-2016), entretien février 2016, Paris). De l'autre, pour ce syndicat, la négociation collective s'entend comme un moyen de s'adresser au politique ou comme une position temporaire dans un agenda revendicatif plus éloigné. Comme l'a déclaré Stéphane Lardy, secrétaire confédéral en charge de l'emploi de la formation professionnelle pour FO : « *Une négociation interprofessionnelle, notamment sur les questions de formation professionnelle, ce sont des objectifs politiques. Ça fixe des dynamiques et c'est à partir de cela qu'on construit des accord*s »[291].

Au regard de ces éléments, on note que les résultats de l'évaluation de la période de professionnalisation ont soutenu la formulation de revendication syndicale au cours de la négociation interprofessionnelle de 2013 sur la formation professionnelle. Dans le cas de FO, ce matériau a été exploité pour faciliter la rédaction de contre-propositions dans une logique de défense de l'enjeu de qualification professionnelle des salariés. Cet usage de l'évaluation apparaît cohérent au regard des spécificités de l'organisation syndicale. D'un côté, il fait écho à la capacité relativement réduite de l'organisation à peser sur les cadres et les contenus de la négociation collective. L'évaluation apparait alors comme une ressource pour « gagner en audience », d'autant que les savoirs réinvestis semblent légitimés par leur origine paritaire. De l'autre, l'usage de l'évaluation comme ressource par la revendication syndicale fait écho à la vision de FO du rôle de l'accord interprofessionnel, entendu comme un moyen pour envoyer un message au politique ou bien pour fixer une position temporaire dans un agenda revendicatif plus lointain.

6.2.5. La création d'un dispositif d'enquête longitudinale : le cas de Défis

Pour clore notre exploration de la gamme des effets « positifs » du travail d'évaluation engagé par les partenaires sociaux au sein du CNEFP, il importe d'en souligner les

[291] Extrait du discours prononcé par Stéphane Lardy dans le cadre de la Journée ouverte « Evaluer les politiques d'emploi et de formation professionnelle : quels enseignements pour quels usages ? », organisé par la Société française de l'évaluation (SFE) le jeudi 10 avril 2014 au siège de l'APEC, Paris.

innovations au regard de l'enrichissement de l'expertise publique et des partenariats institutionnels. Sur ce point, l'enquête « Défis » a constitué une innovation centrale.

En 2014, le CNEFP a confié au Céreq la réalisation d'un dispositif d'enquête baptisé « Défis »[292] dans le but de mesurer les effets de la formation continue des salariés sur leurs parcours professionnels. Combinant une enquête « entreprises » et « salariés » donnant lieu à une analyse longitudinale d'un panel de salariés (16 000 environ) sur une période de 5 ans, ce dispositif d'enquête a répondu à deux ambitions : cibler les dynamiques de formation des salariés sous l'angle de la diversité des formes d'apprentissage (formelles ou informelles) en lien avec l'activité professionnelle, l'organisation de travail, les politiques de formation et de gestion des ressources humaines de l'entreprise ; et mesurer les « effets » de la formation au sens large, que ce soit au plan des carrières professionnelles et salariales, des mobilités (inter-métiers, inter-secteurs), et de tous changements intervenus dans l'activité professionnelle des salariés (contenu de l'activité, conditions de travail, maîtrise de nouvelles techniques, etc.).

Tout d'abord, cette enquête s'est présentée comme un dispositif d'observation visant à enrichir la statistique française dans le domaine de la formation professionnelle. D'une part, l'enquête Défis se démarque de l'enquête « Formation des adultes »[293] par son champ d'investigation qui est circonscrit à la seule formation professionnelle des salariés en lien avec le travail, et par le fait qu'elle met l'accent sur les usages et les effets de la formation professionnelle sur le moyen long terme, plutôt que sur le recours à la formation. D'autre part, l'enquête Défis se distingue de l'enquête « Formation et Qualification Professionnelle » (FQP)[294] en proposant de mesurer les effets de la formation sous un angle dynamique et

[292] Dispositif d'enquêtes sur les formations et itinéraires des salariés.

[293] Cette enquête constitue le volet français de l'enquête européenne *Adult Education Survey* (AES). Menée conjointement tous les 4 à 6 ans par l'Insee et la Dares, elle vise à mesurer l'accès annuel à la formation selon une acception large (formation formelle, formation non formelle, apprentissage informel selon les catégories européennes), à caractériser les formations suivies (niveau, domaine, durée…) et à connaître les raisons de la participation, les sources de financements et les conséquences à court terme des formations. Cette enquête concerne l'ensemble de la population adulte âgée de 18 à 64 ans (salariés, chômeurs, indépendants…).

[294] Menée tous les 10 ans environ par l'Insee, cette enquête est conçue comme « l'enquête sur la mobilité sociale française ». Il s'agit de la seule enquête en France délivrant des informations sur la formation continue et la carrière des personnes sur moyenne période (5 ans) pour différentes générations. Les formations observées répondent à une définition précise (formations suivies dans un cadre organisé, participation d'un formateur,

évolutif plutôt que sous un angle rétrospectif, mais également en tenant compte des formations de courte durée et de mettre en contexte (entreprise, marché du travail) les mobilités professionnelles. Par ailleurs, contrairement à l'enquête « *Continuing Vocational Training Survey* » (CVTS)[295] ou bien à l'exploitation par le Céreq des déclarations fiscales n°24.83[296], l'enquête Défis inclut dans son champ d'investigation un échantillon de très petites entreprises (TPE) et dans son volet « entreprise » (4 500 environ) une exploration de la notion de formation obligatoire et réglementaire et son importance dans le budget formation des entreprises. Enfin, l'enquête Défis repose sur l'interrogation annuelle d'un panel de salariés pendant 5 ans alors que l'enquête DIFES[297] interroge les salariés en moyenne 14 mois après leur sélection dans l'entreprise. En outre, alors que DIFES cherche à croiser les points de vue et à expliciter les écarts entre les déclarations des salariés et celles de leur employeur, Défis cherche davantage à contextualiser les pratiques de formation des salariés à partir des caractéristiques structurelle, organisationnelle et gestionnaire de l'entreprise.

Ensuite, en complétant le paysage français de la statistique dans le domaine de la formation professionnelle, l'enquête Défis a constitué un instrument de connaissance visant à objectiver les mutations du référentiel formation emploi.

---

certifiante ou de plus de 18 heures). Il s'agit d'une enquête ponctuelle, reposant sur un mode de questionnement rétrospectif, comportant un seul volet et sans enquête complémentaire.

[295] Pilotée par la Commission européenne et Eurostat et conduite tous les 5 à 6 ans en France par le Céreq en lien avec la Dares, l'enquête CVTS interroge les entreprises sur la formation professionnelle continue qu'elles financent partiellement ou en totalité pour leur personnel. Elle apporte des informations détaillées sur les dispositifs de formation mis en œuvre par les entreprises de 10 salariés et plus, leurs politiques de formation et les financements dédiés.

[296] Exploitation qui permet de mesurer sur longue période l'évolution de l'effort de formation des entreprises en fonction notamment du contexte conjoncturel et législatif.

[297] Réalisé tous les 4 ans par le Céreq et financé par la Dares, le dispositif d'information sur la formation employeur / salarié (DIFES) interroge conjointement les entreprises et leurs salariés sur le thème de la formation continue. Il s'agit d'un dispositif d'enquêtes couplées qui s'appuie sur l'enquête CVTS. Ce dispositif permet d'appréhender notamment les changements survenus dans l'activité professionnelle des salariés, de prendre en compte le contexte de formation des salariés (changements organisationnels, politiques de formation, organisation du travail, etc.), ou encore les modes de négociation et de discussion entre salariés et employeurs sur la formation continue.

Tout d'abord, en explorant les interactions entre la formation et l'activité professionnelle et les modes d'organisation productive, l'enquête Défis propose de questionner le postulat selon lequel le travail est potentiellement formateur et contribue au développement des compétences des salariés. Si ce postulat n'est pas nouveau, son intégration dans l'enquête fait cependant écho au processus de redéfinition de la notion d'action de formation, amorcé au début des années 2000 avec l'introduction dans le droit français de la « formation tout au long de la vie » (Caillaud, 2007) et relancé avec la défiscalisation partielle de la formation, initiée par l'ANI du 14 décembre 2013 et la loi du 5 mars 2014. Cette révision du « référentiel juridique et fiscal de l'imputabilité » (Luttringer, 2013) se caractérise par la recherche d'un élargissement de la définition légale de la notion d'action de formation, via l'ouverture à une plus grande diversité de modalités d'acquisition de savoirs et de compétences dans l'entreprise[298]. Cette tendance fait sens au regard du recentrage progressif de la formation au rang des « moyens » au service du développement individuel et collectif, rompant avec le modèle « séparatiste » entre la formation et la production dont la forme archétypale est le stage de formation.

Ensuite, en consacrant un volet spécifique dédié aux usages et pratiques de formation au sein des TPE, l'enquête Défis poursuit une meilleure compréhension des conséquences liées au recentrage des politiques paritaires et au fléchage des fonds de la formation en direction de ces entreprises. Face au constat (récurrent et ancien) des inégalités d'accès à la formation par taille d'entreprise, les petites entreprises constituent depuis l'ANI du 5 décembre 2003 une cible prioritaire de l'action publique et paritaire. Réaffirmée dans l'ANI du 7 janvier 2009, cette orientation a marqué le développement du rôle d'intermédiation des OPCA sur le marché de la formation, via l'enrichissement des prestations de service en matière d'ingénierie de formation (analyse des besoins, accompagnement, diagnostic RH, évaluation de la formation, etc.). De même, depuis l'ANI du 13 décembre 2013, le champ d'action du FPSPP s'est élargi en faveur du développement de la formation des salariés de moins de 10 salariés[299].

---

[298] Sur ce point, l'expérimentation amorcée en 2014 par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en lien avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), centrée sur l'exploration des actions de formation en situation de travail (FEST), en particulier au sein des plus petites entreprises, vise précisément à terme, à rendre éligible aux fonds mutualisés des situations d'apprentissage en lien avec le travail et son organisation.

[299] Ceci s'est traduit par la création d'une enveloppe financière ad hoc, correspondant à 20% des ressources du Fonds paritaire, afin d'abonder les fonds disponibles au OPCA pour le plan de formation des entreprises de

Enfin, en ciblant l'analyse des parcours des salariés sous l'angle du triptyque « formation – travail – emploi », l'enquête Défis questionne le rôle de la formation professionnelle dans une logique de sécurisation des parcours professionnels[300]. Depuis la fin des années 1990, on assiste à une instrumentation de la formation professionnelle dans une logique de construction des parcours professionnels dont l'enjeu opérationnel est de parvenir à « une combinatoire personnalisée et contractualisée de manière souple, mobilisant des dispositifs déjà existants (séquences de formation modulaire personnalisées, validation des acquis de l'expérience, bilan de compétence, tutorat, droit individuel à la formation…), en vue d'accéder à l'emploi et / ou à une qualification reconnue « (Mériaux, 2011 : 16). L'élaboration de cette « démarche intégrée » est aujourd'hui au cœur des tensions entre acteurs des relations professionnelles, dont le but est d'agir sur les capacités des individus à évoluer sur le marché du travail, tout en renforçant la capacité des organisations du travail à faire le meilleur usage des compétences dans la durée. L'ANI de décembre 2013 et la loi de mars 2014 ont tenté de concilier ces deux processus à travers la mise en place d'un dispositif territorialisé d'incitation et d'accompagnement vers la qualification (le Conseil en évolution professionnelle), la construction d'un outil d'accès à la qualification (le Compte personnel de formation), l'organisation d'une co-construction en entreprise de l'évolution professionnelle (l'entretien professionnel) mais également par le renforcement du contrôle « social » sur la gestion par l'entreprise de l'employabilité de ses salariés (lien plus étroit entre GPEC[301], plan de formation et CPF).

En dernier lieu, en tant que projet initié par le CNEFP, l'enquête Défis s'est présentée comme un moyen pour renforcer l'inscription de l'instance d'évaluation dans le domaine de l'expertise publique en contribuant notamment à la coordination de ses travaux avec les autres producteurs de données dans le domaine de la formation professionnelle et de

---

moins de 10 salariés. Cette mesure s'inscrit en complément des dispositifs à financement contraint (professionnalisation, Dif et Cif) qui constituaient jusqu'alors les principaux vecteurs de redistribution de la mutualisation en direction des petites entreprises (Lé, 2014).

[300] Selon Nicole Maggi-Germain, la sécurisation des parcours professionnels à la française « adosse la mise en place de dispositifs destinés à faciliter les transitions professionnelles (à l'intérieur même de l'entreprise ou hors de l'entreprise ; dans l'emploi occupé ou vers un autre emploi ; d'un statut d'emploi à un autre statut d'emploi) à un processus d'évolution professionnelle matérialisée dans un parcours de formation englobant l'information, l'orientation, la formation et la reconnaissance » (Maggi-Germain, 2013 : 693).

[301] Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

l'emploi. D'une part, ce projet d'enquête longitudinal est né à la suite d'une série de rencontres en 2013 avec les acteurs institutionnels du champ, tels que le CNFPTLV[302], la Dares, le Céreq, le Pôle emploi, France Stratégie et la SFE. Ces rencontres ont contribué à dresser un état des lieux sur les travaux de chacun et à dégager des pistes d'action communes dans le cadre du montage de l'enquête Défis. Cette logique de coordination s'est cristallisée dans le cadre du pilotage de l'enquête, à travers la mise en place d'un « comité de concertation » se réunissant une fois par an, et associant les représentants de ces mêmes institutions. D'autre part, l'enquête Défis a soutenu une logique de rapprochement avec le milieu de la recherche dans le but de garantir l'exploitation des données produites (5 vagues d'enquêtes entre 2015 et 2019). En juin 2016, le Céreq a lancé un appel à projets destiné aux chercheurs et chargés d'études issus des différentes disciplines en sciences sociales dans le but d'approfondir les interactions entre les politiques de formation des entreprises, les formations suivies par les salariés, et leur parcours professionnels. En lien avec le CNEFP, six axes thématiques ont été suggérés afin de susciter des travaux[303].

Au terme de cet aperçu, l'enquête Défis se présente comme un dispositif original dans le champ de la statistique française au regard de son origine, ses spécificités et ses enjeux. À rebours des enquêtes nationales consacrées au travail, à l'emploi et à la formation initiées par les services statistiques ministériels, cette enquête a émergé dans le champ conventionnel avant que sa conception et sa mise en œuvre ne soient confiées par voie d'appel d'offres au Céreq. En tant que nouveau dispositif de la statistique publique, cette enquête a été conçue dans le but de compléter la gamme des dispositifs d'enquête existants. En outre, en tant qu'instrument de connaissance destiné à éclairer les acteurs des relations professionnelles, l'enquête Défis a été conçue dans l'objectif d'objectiver un certain nombre d'enjeux à l'œuvre dans le domaine de la formation professionnelle, que ce soit sous l'angle de l'approfondissement des formes d'apprentissage en entreprise, en particulier au sein des petites entreprises, ou au regard des dynamiques de construction des parcours professionnels.

[302] Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Depuis la loi du 5 mars 2014, ce conseil a été substitué par un Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP).

[303] Parmi ces axes figurent : 1) la diversité des formations et des formes d'apprentissage, 2) Pratiques RH, configurations d'entreprises et mobilité des salariés, 3) le monde des petites entreprises, 4) Parcours de formation et parcours professionnels, 5) Les usages par les entreprises et les salariés des dispositifs de formation et de la certification, 6) Des analyses spécifiques sur différents champs et catégories de populations.

Enfin, en se fondant sur un partenariat durable avec le Céreq, l'enquête Défis a constitué un instrument de légitimation du CNEFP en contribuant à l'ancrage de ses travaux dans la durée, au renforcement de ses coordinations avec les acteurs institutionnels du champ (CNFPTLV, Dares, Insee…) et à sa capacité de peser sur l'agenda scientifique.

6.3. Conclusion

Sans prétendre à l'exhaustivité, ce chapitre a tenté de dégager quelques usages et retombées du travail d'évaluation sur les acteurs syndicaux, les organisations et les politiques paritaires elles-mêmes. En prenant appui sur la typologie de Pierre Lascoumes (1998), des effets dits « négatifs » (absence de retombées) et « positifs » (contribution à une dynamique de changement) ont été repérés. Le tableau ci-dessous synthétisent les principaux usages et retombées de l'évaluation.

Tableau 6: Synthèse des usages et retombées de l'évaluation au sein de l'environnement paritaire de formation professionnelle valant pour la période 2012-2015.

<table>
<tr><th></th><th colspan="2">Les impacts constatés</th><th>Les motifs / hypothèses</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Effets « négatifs »</td><td rowspan="2">une faible appropriation des résultats de l'évaluation…</td><td>par l'instance d'évaluation</td><td>– évacuation de la fonction de « délibération-réflexion »
– dispersion syndicale (multi-mandatement, absence de diagnostic partagé)</td></tr>
<tr><td>par l'organe politique</td><td>– instabilité des dispositifs et des règles
– accélération des rythmes politiques
– délibération sociale limitée
– intérêt limité pour l'évaluation au contenu à dominante rétrospective</td></tr>
<tr><td colspan="2">une exploitation / valorisation restreinte des résultats</td><td>– des matériaux peu pratiques
– manque de ressources humaines et matérielles consacré à l'évaluation
– des résultats non assumés
– absence d'une stratégie de communication coordonnée</td></tr>
<tr><td>Effets</td><td colspan="2">des retombées heuristiques</td><td>– des effets de surprise
– des modes de perception confortés ou déstabilisés</td></tr>
</table>

	des retombées pragmatiques et techniques	– rapport plus aisé à l'expertise dans le travail syndical – organisation des outils de connaissance au niveau national
	des actions de cadrage politique	– ressource informationnelle pour fixer les enjeux de la négociation (circonscription de la zone d'échange)
	un appui à la revendication politique	– aide à la construction de l'argumentaire revendicatif – légitimité des savoirs réinvestis lié à leur dimension paritaire
	une innovation institutionnelle	– recomposition du champ de la statistique française dans le domaine de la formation professionnelle continue – partenariat de long terme avec le Céreq

Au terme de cette exploration, le bilan est donc contrasté. D'un côté, un certain nombre d'effets négatifs confortent l'hypothèse d'une appropriation et d'une valorisation limitées des résultats des travaux. Le CNEFP n'a pas constitué un espace de délibération des résultats en raison de la dispersion de ses membres (manque de temps, absence de diagnostic commun) et de son cantonnement au rôle de maître d'ouvrages d'études. Bien que les partenaires sociaux aient tenu à conserver la maîtrise de la formulation du jugement évaluatif, il apparaît que leur instance politique n'a pas constitué pour autant un espace favorable à cet exercice. L'intensification des rythmes de réforme, la modification soutenue des dispositifs et des règles et la multiplication des responsabilités sont autant de facteurs qui ont restreint l'inscription des activités de « délibérations-réflexions » dans l'agenda politique paritaire. Cette situation découle de la participation croissante de la régulation paritaire de la formation professionnelle à la régulation publique des politiques d'emploi, contraignant la première aux cycles courts, discontinus et éphémères de la seconde. En outre, l'exploitation des matériaux de l'évaluation s'est révélée limitée, voire difficile, tant du côté salarié que patronal. Dans certains cas, le contenu de ces derniers s'est avéré faiblement utile ou pratique au regard des stratégies poursuivies par les acteurs. Dans d'autres, leur traitement s'est révélé limité compte tenu de la faiblesse des ressources humaines et matérielles disponibles au sein des confédérations. Ces tendances se sont accentuées d'autant que la formation professionnelle est un objet rarement prioritaire dans les agendas revendicatifs des confédérations, ce qui limite la concentration des ressources syndicales dans ce domaine. Par ailleurs, malgré les nombreuses actions engagées par le CNEFP entre 2012 et 2016 en faveur de la valorisation de ses travaux, cette dynamique ne s'est pas insérée dans une

stratégie orientée vers le partage des connaissances produites. En dehors de quelques rares cas, les partenaires sociaux n'ont pas assumé la responsabilité politique de leurs travaux, préférant déléguer celle-ci aux experts. Cette position de retrait fait écho à la difficulté des acteurs sociaux à dégager des diagnostics communs de leurs propres actions. Sur ce point, l'absence de communication paritaire est un révélateur du caractère conflictuel de cette élaboration conjointe (divergence sur les objectifs, crainte des critiques, méfiance entre acteurs).

D'un autre côté, le travail d'évaluation a engendré des dynamiques d'apprentissage et d'innovation, souvent diffuses et rarement anticipées. Certains travaux ont conforté, voire déstabilisé, les représentations des acteurs syndicaux impliqués dans le travail d'évaluation, notamment en suscitant des effets de surprise. En outre, à travers l'exercice de leur mandat au sein du CNEFP, certains représentants des salariés ont pointé leur « plus grande aisance » dans l'appréhension de travaux à caractère scientifique. Cette aptitude a été perçue comme un apport au travail syndical en offrant à son mandataire une capacité plus importante à discuter de sujets complexes avec ses interlocuteurs patronaux et publics. Par rapport au travail de négociation, l'usage des résultats des évaluations conduites par le CNEFP s'est traduit de façon variée. Du côté du Medef, les résultats de l'évaluation de la période de professionnalisation ont constitué une ressource informationnelle pour délimiter certains enjeux de la négociation. Cet usage fait écho à l'exercice par la principale organisation patronale d'une capacité de régulation autonome par les « partenaires sociaux ». Du côté de FO, cette même évaluation a soutenu le travail de revendication en facilitant la rédaction de contre-propositions. Dans cette perspective, l'évaluation s'est révélé une ressource pour « gagner en audience » d'autant que les savoirs réinvestis ont paru légitimes du fait de leur origine paritaire. Enfin, en impulsant la création de l'enquête Défis, le CNEFP a contribué au renouvellement du paysage statistique français dans le domaine de la formation professionnelle continue. Cette enquête publique d'origine paritaire a complété la gamme des enquêtes existantes (AES, FQP, CVTS, DIFES). En lien avec les enjeux des précédentes réformes (2003, 2009, 2013), elle a ouvert une voie d'approfondissement à la compréhension des formes d'apprentissage en entreprise et des dynamiques de construction des parcours professionnels.

7. Une instance d'évaluation « sans syndicats » : recomposition, isolement et désengagement

Après avoir mis en lumière la portée réduite du travail d'évaluation sur les politiques paritaires de formation professionnelle, nous prolongeons l'examen du développement institutionnel de l'évaluation en tenant compte de la réforme de 2014 de la formation professionnelle. En tant que processus déclencheur d'évolutions au sein de l'environnement paritaire, cette réforme a initié de nouveaux arrangements institutionnels du dispositif d'évaluation mis en place cinq années plus tôt. En nous inspirant ici du concept de « sédimentation institutionnelle » qui renvoie au processus de « renégociation partielle de quelques éléments d'un ensemble donné d'institutions laissant les autres inchangés » (Thelen, 2003 : 30), nous tentons de comprendre, à travers l'examen d'une succession d'évènements et de processus, la fragilité institutionnelle du CNEFP. Dans cette optique, notre analyse se porte sur différents facteurs explicatifs en lien avec la recomposition des enjeux et des équilibres des pouvoirs au sein de l'environnement paritaire. Nous montrons en quoi cette transformation a opéré une expansion de la politique d'évaluation à travers l'adjonction de nouveaux d'acteurs et de procédures visant son adaptation aux circonstances nouvelles émergentes. Toutefois, malgré les déclarations d'intention, nous montrons dans ce chapitre que ce processus d'adjonction institutionnelle n'a pas renforcé le CNEFP dans son rôle d'instrument de gouvernement des politiques paritaires de formation professionnelle. À l'inverse, il semble avoir davantage accéléré son isolement des lieux de décision au profit d'une reprise en main de la politique d'évaluation par le COPANEF (ex-CPNFP) et le FPSPP. Recherchant les motifs de ce déficit de positionnement, nous explorons sur longue période les caractéristiques empiriques de l'engagement des syndicats de salariés et d'employeurs associés au fonctionnement du CNEFP, mais également du COPANEF et du FPSPP. Dans cette perspective, nous identifions un désengagement syndical qui représente le principal facteur explicatif de la fragilisation du CNEFP. À rebours de cette tendance, nous soulignons le maintien d'une participation soutenue des experts dans le cadre des travaux. Cette contradiction conduit à faire du CNEFP une instance d'évaluation « sans syndicats », portée à bout de bras par ses experts.

Pour aborder ces questions relatives à l'ancrage institutionnel du CNEFP – que nous avons par ailleurs déjà commencé à esquisser dans le chapitre 5 – nous avons adopté plusieurs stratégies de recherche. La première a reposé sur le repérage des modifications apportées par la réforme de 2014 de la formation professionnelle dans les instances paritaires interprofessionnelles (CPNFP devenu COPANEF, FPSPP, CNEFP). À partir d'une analyse de contenu de l'ANI du 14 décembre 2013 et de la loi du 5 mars 2014, complétée par l'exploitation des différents rapports au Parlement du FPSPP (2016, 2017), nous mettons l'accent sur les recompositions des enjeux et des organisations, en prenant pour point de comparaison les compromis sociaux antérieurs à la réforme. En outre, pour cibler les répercussions de ces recompositions dans les rapports entre acteurs sociaux, nous nous sommes appuyés sur l'exploitation de la presse spécialisée (AEF info, Bulletins d'information de CENTRE INFFO), ainsi que de nos propres notes d'enquête. Cette combinaison s'est révélée utile pour approfondir la compréhension de certains évènements clefs, comme le conflit entre les différentes organisations patronales au moment de la mise en place du COPANEF ou bien l'insertion d'une expertise étatique dans la gestion du fonds paritaire. Une deuxième stratégie a concerné l'examen du processus de formalisation d'une nouvelle architecture conventionnelle et légale de la politique d'évaluation au niveau national et interprofessionnel. Afin de rendre compte de cette évolution, nous avons procédé à l'analyse de contenu des clauses évaluatives inscrites dans les conventions triennales signées entre le FPSPP et l'Etat (2010, 2013, 2015) et à l'intégralité du protocole de coopération COPANEF / FPSPP établi en avril 2015 par le COPANEF, puis validé par le FPSPP. D'un côté, les conventions triennales ont fourni un matériau utile pour illustrer l'importance croissante du rôle du FPSPP et du COPANEF dans l'élaboration d'une nouvelle politique d'évaluation. De l'autre, le protocole de coopération s'est révélé efficace pour démontrer la constitution de nouveaux liens de coordination entre les deux instances, organisant la mise à distance du CNEFP. Enfin, une troisième stratégie a visé l'étude longitudinale des logiques d'engagement des syndicats de salariés et d'employeurs au sein de leurs propres instances paritaires interprofessionnelles, au premier chef dans le cadre des travaux du CNEFP sur la période allant de 2011 à 2015. Cet angle d'approche a reposé sur l'examen des feuilles de présence aux séances de ces trois instances. Leur exploitation sous un format statistique a rendu possible le repérage de certaines tendances confortant notre hypothèse du désengagement des syndicats de leur projet d'évaluation par l'intermédiaire du CNEFP. En complément, pour comprendre les raisons de cette logique de retrait, nous

avons procédé à l'étude de trajectoires sociales de représentants syndicaux et patronaux. Ce choix de méthode a l'avantage de faciliter le repérage des problèmes concrets qui sont au cœur de leur activité de représentation.

Dans un premier temps, les répercussions de la réforme de 2014 de la formation professionnelle sur les missions et les modes d'organisation des instances paritaires interprofessionnelles sont rappelées. D'un côté, nous montrons en quoi le passage du CPNFP à un COPANEF a entrainé un élargissement du champ des missions aux politiques d'emploi. En outre, nous pointons la difficile installation de l'instance politique au regard des tensions entre organisations patronales, reflet de la fragilisation de la domination traditionnelle du Medef sur l'acteur patronal. De l'autre, nous montrons que la redéfinition des missions du FPSPP s'est accompagnée d'une incorporation d'une expertise étatique dans la gestion paritaire, débouchant sur l'internalisation d'une fonction d'étude et d'évaluation. Enfin, nous soulignons le paradoxe des mesures adoptées par l'ANI de 2013 en faveur du renforcement du rôle du CNEFP qui aboutissent à la fragilisation de l'instance. Dans un second temps, l'émergence d'une politique d'évaluation unifiée entre le COPANEF et le FPSPP est décrite. Tout d'abord, nous revenons sur deux controverses qui ont traduit le déficit de positionnement du CNEFP. Nous interprétons cette fragilité institutionnelle comme une résultante de la concurrence des régulations s'exerçant au sein d'un gouvernement polycentrique des politiques paritaires de formation professionnelle. Ensuite, nous décrivons la formalisation de la nouvelle politique d'évaluation consacrant le renforcement des prérogatives du COPANEF et du FPSPP. L'examen des nouveaux modes de coordination entre les deux instances nous conduit à formuler l'hypothèse d'un isolement du CNEFP à l'intérieur du nouveau dispositif. Dans un troisième temps, nous tentons d'interpréter cet isolement en explorant les formes du désengagement syndical au sein du CNEFP. D'un côté, nous mettons en lumière les faibles taux de participation aux séances du CNEFP, comparativement à celles enregistrées au sein du CPNFP et du FPSPP. De l'autre, nous rendons compte du désengagement du Medef à l'égard des travaux du CNEFP, en pointant le retrait soudain de son secrétaire général. Nous explicitons les raisons de cet abandon par la situation professionnelle vécue par ce dernier et les transformations internes de la confédération patronale. Enfin, nous explicitons les raisons du désengagement syndical et patronal en tenant compte des modes de participation et des trajectoires syndicales.

7.1. Les conséquences de la réforme de 2014 sur l'environnement paritaire de la formation professionnelle : entre recompositions et tensions

Pour certains auteurs (Groux, Noblecourt, Simonpoli, 2018), l'accélération des « rythmes » du changement dans le domaine des relations sociales constitue un trait majeur du dialogue social contemporain français[304]. La formation professionnelle n'échappe pas à ce mouvement comme l'a montré, au tournant des années 2000, l'important travail de réforme qui a produit pas moins de quatre accords nationaux interprofessionnels (ANI 2003, 2009, 2013, 2017) et six lois (2002, 2004, 2009, 2014, 2016, 2018)[305]. Si d'aucuns y voient une « frénésie normative » limitant fortement les capacités d'appréciation des dispositions en vigueur, cette dynamique réformatrice entraîne néanmoins une instabilité accrue des règles qu'élaborent la négociation collective, et donc des dispositifs qui les institutionnalisent. Aussi, face à l'usure accélérée des compromis sociaux et à l'incertitude croissante pesant sur les comportements, ce contexte de « réforme permanente » (Metzger, 2002) apparait comme un facteur déterminant à prendre en compte dans l'analyse des trajectoires des dispositions issues de la négociation collective.

[304] « Le fait nouveau, ce n'est donc pas le changement en « soi » mais les rythmes qui l'assignent et l'accélération toujours plus rapide des séquences que le façonnent à tous les niveaux, à celui sociétal comme à l'échelle plus spécifique du dialogue social. L'accélération des rythmes du changement et des mutations sociales est due à des facteurs aujourd'hui bien connus comme la transition numérique, la mondialisation, l'emprise de la finance sur le capitalisme industriel ou le bouleversement du « modèle social » conçu à la Libération. D'où le sentiment d'une rupture profonde par rapport au passé. En l'occurrence, on est passé de cycles longs, durables et stables, qui marquaient les rapports entre le droit et les partenaires sociaux, à des cycles discontinus, éphémères, furtifs et saccadés » (Groux, Noblecourt, Simonpoli, 2018 : 167).

[305] Si la loi 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « Loi Travail », ne constitue pas à proprement dit une réforme de la formation continue, son titre III « Sécuriser les parcours et construire les bases d'un nouveau modèle social à l'ère du numérique », et IV « Favoriser l'emploi », ont complété et étendu les thèmes de la loi du 5 mars 2014 (intégration du CPF dans un Compte Personnel d'Activité (CPA), renforcement du CEP et obligation d'information des organismes de formation, approfondissement des notions d'actions de formation et de parcours de formation, ou encore renforcement des blocs de compétences, etc.)

Dans cette section, nous considérons cette intensification des rythmes afin d'en déduire les retombées sur la politique d'évaluation initiée par les partenaires sociaux depuis l'ANI de janvier 2009. Dans ce cadre, nous examinons les inflexions initiées par la réforme de 2014 sous l'impulsion de l'ANI du 14 décembre 2013 et la loi du 5 mars 2014 relatifs à la formation professionnelle continue sur l'ensemble du dispositif paritaire, en considérant en particulier le CPNFP (devenu le COPANEF), le FPSPP et le CNEFP.

Afin de procéder à l'étude des transformations qui ont affecté ces instances et d'en déduire les conséquences sur les configurations d'acteurs et les organisations, nous avons opté pour un type d'analyse que nous qualifions de « stratifiée ». Dans un premier temps, nous rendons compte de ces transformations sous l'angle de leurs conséquences institutionnelles. Dans cette optique, à partir de l'analyse approfondie des textes et des supports officiels (ANI, textes de loi, rapports d'activité), nous soulignons le déplacement des missions et des enjeux concernant les trois instances. Dans un second temps, nous mettons l'accent sur un deuxième niveau de modifications - largement induit par le premier niveau - affectant en particulier les configurations d'acteurs ainsi que les modes d'organisation. Dans le cas présent, nous fondons notre analyse sur l'exploitation de la presse spécialisé (AEF info, bulletins Centre Inffo) ainsi que sur nos propres connaissances d'acteur engagé dans le fonctionnement des instances (FPSPP, CNEFP).

En premier lieu, nous soulignons les conséquences de la réforme de 2014 sur les missions et les modes d'organisation (procédure, financement) du CPNFP. Nous montrons que le passage du CPNFP au COPANEF a conduit à l'intégration assumée des politiques d'emploi dans le domaine paritaire et à la reconnaissance légale du nouvel organe. Nous pointons également l'émergence d'une nouvelle organisation du travail, marquée par le transfert du secrétariat technique et l'amplification du rythme des travaux. Toutefois, nous rappelons que ces modifications se sont opérées dans un contexte de forte tension au sein du camp patronal, et de relativisation de l'hégémonie de la principale organisation patronale. Dans un second temps, nous repérons les transformations survenues au niveau du FPSPP. Nous montrons en quoi la réforme de 2014 a opéré un repositionnement de son rôle financier, notamment à travers l'orientation des ressources vers les politiques de qualification et de soutien aux petites entreprises. En outre, nous pointons le renforcement de la fonction d'animation des réseaux paritaires et publics, et son corollaire de mutualisation technique.

Enfin, nous montrons que ces transformations se sont concrétisées par l'introduction d'une expertise étatique dans le fonctionnement même du FPSPP, inaugurant la création d'une fonction d'évaluation *ad hoc* au sein de l'organisme. Dans un troisième temps, nous considérons les nouvelles dispositions conventionnelles affectant le CNEFP sur le plan du statut, de sa composition et de ses missions. Après avoir précisé leur contenu, nous montrons que si elles annoncent conforter *a priori* les missions de l'instance d'évaluation au sein nouveau dispositif, elles questionnent néanmoins fortement le CNEFP, à défaut de tenir compte de ses pratiques jusqu'alors instituées.

7.1.1. Du CPNFP au COPANEF : entre élargissement des missions et fragilisation de la domination traditionnelle du Medef

L'accord national du 14 décembre 2013 et la loi du 5 mars 2014 relatifs à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, ont affecté de façon significative la gouvernance nationale du régime paritaire de formation continue. Les missions, le statut et le mode de fonctionnement de l'organe politique ont été révisés. Ces transformations se sont opérées dans un contexte de forte conflictualité entre organisations patronales, retardant leur mise en œuvre et fragilisant en retour le dispositif d'évaluation de 2009.

7.1.1.1. Un champ de compétence élargi aux politiques d'emploi, une révision des modes de financement du paritarisme

La réforme de 2014 a marqué une nouvelle étape du rapprochement des instances de gouvernances des politiques d'emploi, de formation professionnelle et d'orientation aux niveaux national et régional. D'un côté, l'accord du 14 décembre 2013 a inauguré la substitution du Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) par un Comité paritaire national pour la formation professionnelle et de l'emploi (CPNFPE), renommé ensuite par le législateur Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF). De l'autre, la loi du 5 mars 2014 a consacré la création d'un Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP),

issue de la fusion du CNFPTLV et du CNE, et de ses déclinaisons au plan régional, les CREFOP.

Concernant l'organe politique paritaire, le COPANEF a été défini par l'ANI du 14 décembre 2013 (article 44) comme « l'instance de gouvernance politique paritaire nationale et interprofessionnelle en matière de formation professionnelle et d'emploi ». Ce positionnement a marqué un changement dans la mesure où les partenaires sociaux ont inscrit de façon explicite les politiques d'emploi dans leur périmètre d'intervention, ce qui n'était pas le cas auparavant. Certaines missions ont ainsi été élargies comme « définir les orientations des politiques paritaires en matière de formation et d'emploi » ou encore « assurer la coordination de ces politiques avec celles des pouvoirs publics et les autres acteurs de la formation professionnelle et de l'emploi ». Si le périmètre a été élargi à l'emploi, d'autres compétences sont restées inchangées comme « la définition des politiques mises en œuvre par le FPSPP » ou bien « la réalisation de travaux d'études, d'enquêtes et d'évaluations ». Par ailleurs, des prérogatives nouvelles ont été confiées au COPANEF au regard des enjeux de la réforme, en particulier « l'élaboration de la liste des formations éligibles au compte personnel de formation (CPF) » ainsi que « le suivi de l'évolution de la mise en œuvre » de ce dispositif. Cet élargissement de la gouvernance paritaire aux politiques d'emploi et la définition de nouvelles missions ont abouti, au final, à une reconnaissance légale de l'organe politique alors que le CPNFP ne disposait que d'une reconnaissance conventionnelle.

Outre la recomposition de ses missions, l'organe de gouvernance a connu des modifications significatives en matière d'organisation. Dans un document transmis à la presse en 2014, les partenaires sociaux ont précisé la composition du nouvel organe et son mode de fonctionnement. En premier lieu, la composition du comité a été définie « à parité de 10 représentant(e)s des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel (deux titulaires et deux suppléants par organisation syndicale) et d'un nombre égal de représentant(e)s des organisations syndicales d'employeurs (sur la base d'une concertation entre les 3 organisations syndicales d'employeurs représentatives) ». De façon identique à l'ancienne configuration, il a été convenu que le nouveau comité soit « animé par un président (e) et un vice-président (e), désignés pour deux ans et par alternance par chacun des deux collèges ». Sur ce point, un accord a été trouvé entre les parties signataires de l'accord pour désigner un représentant des organisations syndicales de salariés

ayant paraphé l'ANI du 14 décembre 2013. En second lieu, le fonctionnement du comité a connu des modifications importantes. Alors que le secrétariat du comité était assuré auparavant par le Medef, les partenaires sociaux ont décidé que cette fonction soit désormais « assurée sous la responsabilité conjointe du (de la) président (e) et du (de la) vice-président (e) ». Également, le nouveau comité s'est vu doté d'un bureau composé « d'un représentant titulaire désigné par chaque organisation syndicale de salariés et au moins d'un représentant de chaque organisation syndicale d'employeurs ». Pour remplir leurs missions, les partenaires sociaux ont établi que ce bureau se réunira « au moins tous les quinze jours et en tant que de besoin » et le conseil plénier « au moins une fois tous les deux mois selon un calendrier fixé annuellement ». Par ailleurs, il a été décidé que les rencontres du COPANEF se tiendront dans les locaux du FPSPP alors que le CPNFP se réunissait auparavant dans ceux du Medef.

Une large part de ces transformations internes est à resituer au regard des nouvelles règles législatives apportées par la loi du 5 mars 2014 en matière de « clarification » du financement du paritarisme. En la matière, elle a instauré, à compter de 2015, un nouveau prélèvement sur toutes les rémunérations du secteur privé pour financer les organisations syndicales et d'employeurs. Cette mesure a mis fin aux ponctions directes des partenaires sociaux sur la gestion paritaire de la formation professionnelle. Ainsi, alors que le « préciput formation » a permis au CPNFP de financer la réalisation de ses missions et travaux notamment en recourant aux moyens techniques et financiers du FPSPP, la disparition de cette ressource (au profit de l'impôt) a conduit les partenaires sociaux à repréciser les termes de ce lien, d'abord par la négociation collective puis sous la forme contractuelle avec l'Etat. Ainsi, à travers l'ANI du 7 janvier 2015 relatif à l'affectation des ressources du FPSPP, les partenaires sociaux ont convenu que le FPSPP consacrerait une enveloppe afin d'assurer le financement de « mesures d'accompagnement » (article 5), notamment issues des travaux du COPANEF. Parmi ces mesures, on note « les besoins du COPANEF et des COPAREF en matière d'études et d'évaluations » ; « les initiatives concourant à la promotion de l'apprentissage, l'alternance et la mobilité internationale (COFOM) », « les actions de communication pour la mise en œuvre et le suivi de l'ANI du 14 décembre 2013 », « le financement du programme de travail du CNEFP », « les travaux du Comité observatoires et certifications (COC) » ou encore « les travaux liés à la qualité des formations et à l'innovation pédagogique et au repérage / outillage des situations de travail apprenantes ».

Ces mesures ont été intégralement reprises dans la convention-cadre signée entre les partenaires sociaux du FPSPP et l'Etat du 26 février 2015. Son annexe financière de 2015 a consacré au total un montant supérieur à 20 M€, dont 2 M€ pour le suivi et l'évaluation, afin d'assurer la mise en œuvre de ces différentes mesures.

En définitive, ces éléments soulignent que la réforme de 2014 a modifié en profondeur la gouvernance paritaire nationale de formation professionnelle. La mutation du CPNFP en un COPANEF s'est accompagnée d'un élargissement du périmètre d'action de la nouvelle instance à la sphère de l'emploi. Son mode de fonctionnement ainsi que son lien financier avec le FPSPP ont été repensés, en particulier dans un contexte de renouvellement des règles de financement du paritarisme, désormais disjointes des fonds de la formation professionnelle.

7.1.1.2. Une domination relative du Medef sur l'acteur patronal

Lors de la délibération d'avril 2014, les partenaires sociaux ont convenu à l'unanimité d'installer officiellement le COPANEF le mois suivant. Parmi les missions confiées au nouvel organe, plusieurs « sujets prioritaires » ont été inscrits à l'agenda politique, comme la préparation des décrets d'application de la réforme avec les ministères concernés, l'élaboration des listes éligibles du CPF en liaison avec le groupe multipartite, la mise en place des COPAREF ou encore la réflexion sur les missions et le fonctionnement des instances paritaires nationales, en particulier du FPSPP (AEF, n°479400).

Alors que la séance du 19 mai était censée inaugurer l'installation du COPANEF, celle-ci a été ajournée pour cause de désaccord patronal au sujet de la répartition des sièges (AEF, n°480878). L'UPA et la CGPME ont mis en cause la répartition des sièges patronaux telle qu'elle était jusqu'à présent établie au sein du CPNFP, à savoir 6 sièges pour le Medef, 3 pour la CGPME et 1 pour l'UPA. Les deux organisations patronales ont revendiqué un modèle alternatif de répartition accordant 5 sièges au Medef, 3 à la CGPME et 2 à l'UPA. Le 6 mai 2014, Jean-Pierre Crouzet, président de l'UPA, et Jean-François Roubaud, président de la CGPME, ont déclaré dans un courrier commun adressé à leurs unions territoriales : « au sein du collège patronal, aucune organisation ne doit détenir à elle seule la majorité des sièges » (AEF, 480941). Menaçant de paralyser les COPAREF, l'UPA et la CGPME sont entrés en conflit avec le Medef afin de remettre en cause l'équilibre des forces

au sein du camp patronal, notamment en supprimant la majorité absolue de la principale organisation patronale.

Pour le secrétaire général de la CGT, Thierry Lepaon, ce conflit a provoqué une « situation de blocage » conduisant à de nombreux retards dans la mise en œuvre de la réforme, dont l'installation du COPANEF et celle de ses déclinaisons régionales (AEF, n°481591). La durée de la crise ainsi que l'incapacité des organisations patronales à résoudre de façon autonome ce conflit ont conduit plusieurs organisations syndicales, comme la CGT et la CFTC, mais également le Medef à interpeller le ministère du Travail afin qu'un arbitrage soit rendu. En juin 2014, l'exécutif a proposé une disposition réglementaire pour déterminer la répartition des sièges patronales au sein du COPANEF et des COPAREF (AEF, n°482351). Un mois plus tard, le CNFPTLV a formulé un avis favorable à propos de deux projets de décret fixant une répartition des sièges conformes au modèle souhaité par le Medef. En réaction, l'UPA et la CGPME ont annoncé leur intention de déposer un recours devant le Conseil d'Etat et les tribunaux si les projets de décrets devaient être publiés en l'état (AEF, n°484701).

Au final, les deux décrets ont été publiés au Journal Officiel le 22 août 2014. En réponse, l'UPA a engagé un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Lors de l'installation officielle du COPANEF, le 2 septembre 2014, l'UPA n'a pas pris part au vote lors de l'élection de la présidence tandis que la CGPME s'est abstenue lors de l'élection de la vice-présidente (AEF, n°486078). Après plusieurs mois de blocage, la présidence du COPANEF a annoncé la reprise des travaux et le traitement de « plusieurs sujets urgents », dont la fixation du taux de contribution des entreprises au FPSPP pour l'année 2015, la définition du règlement interne de l'instance visant à servir de modèle aux différents COPAREF, et la définition de la liste interprofessionnelle des formations éligibles au CPF (compte personnel de formation) (AEF, n°476142).

En définitive, cet épisode de conflit atteste de la fragilisation de la domination traditionnelle du Medef au sein du camp patronal dans le domaine de la formation professionnelle continue. L'UPA et la CGPME ont contesté cette hégémonie en remettant en cause l'équilibre des forces au sein du nouvel organe politique. Ce rapport de force a perduré dans le temps dans la mesure où aucune solution n'a été trouvée de façon autonome.

Les organisations syndicales et le Medef ont recherché un arbitrage du côté de l'Etat afin que leur propre instance politique puisse voir le jour. Dans ce contexte, le COPANEF a connu une installation tardive et plusieurs dossiers prioritaires ont accusé un retard de traitement, dont la politique d'évaluation.

7.1.2. Le repositionnement du FPSPP : une expertise étatique internalisée

Outre la redéfinition de l'instance politique paritaire de formation, les missions et le périmètre d'intervention du FPSPP ont connu des changements significatifs. Conjointement au recentrage de son rôle de mutualisation et de redistribution des fonds de la formation professionnelle, le FPSPP a vu ses missions d'animation des réseaux d'OPCA et d'OPACIF et de soutien aux politiques paritaires renforcées. Ces orientations ont débouché sur une redéfinition de l'organisation interne du FPSPP, marquée par une association plus étroite de l'expertise étatique à la gestion paritaire. Dans ce cadre, le FPSPP s'est doté de ressources internes en matière d'études et d'évaluations.

7.1.2.1. De la mutualisation à l'animation

La réforme de 2014 a pu s'entendre comme une « réforme d'envergure »[306] au regard des nouvelles dispositions adoptées en matière de règles de financement et de contrôle des fonds de la formation professionnelle, de gouvernance des politiques publiques et paritaires ou encore en termes de création de nouveaux droits attachés aux actifs comme le compte personnel de formation (CPF) ou le conseil en évolution professionnelle (CEP). Dans ce contexte, le FPSPP a connu un renouvellement de sa fonction de régulation des fonds de la formation professionnelle mais aussi un accroissement de l'enjeu d'animation et de coordination des réseaux paritaires.

[306] Terme employé par Emmanuelle Wargon, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, en introduction du dossier consacré à la réforme de la formation professionnelle de la revue *Droit Social*, n°12, décembre 2014.

Tout d'abord, la réforme a amorcé une reconfiguration des règles de financement de la formation professionnelle, inaugurant l'adoption de nouveaux mécanismes de mutualisation et de redistribution des fonds entre l'échelon national et les opérateurs paritaires (OPCA / OPACIF)[307].

En premier lieu, l'origine et l'affectation des ressources ont été revues et diversifiées. D'un côté, les ressources du FPSPP ont été pérennisées à travers l'attribution d'un financement direct des entreprises de 10 salariés et plus à la contribution unique. Cette nouvelle règle a stabilisé l'horizon de planification financière de l'organisme[308], moyennant toutefois une baisse sensible de ses ressources (789M€ en 2015 contre 930M€ en 2014). De l'autre, les fonds ont été davantage fléchés en faveur de la qualification des demandeurs d'emploi et de l'accès à la formation dans les petites entreprises. En 2015, le financement par le FPSPP des heures acquises et mobilisées au titre du CPF[309] a représenté 20% du montant total des ressources propres du FPSPP, hors abondement de l'Etat, soit 200 M€. De plus, une dotation pour le financement d'action de formation en faveur des salariés d'entreprises de moins de 11 salariés (TPE) et de 11 à 49 salariés (PME) a été consacrée pour un montant de plus de 160 M€. Cette priorisation des ressources a peu impacté la mission de péréquation dont les fonds dédiés sont restés relativement stables et davantage recentrés sur les actions de professionnalisation[310]. En revanche, les montants alloués aux appels à projets à destination des OPCA ont été révisés. Ainsi, en 2015, certains appels à projets « phares » ont connu une réduction massive de leur enveloppe, comme le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), passant de 195 M€ en 2014 à 28 M€ en 2015, tandis que d'autres d'appels à projets n'ont pas été reconduits, comme « emploi d'avenir » (20M€) ou bien « chômage partiel » (30 M€).

---

[307] Les mesures les plus emblématiques ont concerné l'adoption d'une contribution fiscale unique des entreprises au titre de la formation, s'élevant à 0, 55% de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et à 1% pour les entreprises de 10 salariés et plus, et la suppression de la contribution au titre du plan de formation pour les entreprises de plus de 300 salariés.

[308] La part d'incertitude liée à la négociation annuelle du taux de contribution, oscillant entre 5% à 13%, des sommes collectées par les OPCA et OPACIF au bénéfice du FPSPP a été *de facto* évacuée.

[309] En particulier lorsque que le dispositif est mobilisé à l'occasion d'un CIF ou bien par un demandeur d'emploi.

[310] Ces actions dites de « professionnalisation » couvrent notamment les dépenses de fonctionnement des CFA accordés par les OPCA, en plus des dépenses affectées aux contrats de professionnalisation.

En second lieu, la fonction de redistribution nationale des fonds de la formation s'est renforcée et étendue. D'une part, le FPSPP s'est vu confier la redistribution aux Fongecif des fonds destinés au financement du CIF collectés par les OPCA, confortant par là son rôle dans la production de règles et de procédures « harmonisées », notamment en matière de prise en charges des dépenses liées au congé de formation (FPSPP, 2014). D'autre part, en prévoyant un versement annuel des OPCA au FPSPP d'une partie des sommes collectées (et non dépensées) au titre du compte personnel de formation (CPF), la loi de 2014 a renforcé la contribution financière du FPSPP en faveur des politiques d'emploi. Cette mesure a préfiguré une intensification des engagements contractuels entre le FPSPP, Pôle emploi et les exécutifs régionaux, en particulier dans le cadre de « conventionnements » afin de soutenir le démarrage du CPF des demandeurs d'emploi (FPSPP, 2014).

Outre ce renouvellement du rôle financier du FPSPP, la réforme de 2014 a promu l'enjeu de mutualisation technique et d'animation au profit des réseaux paritaires et publics.

En premier lieu, le rôle d'accompagnement du FPSPP auprès des opérateurs paritaires dans l'élaboration et l'adoption de cadres communs a été renforcé. D'une part, les exigences nouvelles en matière de contrôle de la qualité de la formation ont conduit l'organisme à créer plusieurs « ateliers thématiques »[311] dans le but de « faciliter la mise en place de pratiques homogènes et de références communes » (FPSPP, 2015 : 18). Ces travaux ont abouti à la production de livrables communs et partagés (critères qualité, base de référencement, procédures partagés) et à la préfiguration du lancement « d'une base de référencement inter-OPCA-OPACIF des organismes de formation […] ouverte aux autres financeurs (Pôle Emploi, Conseils régionaux, etc.) (FPSPP, 2016 : 99). D'autre part, la loi a appuyé le déploiement, par le FPSPP, de systèmes d'information communs (SI) entre opérateurs paritaires, plaçant l'organisme comme un véritable « entrepôt de données ». Dès 2014, le FPSPP a engagé la mise en place d'un système d'information unique aux Fongecif, notamment pour « harmoniser » les pratiques métiers et la gestion des processus et permettre une connaissance plus fine des publics et de leurs parcours. En 2015, le FPSPP a été le premier financeur du système d'information du CPF aux côtés de l'Etat et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'organisateur d'un club « d'utilisateurs CPF », destiné aux financeurs du dispositif et visant le déploiement du dispositif. Ces chantiers ont bénéficié

[311] Ateliers « Qualité et modèles pédagogiques » ; « Achat, référencement / formalisation du contrat de formation » et « finalités été modalités de contrôle ».

d'une enveloppe de 10 M€ consacrée par l'annexe financière de 2015. Ces évolutions techniques ont joué en faveur de l'élaboration d'un SI intégré entre opérateurs paritaires et publics (OPCA, OPACIF, les régions, Pôle Emploi, la DGEFP…), appuyant en retour les processus de gestion du FPSPP : suivi trimestriel de l'activité et des conventions, bilan et contrôle des engagements, contrôles des services faits et paiement (FPSPP, 2016).

En second lieu, en opérant une refonte de l'organisation des politiques de formation professionnelle et d'emploi, la réforme de 2014 a confirmé l'appui technique du FPSPP en faveur des politiques paritaires. L'ANI du 7 janvier 2015[312] et la troisième convention triennale (2015-2017) ont étoffé les mesures dites « d'accompagnement » dévolues au FPSPP jusqu'alors cantonnées au co-financement avec l'Etat d'un portail d'orientation / formation et à l'élaboration de méthodologies communes pour les observatoires de branches (OPMQ[313]). Dans ce nouveau cadre, la fonction de soutien technique aux politiques décidées par le COPANEF a été réaffirmée. Des moyens humains, techniques et financiers ont été dédiés à l'élaboration de la Liste nationale interprofessionnelle (LNI) des certifications éligibles au CPF, au déploiement du premier certificat de qualification interprofessionnelle relatif au socle de connaissances et de compétences professionnelles (CléA), ou encore à la réalisation de travaux d'études, d'analyse ou d'évaluation exprimés par le COPANEF. En outre, cet appui technique du FPSPP a été défini également en direction des COPAREF. Plusieurs missions ont émergé, comme le soutien à la conduite de projet et à l'accompagnement des COPAREF, l'appui à l'habilitation des organismes de formation dispensateurs des modules du certificat CléA ou encore le financement de travaux d'études et d'enquêtes exprimées par ces instances paritaires.

Quatre ans après sa création, le FPSPP a connu un renforcement de son rôle dans la régulation des fonds de la formation professionnelle et d'emploi. Plusieurs dispositions issues de la réforme de 2014 ont conforté cette tendance, comme la pérennisation des ressources de l'organisme (contributions) et leur recentrage en direction des politiques de professionnalisation (péréquation) et de qualification des demandeurs d'emploi (CPF), ou encore l'amplification des logiques de redistribution des fonds (financement du CIF, dotation TPE, CPF) et de conventionnement avec les autres acteurs du champ (Pôle Emploi, Conseils régionaux, CDC, Centre Inffo…). Simultanément, le FPSPP a vu sa fonction

[312] Relatif à l'affectation des ressources du FPSPP.

[313] Observatoires prospectifs de branche des métiers et des qualifications.

d'animation renforcée auprès des réseaux d'acteurs privés et publics, à travers l'élargissement de ses missions de mutualisation technique (outils, procédures, systèmes d'information) et d'accompagnement à la mise en place de la réforme (Qualité, CPF). Ces transformations ont pesé en faveur d'une redéfinition des modes de fonctionnement interne au FPSPP, au profit de l'importation d'une expertise étatique dans la réalisation des nouvelles missions.

7.1.2.2. L'expertise d'Etat en soutien au paritarisme de gestion

Pour cerner dans quelle mesure les modifications apportées par la réforme à l'endroit du FPSPP ont affecté les politiques d'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle, il importe de porter un regard attentif aux acteurs en charge de leur mise en œuvre concrète. En la matière, la désignation en 2014 d'un haut fonctionnaire à la direction générale du FPSPP a marqué l'intervention plus étroite de l'expertise étatique dans l'action paritaire. Face aux priorités politiques et aux engagements contractuels, la création d'une mission d'évaluation propre au FPSPP a scellé cette association.

Opéré dans un contexte de « tensions internes »[314], le changement de direction du FPSPP a pu s'entendre comme un « tournant » de son histoire. Il aurait reflété « la volonté des partenaires sociaux de se projeter vers un nouveau FPSPP » [315] davantage orienté vers l'animation des réseaux. Pour mener ce changement, le CA du FPSPP[316] a retenu la candidature de Philippe Dôle, inspecteur général des affaires sociales (IGAS), dont

[314] Le départ de Bernard Abeillé, ancien directeur général (DG) du FPSPP et du FUP depuis 2007, est intervenu à la suite de tensions entre l'intéressé et certains administrateurs du FPSPP ayant formulé des critiques quant à la gestion des frais de fonctionnement de l'organisme. Ces tensions ont été nourries par une validation litigieuse des comptes du FPSPP du 2013 et par le déclenchement de deux audits, l'un portant sur les frais de fonctionnement, le second sur l'organisation et les procédures du FPSPP. Si l'audit comptable portant sur les frais de fonctionnement n'a finalement révélé aucun dysfonctionnement grave, sa réalisation aura néanmoins accéléré le départ de l'ancien DG, rendu effectif le 31 décembre 2014.

[315] Dans un article de presse, il a été souligné : « Le changement de direction s'inscrit d'ailleurs dans cette volonté des partenaires sociaux de se projeter vers un nouveau FPSPP qui aura certainement moins d'appels à projets à gérer mais qui, dans le même temps, devrait voir sa mission d'animation des réseaux renforcée ». AEF, n°493092, janvier 2015.

[316] Cette décision a été précédé d'un avis favorable à l'unanimité par le COPANEF en décembre 2014.

l'expertise et la relative « liberté de ton » auraient plu aux partenaires sociaux. Comme l'a confié Christian Janin, président du COPANEF : « *Nous l'avons choisi en connaissance de cause, c'est un véritable expert mais il n'est pas totalement du « giron », et donc pas potentiellement embourbé dans des postures d'appareil qui pèsent dans le fonctionnement de la formation […] il peut nous aider à hausser le niveau d'intervention des partenaires sociaux. Il est clairement mandaté pour nous permettre d'accélérer le pas dans la mise en œuvre de la réforme* »[317].

La reconnaissance par les partenaires sociaux de l'expertise publique dont est détenteur le haut fonctionnaire a contribué à sa désignation à la direction du FPSPP. Comme en témoigne la trajectoire professionnelle de Philippe Dôle, cette reconnaissance est le produit des nombreux liens (professionnels et personnels) tissés entre les organisations syndicales et l'inspecteur général au cours de ses missions de contrôle et d'appui à la conduite des réformes. Contrôleur du travail de 1977 à 1983, puis inspecteur du travail de 1984 à 1989, ce commis de l'Etat a été directeur départemental du Travail et de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP) puis responsable des budgets et des ressources humaines à la Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DRTEFP) d'Ile-de France de 1990 à 2005. Nommé Inspecteur général des affaires sociales en mai 2005, il a participé à plusieurs missions de contrôle et d'évaluation dans les champs des relations sociales, du droit du travail ou encore du droit et des dispositifs de formation professionnelle. En mai 2010, il a rédigé un rapport d'évaluation relatif au contrat de transition professionnelle (CTP) et à la convention de reclassement personnalisée (CRP) où il établit le principe de leur fusion. Par la suite, il a assuré le déploiement entre 2011 et 2012 du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), issu de la fusion du CTP / CRP initié dans le cadre de l'ANI du 31 mai 2011. En février 2013, au terme de 2 années d'expérimentation, il a achevé un rapport-bilan sur le CSP en pointant son impact positif pour les publics précaires. Dans le champ de la formation professionnelle, Philippe Dôle a réalisé des missions d'audit et d'appui à la conduite de réforme. En 2009, il a corédigé, en collaboration avec l'Inspection Générale des Finances (IGF), un rapport portant sur « la gestion financière des OPCA et du FUP » qui pointa de « graves défauts systémiques » et qui préconisa des

[317] Propos extraits du numéro du bulletin INFFO Formation, n°876, du 15 au 30 avril 2015.

« mesures correctives indispensables » en prévision de la création du FPSPP[318]. En 2013, il a supervisé plusieurs travaux portant sur « les conditions du développement de la qualité et l'impact du CPF sur l'offre de formation » ou bien sur le « projet de cahier des charges du CEP ». Ces travaux ont alimenté ceux du groupe quadripartite sur la formation professionnelle qui a accompagné la négociation interprofessionnelle de 2013 et la mise en œuvre de la loi de mars 2014. Par ailleurs, ils ont nourri la rédaction de plusieurs décrets d'application de la loi relative à la qualité ou bien à l'offre de service du CEP[319].

Si cette trajectoire professionnelle confirme l'imbrication étroite et ancienne de l'inspecteur social aux organisations sociales (Jobert, 1988), elle éclaire par ailleurs les choix managériaux opérés par le nouveau directeur lors de sa prise de fonction. Dès son arrivée, Philippe Dôle a rappelé son attachement à « *éclairer les décisions des partenaires sociaux, au travers de la poursuite des travaux d'évaluation, sur la base des priorités que les partenaires sociaux ont décidées et retenues.* »[320] Dans un entretien accordé au groupe AEF, le nouveau directeur a mis l'accent sur la complémentarité de ce rôle par rapport à l'évolution des missions du FPSPP, en particulier en matière de « *mutualisation* » et de « *prospective* » en faveur de l'animation du réseau d'OPCA. En accord avec la présidence du FPSPP, le nouveau directeur a affirmé son ambition de doter l'organisme « *des compétences nécessaires en matière d'évaluation et d'analyse* » afin de « *ne plus seulement tracer les engagements financiers, mais aussi rendre compte de leur impact* »[321].

Cette proposition a bénéficié d'un accueil favorable pour au moins deux raisons. D'un côté, elle a constitué une réponse aux engagements pris entre les partenaires sociaux et l'Etat en matière d'évaluation de l'action du fonds paritaire. En effet, dans la convention cadre triennale (2015-2017), article 8, les signataires ont souligné que « l'évaluation des actions mises en œuvre en application de cette convention-cadre et de la précédente est prise en

---

[318] Coupet M., Tardieu C., Delattre C., Masse A., Dole P. (2009), « La gestion financière des organismes paritaires collecteurs agréés et du fonds unique de péréquation », IGF/ IGAS, novembre.

[319] A noter qu'à titre personnel, Philippe Dôle s'est particulièrement investi au sein de la Société Française de l'Evaluation (SFE). En 2011, aux côtés d'Annie Fouquet, Pierre le Douaron, Olivier Mériaux et Julie Conversy, il a contribué à la création d'un groupe de travail dédié à l'évaluation des politiques de formation professionnelle et d'emploi.

[320] Extrait de l'entretien accordé à Centre Inffo, bulletin INFFO Formation n°876, du 15 au 30 avril 2015.

[321] Extrait de l'entretien accordé au groupe AEF, Dépêche n°496470.

charge et pilotée par le FPSPP […], en complément de ceux diligentés par le CNEFOP et prennent en compte les orientations définies en matière d'évaluation par le COPANEF ». Ils ont souligné qu'une « attention particulière sera apportée à l'impact en termes d'insertion dans l'emploi des dispositifs suivants : POE, CSP, Emplois d'avenir ». Enfin, en application de la loi du 5 mars 2014, ils ont précisé que le FPSPP « transmettra tous les deux ans un rapport d'activité au Parlement » faisant état de son action en particulier en faveur des demandeurs d'emploi. De l'autre, elle a pu s'entendre comme une solution technique rendant effective la mise en place des mesures d'accompagnement définies dans l'article de l'ANI du 7 janvier 2015. En l'occurrence, elle devait répondre « aux besoins du COPANEF et des COPAREF en matière d'études et d'évaluations leur permettant d'éclairer leurs délibérations » (article 5) et permettre la recension et l'analyse des travaux menés par les observatoires de branches (OPMQC)[322], afin de soutenir le développement d'une fonction de mutualisation au bénéfice du réseau des OPCA.

Face à ces priorités, la nouvelle direction a apporté une solution technique concrète en créant, en 2015, avec l'accord du CA, une « mission » spécifique « Evaluation Prospectives et Statistiques » (EPS). Rattachée à la direction générale, elle s'est vu confier quatre objectifs : assurer la réalisation de bilans évaluatifs en temps voulu de tous les dispositifs financés par le FPSPP ; initier des travaux évaluatifs conjoints au sein des réseaux d'OPCA et des OPACIF ; soutenir les travaux d'études et d'évaluations initiés par le COPANEF et les COPAREF ; rendre compte de manière rigoureuse des résultats de l'action des organismes paritaires (FPSPP, 2016). Conçue pour former à terme un service d'évaluation propre au FPSPP, cette mission a été confiée à Marc-Antoine Estrade, statisticien et économiste, dont la trajectoire professionnelle s'illustre également par l'occupation de différentes postes dans les administrations publiques, notamment à la DGEFP (chef du département des synthèses), au Commissariat Général au Plan, à la DARES et à l'INSEE. Ici aussi, la reconnaissance de l'expertise de ce fonctionnaire d'Etat, notamment en matière d'évaluation des politiques d'emploi et de formation, a pesé en faveur de son intégration dans l'organisme paritaire.

La redéfinition des missions du FPSPP et de son périmètre d'action a débouché sur une association plus étroite de l'expertise étatique à la réalisation de l'action paritaire. En désignant un inspecteur des affaires sociales à la tête de leur organisme, les partenaires

[322] Observatoire prospectif des métiers, des qualifications et des compétences.

sociaux ont souhaité disposer d'une ressource stratégique dans la conduite des nouvelles missions du fonds paritaire. En échange, afin de consolider son action, le nouveau directeur a lui-même bénéficié de ressources spécifiques, en important une nouvelle expertise publique, considérée comme légitime afin d'initier la constitution d'une mission d'évaluation *ad hoc* au FPSPP. L'importation et la structuration d'une expertise d'origine publique au sein du FPSPP a constitué un élément majeur des recompositions internes au sein du FPSPP.

7.1.3. Une reconnaissance à distance du réel

En dotant le CPNFP d'un dispositif d'évaluation *ad hoc*, l'accord interprofessionnel de 2009 a consacré la fonction d'évaluation comme un instrument privilégié de la gouvernance paritaire de la formation continue. Dans la continuité de cette ambition, l'accord interprofessionnel de 2013 a conforté le rôle de ce dispositif, en prévoyant notamment une redéfinition de ses missions et de son périmètre d'action. Toutefois, l'examen de ces inflexions suggère que cette nouvelle reconnaissance conventionnelle de l'évaluation s'est opérée à distance des pratiques éprouvées depuis la création du CNEFP.

Se résumant pour l'essentiel à l'article 44 (« Gouvernance nationale ») de l'ANI de 2013, les modifications conventionnelles visant le CNEFP ont porté à la fois sur son statut, sa composition et son périmètre d'action. En premier lieu, les signataires du nouvel accord ont précisé que le CNEFP, au même titre que le COC[323], constituait un « groupe technique paritaire » du nouvel organe politique. En second lieu, la composition de l'instance est restée inchangée. Néanmoins, l'ANI de 2013 a apporté une mention complémentaire, prévoyant le non cumul des mandats, pour l'ensemble des représentants syndicaux siégeant au CNEFP, dans le cadre d'institutions du champ de la formation professionnelle. À certains égards, cette disposition a pu refléter une traduction des règles fixant les limites à l'exercice d'un

[323] Pour rappel, le Comité Observatoires et Certifications (COC) est l'instance paritaire en charge de « favoriser la mise en place de certifications communes de type CQP interbranches, la capitalisation des méthodes et des outils, ainsi que la multiplication des reconnaissances communes et mutuelles (de tout ou partie des référentiels) et de définir un socle de compétences » (Article 44 de l'ANI du 14 décembre 2013). Précisons au passage que le COC est, à l'instar du COPANEF, un dispositif d'origine et de composition paritaire.

mandat telles que définies par l'ANI du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme[324]. En troisième lieu, les signataires de l'accord ont à la fois précisé et étendu le champ d'action du CNEFP. D'un côté, les nombreuses missions précisées par l'ANI de 2009 n'ont pas été toutes reprises. En revanche, la mission première de l'instance a été rappelée, à savoir « mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle ». De l'autre, de nouvelles fonctions ont été assignées à l'instance, comme la « consolidation » des évaluations menées sur les programmes confiés aux OPCA et au FPSPP, sur les mesures prises pour évaluer la qualité des formations et sur les dispositifs innovants élaborés par les branches. En outre, les signataires de l'accord lui ont confié la responsabilité de « diffuser » des méthodologies d'évaluation de la formation, à destination des branches professionnelles, en particulier au regard de l'enjeu de la qualité de la formation (article 12).

Du point de vue de leurs promoteurs, ces dispositions nouvelles ont confirmé l'intérêt porté par les signataires de l'accord à leur dispositif d'évaluation et à ses produits (Janin, 2017). Cependant, leur effectivité s'est heurtée aux spécificités du dispositif fondé en 2009. Un premier élément a concerné la dénomination du CNEFP en tant que « groupe technique paritaire ». Si cette appellation peut s'entendre comme une tentative de clarification du lien fonctionnel unissant le COPANEF et le CNEFP, elle occulte en retour la composition tripartite de l'instance. En opérant une mise en équivalence du CNEFP et du COC, instance d'origine et de composition paritaire, l'accord de 2013 a questionné la place des personnalités qualifiées et leur reconnaissance dans le cadre du nouveau dispositif. Un second élément a porté sur la réduction du cumul des mandats. Toutefois, cette pratique du cumul est apparue comme trait communément partagé par la plupart des représentants syndicaux de salariés et d'employeurs siégeant au sein du CNEFP. En outre, elle a été repérée comme une ressource en faveur de la conduite des travaux, en permettant notamment d'anticiper les difficultés liées au repérage et à la mobilisation des acteurs de terrain (OPCA,

[324] Dans son article 3 portant sur les « règles relatives au conseil d'administration », l'ANI du 17 février 2012 précise les limites à l'exercice d'un mandat dans son alinéa a) composition du conseil d'administration. Il est mentionné que : « la durée d'un mandat doit permettre aux organisations mandantes de se prononcer avec une fréquence suffisante sur la désignation de leurs mandataires. A cet effet, la durée du mandat ne doit pas excéder 4 ans ; un mandataire ne peut exercer plus de 3 mandats de même niveau en même temps (par exemple au niveau interprofessionnel) ; les mandataires doivent être en activité ou âgés de moins de 70 ans à la date de leur désignation. »

entreprise). Etant donné ces éléments, la mesure prise par les signataires de l'accord de 2013 a été accueillie de façon pessimiste au sein de l'instance d'évaluation, redoutant une déstabilisation de son organisation interne et de ses ressources stratégiques. Enfin, un troisième élément a concerné l'élargissement du périmètre d'action. Malgré les mises en garde répétées de sa présidente sur le décalage entre les missions assignées et les moyens du CNEFP[325], l'attribution de fonctions supplémentaires (consolidation, diffusion) a réaffirmé la problématique des ressources consacrées au dispositif d'évaluation.

[325] Dans le rapport d'activité de 2012, la présidente a souligné : « Dans la configuration actuelle, il nous sera difficile de mener plus de deux évaluations importantes par an, alors même qu'il faudrait en assumer le double voire le triple si l'on veut remplir cette fonction d'évaluation qui seule permet d'analyser sereinement les effets des politiques mises en œuvre. Cette question de l'adéquation entre l'ampleur de la mission et les moyens de la remplir devra être rapidement traitée. » (CNEFP, 2012 : 4).

Extrait de l'article 44. Gouvernance nationale de l'ANI du 14 décembre 2013
« Le comité paritaire national pour la formation professionnelle et l'emploi (CPNFPE) constitue l'instance de gouvernance politique paritaire nationale et interprofessionnelle en matière de formation professionnelle et d'emploi.
[…] Le CPNFPE a pour mission :

- De définir les orientations des politiques paritaires en matière de formation et d'emploi ;
- D'assurer la coordination de ces politiques avec celles des pouvoirs publics et des autres acteurs de la formation professionnelle et de l'emploi ;
- De définir les politiques mises en œuvre par le FPSPP ;
- D'élaborer la liste des formations éligibles au compte personnel de formation […] en lien avec les pouvoirs publics dans les instances compétentes ;
- De suivre l'évolution de la mise en œuvre du compte personnel de formation au plan quantitatif et qualitatif ;
- De procéder à toutes études, enquêtes, évaluations qui lui paraissent nécessaires et à la diffusion et promotion des travaux du comité observatoires et certifications (COC) ;

[…] Il peut faire appel aux moyens techniques et financiers du FPSPP pour la réalisation de ces missions et travaux, y compris ceux de ses groupes techniques paritaires, le CNEFP et le COC.
Le CNEFP est composé de quatre personnalités qualifiées et de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel. Les parties signataires du présent accord veilleront à y désigner des responsables non membres d'une instance paritaire ou d'un organisme relevant du champ de la formation professionnelle.
Le CNEFP a pour mission de mener ou faire réaliser tous travaux d'évaluation concernant les politiques paritaires de formation professionnelle.
Chaque année, le CNEFP consolide les évaluations réalisées, notamment :

- Sur les programmes confiés aux OPCA et au FPSPP ;
- Sur les mesures prises pour évaluer la qualité des formations ;
- Sur les dispositifs innovants mis en place par les branches pour atteindre les objectifs de l'accord national interprofessionnel

Le CNEFP peut contribuer aux travaux du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV).

En définitive, les inflexions apportées par l'accord interprofessionnel de 2013 semblent, de façon paradoxale, conforter l'ancrage institutionnel du CNEFP tout en s'écartant dans le même temps des pratiques instituées depuis l'installation de l'instance en 2011. Autrement dit, le dispositif d'évaluation de 2009 semble avoir bénéficié d'une reconnaissance conventionnelle à « distance du réel ». D'un côté, la dimension tripartite de l'instance a été occultée au regard de sa nouvelle dénomination. De l'autre, la limitation du cumul des

mandats a mis en cause les ressources internes de l'instance. Enfin, l'extension du champ d'action a été précisée bien que l'expérience a souligné la faiblesse opérationnelle des ressources de l'instance. Comme nous le verrons par la suite, ces différents aspects ont contribué à la déstabilisation des comportements d'acteurs, fragilisant en retour le CNEFP.

7.2. Une politique d'évaluation paritaire en recomposition : controverses et fragilisation du CNEFP

Dans son analyse sur l'institutionnalisation de l'évaluation dans le domaine des politiques publiques en France, Patrice Duran (2010) a conclu que l'évaluation est une activité mal arrimée aux activités de gouvernement à défaut de la prise en compte de ses produits dans les processus de formulation et de mise en œuvre de l'action publique et de l'intégration fragile de ses procédures dans le système politico-administratif. Selon le sociologue, cette situation est le reflet des difficultés propres aux autorités publiques pour se réformer : « l'évaluation demeure aujourd'hui prisonnière d'un univers de décision fragmentée marqué par la concurrence de pouvoirs qui n'ont toujours pas résolu la question de leur transversalité. Au fond on ne sait pas gérer l'évaluation parce qu'on bute sur deux problèmes majeurs : *la transparence de l'action* qui créé une obligation d'action et *la coopération dans l'action* par manque de capacité de coordination. » (Duran, 2010 : 205).

Si ce constat critique s'adresse en particulier à l'Etat et à ses administrations, il trouve également un écho favorable dans le domaine du paritarisme de la formation professionnelle. Dans cette section, nous mettons l'accent sur la fragilité du positionnement du CNEFP au sein de l'environnement paritaire où s'organise une mise en concurrence entre différents espaces de régulation (politique et gestionnaire), impliquant les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, et dont les modes d'articulation sont problématiques. Notre hypothèse est que les problématiques soulevées par le fonctionnement quotidien du CNEFP (ressources, partage des responsabilités) n'ont cessé de mettre en tension les acteurs de la gouvernance paritaire, conduisant ces derniers à élaborer de nouvelles règles de coopération. Face à ces difficultés et tenant compte des modifications apportés par la réforme de 2014, les partenaires sociaux ont procédé à la redéfinition de leur politique d'évaluation, entrainant un redécoupage des responsabilités entre les instances nationales interprofessionnelles. Dans ce

cadre, on assiste à un renforcement des prérogatives du COPANEF et du FPSPP et à un isolement du CNEFP dans la définition et la conduite des travaux.

Pour saisir cette réalité, nous avons procédé au repérage de deux controverses mettant en cause le fonctionnement régulier de l'instance d'évaluation. L'exposé de ces « évènements » tient à notre insertion personnelle et de longue durée sur notre terrain d'enquête, nous offrant ainsi la possibilité d'assister à leur déroulement. Dans ce cadre, nous exploitons à la fois les traces écrites que nous avons consignées dans notre journal de bord, mais également les « indices » contenus dans les comptes rendus et les rapports d'activité indiquant l'existence de tensions. En outre, l'examen relatif à la mise en place d'une nouvelle architecture du dispositif d'évaluation et de ses conséquences sur le CNEFP s'appuie sur une analyse textuelle des trois conventions cadres signées entre les partenaires sociaux et l'Etat en 2010, 2013 et 2015 et sur le protocole de coopération élaborée par la présidence du COPANEF et validé par le FPSPP, en avril 2015.

Dans une première partie, nous présentons les controverses qui ont éclaté au lendemain de l'adoption de l'ANI de décembre 2013, au sujet des ressources du CNEFP et du partage des responsabilités avec le FPSPP. L'examen de ces « générateurs de faits » (Callon, 1992) nous conduit à mettre au jour les difficultés inhérentes aux activités de gouvernement paritaire dans le domaine de la formation professionnelle. Dans une seconde partie, nous portons le regard sur l'émergence d'une nouvelle architecture du dispositif d'évaluation au sein de l'environnement paritaire, impliquant une recomposition des contenus et des modes d'articulation entre deux registres d'évaluation (tripartite / paritaire) jusqu'alors séparés. Nous montrons en quoi ces transformations ont pesé en faveur d'un renforcement des prérogatives du FPSPP et du COPANEF en termes de conduite de travaux d'étude et d'évaluation. Dans le même temps, nous soulignons l'isolement du CNEFP du nouveau dispositif.

7.2.1. Du positionnement incertain du CNEFP comme reflet des difficultés de gouvernance

Dans cette partie, nous rappelons la fragilité institutionnelle du CNEFP en nous penchant sur l'exploration de deux controverses relatives à la question des ressources et du partage de ses compétences avec le FPSPP. Nous montrons que le traitement politique de ces controverses s'est révélé tardif en raison de la mise en place conflictuelle du COPANEF en particulier. De façon plus large, nous montrons que ces controverses ont reflété les difficultés de la gouvernance paritaire des politiques de formation professionnelle, associées à la concurrence de deux sources de régulation (paritaire / tripartite) en concurrence.

7.2.1.1. Une déstabilisation du CNEFP : des ressources au partage de responsabilités

La réforme de la formation professionnelle de 2014 a accentué les tensions liées au positionnement du CNEFP au sein de l'environnement paritaire, comme en témoigne l'éclatement de deux controverses relatives aux ressources de l'instance d'évaluation et au partage des responsabilités avec le FPSPP. Malgré la reconnaissance précoce de ces problématiques, leur résolution s'est caractérisée par la formulation tardive d'un arbitrage politique. Ce décalage a contribué à fragiliser le fonctionnement du CNEFP, entraînant en retour une crispation des rapports entre les instances.

La question des ressources du CNEFP a cristallisé les tensions au lendemain de l'adoption de l'ANI de 2013. En 2012, pour justifier le démarrage modeste des travaux, la présidente de l'instance a pointé le décalage entre « l'ampleur de la mission et les moyens de la remplir » (CNEFP, 2012 : 4). En 2013, une nouvelle mention a été inscrite précisant que « le Conseil souhaite disposer des ressources nécessaires pour remplir pleinement ses missions » (CNEFP, 2013 : 50). L'accueil des nouvelles dispositions évaluatives contenues dans l'ANI de 2013 a relancé cette préoccupation latente. Durant leurs travaux, les représentants des trois collèges du CNEFP se sont accordés pour reconnaître une accentuation de l'inadéquation entre les ambitions affichées et les moyens concrets de l'instance. Anticipant le risque d'une insuffisance dans l'atteinte des missions, la présidente du CNEFP a alerté les partenaires sociaux afin de susciter un débat et obtenir une réponse politique sur le rôle attendu du CNEFP. Le point soulevé par la présidente a été inscrit à

l'ordre du jour de la séance plénière du CPNFP en mars 2014. Lors de cette réunion, la présidente a rappelé « l'incompatibilité des moyens par rapport aux nouvelles missions »[326] et l'urgence d'un « traitement rapide de cette inadéquation ». Malgré cette mise en garde, aucune réponse politique n'a été apportée en retour. Les premiers éléments de clarification, en particulier sur le financement et l'organisation du CNEFP, ont été fournis par le COPANEF (ex-CPNFP) en février 2015, soit une année plus tard. Ce mutisme politique a déstabilisé le fonctionnement régulier du CNEFP au cours de l'année 2014. Interprétant ce silence comme un désaveu, et en guise de protestation, la présidente du CNEFP a annulé plusieurs séances plénières, freinant en retour l'avancement de certains travaux. Au final, cette situation a créé un climat durable de contestation, largement perceptible à travers les appels du CNEFP adressés au COPANEF[327].

Le partage des responsabilités entre le CNEFP et le FPSPP a constitué un second point d'achoppement du dispositif d'évaluation de 2009. Durant l'année 2013, les travaux du CNEFP ont porté sur la mise en place de deux nouveaux projets : le lancement d'un dispositif d'enquête longitudinal sur l'impact de la formation professionnelle et la conduite d'une nouvelle évaluation relative aux « pratiques d'ingénierie de formation en entreprise et leurs effets sur les salariés les moins qualifiés ». Ces projets ont été inscrits dans le programme de travail du CNEFP, élaboré en 2012 et validé par le CPNFP. Leur préparation a abouti au lancement de deux appels d'offres publics. Le premier s'est achevé en janvier 2014 avec la sélection par le CNEFP de la proposition du Céreq pour la réalisation de l'enquête[328], tandis

[326] Compte rendu du 2 avril 2014 de la séance plénière du CNEFP.

[327] Un exemple nous est donné dans la partie conclusive du rapport d'activité de 2014. Il est mentionné : « *Le CNEFP souhaite relever ces nouveaux défis et s'investir pleinement dans ses nouvelles missions. Toutefois, cela suppose de repenser son action, ses moyens et son mode de fonctionnement. Soyons clair, malgré le fort engagement de ses membres, le CNEFP, tel qu'il fonctionne aujourd'hui n'est pas en capacité de répondre à l'élargissement de ses missions* » (CNEFP, 2014 : 48). Le « soyons clair » est un révélateur de l'agacement vécu par la présidente face à l'inaction politique du COPANEF. Il traduit selon nous, sous une forme euphémisée, cette crispation des relations liées à l'absence de dialogue.

[328] Trois principaux objectifs ont été exprimés par le CNEFP en faveur du dispositif d'enquête : élargir le repérage de la formation professionnelle continue à la diversité des formes d'apprentissage ; centrer l'analyse des effets de la formation sur l'ensemble des changements professionnels intervenus dans l'activité, au-delà de la seule mobilité ascendante ; rendre compte du double ancrage de la formation dans le travail et dans l'emploi. Pour répondre à ces enjeux, le Céreq a préconisé le montage d'un dispositif d'enquête couplée « employeurs-salariés » avec un suivi longitudinal d'une cohorte de salariés sur une période de 5 ans. Le protocole soumis

que le second s'est clos en avril 2014, avec la sélection de la proposition du consortium GESTE et AMNYOS pour la réalisation de l'évaluation. En mars 2014, le conseil d'administration (CA) du FPSPP a examiné la prise en charge financière de l'enquête longitudinale. Cependant, durant la séance, le contrôleur de Bercy a mis en cause la légalité de la procédure d'appels d'offres initiée par le CNEFP. Il a rappelé que le CA était l'instance délibérante et souveraine de l'organe de gestion. Critiquant l'opacité de la démarche (définition du cahier des charges, choix du prestataire), il a pointé l'irrecevabilité juridique des décisions formulées par le CNEFP, instance d'origine paritaire dépourvue de la personnalité morale. Dans ce cadre, le représentant de l'Etat a exigé le report du vote et une réévaluation de la procédure. Face à la situation, les administrateurs du FPSPP ont pris la décision de reporter le vote du budget à une séance ultérieure. Cette situation a eu pour effet de placer le CNEFP en porte à faux à l'égard du Céreq, engagé dans une démarche d'inscription de la nouvelle enquête dans le domaine de la statistique publique[329]. Dans le même temps, le CA du FPSPP a décidé de suspendre (provisoirement) le financement des travaux du CNEFP dans l'attente de nouvelles règles d'encadrement fixées par le COPANEF. Cette décision a entrainé la mise entre parenthèse du projet d'évaluation initiée par le CNEFP quelques mois plus tôt. De nouveau, le CNEFP s'est retrouvé dans une situation précaire, cette fois-ci à l'égard du consortium GESTE – AMNYOS, en leur annonçant l'arrêt provisoire du financement de l'évaluation et ce, malgré la notification d'attribution du marché. Au final, le CA du FPSPP a validé *in extremis* la prise en charge financière du dispositif d'enquête, en avril 2014. Cette validation a coïncidé avec l'attribution par la CNIS du Label d'intérêt général et de qualité statistique pour l'enquête. En revanche, le projet d'évaluation a débuté en avril 2015, soit une année après l'attribution officielle du marché. La reprise du financement du CNEFP par le FPSPP a coïncidé avec la conclusion de la nouvelle convention-cadre (2015-2017), signée le 26 février 2015 entre les

s'est présenté sous la forme de deux volets : un volet « entreprise » comprenant une interrogation menée auprès d'environ 3 800 entreprises ; un volet « salariés », comprenant cinq vagues d'interrogation auprès de 16 000 salariés issus des entreprises répondantes (de 2015 à 2019).

[329] Le Céreq proposa d'inscrire le dispositif d'enquête dans la statistique publique, impliquant son examen par le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), afin d'obtenir, en retour, un label d'intérêt général et de qualité statistique. Ce label devait garantir au Céreq une qualité d'enquête comparable à celles déjà existantes dans le domaine de la formation tout au long de la vie de la vie (FQP, Génération, CVTS, DIFES), et rendre aussi possible, sur le plan technique, l'accès aux données administratives publiques (DADS), dont l'Insee est dépositaire, afin de procéder à la sélection de la cohorte de salariés.

partenaires sociaux et l'Etat, et prévoyant notamment la prise en charge financière de l'intégralité des « mesures d'accompagnement », définies par les partenaires sociaux dans leur ANI du 7 janvier 2015, incluant, entre autres, le « financement du programme de travail du CNEFP ».

En définitive, ces deux épisodes de la vie du CNEFP ont témoigné de son déficit de positionnement au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. L'accueil de l'ANI de 2013 a engendré un besoin accru de clarification des questions relatives aux ressources du CNEFP et au partage des responsabilités avec le FPSPP. D'un côté, face à ces nouvelles missions, le CNEFP a souhaité repréciser son rôle en recueillant l'avis du CPNFP en la matière. De l'autre, face à la mise en cause de la légalité des procédures de financement du CNEFP, le FPSPP a exigé l'élaboration de nouvelles règles visant à rendre davantage conforme les procédures. Cependant, dans les deux cas, les réponses apportées par l'instance politique paritaire sont restées en suspens, affectant en retour le fonctionnement et la légitimité du CNEFP.

7.2.1.2. Une régulation polycentrique des politiques paritaires

Compte tenu des conséquences lourdes de ces controverses, provoquant en retour une paralysie partielle des travaux du CNEFP, il importe de s'interroger sur les motifs qui justifient l'absence de solutions apportées par le COPANEF, ou plutôt leur expression tardive, et de montrer en quoi ceux-ci tendent à refléter les difficultés du gouvernement paritaire confronté à la « polycentricité » de ses modes de régulation. Cette notion est empruntée à J. Commaille et B. Jobert (1998) par A. Jobert et J. Saglio (2004) comme par L. Duclos, G. Groux et O. Mériaux (2009) pour rendre compte des transformations conjointes de l'action publique et de la négociation collective : « Dans les arrangements institutionnels, la configuration des acteurs sociaux paraît avoir plus d'importance que l'intervention du politique. La multiplicité des instances, des acteurs établis dans une autonomie relative croissante, avec des marges nouvelles d'intervention, permet d'évoquer une véritable polycentricité des formes de régulation du social et du politique » (Commaille, Jobert, 1998 : 15). Après avoir développé un premier motif lié à la conjoncture de la réforme de 2014, nous pointons les causes structurelles du mutisme politique à l'encontre du CNEFP.

Le premier motif est lié au contexte de mise en œuvre de la réforme de la gouvernance paritaire de formation. Précédemment, nous avons souligné la mutation conflictuelle et tardive du CPNFP en COPANEF. Les dissensions patronales concernant le fonctionnement de la nouvelle instance politique paritaire ont retardé l'installation d'une nouvelle présidence, privant les partenaires sociaux d'une représentation officielle durant un certain temps. Simultanément, elles ont conduit à de nombreux retards dans le traitement de « plusieurs sujets urgents » consacrés à la mise en œuvre de la réforme, repoussant la question de l'évaluation au second plan de l'agenda politique.

Le second motif tient au caractère proprement conflictuel des problématiques soulevées par le CNEFP. Parmi les plus significatives figure celle de la gouvernance paritaire, en particulier la régulation des rapports entre les instances politiques paritaires (COPANEF, CNEFP, COC) et les organes de gestion paritaire (FPSPP). Dans leurs accords successifs (2009, 2013), les partenaires sociaux ont rappelé la compétence de l'organe politique (CPNFP, puis COPANEF) dans la définition des orientations et des politiques mises en œuvre par le FPSPP. Dans l'ANI de 2013, les signataires de l'accord ont qualifié le FPSPP « d'outil » du COPANEF. Ces quelques éléments suffisent à rappeler une conception à la fois descendante et mécanique dans la formulation et la mise en œuvre des politiques paritaires. Cependant, les blocages survenus au sein du FPSPP ont infirmé l'effectivité de ce schéma. D'un côté, la contestation du contrôleur de Bercy a rappelé l'autonomie du CA du FPSPP dans la prise en compte des « décisions politiques » relevant d'une instance politique paritaire. Dans le cas présent, l'Etat a souligné que ce type d'instance, dépourvue de la personnalité morale, ne pouvait exercer de pouvoir normatif sur l'organe de gestion, en particulier par l'intermédiaire de « décisions » ne relevant ni d'un accord collectif, ni d'une décision administrative. De l'autre, l'arrêt temporaire du financement du CNEFP a montré que les organisations syndicales membres des instances politiques paritaires n'étaient pas nécessairement tenues par leurs propres décisions, en particulier au moment de leur application au sein du FPSPP. Dans le cas présent, malgré l'approbation politique de son contenu, le programme de travail du CNEFP a été contrarié dans sa mise en œuvre par l'instance décisionnelle du FPSPP, composé, pour l'essentiel, des mêmes organisations syndicales - et parfois des mêmes représentants syndicaux – ayant validé son contenu au sein de l'organe politique.

Ces éléments de rappel tendent à suggérer que la relation de subordination du FPSPP à l'égard des orientations du COPANEF est au cœur de la problématique de la gouvernance paritaire des politiques de formation continue. S'écartant d'une conception linéaire et mécaniste, cette gouvernance semble au contraire traversée par de multiples tensions liées à la concurrence de deux sources de régulation, dont la conjugaison s'annonce complexe compte tenu de la spécificité de leur objet, de leur forme d'organisation et des acteurs constitués.

D'un côté, elle met en scène un « paritarisme d'orientation », exercée par les partenaires sociaux depuis leur instance politique paritaire et visant l'exercice d'une régulation « de contrôle » de l'affectation des fonds de la formation professionnelle. Cette source de régulation tire sa légitimité de la négociation collective et relève d'une forme de paritarisme « pur », où l'Etat n'est qu'un acteur subsidiaire. De l'autre, elle se compose d'un « tripartisme de gestion », où se côtoient les partenaires sociaux et l'Etat, et visant une régulation de « contrôle » de la mise en œuvre concrète des fonds de la formation professionnelle. Ces précisions sont importantes dans la mesure où elles pointent l'existence d'une régulation « à double étage » des politiques paritaires interprofessionnelles dans le domaine de la formation professionnelle continue, le premier relevant du paritarisme pur (COPANEF) et visant la définition de politiques, le second procédant du tripartisme (FPSPP) et visant à la mise en œuvre de ces politiques. Si les textes conventionnels ont affiché un mode de régulation « descendant », actant la subordination du FPSPP aux décisions du COPANEF, le CNEFP, à travers ses problématiques internes (ressources, partage des responsabilités), a rappelé l'autonomie relative des niveaux de régulation, tout en pointant le caractère conflictuel de leur articulation. Les formes de contestation à l'encontre des décisions paritaires du CPNFP exprimées au sein du CA du FPSPP sont le reflet des luttes syndicales dans l'orientation des fonds de la formation professionnelle. Dans ce cadre, certaines organisations syndicales n'ayant pas obtenu les avantages souhaités au plan politique, c'est-à-dire lors des délibérations du CPNFP, s'engagent en retour dans la reconquête de contreparties au plan gestionnaire, en particulier au moment des discussions de séances du CA du FPSPP. Ainsi, si les questions relatives au partage des responsabilités entre le FPSPP et le CNEFP n'ont pas reçu de réponses politiques, c'est bien parce que la problématique de la régulation de la concurrence entre les niveaux de définition (paritaire)

et de mise en œuvre (tripartite) des politiques paritaires de formation professionnelle n'a jamais trouvé de solutions satisfaisantes.

7.2.2. Une architecture renouvelée du dispositif d'évaluation : une reprise en main par le COPANEF et le FPSPP

Dans cette partie, nous examinons l'émergence d'une nouvelle architecture du dispositif d'évaluation visant l'intégration des différentes priorités évaluatives des instances paritaires interprofessionnelles. De façon plus précise, nous cherchons à cerner la place accordée au CNEFP dans le cadre de cette nouvelle configuration. Pour y parvenir, nous procédons à l'examen des clauses évaluatives des conventions triennales signées entre le FPSPP et l'Etat en 2010, 2013 et 2015. Dans ce cadre, nous mettons en évidence un enrichissement quantitatif et qualitatif des registres d'évaluation à la fois paritaire (autonome) et tripartite (contrôle) des politiques de formation professionnelle. Dans le même temps, nous soulignons le renforcement de la capacité d'auto-évaluation du FPSPP et du pouvoir du COPANEF dans la définition et l'orientation des travaux. Par la suite, en procédant à l'examen du protocole de coopération COPANEF – FPSPP, établi en avril 2015, nous pointons la mise en place de nouvelles formes de coordination entre ces deux instances et nous identifions une tentative de récupération des compétences initialement dévolues au CNEFP, attestant de l'isolement de l'instance d'évaluation des lieux de décision.

7.2.2.1. Une architecture renouvelée du dispositif d'évaluation

En octobre 2014, le COPANEF a initié l'ouverture d'une négociation visant l'élaboration d'une nouvelle convention cadre triennale dans le but de « positionner le FPSPP sur ses nouvelles missions issues de la réforme »[330]. Cette nouvelle convention, signée entre les partenaires sociaux et l'Etat le 7 février 2015, soit un an avant la fin de l'ancienne contractualisation, a précisé les nouveaux objectifs du fonds paritaire au regard des enjeux de la réforme. Dans ce cadre, le FPSPP a vu ses priorités recentrées sur

[330] AEF, n°489292, 29 octobre 2014.

l'accompagnement de la mise en œuvre du CPF pour les demandeurs d'emploi, le développement de l'accès à l'emploi par les formations en alternance, le développement de la formation des salariés des petites entreprises (10-49 ; moins de 10 salariés) et des actions de formation concourant à la qualification et requalification des salariés et des demandeurs d'emploi.

Cette troisième convention triennale (2015-2017) a comporté des clauses évaluatives dont les exigences se sont inscrites dans la continuité des précédentes conventions, tout en apportant des modifications notables. Pour cerner ces enjeux, nous retraçons ici, à partir de l'examen des conventions successives, les étapes qui ont façonné la mise en place d'une nouvelle architecture du dispositif d'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Tandis que la création du CNEFP s'est opérée dans un registre d'évaluation « autonome », à distance du registre d'évaluation de « contrôle » mis en place au sein du FPSPP dans le cadre de la première convention-cadre, nous montrons que la réforme de 2014 a complété et étendu ces deux registres, préfigurant le renforcement des travaux d'évaluation du FPSPP ainsi que la recherche de leur plus grande maîtrise par les partenaires sociaux. Ces évolutions ont consacré l'importance du FPSPP dans la conduite et la réalisation de travaux, tout comme la fonction de régulation du COPANEF.

Suite à l'adoption de l'ANI du 7 janvier 2009 et de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle, la première convention triennale (2010-2012) signée en mars 2010 entre les partenaires sociaux et l'Etat a constitué le dispositif fixant les premiers jalons opérationnels d'une politique d'évaluation des politiques de formation professionnelle. Comme le montre l'extrait n°1, il a entériné la création de deux registres d'évaluation, distincts par leur origine, leur objet et leur mode de pilotage.

Extrait 1 : Article 3-5 : Evaluer les politiques conduites (convention cadre FPSPP/ Etat 2010-2012)

Les études ou missions qui sont nécessaires à l'évaluation annuelle de l'impact de la présente convention peuvent être financées par le FPSPP.
Les frais d'études qui seraient nécessaires à l'exercice des compétences prévues à l'article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009 peuvent également être financés au titre du présent article.
Article 6 : Programmation, suivi et évaluation
6-1 : Comité de suivi
Un comité de suivi est mis en place dès la signature de la convention
Il est composé :

- du Président et du Vice-président du FPSPP et de deux autres membres du conseil d'administration du FPSPP désignés paritairement ;
- de 4 représentants désignés par le ministre en charge de la formation professionnelle

Le comité de suivi :

- assure le suivi de l'emploi des ressources du fonds et vérifie que leur emploi est conforme aux objectifs et principes définis dans la convention ;
- assure le suivi des engagements respectifs des signataires de la présente convention ;
- propose, le cas échéant, au Conseil d'administration du FPSPP des réajustement d'affectation des fonds en fonction des besoins identifiés et des objectifs généraux de la convention ;
- évalue l'impact de l'emploi des ressources de la convention. Cette évaluation est rendue publique.

Ce comité se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par trimestre sous la présidence du président et vice-président du FPSPP d'une part et du représentant du ministre en charge de la formation professionnelle d'autre part.
Les réunions du comité sont préparées conjointement par la DGEFP et les services du FPSPP. Son secrétariat est assuré par le FPSPP.

D'un côté, on distingue un registre d'évaluation de « contrôle », issu de la gouvernance contractuelle entre les partenaires sociaux et l'Etat et visant le suivi régulier et l'évaluation de l'emploi des ressources du fonds paritaire, dans une logique de conformité et d'ajustement des

activités aux objectifs de la convention triennale. Le pilotage de cette évaluation – contrôle a été confié à un « comité de suivi » tripartite (partenaires sociaux / Etat), le FPSPP assurant en priorité le secrétariat de ce comité et le financement des travaux. De l'autre, on repère un registre d'évaluation « autonome », issu de la négociation interprofessionnelle[331], et visant l'appréciation au sens large des politiques négociées entre partenaires sociaux dans le champ de la formation professionnelle. Le pilotage de cette évaluation autonome a été confié à un « Conseil national d'évaluations », de composition tripartite (partenaires sociaux / Experts), le Medef assurant le secrétariat de l'instance et le FPSPP le financement des travaux. Ainsi, la première convention triennale (2010-2012) a autorisé la création d'un double registre

[331] Introduction de l'article 167 de l'ANI du 5 octobre 2009 qui correspond à la création du CNEFP.

d'évaluation (contrôle /autonome) au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Toutefois, ces registres ont été conçues de façon séparée, sans que leurs modalités de définition et d'articulation ne soient définies.

Extrait 2 : Article 7 : Suivi et évaluation (convention cadre FPSPP / Etat 2013-2015)

- Comité de suivi :

Un comité de suivi est mis en place dès la signature de la convention. Il est composé :

- du Président et du Vice-président du FPSPP et de deux autres membres du Conseil d'administration du FPSPP désignés paritairement ;
- de 4 représentants désignés par le ministre en charge de la formation professionnelle.

Le comité de suivi :

- assure le suivi de l'emploi des ressources du fonds et vérifie que leur emploi est conforme aux objectifs et principes définis dans la convention ;
- assure le suivi des engagements respectifs des signataires de la présente convention ;
- propose, le cas échéant, au Conseil d'administration du FPSPP des réajustements d'affectation des fonds en fonction des besoins identifiés et des objectifs généraux de la convention.

Ce comité se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par trimestre sous la présidence du président et vice-président du FPSPP d'une part et du représentant du ministre en charge de la formation professionnelle d'autre part.

Les réunions du comité sont préparées conjointement par la DGEFP et les services du FPSPP. Son secrétariat est assuré par le FPSPP.

- Amélioration du suivi physico-financier

Le suivi qualitatif et quantitatif des actions menées dans le cadre de la présente convention sera renforcé. Seront notamment mis en place des éléments de reporting réguliers permettant d'opérer une traçabilité *in itinere* des fonds engagés et décaissés.

Des éléments de suivi synthétiques seront mis en place permettant de disposer d'une vision plus globale que celle limitée aux seuls appels à projets, déclinée par axe d'intervention, par organisme bénéficiaire ainsi que par typologie de publics.

De son côté l'Etat s'engage à transmettre régulièrement des éléments d'analyse détaillés permettant un suivi transparent du déploiement des dispositifs cofinancés par le FPSPP, tels que la rémunération de fin de formation.

- Evaluation

L'évaluation des actions mises en œuvre en application de cette convention-cadre et de la précédente est prise en charge et pilotée par le FPSPP conformément à l'enveloppe financière dédiée à cette opération. Ces travaux d'évaluation sont conduits en complément de ceux diligentés par le CNFPTLV et prennent en compte les orientations définies en matière d'évaluation par le CPNFP. Ils portent en priorité sur les actions qui n'ont pas fait l'objet d'ores et déjà d'une évaluation.

Par la suite, la deuxième convention triennale (2013-2015) a conforté cette dichotomie, mais en apportant des précisions significatives en termes de répartition des rôles. D'une part, les compétences du comité de suivi tripartite de la convention triennale ont été recentrées sur la fonction de contrôle de la gestion des ressources du fonds paritaire. La mission relative à l'évaluation de l'impact des politiques menées lui a été retirée et confiée au fonds paritaire, assumant désormais le pilotage des travaux, en plus de leur financement. La constitution de

cette fonction auto-évaluative spécifique au FPSPP a coïncidé avec l'accroissement des exigences à l'égard de la qualité des informations et des données produites par l'organisme, à l'attention de ses administrateurs et des services de l'Etat. Sur ce point, l'introduction d'une clause d'« amélioration du suivi physico-financier » a marqué une nouveauté, pointant l'enjeu de consolidation d'un dispositif de suivi à finalité interne. D'autre part, la clause mentionnant le financement éventuel des travaux du CNEFP n'a pas été reprise dans la seconde convention triennale. En revanche, une mention relative à la prise en compte « des orientations définies en matière d'évaluation » par l'organe politique paritaire a été introduite. Ainsi, à rebours de la précédente convention, la mention – bien qu'indirecte - au CNEFP s'est effacée au profit d'une prise en compte plus large des orientations évaluatives susceptibles d'être formulées par l'organe politique paritaire. En revanche, de façon comparable à la précédente convention, les modes d'articulation et de mises en commun des registres évaluatifs de contrôle et autonome n'ont pas été précisés.

Extrait 3 : Article 3.5.2. Etudes et travaux (convention cadre FPSPP / Etat 2015-2017).
Selon les dispositions de l'article R.6332-105-5 du code du travail, le FPSPP pourra pour l'accomplissement de ses missions mentionnées à l'article L.6332-21, prendre en charge tout ou partie des dépenses liées à des études et travaux répondant aux différents besoins listés dans l'article 5 de l'ANI du 7 janvier 2015.
Le conseil d'administration du FPSPP élabore un programme de travail des études et travaux à mener sur la base de propositions formulées par le COPANEF, dans le cadre de la mission qui lui a été légalement confiée. A cette fin, le COPANEF est en charge d'analyser les projets d'études et travaux présentés par les COPAREF, le CNEFP et le COC.
Article 7 : Suivi
Un comité de suivi est mis en place dès la signature de la convention. Il est composé :
- des membres du bureau du FPSPP
- de 4 représentants désignés par le ministre en charge de la formation professionnelle

Ses missions consistent à :
- assurer le suivi de l'emploi des ressources du fonds et vérifier que leur emploi est conforme aux objectifs et principes définis dans la convention ;
- assurer le suivi des engagements respectifs des signataires de la présente convention ;
- procéder, à chaque trimestre, au suivi des consommations des différentes enveloppes et proposer un réajustement éventuel d'affectation des fonds ;
- mesurer chaque année l'impact de l'emploi des ressources du FPSPP qu'il rend public.

Ce comité se réunit en tant que de besoin et au moins une fois par trimestre sous la présidence du président et vice-président du FPSPP d'une part et du représentant du ministre en charge de la formation professionnelle d'autre part.
Les réunions du comité sont préparées conjointement par la DGEFP et les services du FPSPP. Son secrétariat est assuré par le FPSPP.
Article 8 : Evaluation
L'évaluation des actions mises en œuvre en application de cette convention-cadre et de la précédente est prise en charge et pilotée par le FPSPP conformément à l'enveloppe financière dédiée à cette opération. Ces travaux d'évaluation sont conduits en complément de ceux diligentés par le CNEFOP et prennent en compte les orientations définies en matière d'évaluation par le COPANEF conformément aux conventions signées avec le FPSPP. Ils portent en priorité sur les

actions qui n'ont pas fait l'objet d'ores et déjà d'une évaluation. Dans ce cadre, une attention particulière sera apportée à l'impact en termes d'insertion dans l'emploi des dispositifs suivants : POE, CSP, Emplois d'avenir.
Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L.6332-21 du code du travail, le FPSPP transmettra tous les deux ans un rapport d'activité au Parlement sur sa contribution au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, en décrivant notamment les actions financées.

- Amélioration du suivi physico-financier

Le suivi qualitatif et quantitatif des actions menées dans le cadre de la présente convention sera renforcé. Seront notamment mis en place des éléments de reporting réguliers permettant d'opérer une traçabilité des fonds budgétés, engagés et décaissés.
Des éléments de suivi synthétiques seront mis en place par le fonds paritaire permettant de disposer d'une vision plus globale que celle limitée aux seuls appels à projets, déclinée par axe d'intervention, par organisme bénéficiaire, par typologie de publics.
A cet effet, le fonds paritaire communiquera trimestriellement un tableau de ses emplois et ses ressources permettant d'apprécier ses marges de manœuvre financières. Il veillera également à transmettre aux membres du comité de suivi et à ceux du conseil d'administration un bilan régulier des prévisions de réalisations des appels à projets souscrits antérieurement à chacune des annexes financières.
De son côté l'Etat s'engage à transmettre trimestriellement des éléments d'analyse détaillés permettant un suivi transparent du déploiement des dispositifs cofinancés par le FPSPP, tels que la rémunération de fin de formation ou le contrat de sécurisation des parcours professionnels.
Toutes les données produites pour le comité de suivi et tous les comptes-rendus de ses réunions sont automatiquement communiqués au CA du FPSPP et au COPANEF.

La troisième convention triennale (2015-2017) a marqué une nouvelle étape en amplifiant les engagements en matière de suivi, d'étude et d'évaluation et en précisant les modes d'articulation entre les registres évaluatifs. D'un côté, le périmètre du registre « autonome » a été étendu à travers la prise en charge financière des « mesures d'accompagnements » prévues par l'article 5 de l'ANI du 7 janvier 2015. En la matière, il a été fait mention notamment au « financement du programme de travail du CNEFP » et « aux besoins du COPANEF et des COPAREF en matière d'études et d'évaluations »[332]. La prise en compte des besoins régionaux en termes de travaux d'étude et d'évaluation, en complément de ceux du COPANEF et de ses instances, a marqué une rupture par rapport aux précédentes conventions. Cet élargissement a consacré le rôle central de l'instance politique nationale (COPANEF) dans la conception de la politique d'évaluation des politiques menées en matière de formation professionnelle et d'emploi. Non seulement les signataires de la convention lui ont confié la recension et l'analyse des projets d'études et des travaux formulés par les COPAREF, le CNEFP, le COC, mais aussi la capacité de délimiter, à travers ses propositions, le programme de travail des études et travaux du FPSPP. De l'autre côté, le registre d'évaluation de « contrôle » a connu également un élargissement

[332] ANI du 7 janvier 2015 relatif à l'affectation des ressources du FPSPP.

de son périmètre ainsi qu'une caractérisation de son contenu. D'une part, une clause prévoyant de « mesurer chaque année l'impact de l'emploi des ressources du FPSPP » a été introduite parmi les missions confiées au comité de suivi tripartite de la convention triennale. De plus, parmi les nouvelles obligations, il a été mentionné la remise, tous les deux ans, d'un rapport d'activité au Parlement visant à rendre compte de la contribution du FPSPP au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. D'autre part, à rebours des précédentes conventions relativement silencieuses sur le contenu des actions à évaluer, les signataires de la troisième convention ont défini des pistes évaluatives très précises, portant en particulier sur des dispositifs fragilisés au regard de leur financement[333].

Le renforcement des registres d'évaluation autonome et de contrôle, caractérisé, entre autres, par l'extension de leur périmètre respectif, est concomitant de l'accroissement des exigences à l'égard des pratiques de suivi des activités du FPSPP. Dans la seconde convention triennale, les signataires de la convention ont souligné leur intention de renforcer « le suivi qualitatif et quantitatif des actions menées », notamment en visant l'amélioration de la traçabilité des fonds gérés et en favorisant l'élaboration « d'une vision plus globale » par axe d'intervention. Ces objectifs ont été renouvelés et précisés dans la troisième convention, en particulier par des impératifs de transparence et de circulation des données produites entre les lieux de décisions tripartite (comité de suivi, conseil d'administration du FPSPP) et paritaire (COPANEF).

Cet examen du contenu des clauses évaluatives inscrites dans les conventions triennales successives permet de cerner l'élaboration progressive d'une nouvelle architecture du dispositif d'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle.

---

[333] Les signataires ont précisé qu'« une attention particulière sera apportée à l'impact en termes d'insertion dans l'emploi des dispositifs suivants : POE, CSP, Emplois d'avenir ». Il importe de souligner que ces trois dispositifs ont vu leur financement mis en cause durant la négociation de la convention triennale (2015-2017) et de la première annexe financière. Dans leur projet d'annexe financière 2015, les partenaires sociaux ont amputé de 170 millions le financement du CSP, passant de 195 millions d'euros en 2014 à 28 millions en 2015, la POE a connu une diminution de son enveloppe financière de 20 M€, passant de 80 M€ à 60M€, et le financement de la formation des jeunes en emploi d'avenir a été supprimée. Au final, dans l'annexe financière signée avec l'Etat, le CSP a été financé à hauteur de 49 M€, la POE a été maintenue à hauteur de 60 M€ et une contribution de 10M€ a été dédiée à la formation des jeunes bénéficiant des emplois d'avenir. L'évaluation de ces dispositifs est donc directement liée à l'enjeu de leur financement.

Ainsi, au lendemain de la réforme de 2009, le principe d'un double registre d'évaluation a été posé. L'un est né de la relation contractuelle associant les partenaires sociaux et l'Etat à la gestion du nouveau fonds paritaire. Son objet a concerné le contrôle *stricto sensu* de l'usage des ressources du fonds paritaire. Son pilotage a été confié à un comité de suivi de composition tripartite. L'autre a émergé de la négociation collective, à l'initiative des signataires de l'accord de janvier 2009. Son objet a porté sur l'ensemble des dispositions relevant de la négociation interprofessionnelle. Son pilotage a été confié au CNEFP, composée de partenaires sociaux et d'experts, disposant d'une relative autonomie dans l'orientation et l'organisation de leurs travaux. Dans les deux cas, le fonds paritaire a été considéré comme un agent secondaire, assurant en priorité le financement des travaux de ces deux instances. Ces registres d'évaluation, de contrôle dans un cas, autonome dans l'autre, ont été défini de façon étanche, sans aucune modalité d'articulation ou bien de mise en commun. A partir de 2013, les fonctions confiées aux instances *ad hoc* en matière de politique d'évaluation (comité de suivi / CNEFP) ont été relativisées au profit du fonds paritaire et de l'organe politique des partenaires sociaux. D'un côté, la capacité auto-évaluative du FSPPP a été promue, conjointement au renforcement de ses systèmes d'information. De l'autre, la capacité de régulation du CPNFP en matière d'orientation des travaux a été affirmée. Si les modes d'articulation entre les registres évaluatifs de contrôle et autonome n'ont pas été précisés davantage, en revanche, l'intégration des priorités évaluatives du CPNFP à celles du fonds paritaire a marqué un premier signe de rapprochement.

Au lendemain de la réforme de 2013, les registres d'évaluation ont connu une extension de leurs périmètres. D'un côté, le registre de contrôle a intégré de nouveaux impératifs en matière d'évaluation (Rapport au Parlement), coïncidant avec le durcissement des pratiques de suivi des actions menées par le fonds paritaire, notamment en direction des politiques d'emploi. De l'autre, le registre autonome a été étendu à la prise en compte des besoins des instances paritaires en région (COPAREF). Cet élargissement a abouti au renforcement des prérogatives de la nouvelle instance paritaire nationale, le COPANEF, en matière de régulation de la politique d'évaluation. Cette tendance a conforté le rapprochement entre les deux registres d'évaluation en faveur de leur plus grande complémentarité. En effet, bien qu'exprimée de façon sommaire, les premiers modes de coordination ont été esquissés, en particulier sous l'angle de l'élaboration d'un programme commun entre le COPANEF et le FPSPP.

En définitive, l'examen des clauses évaluatives des conventions triennales traduit l'éclosion, lente mais progressive, d'une nouvelle architecture du dispositif d'évaluation au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle. Si la réforme de 2009 a donné naissance à l'élaboration de deux registres d'évaluation, l'un tripartite et à vocation de contrôle, l'autre paritaire et à vocation autonome, celle de 2013 a contribué à l'enrichissement de leur contenu et à l'extension de leur périmètre. Cette évolution a accentué les exigences à l'égard du FPSPP en matière de pilotage et de mise en œuvre des travaux relevant de ces deux registres. Afin de conserver la maîtrise de ces évolutions, les partenaires sociaux ont accru les prérogatives de leur organe politique en matière de régulation d'une politique d'évaluation, notamment en prévoyant de nouveaux modes de coordination entre le COPANEF et le FPSPP.

7.2.2.2. Une externalisation partielle des compétences fondatrices du CNEFP

Suite à l'adoption de la troisième convention triennale (2015-2017), l'approfondissement des registres évaluatifs (autonome / contrôle) a accru le besoin de coordination entre le COPANEF, ses instances et le FPSPP. Les partenaires sociaux ont adopté en avril 2015 un « protocole de coopération » visant à faciliter la circulation des informations, la réalisation des travaux d'études et d'évaluations et clarifiant les besoins de fonctionnement du COPANEF. Au regard de la nouvelle architecture du dispositif d'évaluation, l'examen détaillé de ce protocole conforte l'hypothèse d'une coordination plus étroite entre le COPANEF et le FPSPP dans la régulation de la politique d'évaluation nationale.

Rédigé par la nouvelle présidence (CFDT) et vice-présidence (Medef) du COPANEF et adopté en avril 2015 par le Conseil d'administration du FPSPP, un « protocole de coopération » a été établi afin de préciser la nature des « services » délivrés par le fonds paritaire au profit des missions du COPANEF et de ses instances (CNEFP, COC, COPAREF). Tout d'abord, le document a traité de la question de la circulation des informations entre instances. Cette rubrique a concrétisé la décision du COPANEF de disposer de son propre système d'information dans le but de regrouper, stocker et diffuser les informations nécessaires à son activité et à celles de ses groupes de travail (documents de travail, relevés de décisions, notes…). Pour répondre à ce besoin, le FPSPP a apporté une

réponse technique et logistique, en confiant notamment à son service informatique la mise en place d'espaces dédiés (privés et publics) et en prévoyant, dans un second temps, leur intégration au système d'information du FPSPP. Si le document n'en fait pas mention, cette requête du COPANEF a tenu compte de la demande du CNEFP, exprimé en 2013, visant la création d'un espace internet visant la valorisation des résultats des travaux (CNEFP, 2013). Ensuite, le document a traité de l'organisation des travaux d'étude et d'évaluation initiés par le COPANEF et ses instances (CNEFP, COC, COPAREF). En la matière, le protocole a innové en fixant de nouveaux principes et procédures visant à réguler l'élaboration d'un programme commun à l'ensemble des instances paritaires. En premier lieu, le protocole a défini comme horizon commun la recherche de complémentarité entre la mobilisation des ressources expertes du fonds paritaire et l'achat de prestations externes afin de répondre à l'hétérogénéité des demandes exprimées par les instances paritaires (études, notes de synthèse, évaluations…). De façon complémentaire aux cabinets externes, le FPSPP a été conçu comme un contributeur à part entière dans la réalisation des travaux. En second lieu, le protocole a entériné la création de deux commissions « mixtes » visant la conception et la mise en œuvre d'un programme d'étude et d'évaluation commun. La première commission a été baptisée « Etudes et Travaux ». Elle a été créée dans le but d'élaborer un programme prévisionnel annuel en matière d'études et d'évaluations. Animée par les présidents du COPANEF et du FPSPP et associant quatre représentants syndicaux et patronaux membres de ces mêmes instances, cette commission s'est vue confier trois missions spécifiques : définir en lien avec les instances « la meilleure réponse à leurs demandes », examiner les conditions d'une prise en charge « externe » ou « interne » des travaux et, enfin, garantir le suivi de chaque réponse apportée. Par ailleurs, cette commission s'est vue chargée de mener la recension des projets formulés par les instances paritaires, de formaliser à la suite un « projet de programme » validé par le CA du FPSPP en dernier ressort. La seconde commission a porté sur les « Achats ». Elle a été créée dans l'optique d'assurer l'application des procédures de mise en concurrence et de sélection des prestataires, en prenant pour référence les règles du code des marchés publics. Associant au moins deux représentants par instance (un par collège) ayant soumis un projet, ainsi que des responsables fonctionnels du FPSPP (service juridique, informatique), cette commission a été mandatée dans le but d'instruire les propositions, notamment en examinant leurs aspects techniques, juridiques et financiers. Par ailleurs, le protocole lui a confié le soin de procéder à la réception, l'examen et la sélection définitive des réponses. Enfin, le protocole a précisé la question des ressources

logistiques mises à disposition par le FPSPP afin de soutenir le fonctionnement régulier du COPANEF. Les aspects administratifs (téléphone, messagerie électronique, presse, bureautique), physique (bureau, salles de réunion) ou bien humain (secrétariat) ont été clarifiés. En complément du protocole, une convention, entre le FPSPP, la CFDT et le MEDEF, a été signée afin d'organiser le remboursement des frais engagés par le FPSPP, conformément aux nouvelles règles en vigueur portant sur le financement du paritarisme[334].

Officiellement, ce protocole a visé la production de nouvelles règles de coordination entre le COPANEF, ses instances et le FPSPP, en vue de faciliter notamment la réalisation des besoins d'études et d'évaluations demandées par chacun. Dans ce cadre, le protocole a prévu l'instauration de commissions nouvelles (« Etudes et Travaux » ; « Achats ») dans l'optique de favoriser l'établissement et la mise en œuvre d'un programme commun d'évaluation. Toutefois, l'adoption de ces règles de procédure ont occulté les spécificités du CNEFP, provoquant sa mise à l'écart de la régulation des travaux.

En premier lieu, le protocole n'a pas mentionné le CNEFP comme un membre *ipso facto* de la commission « Etudes et Travaux »[335]. L'établissement du programme prévisionnel des travaux d'études et d'évaluations a été confié en priorité au COPANEF et au FPSPP. Dans cette nouvelle configuration, le CNEFP est consulté au même titre que les autres instances paritaires (COC, COPAREF), sans grande capacité de peser sur le contenu du « projet de programme » soumis au bureau du COPANEF, puis validé, en dernier lieu, par le CA du FPSPP. Cette mise à distance peut surprendre, d'autant que le protocole a attribué à cette commission des missions déjà éprouvées de longue date par le CNEFP. Après quatre années de travaux, le CNEFP a constitué un espace de formalisation répétée de projets d'évaluation, où les collèges de salariés et d'employeurs ont appris à formuler leurs propres questionnement et priorités d'analyse et à repérer les conditions méthodologiques et techniques suffisantes pour la réalisation de leurs travaux. Cet apprentissage collectif, soutenu par le collège de personnalités qualifiées, a conduit l'instance à être davantage

[334] Comme le souligne une note de bas de page du rapport au Parlement 2016 du FPSPP : « Cette convention prend ainsi acte de la fin du financement des organisations patronales et syndicales par le FPSPP, financement dorénavant assuré via le Fonds paritaire de financement du paritarisme. La convention précise ainsi que les organisations qui détiennent les postes de président et vice-président du COPANEF doivent rembourser les moyens administratifs mis à leur disposition par le FPSPP, en s'appuyant notamment sur les ressources issues de ce nouveau fonds de financement. »

[335] L'Etat est également absent de la commission.

autonome dans l'identification de ses propres besoins (analytiques, méthodologiques, techniques). Ainsi, en confiant à la commission « Etudes et Travaux » des compétences *ex nihilo* en matière de repérage des solutions techniques à apporter aux projets d'études et d'évaluations, tout se passe comme si les rédacteurs du protocole avaient occulté les apprentissages individuels et collectifs réalisés au sein du CNEFP au profit d'une reprise en main, même partielle, du travail de commande par le COPANEF et le FPSPP.

En second lieu, la commission « Achat » a également questionné les pratiques établies au sein du CNEFP en matière de sélection des équipes d'évaluation. Cette commission a été conçue comme une réponse face aux critiques répétées de l'Etat au sujet de l'irrégularité des procédures de financement par le FPSPP des besoins de prestation de services exprimés par les instances politiques paritaires (COPANEF, CNEFP)[336]. Sa mise en place a découlé de la décision du CA du FPSPP, en juillet 2015, d'adhérer de façon « volontaire » au droit de la commande publique[337] et à son corpus de règles (FPSPP, 2016). Dans ce cadre, le protocole a confié à cette commission le contrôle des procédures de mise en concurrence ainsi que la sélection des opérateurs externes. Toutefois, ces prérogatives ont contrarié certains principes de fonctionnement du CNEFP. Depuis les premiers travaux, les appels à prestations de services initiés par le CNEFP ont bénéficié du soutien logistique du FPSPP, que ce soit en matière de publication des cahiers des charges ou de confection des contrats de prestations. Dans ce processus, le CNEFP a conservé la maîtrise des phases d'examen des propositions écrites, d'auditions des candidats et de sélection du (des) prestataire (s) final (aux). Dans le chapitre 5, nous avons rappelé l'importance de ces « temps forts » dans la légitimation des travaux de l'instance. Dès son installation, la maîtrise de ce processus a été conçue comme une composante à part entière de l'autonomie de décision de l'instance. L'internalisation de cette fonction s'est révélée être un gage de renforcement de la confiance entre représentants des trois collèges.

En définitive, l'adoption du « protocole de coopération » COPANEF-FPSPP a initié la mise en place d'une nouvelle organisation visant à concilier les travaux relevant des registres évaluatifs tripartite et paritaire. Dans ce cadre, une procédure commune d'instruction des appels à projets a concerné l'ensemble des instances politiques paritaires (COPANEF, COPAREF, CNEFP, COC), consacrées sous la forme de commissions *ad hoc*. Ces règles

[336] Sur ce point, se référer au chapitre 5.

[337] En particulier de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015.

ont joué en faveur d'un mode de coordination plus étroit entre le COPANEF et le FPSPP dans la régulation d'une politique d'évaluation au niveau national. Les arrangements procéduraux qui ont traduit ces nouvelles règles ont marqué au final l'aboutissement d'un compromis rendu nécessaire entre l'accroissement des exigences évaluatives à l'endroit du FPSPP, la volonté des partenaires sociaux de garder la maîtrise de l'orientation des travaux et les contraintes d'achats de prestations externes, rappelées à plusieurs reprises par l'Etat. Dans cette configuration renouvelée, les spécificités du CNEFP ont été évacuées des réflexions. D'un côté, la mise en place de la commission « Etudes et Travaux » a accru l'éloignement du CNEFP des processus de définition d'une politique d'évaluation commune aux registres tripartite et paritaire. De l'autre, sous couvert de la conformité au droit de la commande publique, la commission « Achat » a préfiguré l'externalisation partielle de certaines compétences initialement constitutives de l'identité du CNEFP.

7.3. Une instance d'évaluation « sans syndicats » : les formes du désengagement

Analysant la négociation collective et les moyens de sa poursuite, Jean-Daniel Reynaud a rappelé que « l'engagement » au sens de participation à une action collective orientée vers un but commun est une catégorie centrale pour comprendre la valeur normative des dispositifs issus des règles négociées : « les dispositifs, par leur objectivité, donnent une consistance et une stabilité aux règles qu'élabore la négociation. Ils orientent leur développement et en tracent le chemin. Mais ils ne créent pas un équilibre au sens propre du terme. Quel que soit leur poids et notamment celui des institutions qui les portent, les règles ne sont maintenues et ne se développent que par l'engagement des acteurs. Elles ont donc la fragilité de ces engagements eux-mêmes » (Reynaud, 2003 : 190). Dans cette section, nous mettons en avant le déficit de positionnement du CNEFP au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle qui se traduit également dans les formes d'engagement syndical et expert. Nous montrons qu'entre 2011 à 2015, les syndicats de salariés et d'employeurs ont fortement limité leur participation aux travaux du CNEFP, préférant concentrer leurs efforts en direction des espaces où se définissent et s'appliquent les politiques paritaires de formation professionnelle. Dans ce cadre, nous cherchons à rendre compte des raisons justifiant ce désengagement syndical. L'exploration longitudinale que

nous proposons conduit à considérer le CNEFP comme une instance d'évaluation d'origine paritaire « sans syndicats », portée à bout de bras par les experts et sans véritable attache aux lieux de décisions.

Pour parvenir à ce constat, nous avons combiné plusieurs stratégies de recherche. Tout d'abord, durant notre enquête de terrain, nous sommes procurés les feuilles de présence des représentants syndicaux et patronaux au cours des séances du conseil d'administration du FPSPP, du CPNFP et du CNEFP, durant les années 2012 et 2013. La conversion de ce matériau en données statistiques nous a permis d'engager un travail de comparaison favorisant le repérage de quelques tendances. Ensuite, nous avons croisé les listes officielles des mandataires sociaux (salariés et employeurs) du CNEFP avec les feuilles de présences du CNEFP entre 2011 et 2015. En enrichissant cette base de données par nos propres observations et la mobilisation d'informations plus factuelles sur les trajectoires syndicales, nous avons tenté de qualifier les motifs d'absence et de retrait (provisoire ou définitif).

Dans un premier temps, nous comparons la participation syndicale au sein du CPNFP, du FPSPP et du CNEFP en 2012 et 2013. Nous dressons le constat sans appel d'une participation réduite au sein de l'instance d'évaluation. Par contraste, nous pointons une orientation forte des capacités syndicales en direction des instances paritaires politiques et gestionnaires de la formation professionnelle, avec une concentration plus nette des syndicats de salariés dans les premières et des syndicats patronaux dans les secondes. Dans un deuxième temps, nous tentons d'explorer le retrait du Medef du secrétariat du CNEFP. Nous montrons que cet évènement est lié à la réforme de 2014 mais qu'il tient pour l'essentiel à une forme d'épuisement professionnel traduisant la réduction par le Medef de ses contributions au niveau national et interprofessionnel dans le domaine de la formation professionnelle. Enfin, dans un troisième temps, nous explicitons les raisons du faible engagement des syndicats de salariés et d'employeurs au sein du CNEFP. D'un côté, nous mettons en avant la problématique des mandats. De l'autre, nous soulignons les effets de sélection causés par les difficultés cognitives posées par l'évaluation. Pour clore notre propos, nous montrons que seuls les experts, malgré les difficultés, ont maintenu un engagement soutenu tout au long des travaux.

7.3.1. Une désertion syndicale

Dans cette partie, nous comparons la participation des représentants syndicaux et patronaux au sein du CPNFP (futur COPANEF), du FPSPP et du CNEFP entre 2012 et 2013. Cette comparaison nous conduit à dresser le constat sans appel d'une participation deux fois moins importante au CNEFP qu'au CPNFP et au FPSPP. Par ailleurs, l'examen des « pics de participation » aux travaux du CNEFP ne nous permet pas de conclure à une corrélation entre la mobilisation syndicale et les étapes stratégiques du travail d'évaluation mené par l'instance. Enfin, l'analyse de la participation syndicale au sein des instances met en lumière sa polarisation, celle des salariés étant plutôt tournée en direction de l'organe politique tandis que celle des employeurs est davantage orientée vers la gestion paritaire. Si cette polarité nous informe des priorités stratégiques de chaque camp, elle montre qu'au final, l'évaluation paritaire demeure à la marge de celles-ci.

7.3.1.1. Une mobilisation syndicale limitée et irrégulière

En comparant ici la mobilisation syndicale au sein des trois instances paritaires (CPNFP, FPSPP, CNEFP) en 2012 et 2013, nous mettons en lumière la faiblesse et l'irrégularité de la participation syndicale aux travaux d'évaluation. Les tableaux suivants (1,2,3) informent du nombre total de participants syndicaux présents aux séances des instances entre 2012 et 2013[338].

[338] Pour faciliter la comparaison et la lecture, nous avons fait le choix de retenir en axe des ordonnées le nombre de participants prenant part au vote. Ainsi, dans le cas du CNEFP, nous avons comptabilisé les titulaires et suppléants désignés pour le collège des employeurs (6 Medef, 2 CGPME, 2 UPA) et le collège des salariés (2 par organisations syndicales). Les personnalités qualifiées (4 au total) et le secrétariat général tenu par le Medef n'ont pas été pris en compte. Concernant le CPNFP, nous avons exclu de nos calculs son secrétariat général et du côté du FPSPP les mandataires suppléants, le directeur général et les deux représentants de l'Etat (DGEFP, Bercy). Enfin, nous nous sommes exclusivement centré sur la participation syndicale au cours de « séances plénières », c'est-à-dire lors de réunions où s'exerce le droit de vote. Ont été exclus les groupes techniques du CNEFP, les commissions paritaires du FPSPP ou encore les réunions du Bureau du CPNFP.

Figure 7: Nombre de représentants syndicaux présents aux séances plénières du CNEFP en 2012 et 2013 (= 24 séances)

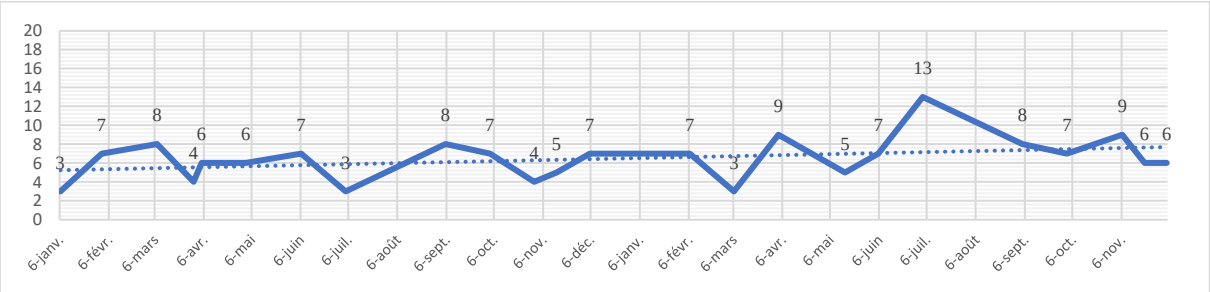


Figure 8: Nombre de représentants syndicaux aux séances plénières du CPNFP en 2012 et 2013 (= 18 séances)

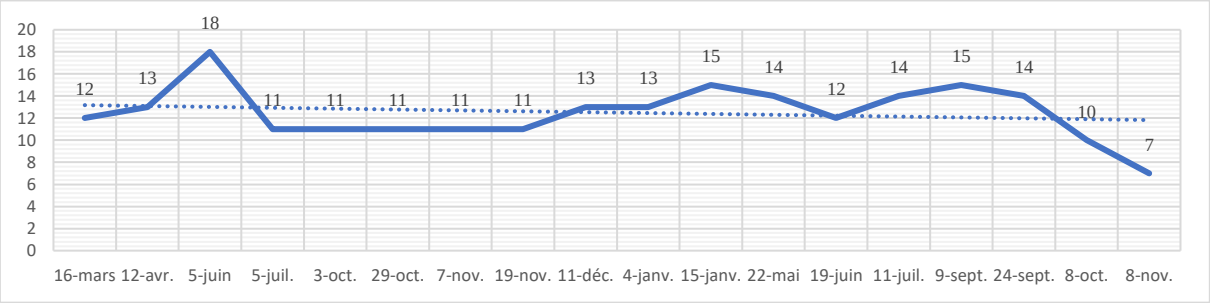
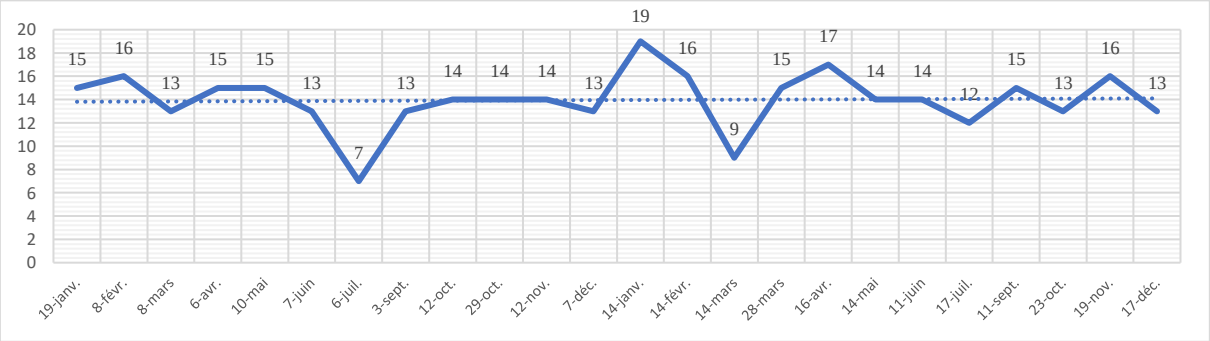


Figure 9: Nombre de représentants syndicaux aux séances du CA du FPSPP en 2012 et 2013 (= 24 séances)



Deux constats principaux se dégagent. D'une part, durant la période 2012-2013, on constate que la participation syndicale aux séances du CNEFP a été nettement inférieure à celle du CPNFP et du FPSPP. En moyenne, le CNEFP a compté sur la participation de six représentants syndicaux par séance sur un total de 20 mandataires, tandis que le CPNFP en compte douze par séance et le FPSPP quatorze sur vingt. D'autre part, si l'on considère la courbe de tendance de chaque série (courbe en pointillé), on observe une dispersion des valeurs plus importante dans le cas du CNEFP comparativement au CPNFP et au FPSPP. Ce

constat offre une indication de la régularité de la participation syndicale. Ainsi, tandis qu'elle semble relativement stable au sein du CPNFP et du FPSPP, la participation syndicale est davantage irrégulière au CNEFP.

Ces premiers éléments conduisent à un constat sans appel sur la faiblesse de la participation syndicale au sein du CNEFP, par comparaison à celle du CPNFP et du FPSPP. De 2012 à 2013, cette participation a été globalement deux fois moins importante que celle du CPNFP et du FPSPP. De plus, la participation syndicale au sein du CNEFP semble avoir été davantage irrégulière comparée aux deux autres instances.

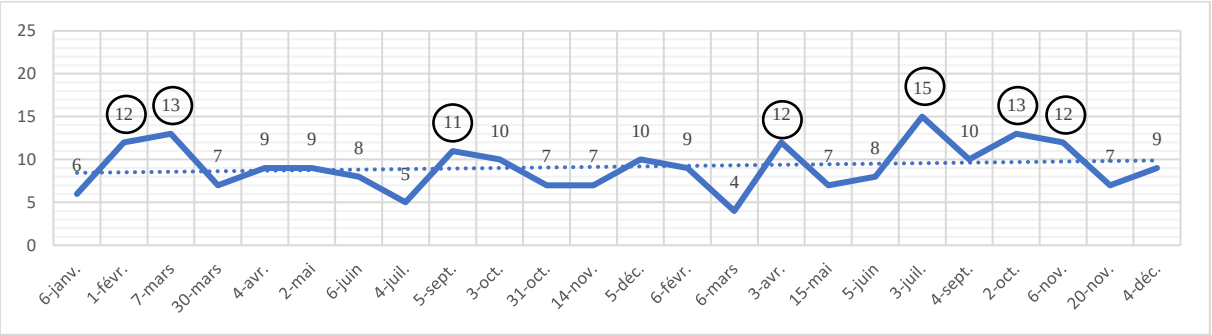
7.3.1.2. Une mobilisation sans lien avec les étapes stratégiques du travail d'évaluation

Après avoir souligné la relative faiblesse de la mobilisation syndicale dans le cadre des travaux d'évaluation du CNEFP, nous tentons de déceler l'existence d'un lien de corrélation entre la participation syndicale au sein de l'instance d'évaluation et les moments clefs caractérisant ses travaux. Dans ce cadre, nous retenons les « pics de participation » de 2012 et 2013 et nous vérifions s'ils correspondent à des séquences de travail potentiellement stratégiques pour les organisations syndicales, c'est-à-dire de nature à infléchir durablement le déroulement des travaux, les schèmes cognitifs ou bien les cadres d'action. Parmi ces étapes considérées comme « stratégiques », nous retenons ici la phase de préparation de la commande, la phase de sélection du prestataire externe, celle de validation des étapes intermédiaires des travaux et, enfin, celle de restitution des résultats (provisoires ou définitifs).

Comme le montre le tableau 11, nous avons considéré l'ensemble des catégories d'acteurs engagés dans les travaux du CNEFP (collèges de salariés, d'employeurs et de personnalités qualifiés ainsi que le secrétariat général)[339]. Nous avons retenu sept séances en particulier, caractérisées par un nombre de participants plutôt élevé (>10) par rapport à la moyenne (=9).

[339] Ce qui porte le nombre total de personnes à 25.

Figure 10: Participation aux séances du CNEFP en 2012 et 2013 tous membres confondus (= 24 séances).



Examinons donc le contenu des séances ayant enregistré des taux de participation élevés.

En 2012, la séance du 1er février a constitué un moment charnière de la phase de préparation de la commande de l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Au cours de son déroulement, les participants ont exprimé leurs attentes à l'égard de ce nouveau chantier. Une note de synthèse leur a été fournie par le secrétariat afin d'organiser les échanges. Cette séance a permis la formulation des premières questions évaluatives, hypothèses et axes d'analyse. De plus, elle a permis de dégager les contours du périmètre à investiguer. En définitive, cette séance a posé les bases de la rédaction du futur cahier des charges. La séance du 7 mars a marqué le démarrage de la phase de sélection de l'équipe d'évaluation dans le cadre de l'appel d'offres consacré à l'évaluation de la période de professionnalisation. Au cours de son déroulement, les participants ont examiné les propositions commerciales d'intervention et exprimé leurs préférences. La séance s'est achevée par la sélection de trois cabinets d'études en préparation des auditions orales et du choix final du prestataire. La séance du 5 septembre a concerné le suivi des travaux menés par le consortium AMNYOS et BOUMENDIL dans le cadre de l'évaluation de la période de professionnalisation. En particulier, il s'est agi du quatrième point d'étape des travaux. Le CNEFP a accueilli le consortium afin de procéder à la validation du second livrable intermédiaire, comprenant les principaux repères statistiques nationaux sur le dispositif, les premiers résultats d'investigations réalisées au niveau sectoriel (CPNE, OPCA) et au sein des entreprises. Lors de cette séance, les premières pistes de réponses au questionnement évaluatif ont été explicitées par le consortium.

En 2013, la séance du 3 avril s'est concentrée sur le suivi des travaux mené par le consortium CENTRE INFFO et INTERFACE dans le cadre de l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Durant cette séance, les participants ont concentré leurs efforts sur la définition des critères de sélection des entreprises à investiguer. Les débats ont notamment porté sur l'articulation entre le travail d'analyse statistique et la préparation des investigations de terrain, sur le choix des secteurs et la prise en compte de la politique de formation des entreprises[340]. L'objet de la séance du 3 juillet a été similaire à celle précédemment décrite. Les participants ont accueilli l'équipe d'évaluation afin de dresser un point d'avancement des travaux. Lors de cette séance, les débats ont porté, pour l'essentiel, sur la dimension organisationnelle des travaux (remaniement de l'équipe d'évaluation, prise de rendez-vous avec les OPCA, rencontres avec les entreprises et identification des problématiques d'accès au terrain), ainsi que sur les supports de restitution des investigations empiriques (trame de monographies d'entreprises). La séance du 2 octobre a constitué une étape clef de la phase de validation des résultats intermédiaires de cette évaluation. Lors de cette séance, le consortium a été de nouveau accueilli afin de présenter les premiers résultats de l'analyse transversale des monographies d'entreprises. Les participants du CNEFP ont échangé sur les premiers résultats d'évaluation portant sur l'usage et les pratiques de la formation, les stratégies d'utilisation des dispositifs, la place de la formation dans la gestion du personnel, sur le rôle des OPCA au regard de l'ANI et d e l'articulation des modalités diversifiées de formation. Enfin, durant la séance du 6 novembre, les participants ont traité trois principaux sujets relatifs à la rédaction du rapport d'activité du CNEFP, à l'élaboration de la première version du cahier des charges consacré au projet d'évaluation sur les « salariés les moins qualifiés » et à la finalisation de la dernière version du cahier des charges visant « la conception et l'exploitation d'un dispositif d'évaluation mesurant l'impact des politiques paritaires de formation sur les trajectoires professionnelles ». En définitive, cette séance a conduit les participants à se pencher en priorité sur le travail de confection de commandes évaluatives.

Au terme de cet aperçu, nous dressons deux principaux constats. D'une part, on note que les séances ayant enregistré les niveaux de participation les plus élevés ont concerné

[340] Précisons que cette séance a suivi celle du 6 mars au cours de laquelle les membres du CNEFP se sont abstenus de valider la première étape des travaux après avoir exprimé de nombreux doutes quant à la capacité du consortium à tenir ses engagements sur le plan méthodologique.

certaines séquences de travail à dimension stratégique plutôt que d'autres. Entre 2012 et 2013, on observe des niveaux de participation plus élevés durant les phases d'élaboration des commandes d'évaluation, de sélection des prestataires et de validation intermédiaire des travaux. En revanche, la participation n'augmente pas particulièrement durant la phase de validation des résultats finaux de l'évaluation. D'autre part, bien que l'on identifie un lien *a priori* entre l'élévation de la participation et le contenu stratégique des séances, il ne semble pas se répéter de façon systématique. En effet, si on élargit l'observation aux autres séances du CNEFP, on remarque que la séance du 4 juillet 2012 n'a pas connu une hausse de la participation alors que son objet a porté sur la validation définitive du cahier des charges de l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Dans la même veine, la séance du 4 septembre 2012 a connu une faible affluence bien qu'elle ait concerné l'élaboration du cahier des charges de l'évaluation sur les pratiques d'ingénierie de formation et leurs effets sur les salariés les moins qualifiés. Également, la séance du 14 novembre 2012 n'a pas connu une participation élevée bien que les contributions de séances aient largement déterminé le choix final du cabinet d'études en charge de mener l'évaluation des pratiques de formation professionnelle dans les entreprises de 10 à 49 salariés. Enfin, alors que s'est jouée durant la séance du 6 mars 2013 la validation de la première étape des travaux de l'évaluation sur les petites entreprises, la participation syndicale a été particulièrement faible (4 personnes).

Ainsi, il semble difficile d'établir un lien de corrélation entre la variation des niveaux de participation au CNEFP et le contenu des travaux abordés en séance. Ce résultat invite à relativiser l'implication stratégique des représentants syndicaux dans le travail d'évaluation dans la mesure où les moments susceptibles d'infléchir durablement le cours des travaux (sélection du prestataire, validation des étapes intermédiaires) ou bien de nature à peser sur les schémas cognitifs communs (élaboration de la commande, restitution des résultats) n'ont pas fait l'objet d'un engagement particulièrement plus marqué.

7.3.1.3. Des organisations patronales tournées vers la gestion paritaire

Suite aux constats précédents, nous examinons désormais les modes de participation de chaque organisation patronale au sein du COPANEF, du FPSPP et du CNEFP. En prenant

appui sur les graphiques 5, 6, 7[341], nous montrons que les représentants patronaux se mobilisent d'abord au sein du CA du FPSPP, puis ensuite au sein du COPANEF. En revanche, le niveau d'absentéisme aux séances du CNEFP demeure élevé, en particulier du côté de la CGPME et de l'UPA, tandis que le Medef affiche une certaine régularité en termes de participation, mais là aussi, se réduisant à la portion congrue.

Tout d'abord, le Medef s'est caractérisé par une participation moyenne très variable selon les instances. Au CNEFP, un quart des titulaires a participé en moyenne aux séances. Plus de la moitié des titulaires ont été présents au CPNFP et plus des trois quarts l'ont été durant les séances du conseil d'administration du FPSPP. En considérant cet investissement différencié des mandats, tout s'est passé comme si l'organisation patronale a concentré d'abord ses efforts sur l'organe gestionnaire, ensuite sur l'instance politique puis, en dernier lieu, sur l'instance d'évaluation. Toutefois, cet ordre de priorité ne doit pas occulter la présence de la principale organisation patronale au sein des instances. Sur ce point, on note une continuité de la participation au cours des deux années. Concernant le CNEFP, hormis trois absences et la faiblesse du nombre, l'organisation patronale a été représentée de façon régulière comme dans les deux autres instances.

[341] Pour permettre la comparaison, nous avons divisé le nombre de titulaires par organisation présents à chaque séance par le nombre total de titulaires désignés par chaque organisation, conformément aux règles en vigueur de représentativité syndicale au niveau national et interprofessionnel. Pour information, au CNEFP, le Medef dispose de 6 titulaires, la CGPME (aujourd'hui CPME) et l'UPA (aujourd'hui l'U2P) de deux représentants titulaires chacune. Dans le CPNFP et le FPSPP, le Medef dispose à nouveau de 6 titulaires. En revanche, la CGPME dispose de trois représentants tandis que l'UPA n'en dispose que d'un seul. De cette façon, nous obtenons un ratio (nb de titulaires présents / nb de titulaires désignés) rendant plus aisé la comparaison.

Figure 11: Indice de participation des représentants d'employeurs aux séances du CNEFP en 2012 et 2013 (=24 séances)

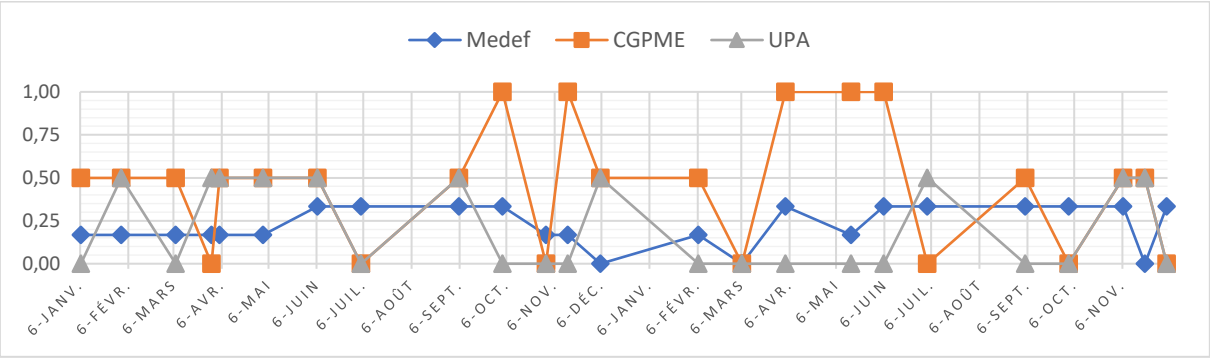


Figure 12: Indice de participation des représentants d'employeurs aux séances du CPNFP en 2012 et 2013 (=18 séances)

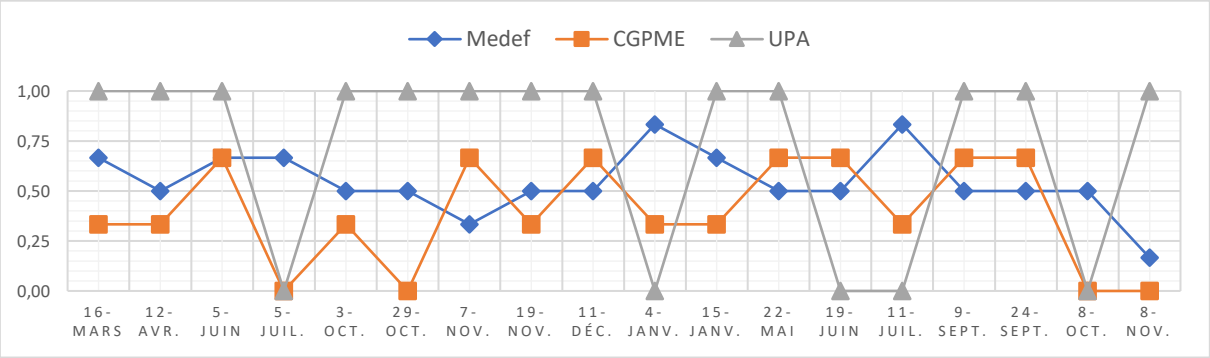
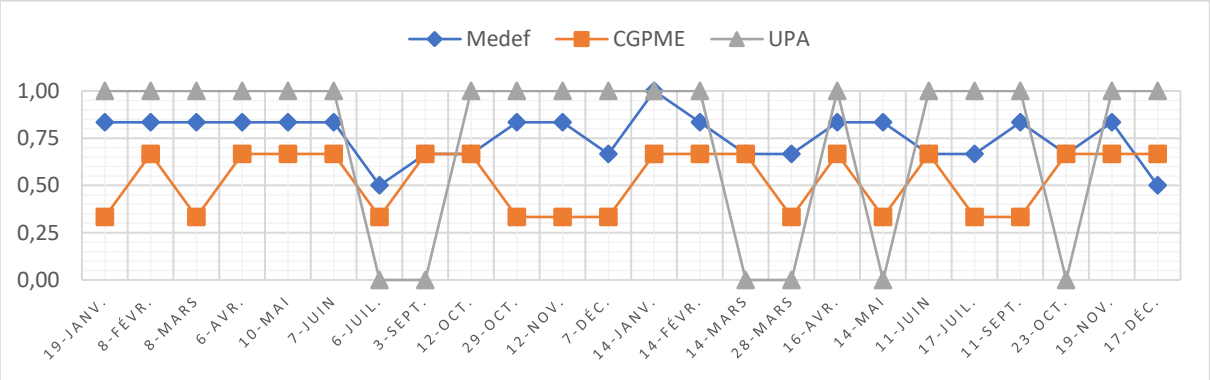


Figure 13: Indice de participation des représentants d'employeurs aux séances du FPSPP en 2012 et 2013 (= 24 séances)



Ensuite, la CGPME s'est caractérisé par une participation plus homogène au sein des trois instances, ponctuée par un taux d'absence plus fréquent au sein du CPNFP et du CNEFP. Rappelons au préalable que la CGPME détient trois sièges au CPNFP et au FPSPP

et deux au CNEFP. L'examen de la participation des titulaires élus souligne sa relative homogénéité au sein des instances. Ainsi, en moyenne, la CGPME est représentée de façon quasi-systématique par au moins un titulaire. Cependant, les absences de la CGPME au sein des instances sont plus fréquentes que celles enregistrées pour le Medef. En 2012 et 2013, la CGPME n'a pas été représentée en séance du CNEFP dans un cas sur trois (7 absences sur 24 séances). De même, ce taux d'absentéisme a concerné une séance du CPNFP sur cinq (4 absences sur 18 séances). Sur ce point, ce qui est remarquable, c'est qu'aucune absence n'a été repérée sur les deux années lors des séances du conseil d'administration du FPSPP. À nouveau, nous retrouvons une implication patronale davantage tournée en direction de la gestion paritaire, puis vers l'instance politique et, enfin, vers l'instance d'évaluation.

Enfin, les constats dressés concernant l'UPA sont sensiblement les mêmes que pour la CGPME, avec toutefois une irrégularité plus marquée de la participation. En la matière, l'UPA se caractérise par un degré d'absentéisme particulièrement marqué dans les trois instances, avec un net abandon concernant le CNEFP. Ainsi, en 2012 et 2013, l'UPA a contribué en moyenne à deux séances sur cinq (14 absences au total), soit un taux d'absentéisme de 60 % par rapport au nombre total de séances. Ce taux diminue à 30 % dans le cadre du CPNFP et à 25% dans le cas du FPSPP sur la même période. À nouveau, la mobilisation patronale s'apprécie en priorité en direction du FPSPP, vient ensuite le CPNFP et le CNEFP loin derrière.

En définitive, ces observations révèlent la faiblesse de la représentation patronale au sein du CNEFP marquée par des taux d'absentéisme élevés. Les représentants d'employeurs sont d'abord présents aux séances du conseil d'administration du FPSPP, puis à celles du CPNFP, où le nombre et la fréquence de participants sont légèrement inférieurs. Cette priorisation rappelle l'impératif premier pour les patronats confédéraux de conserver la maîtrise des choix et des orientations stratégiques en faveur du financement des politiques sectorielles de formation continue.

7.3.1.4. Des syndicats de salariés tournés vers le politique

Après avoir traité de la mobilisation patronale au sein des diverses instances, nous considérons désormais celle des syndicats de salariés. En 2012 et 2013, leur représentation

s'est révélée également faible au sein du CNEFP, avec un taux d'absentéisme particulièrement élevé mais variable selon les confédérations. Toutefois, à la différence du patronat, les syndicats de salariés semblent avoir concentré leurs efforts en direction de l'instance politique, puis ensuite en direction de la gestion paritaire. Tout d'abord, en comparant les trois graphiques ci-après (8, 9, 10), on constate que la dispersion des valeurs oscille en grande majorité entre 0 et 0.5 dans le cadre du CNEFP mais de 0.5 à 1 dans le cadre du CPNFP et du FPSPP. Cette indication nous renseigne à la fois sur le nombre de titulaires présents durant les séances des trois instances ainsi que sur leur taux d'absentéisme. Ainsi, on note que les organisations syndicales ont davantage été présentes lors des séances du CPNFP et du FPSPP, en mobilisant de façon plus fréquente deux titulaires. Dans le cas du CNEFP, la participation a été beaucoup plus réduite, caractérisée par un taux d'absentéisme plus important et par une mobilisation rarement supérieure à plus d'un titulaire par syndicat.

Ensuite, si l'on précise le taux d'absentéisme par organisation syndicale au sein des instances, on relève de véritables disparités. Ainsi, le CNEFP est l'instance qui a enregistré le taux d'absentéisme le plus élevé, tandis que le CPNFP n'a compté que quelques rares cas (3 absences de la CFTC et 2 de la CFE-CGC). Entre 2012 et 2013, la CFDT et la CFE-CGC ont figuré parmi les organisations syndicales les plus régulièrement absentes aux séances du CNEFP (40% soit deux séances sur cinq), suivi de près par la CFTC (37%). A l'opposé, la CGT et FO se sont distinguées comme les organisations syndicales les plus investies au sein du CNEFP avec un taux d'absentéisme respectif de 30 % et de 10%.

Enfin, si l'on considère la représentation syndicale au sein des instances, on constate qu'elle est davantage régulière au sein du CPNFP. Ce point contraste avec la représentation patronale caractérisée par une présence soutenue au sein du FPSPP. Sans doute cette disparité peut s'entendre comme le signe d'un décalage croissant entre la rareté des ressources militantes au niveau des confédérations syndicales et la création du FPSPP qui s'est accompagnée d'une accélération des rythmes et d'un besoin croissant de moyens syndicaux pour assurer la gestion quotidienne des affaires[342]. Ce décalage entre la faiblesse

[342] Sur ce point, rappelons que, dans un précédent chapitre, nous avons rappelé le « changement d'échelle » opéré par la création du FPSPP (mutualisation interprofessionnelle accrue, mise en place des appels à projets, animation de réseaux) et ses implications en termes d'investissement des capacités syndicales.

des ressources militantes et une activité institutionnelle accrue au niveau national peut justifier un effet de concentration de la représentation au sein des instances paritaires politiques alors que, dans le même temps, la gestion du FPSPP demeure sous l'autorité patronale et sous la surveillance de l'administration de l'Etat.

Figure 14: Indice de participation des représentants de salariés aux séances du CNEFP en 2012 et 2013 (= 24 séances)

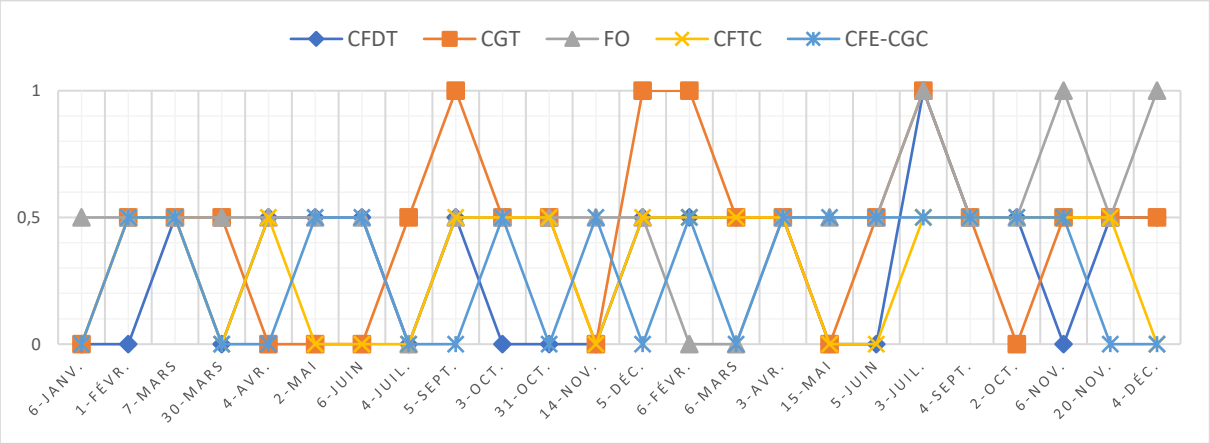


Figure 15: Indice de participation des représentants de salariés aux séances du CPNFP en 2012 et 2013 (=18 séances)

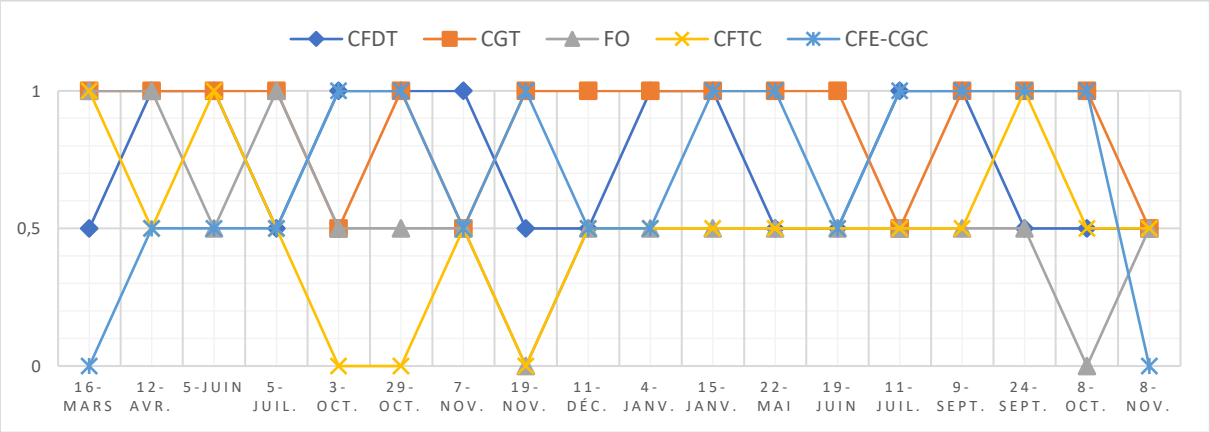
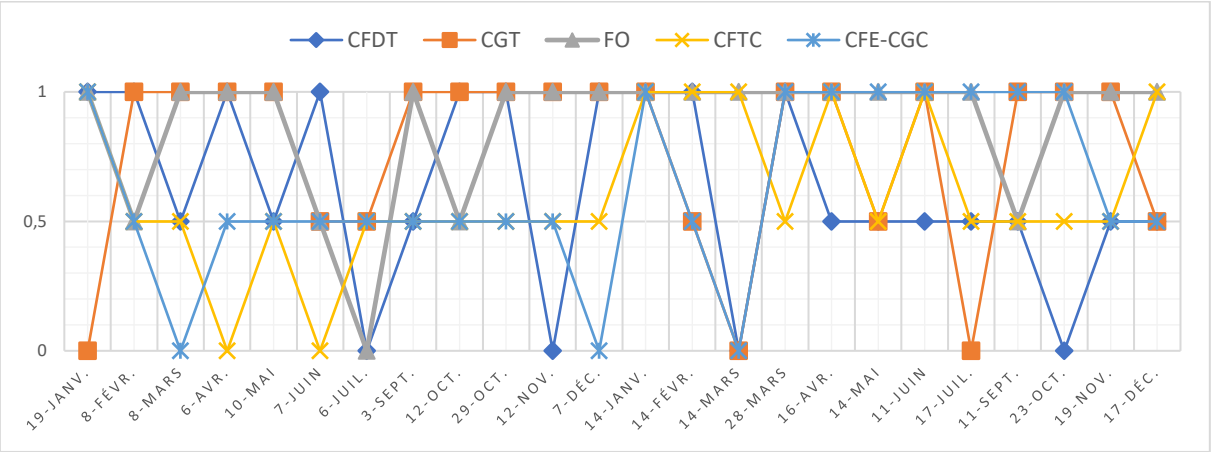


Figure 16: Indice de participation des représentants de salariés aux séances du FPSPP en 2012 et 2013 (= 24 séances)



En définitive, l'examen de la participation des syndicats de salariés a conforté les constats précédents, à savoir la relative faiblesse de l'engagement syndical au sein du CNEFP au profit de son recentrage en direction des instances où s'élaborent et se gèrent les politiques de formation professionnelle. Au-delà de ces constats généraux, nous avons précisé la variation des engagements syndicaux au sein du CNEFP. En la matière, nous avons pointé la participation accrue de la CGT et de FO par rapport aux autres organisations syndicales[343]. En outre, la mobilisation davantage fréquente des capacités militantes syndicales en faveur de l'instance politique a été mentionnée.

7.3.2. Le désengagement du Medef

Dans le chapitre 4, nous avons montré que la principale organisation patronale, le Medef, a joué un rôle central dans la mise en place et la régulation du CNEFP, à travers notamment la fonction stratégique de secrétariat. Le « professionnel permanent » en charge de cette responsabilité a exercé une influence considérable sur la structuration des travaux,

[343] Il est frappant de noter à quel point les différents degrés de participation entre organisations syndicales au sein du CNEFP coïncide avec les classifications traditionnellement employées pour distinguer le pôle « contractuel » (CFDT, CFTC) du pôle « social-républicain » (CGT, FO). De plus, il est tout aussi surprenant de noter que le CNEFP a davantage pu compter sur les contributions du second pôle alors que le premier pôle, dit contractuel, est le premier à avoir annoncé sa volonté d'engager une dynamique d'amélioration des pratiques d'évaluation dans le domaine de la négociation collective (Grignard, 2009, Mériaux, 2015).

en pesant sur les processus de décision et les modes de représentations légitimes de l'évaluation, ainsi qu'en veillant au maintien du fonctionnement régulier de l'instance. Cette prédominance du Medef rappelle son rôle hégémonique dans la régulation de la sphère paritaire de la formation professionnelle. Toutefois, cette domination traditionnelle de l'organisation patronale a connu une fragilisation, comme l'a rappelé le déroulement de la négociation de 2009 ainsi que l'installation du COPANEF en 2014. Certaines mesures adoptées dans le cadre de l'ANI de 2013 confortent cette tendance. Dans le même temps, les recompositions internes à l'organisation patronale tendent à esquisser un désengagement plus large du Medef au niveau national et interprofessionnel dans le domaine de la formation professionnelle. Sous le poids de ces dynamiques, le CNEFP a pâti du retrait soudain et définitif de son secrétaire général, comportement que nous interprétons comme la conséquence d'une forme de « lassitude » (Alter, 2000) à l'égard des difficultés liées à la fonction et à l'absence de soutien de la hiérarchie patronale.

Comme le montre le tableau 14, la participation du secrétaire général a cessé de façon brutale en 2015, bien que celle-ci ait été particulièrement régulière et importante entre 2012 et 2014. Cette « rupture » peut s'expliquer de plusieurs façons.

Tableau 7: Taux de participation du secrétariat du CNEFP entre 2012 et 2015

Secrétariat général	Nombre de participation				Taux de participation			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Christophe Coriou (SG)	13	9	8	0	100%	80%	100%	0%
Edine Gassert (CE)	13	11	8	8	100%	100%	100%	100%
Nombre de séances / an	13	11	8	8				

Une première raison tient aux transformations initiées par la réforme de 2014 en matière de gouvernance des politiques paritaires de formation professionnelle. La mutation du CPNFP en COPANEF a abouti à une modification de la fonction de son secrétariat, désormais assumée de façon conjointe par les organisations détentrices des postes de président et de vice-président[344]. Ce changement a conduit à relativiser le contrôle historique

[344] Pour rappel, la CFDT et le MEDEF ont occupé respectivement la présidence et la vice-présidence du COPANEF à la suite de son installation.

et exclusif exercé par le Medef sur cette activité stratégique. La refonte du financement du paritarisme est l'un des motifs de cette réorganisation, notamment en renvoyant la prise en charge financière des frais administratifs liés à la « gouvernance nationale » aux organisations elles-mêmes. L'adoption de ces nouvelles règles a questionné l'implication du Medef dans le secrétariat du CNEFP, aboutissant, en retour, au transfert de cette fonction au FPSPP, dont le protocole COPANEF / FPSPP établi en avril 2015 et fixant les règles d'articulation entre les deux instances a posé les premiers jalons. Si ce changement de contexte fournit une première piste d'explication, elle demeure néanmoins insuffisante pour comprendre cette rupture.

Sur ce point, un second motif doit être évoqué et que nous interprétons, selon les mots de Norbert Alter (2000), comme le résultat d'une forme de « lassitude de l'acteur de l'innovation » au sens d'un renoncement sciemment consenti face aux contraintes et aux incertitudes. Au fil des travaux, l'investissement en travail du secrétariat du CNEFP n'a cessé de s'accroitre, que ce soit en termes de mobilisation des ressources permettant d'assurer l'activité de l'instance ou bien en termes de persuasion auprès des organisations afin d'éviter leur défection. Tout au long de son activité, le secrétaire du CNEFP a pris de nombreux risques afin de « faire avancer les affaires », le plaçant parfois dans des situations d'opposition vis-à-vis de sa propre hiérarchie. Le faible ancrage institutionnel du CNEFP, éloigné des lieux de décision, a par ailleurs complexifié le rôle du secrétaire du CNEFP, contraint d'accroitre ses efforts pour convaincre du bien-fondé et de l'utilité des travaux, en particulier auprès du COPANEF. À terme, et nous le verrons par la suite, les forces engagées se sont révélées en deçà des résultats escomptés. En ce sens, le départ du secrétaire du CNEFP peut s'entendre comme le résultat d'une situation de crise de son identité professionnelle, mise en cause par l'absence de routines, de confiance et de cadres normatifs suffisants pour maintenir une activité routinière, c'est-à-dire prévisible. Suite à son retrait, l'ancien secrétaire s'est davantage recentré sur les formes plus établies de son activité professionnelle, à savoir le conseil auprès des unions territoriales et des fédérations patronales ou encore l'exercice de ses mandats nationaux et interprofessionnels, en particulier en tant qu'administrateur du FPSPP.

Comment interpréter cet épuisement professionnel malgré le caractère militant de l'ancien secrétaire du CNEFP ? Quels motifs ont présidé à l'abandon de l'exercice de son

mandat ? Selon nous, ce dernier a buté sur une contrainte majeure que nous qualifions de « désengagement » du Medef à l'égard du dispositif. Sur ce point, on peut souligner que le départ du secrétaire du CNEFP a coïncidé avec la réorganisation de l'exécutif de la confédération patronale, suite à l'élection de Pierre Gattaz à la présidence du Medef en juillet 2013. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 2, la création du CNEFP a relevé d'une initiative largement défendue par la présidente de l'époque, Laurence Parisot (2005-2013), soucieuse de réaffirmer dans le cadre de ses annonces la nécessité de l'activité conventionnelle et l'importance du paritarisme. En effet, à partir de 2008, dans un contexte de crise financière et économique, le nombre conséquent de textes conventionnels signés a fourni aux instances dirigeantes du Medef, et de la CFDT, la matière pour démontrer aux pouvoirs publics et à la presse leur capacité à réformer le marché du travail par la négociation collective[345]. Le soutien apporté par le Medef à la création du CNEFP a constitué une tentative de valorisation de la part sociale interprofessionnelle de l'organisation patronale. Cependant, cette orientation politique n'a pas été suivie par le nouvel exécutif patronal. Si, comme ses prédécesseurs, le nouveau président du Medef a repris l'antienne du projet de « Refondation sociale » en misant sur la supériorité du contrat négocié au plus près des réalités productives, Pierre Gattaz s'est néanmoins démarqué de Laurence Parisot en adoptant une ligne plus radicale, caractérisée par la réduction de la portée du « dialogue social interprofessionnel », considéré comme peu opérant et éloigné des enjeux fondamentaux, et le recentrage des moyens humains patronaux dans le cadre du « paritarisme », critiqué pour sa lourdeur et son manque d'efficience[346]. À travers sa réforme

[345] Nous ne sous-entendons pas ici que ces textes ont véritablement transformé le droit social.

[346] Dans une petite publication intitulée « Y croire » (2018), dressant le bilan de ses « 5 années de combats » à la tête de la principale confédération patronale de France, Pierre Gattaz restitue, à sa façon, la doctrine patronale qui a prévalu au cours de son mandat en matière de relations sociales. Ainsi, le patron du Medef réaffirme sa conviction en faveur d'un « dialogue concret de terrain » et d'une « refonte du paritarisme » au profit de la performance économique des entreprises : « je crois que le dialogue doit se jouer à plusieurs échelles. D'abord, comme je viens de l'expliquer, il doit se situer à l'échelle la plus petite possible, au niveau de l'entreprise, entre le chef d'entreprise et les salariés. Dans tout dialogue, la priorité doit demeurer l'entreprise et les salariés, d'où découle la nécessité de négociations « de terrain ». Le dialogue au niveau de la branche n'est pas inutile et s'avère par exemple important autour de questions comme la formation, la durée du travail. Ce qui relève de l'interprofessionnel, à l'échelle nationale, devrait permettre de déterminer la politique à suivre sur des questions comme les retraites ou l'assurance chômage, par exemple […]. Qu'attendre alors du paritarisme ? Je le crois efficace, mais pas efficient si l'on tient compte du coût global du nombre de réunions en jeu et du nombre de participants à ces réunions, en moyenne, par an, dans toute la France. Subsiste donc encore une marge

en 2014, le domaine de la formation professionnelle s'est révélé un terrain propice à cette logique de décentralisation. Dans une certaine mesure, l'élargissement des prérogatives des branches professionnelles et de leurs outils paritaires (CPNE, OPCA, OPMQ), le renforcement de la « responsabilité formative des entreprises »[347] ou encore l'accentuation de l'individualisation des droits des salariés à se former, sont autant d'éléments qui ont convergé en faveur d'une réduction de la part sociale interprofessionnelle dans la régulation du système.

7.3.3. Entre désengagement syndical et isolement patronal : un CNEFP porté « à bout de bras » par les experts

Comme nous venons de le voir, le déficit de positionnement du CNEFP au sein de l'environnement paritaire de la formation professionnelle peut s'entendre comme la résultante des engagements syndicaux et patronaux dans le suivi et le déroulement de ses travaux. L'incapacité de l'instance à se rapprocher des lieux de décision justifie son abandon au profit d'un recentrage des forces syndicales et patronales en direction des instances politique et gestionnaire. En outre, l'abandon du secrétariat du CNEFP a fragilisé les relations de l'instance avec le COPANEF et le FPSPP, faute de portage politique. Dans cette partie, nous continuons à explorer les motifs de cette fragilité institutionnelle en tenant compte des modalités d'engagement des collèges salariés, employeurs et experts. En premier lieu, nous examinons de façon détaillée l'implication de chaque organisation de salariés aux travaux du CNEFP au cours de la période allant de 2011 à 2015. Après avoir conclu au désengagement de celles-ci, nous proposons d'en repérer les principaux motifs. En second lieu, nous procédons de façon identique afin d'analyser l'engagement des organisations patronales. Après avoir souligné la participation d'un petit nombre de représentants patronaux, nous mettons en lumière la diversité des formes de leur engagement et nous

---

importante au changement, ce que j'ai essayé de faire au Medef en cherchant à réformer nos modes de gouvernance vers plus de simplicité et de collégialité, en le rapprochant des problématiques de terrain, en le rendant plus participatif, et beaucoup moins lourd dans la gestion » (Gattaz, 2018 : 172-173).

[347] Luttringer J.-M., Masingue B. (2014), « L'entreprise face à sa responsabilité formative après la réforme de la formation : bonne foi contractuelle, co-investissement, fin de la logique fiscale « d'imputabilité », pilotage stratégique, dialogue social », Chronique 88.

tentons d'établir les raisons de sa durée. Enfin, à rebours de la tendance au désengagement syndical, nous pointons le maintien de la participation des experts dans le suivi et la régulation des travaux.

Si le CNEFP a représenté à ses débuts une expérimentation originale dans le cadre d'un paritarisme de projet, en fin de compte, c'est une instance d'évaluation portée « à bout de bras » par les experts qui s'est dessinée au fil du temps, comptant sur l'engagement d'un petit noyau dur de militants syndicaux, certes convaincus du bien-fondé des travaux mais assurant au final assez peu le travail de coordination avec les autres instances paritaires (FPSPP, COPANEF).

7.3.3.1. Un désengagement syndical : entre rationalité et pragmatisme

L'examen de l'implication des représentants syndicaux de salariés dans le cadre des travaux du CNEFP montre qu'un processus de désengagement syndical s'est opéré au cours de la période allant de 2011 à 2015. Dans cette partie, nous identifions les motifs qui y ont contribué. Nous mettons l'accent en particulier sur les conséquences en termes de priorisation et de disponibilités des représentants syndicaux liées aux situations de multi-mandatement.

Tableau 8: Composition nominative du collège « salariés » du CNEFP (2011 – 2015)

			2011 (mai)	2012	2013	2014	2015
Collège "salariés"	CFDT	Tit.	Patricia Ferrand	Patricia Ferrand	Patricia Ferrand	Patricia Ferrand	Patricia Ferrand
		Sup.	Sophie Mandelbaum	Sophie Mandelbaum	Sophie Mandelbaum	Sophie Mandelbaum	Gilles Bensaïd
	CFE-CGC	Tit.	Jean-François Foucart	Jean-François Foucart	Dominique Jeuffrault	Dominique Jeuffrault	Dominique Jeuffrault
		Sup.	Marine Crochet	Marine Crochet	Anne Lecrenais	Anne Lecrenais	Anne Lecrenais
	CFTC	Tit.	Jean-Pierre Therry	Jean-Pierre Therry	Myriam Blanchot Pesic	Myriam Blanchot Pesic	Myriam Blanchot Pesic

		Sup.	(à désigner)	Myriam Blanchot Pesic	Christine Lodewyckx	Christine Lodewyckx	Christine Lodewyckx
	CGT	Tit.	Paul Desaigues	Paul Desaigues	Paul Desaigues	Paul Desaigues	Paul Desaigues
		Sup.	Djamal Teskouk	Djamal Teskouk	Magali Bourdon	Magali Bourdon	Magali Bourdon
	FO	Tit.	Sébastien Busiris	Sébastien Busiris	Eric Deniset	Eric Deniset	Eric Deniset
		Sup.	Nicolas Faintrenie	Nicolas Faintrenie	Nicolas Faintrenie	Nicolas Faintrenie	Nicolas Faintrenie

Pour la CFDT, la participation de sa titulaire a été fortement contrastée entre 2011 et 2015 et le mandat de suppléant n'a été que très partiellement rempli. Entre 2011 et 2013, Patricia Ferrand, secrétaire confédérale en charge des dossiers chômage et service public de l'emploi, s'est fortement impliquée lors des séances plénières du CNEFP (14 participations sur 24 séances). Cependant, à partir de 2014, suite à l'obtention de son mandat de présidente de l'Unédic, la représentante cédétiste a fortement réduit sa participation, ne contribuant plus qu'à quelques rares occasions. Ces absences n'ont pas été compensées par sa suppléante. Entre 2011 et 2014, Sophie Mandelbaum, secrétaire confédérale responsable de la délégation « femmes », a suppléé Patricia Ferrand à deux reprises[348]. En 2015, son mandat a été renouvelé et confié à Gilles Bensaïd, secrétaire confédéral en charge des questions de formation professionnelle, ce qui redynamisa par la suite la participation de la CFDT.

Pour la CFE-CGC, l'implication de ses représentants a connu des fluctuations importantes, marquées par le renouvellement intégral des mandats en juin 2013. Ce changement est intervenu à la suite de l'élection de Carole Couvert comme nouvelle présidente du syndicat de l'encadrement et la recomposition de l'exécutif confédéral[349]. De

[348] Entre janvier 2013 et décembre 2015, la CFDT a été absente à 16 séances du CNEFP sur 34, soit quasiment une séance sur deux.

[349] Ainsi, la mise en place de la nouvelle équipe de délégués nationaux s'est traduite par le départ de François Hommeril, secrétaire national du pôle « formation tout au long de la vie » et candidat malheureux à la présidence confédérale de 2013, et son remplacement par Véronique Ghielmetti, nouvelle secrétaire nationale en charge de l'Emploi et de la Formation. Ce changement a été suivi par l'élection de nouveaux délégués

mai 2011 à mai 2013, la participation du représentant titulaire, Jean-François Foucart, secrétaire national de la fédération métallurgie en charge de l'emploi et de la formation professionnelle, a été modérée et peu soutenue par sa suppléante, Marine Crochet. Ce premier a pris part aux séances dans un cas sur deux et son remplacement n'a été assuré qu'à une seule reprise. À l'inverse, entre juillet 2013 et décembre 2015, la nouvelle titulaire, Dominique Jeuffrault, a assisté moins souvent aux travaux du CNEFP (1 séance sur 4) que sa suppléante, Anne Lecrenais, conseillère technique (1 séance sur 3)[350]. En définitive, malgré une participation contrastée entre l'ancienne et la nouvelle équipe, les mandataires syndicaux de la CFE-CGC ont contribué de façon sporadique et peu soutenue aux travaux du CNEFP.

Du côté de la CFTC, la participation a été importante et régulière jusqu'en 2013, avant de totalement cesser. Entre 2011 et 2012, le syndicat chrétien a compté sur la figure de son négociateur et secrétaire national en charge de la formation professionnelle, Jean-Pierre Therry, pour assurer le mandat de représentant titulaire. Présent dans un cas sur trois aux séances du CNEFP, Jean-Pierre Therry a bénéficié de l'appui de Myriam Blanchot Pesic, coordinatrice formation professionnelle continue pour l'union régionale Île-de-France CFTC, pour assurer la présence de la CFTC. En 2012, elle a suppléé dans un cas sur trois les absences du titulaire, permettant ainsi à la confédération d'être représentée une fois sur deux durant les séances. En 2013, le remplacement de Jean-Pierre Therry a conduit à l'installation d'un nouveau binôme[351]. Suite à ce renouvellement, la CFTC a accru sa participation en se rendant pratiquement à toutes les séances (4 séances sur 5). Cette implication soutenue a

---

nationaux au sein du Pôle Emploi et Formation, dont celle de Dominique Jeuffrault, responsable de projets dans le secteur de l'assurance.

[350] Nos échanges avec Dominique Jeuffrault nous laissent entendre que sa faible participation aux travaux du CNEFP est le produit d'un choix rationnel opéré dans la priorisation de l'exercice de ses nombreux mandats confédéraux. Ainsi, peu après sa nomination en tant que déléguée nationale en charge de la formation professionnelle, Dominique Jeuffrault s'est vue confier le mandat de négociatrice en vue de la réforme de la formation professionnelle. Ce mandat lui a été confié suite à la démission de la secrétaire nationale « Emploi-Formation », Véronique Ghielmetti, en septembre 2013. Dans le même temps, la syndicaliste a occupé le mandat administratif de trésorière du FPSPP et le mandat politique en siégeant au COPANEF, bureau compris.

[351] Myriam Blanchot Pesic a remplacé Jean-Pierre Therry et Christine Lodewyckx, conseillère à la commission confédérale en charge de la formation professionnelle, a remplacé Myriam Blanchot Pesic en tant que suppléante.

reposé sur une rotation efficace entre les deux mandataires. Cependant, à partir de 2014, cette dynamique a été rompue, coïncidant avec l'attribution de nouvelles responsabilités pour les deux représentantes syndicales. Ainsi, en 2013, Myriam Blanchot Pesic a reçu le mandat d'administratrice du FPSPP ; en 2014, celui de représentant politique au sein du COPANEF ; en 2015, celui de vice-présidente du Fongecif Île-de-France. De son côté, Christine Lodewyckx a reçu le mandat de vice-président de l'AGEFOS PME en 2013, avant d'exercer celui de président en 2015. En résumé, l'implication de la CFTC aux travaux du CNEFP a été effective jusqu'en 2013 avant de s'interrompre totalement en 2014 et 2015. Si les raisons sont plurielles, cette rupture a néanmoins coïncidé avec l'exercice de nouveaux mandats, en particulier politique, des deux représentantes syndicales.

La participation de la CGT aux travaux du CNEFP a connu deux périodes contrastées entre 2011 et 2015. La première période s'est caractérisée par une implication soutenue des mandataires cégétistes, fondée sur une rotation efficace entre le titulaire et le remplaçant. Cette période s'est déroulée entre mai 2011 à décembre 2013. Jusqu'en février 2013, Paul Desaigues et Djamal Teskouk, tous deux conseillers confédéraux en charge de la formation professionnelle, ont assisté dans plus d'un cas sur deux aux séances du CNEFP. Les deux mandataires se sont relayés au fil des années afin de garantir un suivi des travaux. En avril 2013, Djamal Teskouk a été remplacé par Magali Bourdon, conseillère confédérale emploi-formation à la CGT depuis 2012. Ce renouvellement a débouché sur une participation quasi-régulière de la CGT durant l'année 2013 (4 séances sur 5). La seconde période a marqué une implication plus limitée du syndicat. À partir de 2014, l'implication de Paul Desaigues s'est considérablement réduite (1 participation). Cette situation a coïncidé avec le départ à la retraite du syndicaliste et le non-renouvellement de son mandat[352]. Dans le même temps, Magali Bourdon a stoppé temporairement sa participation aux travaux (1 séance sur 5) en particulier durant la période 2014-2015, en raison de sa situation personnelle (congés

[352] Délégué syndical central CGT d'IBM France, Paul Desaigues, a rejoint le niveau confédéral en 2003, à la suite de la négociation de l'ANI formation de 2003. Conseiller confédéral en charge de la formation initiale et continue, il a occupé plusieurs mandats entre 2011 à 2014, dont celui d'administrateur titulaire du FPSPP (2010-2014), représentant titulaire au CNFPTLV (2011-2014), administrateur suppléant au conseil d'administration du Fongecif Midi-Pyrénées (2014-2015) ou encore président du Fongecif Île-de-France (2013-2014). À partir de 2013, alors âgé de 63 ans, Paul Desaigues s'est progressivement retiré de l'action syndicale, en limitant les mandats et les déplacements à Paris. Ce dernier était domicilié à Vierzon, ville du département du Cher (18), à une heure et demie de Paris.

maternité). En définitive, après une période de forte implication au démarrage des travaux, dont le point d'orgue a été l'année 2013, la CGT a considérablement réduit sa participation, en assistant de moins en moins fréquemment aux séances. Si les raisons sont plurielles, ce déclin de la mobilisation des représentants cégétistes a coïncidé avec les contraintes spécifiques liés à leurs trajectoires de vie.

Du côté du syndicat FO, la participation aux travaux du CNEFP a été particulièrement régulière et soutenue durant la période 2011-2015, moyennant une véritable disparité des rôles entre mandataires. Le premier titulaire, Sébastien Busiris, secrétaire national de la Fédération employés-cadres (FEC-FO), secteur Banques, a participé aux travaux du CNEFP durant l'année 2011, puis a cessé de s'y rendre en 2012. Son mandat a été renouvelé l'année suivante et confié à Eric Deniset, secrétaire national de la Fédération de l'action sociale (FNAS-FO), qui assura une participation intermittente tout au long de la période 2013-2015 (3 séances sur 8). Dans les deux cas, le syndicat FO a fait le choix de désigner des représentants fédéraux pour siéger en tant que titulaire au CNEFP. De 2011 à 2015, ces mandataires « politiques » ont pu s'appuyer sur l'engagement du mandataire suppléant, Nicolas Faintrenie. Embauché par FO en 2011 au titre de conseiller technique confédéral en charge de la formation professionnelle et du travail temporaire[353], ce permanent syndical s'est fortement engagé dans le cadre des travaux menés par le CNEFP. Présent à la majorité des réunions, plénières et techniques, excepté en 2014 où sa participation s'est réduite de moitié, Nicolas Faintrenie a suivi de façon régulière le déroulement des travaux tout en portant la voix de son syndicat lors des débats et décisions collectives. Son assiduité l'a conduit de nombreuses fois à assumer le rôle d'unique interlocuteur du collège de salariés du CNEFP.

Au terme de cet aperçu, plusieurs indices semblent accréditer l'hypothèse d'un processus lent, mais progressif, de désengagement syndical à l'endroit du CNEFP au cours de la période considérée. Malgré une certaine implication durant les premières années, la plupart des représentants syndicaux ont restreint leur participation pendant l'exercice de

[353] Soulignons que Nicolas Faintrenie a obtenu une thèse en droit privé en novembre 2015 sur le thème « L'influence européenne sur l'interprétation des actes juridiques privés, à l'Université de Limoges. De nouveau, nous retrouvons un diplômé de troisième cycle universitaire (docteur) parmi les « membres du CNEFP ».

leurs mandats, certains allant jusqu'à se retirer définitivement. Toutes les confédérations syndicales de salariés ont été concernées par cette tendance, impliquant en retour une participation au CNEFP réduite en nombre. Par ailleurs, cette logique du désengagement a pu se renforcer par le caractère peu opérant de la fonction de suppléance, freinant le suivi des travaux et augmentant les coûts de reprise, et par le faible renouvellement, parfois tardif, des mandats « désertés ». Ces déficits ont concerné en priorité la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et, dans une moindre mesure, la CGT.

Diverses modalités ont pu être identifiées afin de saisir ce processus de désengagement syndical. En premier lieu, nous avons observé que les retraits – provisoires ou définitifs – ont coïncidé avec la détention par les représentants syndicaux de nouveaux mandats plus ou moins prestigieux (trésorier, président, vice-président, administrateur) dans le cadre d'institutions paritaires du champ de l'emploi et de la formation professionnelle (UNEDIC, COPANEF, FPSPP, OPCA). Cette corrélation nous conduit à formuler deux interprétations. La première est d'ordre utilitariste. Elle vise à saisir le désengagement comme un choix rationnel opéré par le syndicaliste au profit de mandats jugés plus valorisants pour son détenteur ou plus stratégiques pour son organisation. Cette logique de priorisation des mandats au regard des rétributions symboliques ou politiques qui s'y attachent peut constituer une raison du désengagement. La seconde est d'ordre pragmatique. Dans le cas présent, le désengagement s'entend moins comme un choix rationnel qu'une conséquence de la disponibilité des mandataires. Les nouveaux mandats attribués, cumulés à celui du CNEFP, opèrent un changement de contexte et peuvent conduire à des conflits de priorité. Dès lors, le caractère plus ou moins durable, discontinu ou intense de l'engagement s'entend comme la capacité du mandataire à concilier dans la pratique ses diverses responsabilités. En ce sens, l'implication relative de certains représentants syndicaux aux travaux du CNEFP tiendrait de leur incapacité à tenir dans la durée l'exercice simultané de plusieurs mandats. Des raisons très concrètes peuvent expliquer cette incapacité, qui est aussi à entendre sur le plan organisationnel (conflit d'agenda, distance géographique entre les lieux de réunions, charge de travail, dispersion de l'information). En second lieu, nous pensons que la disponibilité biographique est un autre élément qui explique la fluctuation de l'engagement syndical au sein du CNEFP. En la matière, la CGT nous offre un cas exemplaire, en montrant que la réduction de la participation de ses représentants a tenu à l'évolution de leurs situations professionnelles (départ à la retraite) et familiales (naissance d'un enfant).

7.3.3.2. Un petit nombre de représentants patronaux au profil scientifique

Après avoir qualifié le désengagement – bien qu'hétérogène – des différentes organisations syndicales de salariés, nous explorons désormais les formes de l'engagement des représentants patronaux. Là aussi, nous rappelons que leur participation s'est cantonnée à un petit nombre de représentants patronaux. Toutefois, nous soulignons la diversité de leur engagement. Dans le même temps, nous pointons leur caractéristique commune à savoir la détention de cursus et de diplômes supérieurs, justifiant en retour leur maîtrise des sujets complexes de l'évaluation (théorique, méthodologique).

Tableau 9: Composition nominative du collège « employeurs » du CNEFP (2011 – 2015)

			2011 (mai)	2012	2013	2014	2015
Collège "employeurs"	Medef	Tit.	Bernard Falck	José Milano	José Milano	José Milano	José Milano
			Joel Mendez	Joel Mendez	Gilles Lodolo	Gilles Lodolo	Gilles Lodolo
			Geneviève Lhomme	Geneviève Lhomme	Geneviève Lhomme	Geneviève Lhomme	Geneviève Lhomme
		Sup.	Christian Dapilly	Francis Bartholomé	Marie-Elise Jamin	Marie-Elise Jamin	Marie-Elise Jamin
			Patrick Pitallis	Patrick Pitallis	(à désigner)	(à désigner)	(à désigner)
	CGPME	Tit.	Jacques Bahry	Jacques Bahry	Jacques Bahry	Jacques Bahry	Jacques Bahry
		Sup.	(à désigner)	François Falise	François Falise	François Falise	François Falise
	UPA	Tit.	Mohamed Elbarqioui	Mohamed Elbarqioui	Mohamed Elbarqioui	Mohamed Elbarqioui	Mohamed Elbarqioui
		Sup.	Estelle Chambrelan	Estelle Chambrelan	Estelle Chambrelan	Estelle Chambrelan	Estelle Chambrelan

En 2011 et 2012, le Medef a connu une recomposition partielle de ses mandataires avant de parvenir à la constitution d'un collectif stable de représentants. Cependant, l'observation de ce collectif révèle des modes de participation relativement hétérogènes. De 2011 à 2015, Geneviève Lhomme, économiste de formation et représentante de la profession bancaire[354], a participé régulièrement aux travaux du CNEFP. Plutôt réservée au début et préférant l'observation à la prise de parole, la représentante du Medef s'est davantage affirmée sur le plan des idées et des propositions au fil des années. Son implication s'est révélée par ailleurs soutenue dans le cadre des travaux, en participant à la fois aux séances plénières et aux groupes techniques. De 2012 à 2015, José Milano, ancien diplômé de l'ENS Cachan et directeur des affaires sociales à la Fédération française de l'assurance (FFA), a complété l'équipe du Medef. Cependant, sa participation a été plus sporadique et son implication moins dense que celle de Geneviève Lhomme, cantonnée aux séances plénières. Néanmoins, l'ancien DRH d'AXA Group Solutions s'est distingué par sa grande maîtrise des sujets traités et par sa capacité à formuler des préconisations complémentaires, parfois alternatives, aux choix méthodologiques et ou politiques exprimés par le collège d'experts et la présidente. De 2013 à 2015, Marie-Elise Jamin, retraitée et représentante des métiers des services aux entreprises[355], a également pris part aux travaux du CNEFP de façon intermittente. Cependant, la mandataire suppléante s'est montrée discrète dans l'exercice de son mandat, adoptant, pour l'essentiel, une position d'écoute plutôt que de proposition dans le cadre des débats. Enfin, la participation des autres mandataires patronaux, titulaires ou suppléants, s'est révélée inexistante. Composant la moitié de l'effectif du Medef, cette part « dormante » a néanmoins été maintenue dans la durée, par la confédération patronale, et ce

[354] Suite à l'obtention d'une maîtrise de journalisme en 1984 et d'un doctorat en sciences économiques en 1985, Geneviève Lhomme a commencé sa carrière comme cheffe de projet marketing avant d'exercer en 1990 la fonction de Responsable « Documentation et Relation » pour une filiale du groupe Crédit Agricole. Par la suite, de 1998 à 2007, elle a occupé le poste d'économiste pour le groupe Crédit Agricole, en se consacrant notamment à l'analyse structurelle des banques au plan international. A partir de 2009, elle a été directrice générale de l'European Financial Planning Association (EFPA, France) organisme de certification en gestion du patrimoine, tout en exerçant simultanément, entre 2011 et 2015, le poste de responsable de la certification au sein d'un centre de formation du secteur bancaire (CFPB).

[355] Marie-Elise Jamin a été la présidence et directrice générale du groupe Téa-BGME, entreprise spécialisée dans les métiers de services aux entreprises. Créée en 1981, l'entreprise a employé 950 salariés et a réalisé en 2008 un chiffre d'affaires de 24 M€. Elle a été rachetée en 2009 par son principal concurrent, Perfectis Private Equity (PE).

malgré l'inoccupation des mandats. En définitive, au-delà de la diversité des modes de participation entre représentants du Medef, ce sont également des individualités aux trajectoires singulières, inscrites de façon différenciée dans la hiérarchie patronale, qui se sont réunies derrière la bannière de la confédération.

De 2012 à 2015, la participation de la CGPME a été inférieure à celle du Medef au cours des séances plénières. Toutefois, l'organisation patronale a mandaté deux représentants qui ont affiché une réelle maîtrise des sujets traités et une relative complémentarité dans l'exercice de leur mandat. Le titulaire, Jacques Bahry, retraité et vice-président de la Fédération de la formation professionnelle (FFP), a pris part de façon sporadique aux séances plénières (1 fois sur 2) et aux groupes techniques (1 fois sur 2). Cependant, cette participation intermittente a été compensée par un investissement dans la durée et une implication soutenue dans les débats. Parmi les traits caractéristiques de l'ancien président de l'observatoire de branche du secteur des organismes de formation (OF), nous retenons principalement sa capacité à formuler des questions précises, en particulier sur des sujets relativement complexes, souvent reprises dans le cadre des travaux d'évaluation. Cet apport a été très largement relayé par le mandataire suppléant, François Falise, désigné en 2012. Docteur en droit public[356] et directeur de la formation de la Fédération Française du Bâtiment (FFB), François Falise a suppléé Jacques Bahry lors de ses indisponibilités. D'un profil quelque peu comparable à celui de José Milano, le représentant de la CGPME s'est distingué par sa maîtrise des sujets et sa capacité à peser sur l'orientation des travaux. Bien que sa participation ait été sporadique et concentrée, pour l'essentiel, aux séances plénières, le représentant du bâtiment a formé un binôme efficace avec le mandataire titulaire, autorisant en retour une contribution permanente aux travaux.

Si la complémentarité de ses représentants a constitué un atout pour la CGPME, l'UPA n'a pas pu compter sur cette synergie. De 2011 à 2015, la confédération patronale a été représentée par Mohamed El Barqioui, juriste et conseiller technique confédéral en charge de la formation professionnelle. Prenant part aux séances selon une fréquence comparable à celle de Jacques Bahry, les absences du représentant titulaire de l'UPA ont été peu comblées par la mandataire suppléante, Estelle Chambrellan, par ailleurs engagée comme juriste et

[356] Sous la direction de Yann Tanguy, François Falise a soutenu en 2009 une thèse de doctorat en droit public intitulée « l'action de la Fédération Française du Bâtiment dans le champ de la formation professionnelle ».

responsable de la commission Formation de la CAPEB[357]. Cette contrainte a cependant été compensée par une implication élevée du représentant de l'UPA, que ce soit durant les débats ou bien dans le suivi du déroulement des travaux[358].

Cet état des lieux nous conduit à dresser deux principaux constats. D'un côté, bien que réduite, la participation patronale s'est exprimée de façon variée selon les organisations patronales. Malgré la désignation d'un nombre conséquent de représentants sur le papier, la représentation du Medef a essentiellement tenu à la participation de sa mandataire du secteur bancaire et, dans une moindre mesure, à celle du mandataire du secteur des assurances. Tandis que l'implication de la première s'est caractérisée par son assiduité aux réunions, plénières comme techniques, celle du second s'est plutôt cantonnée, de façon épisodique, aux séances plénières, mais sur la base d'un investissement important dans les débats. Cette implication dans l'espace des idées et des propositions a constitué un point fort chez les représentants de la CGPME qui ont su, malgré une participation quantitative plus limitée que le Medef, se relayer dans la durée afin de suivre les travaux et peser sur leurs orientations. De son côté, l'UPA a participé de façon intermittente aux travaux, à travers la mobilisation exclusive de son mandataire titulaire.

De l'autre, cette fraction limitée de mandataires « actifs » se caractérise par la détention de cursus et de diplômes supérieurs. Parmi cette frange active du patronat, on trouve une docteure en économie (Medef), un ancien normalien (Medef), un docteur en droit public (CGPME), un diplômé en philosophie (CGPME)[359] et un juriste en droit social (UPA). Ces

[357] Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment.

[358] Le représentant de l'UPA a fait partie de ceux dont les contributions (avis, positions, remarques), par l'intermédiaire du secrétariat général, ont été les plus fréquemment relayées en amont des réunions, plénières ou techniques. Ainsi, malgré l'absence de son titulaire, les avis de l'UPA étaient pris en compte durant les débats.

[359] Nous pensons ici à Jacques Bahry. Durant un entretien, l'ancien directeur général du groupe CESI (1982-2010) nous a confié certains aspects de sa trajectoire professionnelle : « Je suis sorti de l'enseignement supérieur avec deux maîtrises : une maitrise de philo (avec Paul Ricoeur) et de sciences de l'éducation. En fait, quand je dis à mes interlocuteurs que j'ai une maîtrise de philosophie, ils font les grands yeux, mais lorsque je rajoute que j'ai une maîtrise en sciences de l'éducation, ils sont rassurés. Pourtant, la philosophie m'a beaucoup plus servi dans ma vie professionnelle que les sciences de l'éducation ». Extrait d'entretien avec Jacques Bahry, représentant titulaire de la CGPME (actuelle CPME) au CNEFP, entretien octobre 2015, Paris.

niveaux de formation, que l'on retrouve pour une large part dans les sphères les plus élevées de la représentation patronale (Offerlé, 2013), laisse supposer que leurs détenteurs possèdent un fort degré de maîtrise des corpus théoriques issus des sciences économiques et sociales. Cette caractéristique, réunissant les membres patronaux actifs du CNEFP, peut justifier leur implication dans la durée. Grâce à leur formation scientifique, ces représentants maîtriseraient davantage les sujets complexes que suppose le travail d'évaluation, qu'ils soient d'ordre théorique ou méthodologique. Leur engagement serait donc aussi le reflet de ce niveau de maîtrise dont l'inégalité de distribution contribuerait tout à la fois à valoriser ses détenteurs et à exclure ceux qui en sont dépossédés, c'est-à-dire une large part de la majorité « dormante » des représentants patronaux.

En définitive, après avoir établi une participation patronale réduite entre 2011 et 2015, limitée à quelques représentants, nous avons tenté de qualifier la diversité des modes d'implication au sein du CNEFP. Certains membres patronaux ont pris part à l'ensemble des réunions plénières et techniques, tandis que d'autres se sont tenus à distance ou bien ont limité leur participation à quelques séances clefs. En outre, certains se sont fortement engagés dans les débats d'idées et de propositions, tandis que d'autres ont plutôt adopté une posture distanciée d'observateur durant les rencontres. L'ensemble de ces constats nous a conduit à repérer la détention de diplômes supérieurs chez les membres patronaux les plus actifs du CNEFP. Cette caractéristique commune nous a conduit à formuler l'hypothèse que leur engagement a tenu pour une large part à leur degré de maitrise des sujets complexes soulevés dans le cadre des travaux. L'isolement de ces représentants patronaux s'expliquerait par un effet de sélection qu'opère l'évaluation au regard de la maîtrise des corpus théorique et technique qu'elle implique dans les échanges. Si cette dimension pose la question centrale de la formation à l'évaluation (Leca, 1993), nous y revenons dans la conclusion, il nous semble que, dans le cas présent, ces inégalités ont conduit à l'abandon certains représentants patronaux, pourtant engagés au démarrage, mais occupant à la longue une posture attentiste, sinon d'observateur, faute de pouvoir apporter du « grain à moudre » aux discussions, limitant en retour leur intérêt pour l'évaluation.

7.3.3.3. Le maintien d'une contribution soutenue des experts

Par contraste avec la mobilisation syndicale et patronale, l'engagement des personnalités qualifiées s'est caractérisé par une implication régulière et soutenue dans le temps. De 2012 à 2015, les experts ont occupé un rôle central dans la régulation interne du CNEFP, en portant l'animation et la régulation scientifique des travaux menés.

Comme le montre le tableau 13, la participation des personnalités qualifiées aux séances du CNEFP a été particulièrement élevée et régulière entre 2012 et 2015 [360]comparativement à celle des représentants syndicaux et patronaux. Nous proposons ici d'examiner en détail le contenu de ce tableau en tenant compte des modes concrets de participation durant cette période.

Tableau 10: Taux de participation des personnalités qualifiées du CNEFP entre 2012 et 2015

Personnalités qualifiées	Nombre de participation				Taux de participation			
	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
Sandra Enlart (P)	12	8	7	2	90%	70%	90%	75%
Bernard Gazier	8	8	6	3	60%	70%	75%	40%
Vincent Merle	7	1			55%	10%		
Stéphan Jugnot		3	6	3		75%	75%	40%
Jean-Claude Dupuis		3	4	8		75%	50%	100%
Jean-Louis Dayan				1				100%
Michèle Tallard (P)				1				100%
Nombre de séances / an	13	11	8	8				

Tout d'abord, la réalisation du premier mandat de Présidente de Sandra Enlart (mai 2011 – mai 2013) a été marquée par deux évènements majeurs : la défection précoce de

[360] Pour le calcul des taux de participation, nous avons tenu compte des périodes effectives d'exercice des mandats. Ainsi, en 2013, nous avons estimé la participation de Stéphane Jugnot et de Jean-Claude Dupuis par rapport au nombre de séances à partir du début de leur mandat. En l'occurrence, ces derniers ont porté sur 4 séances. Nous avons procédé au même mode de calcul concernant la fin du second mandat de Sandra Enlart en mai 2015. Dans ce cas précis, nous avons comptabilisé 3 séances (mars, avril, mai) et non les 8 séances de l'année. De même, nous avons privilégié le même mode de calcul concernant la participation de Michèle Tallard et de Jean-Louis Dayan, tous deux ayant rejoint le CNEFP en décembre 2015.

l'économiste Arnaud Chéron (EDHEC)[361] et le décès de Vincent Merle (CNAM) en mai 2013. Suite au départ de l'économiste, le CNEFP a compté trois personnalités qualifiées au lieu de quatre. Dans ce cadre, la participation de Vincent Merle (55%) et de Bernard Gazier (60%) s'est révélée quasi-identique tandis que celle de Sandra Enlart a été nettement plus élevée (90%). Cette différence tient évidemment au rôle occupé par l'experte, impliquée dans l'animation constante des séances et la représentation publique du CNEFP. La disparition soudaine de Vincent Merle a accentué la division du travail entre experts, Sandra Enlart se concentrant en priorité sur les fonctions d'animation et de représentation et Bernard Gazier assurant la régulation scientifique des travaux.

Ensuite, la seconde mandature (mai 2013-mai 2015) a débuté par le renouvellement du collège de personnalités qualifiées. En septembre 2013, Stéphane Jugnot, statisticien et chercheur associé à l'IRES, ainsi que Jean-Claude Dupuis, professeur en sciences de gestion à l'IAE de Paris, ont rejoint l'instance après avoir été désignés par les partenaires sociaux. En 2014, Stéphane Jugnot s'est particulièrement impliqué dans la mise en place du dispositif d'enquête Défis[362]en assurant notamment la liaison avec le Céreq, en charge de la mise en œuvre opérationnelle de l'enquête. Le statisticien s'est investi également dans la rédaction du rapport d'activité de 2014, en apportant notamment des compléments d'information nécessaires sous l'angle des méthodologies de l'évaluation ou bien en cosignant avec Bernard Gazier une note de lecture[363].

Enfin, l'année 2015 a marqué un tournant au regard de la répartition des rôles et des modes d'implication. Tout d'abord, le second mandat de présidente de Sandra Enlart s'est achevé en mai, marquant ainsi la fin du binôme « Enlart / Gazier ». L'achèvement de cette collaboration a pesé sur l'engagement de l'économiste, qui a diminué de façon significative sa participation au cours de l'année 2015. Ensuite, les modes d'implication de Stéphane Jugnot et de Jean-Claude Dupuis se sont modifiés. D'un côté, le statisticien a limité sa participation suite à sa nomination, fin 2015, en tant qu'inspecteur général des affaires

[361] Nous revenons sur les raisons de cet abandon dans le chapitre 4.

[362] Dispositif d'enquêtes sur les formations et les itinéraires des salariés.

[363] Bernard Gazier, Stéphane Jugnot, (2014), Une « évidence » tronquée ? Une synthèse utile mais partielle. Quelques notes sur le livre de Marc Ferracci Evaluer la formation professionnelle, Presses de Sciences-Po, 2013. Rapport d'activité du CNEFP (2014 : 41-44).

sociales (IGAS)[364]. De l'autre, le professeur de gestion a davantage contribué aux séances, en occupant notamment la fonction de présidence « par intérim », dans l'attente d'une nouvelle nomination par les partenaires sociaux. Enfin, en novembre 2015, le COPANEF a nommé Michèle Tallard, sociologue et chercheure à Paris Dauphine, en tant que nouvelle présidente du CNEFP. La sociologue a accepté cette proposition en contrepartie d'y associer une nouvelle personnalité qualifiée, à savoir Jean-Louis Dayan, spécialiste des politiques d'emploi et ancien directeur du CEE[365].

L'exploration de la participation des experts aux séances du CNEFP de 2012 à 2015 a rappelé l'importance de leur engagement et ce malgré les difficultés rencontrées (retrait, décès). Suite à la disparition de Vincent Merle, Sandra Enlart et Bernard Gazier ont formé un binôme qui a constitué un pilier de la régulation interne de l'instance. Fin 2013, ce binôme a été renforcé par l'arrivée du statisticien Stéphane Jugnot (IRES) et du professeur en gestion Jean-Claude Dupuis (IAE-Paris). Là aussi, ces experts ont occupé un rôle clef, soit en soutenant le lancement et le pilotage des nouveaux travaux (enquête Défis), soit en assurant la présidence « par intérim ». Fin 2015, la sociologue Michèle Tallard a assumé la fonction de présidente tandis que Jean-Louis Dayan a renforcé la composition du collège des experts, son nombre passant de quatre à cinq.

7.4. Conclusion

Pour comprendre la fragilité institutionnelle du dispositif d'évaluation d'origine paritaire dans le domaine de la formation professionnelle, trois aspects ont été ici explorés : la recomposition des instances interprofessionnelles (le CPNFP devenu COPANEF, le FPSPP, le CNEFP) dans un contexte de changement institutionnel (réforme de 2014), les modifications apportées au dispositif d'évaluation dans ce contexte, ainsi que les logiques d'engagement syndical au sein de chacune des instances.

[364] Arrêté du 1er décembre 2015 portant nomination (inspecteurs généraux des affaires sociales).

[365] Centre d'études de l'emploi, rebaptisé depuis 2016 Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET).

En premier lieu, la réforme de 2014 de la formation professionnelle a entrainé une modification des champs d'intervention (missions, rôles) et des modes d'organisation (fonctionnement) des instances paritaires interprofessionnelles. D'un côté, le passage du CPNFP au COPANEF s'est accompagné d'un élargissement des missions de la nouvelle instance paritaire aux politiques d'emploi. Son mode de fonctionnement s'est modifié par le transfert du secrétariat à la présidence paritaire et l'intensification du rythme de travail. En outre, avec le renouvellement des règles de financement du paritarisme, ses liens financiers avec le FPSPP ont été révisés. Le nouvel organe politique a connu une installation tardive dans un contexte de dissension entre les organisations patronales au sujet de la répartition des sièges patronaux. L'intervention de l'Etat en tant qu'arbitre dans ce conflit a attesté de la fragilisation de la domination traditionnelle du Medef dans son propre camp dans le domaine de la formation professionnelle. De son côté, le FPSPP a connu un renforcement de son rôle dans la régulation financière des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Ses ressources ont été pérennisées (contributions) et recentrées en direction des politiques de professionnalisation (péréquation) et de qualification des demandeurs d'emploi (CPF). Les logiques de redistribution des fonds (financement du CIF, dotation TPE, CPF) et de conventionnement avec les autres acteurs du champ (Pôle emploi, Conseils régionaux, CDC, Centre Inffo…) se sont amplifiées, de même que celles d'animation des réseaux publics et privés (mutualisation technique) et d'accompagnement à la mise en place de la réforme (Qualité, CPF). Pour répondre à ses nouvelles missions, le FPSPP a modifié son organisation interne par l'importation d'une expertise d'Etat et la structuration d'une mission d'évaluation *ad hoc*. La mise en place de cette fonction experte a coïncidé avec l'adoption de la nouvelle convention triennale signée avec l'Etat (2013-2015), opérant un durcissement des clauses évaluatives, et de l'ANI du 7 janvier 2015 précisant de nouveaux besoins d'expertise pour les instances politiques paritaires nationales (COPANEF) et régionales (COPAREF). Enfin, l'ANI du 2013 a conforté les missions du CNEFP tout en révisant son statut (groupe technique paritaire), sa composition (règle du non cumul) et son champ d'intervention (nouvelles missions). Ces modifications ont questionné le dispositif d'évaluation en occultant sa dimension tripartite, en préfigurant la recomposition de son collectif et en accentuant la problématique de ses ressources. Ainsi, de façon paradoxale, les signataires de l'accord de 2013 ont conforté leur dispositif d'évaluation sans nécessairement prendre en compte les spécificités de son fonctionnement et de ses pratiques.

En second lieu, ce contexte de changement institutionnel a eu pour conséquence de révéler le déficit de positionnement du dispositif d'évaluation par rapport aux activités de gouvernement paritaire. Dans le prolongement de la réforme de 2014, deux controverses ont mis au jour sa fragilité concernant ses ressources et de ses responsabilités. Le fonctionnement et la légitimité du dispositif d'évaluation ont été mis en cause en raison de la suspension temporaire du financement de ses travaux et de la formulation tardive d'une solution politique concernant l'incompatibilité de ses moyens à ses objectifs. Un climat de tension s'est installé entre les trois instances interprofessionnelles, caractérisé par des épisodes d'arrêt volontaire du travail d'évaluation. Si cette instabilité du dispositif d'évaluation a coïncidé avec l'installation conflictuelle du nouvel organe politique, elle a toutefois mis en exergue les difficultés d'une gouvernance paritaire confrontée à la « polycentricité » (Commaille, Jobert, 1998) de ses modes de régulation. La fragilité institutionnelle du CNEFP a résulté du défaut de régulation de la concurrence entre les niveaux de définition de politique (paritarisme d'orientation, COPANEF) et d'action (leur mise en œuvre, tripartisme de gestion, FPSPP). Les « décisions » de l'instance politique n'étant pas opposables à celles du FPSPP faute de reconnaissance légale, c'est à travers la force de représentativité de ses parties constitutives et de leur engagement à transposer leurs décisions au sein des instances décisionnelles du FPSPP que l'instance politique pouvait exercer son pouvoir normatif sur la gestion régulière des fonds. Le fonctionnement du dispositif d'évaluation d'origine paritaire devait être garanti par la solidité de cette dynamique. Cependant, la transposition fidèle des décisions paritaires par l'organe de gestion s'est révélée fragile compte tenu de leur remise en discussions entre les organisations salariées et patronales, voire leurs contestations directes par les représentants de l'Etat. La fragilité institutionnelle du CNEFP a donc reflété la fragilité du pouvoir normatif d'un « paritarisme d'orientation » sur un « tripartisme de gestion » des fonds de la formation professionnelle, dont l'autonomie s'exerce dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat.

L'existence de cette gouvernance paritaire polycentrique et les changements institutionnels de la réforme de 2014 ont conduit au renouvellement de la politique d'évaluation des instances paritaires interprofessionnelles. L'examen de l'évolution des clauses évaluatives inscrites dans les trois conventions triennales signées entre le FPSPP et l'Etat entre 2010 et 2015 a montré que les deux registres d'évaluation initialement conçus comme séparés, l'un tripartite à vocation de contrôle et l'autre paritaire à vocation autonome,

ont vu leur contenu s'enrichir et leur périmètre s'étendre. Cette évolution s'est accompagnée d'un renforcement de la capacité d'auto-évaluation du FPSPP et de ses modes de coordination avec le COPANEF. Face à ce mouvement, l'examen du protocole de coopération adopté par le COPANEF et le FPSPP en avril 2015 a pointé la tentative de mise en place d'une nouvelle organisation pour concilier les travaux d'évaluation d'origine tripartite et paritaire. Ainsi, une procédure commune d'instruction des appels à projets intégrant l'ensemble des instances politiques paritaires (COPANEF, COPAREF, CNEFP, COC) a vu le jour sous la forme de commissions *ad hoc* (« Etudes et Travaux », « Achats »). Ces commissions ont conduit le COPANEF et le FPSPP à s'inscrire dans une dynamique conjointe de définition de leur programme de travail au plan national, fondée sur la consultation des autres instances. Elles leur ont en outre confié la capacité d'assurer la recherche de solutions techniques aux besoins exprimés et de veiller au contrôle des procédures de mise en concurrence et de sélection des opérateurs externes. Ce nouvel arrangement procédural a cristallisé la recherche d'un compromis entre le renforcement de la fonction experte du FPSPP, la volonté des partenaires sociaux de conserver la maîtrise de leurs propres travaux et la prise en compte des contraintes juridiques attachées à l'achat de prestations externes. Toutefois, cette mutualisation a conduit le CNEFP à occuper un rôle subsidiaire dans cette dynamique conjointe. Elle a accordé peu de place aux apprentissages de l'instance d'évaluation découlant de sa pratique de l'évaluation. De même, elle a laissé ouverte la possibilité d'une reprise en main partielle de ses compétences fondatrices, comme la maîtrise de son agenda, le choix des prestataires externes ainsi que le suivi méthodologique des travaux.

En troisième lieu, cet isolement organisationnel du CNEFP dans la régulation du nouveau dispositif d'évaluation peut s'interpréter comme la résultante d'un processus, lent mais progressif, de désengagement syndical de son action. L'examen des taux de participation des représentants syndicaux et patronaux au sein des trois instances nationales interprofessionnelles (le CPNFP devenu COPANEF, le FPSPP, le CNEFP) a témoigné de l'importance minime des syndicats dans le travail d'évaluation. Entre 2012 et 2013, la participation syndicale au CNEFP a été deux fois moins importante et bien plus irrégulière qu'au CPNFP et au FPSPP. En outre, elle n'a pas entretenu de lien avec les étapes stratégiques du travail d'évaluation (élaboration de la commande, sélection des prestataires, validations des résultats intermédiaires et finaux). D'un côté, malgré leur forte implication

au sein du CPNFP, les organisations patronales ont concentré leurs efforts de représentation sur le FPSPP. Cette priorité peut s'interpréter comme le reflet de leur intérêt à conserver la maîtrise des choix et des orientations stratégiques en faveur du financement des politiques sectorielles de formation professionnelle. À l'inverse, malgré une participation élevée au sein du FPSPP, les organisations de salariés ont été davantage assidues aux séances du CPNFP.

Par ailleurs, hormis la faiblesse de ses taux de participation syndicale, le CNEFP a accusé le départ de son secrétaire général au début de l'année 2015. Si cet abandon tient en partie à la réduction du rôle du Medef dans la fonction de secrétariat technique des instances paritaires, il s'interprète aussi comme un renoncement professionnel sciemment consenti face aux contraintes et aux incertitudes liées à cette fonction. Si le CNEFP a bénéficié de l'appui du Medef au moment de sa création, à travers notamment la volonté politique de sa présidente Laurence Parisot (2005-2013), cette orientation n'a pas été poursuivie par son successeur, Pierre Gattaz (2013-2018). Le nouvel exécutif patronal a davantage été enclin à critiquer la « lourdeur » et le « manque d'efficience » du paritarisme au plan national et interprofessionnel au profit d'une accentuation de la logique de décentralisation des relations sociales en entreprises. Les changements provoqués par la réforme de 2014 ont constitué un terrain propice à cette logique de décentralisation. Dans une certaine mesure, l'élargissement des prérogatives des branches professionnelles et de leurs outils paritaires (CPNE, OPCA, OPMQ), le renforcement de la « responsabilité formative des entreprises » ou encore l'accroissement de l'individualisation des droits des salariés à se former, sont autant d'éléments qui ont accentué le retrait progressif de la principale organisation patronale de la régulation d'ensemble du système.

En dernier lieu, l'examen des modes d'engagement des acteurs syndicaux salariés et patronaux ainsi que des personnalités qualifiées au sein du CNEFP a fourni l'image d'une instance d'évaluation « sans syndicats » tenue à « bout de bras » par ses experts. Entre 2011 et 2015, un processus de désengagement syndical s'est opéré. Malgré une certaine implication durant les premières années, la plupart des représentants syndicaux ont restreint leur participation pendant l'exercice de leurs mandats, certains allant jusqu'à se retirer définitivement. Toutes les confédérations syndicales de salariés ont été concernées par cette tendance, impliquant en retour une participation réduite en nombre. Par ailleurs, cette logique du désengagement s'est renforcée par le caractère peu opérant de la fonction de suppléance, freinant le suivi des travaux et augmentant les coûts de reprise, et par le faible

renouvellement, parfois tardif, des mandats « désertés ». Ces déficits ont concerné par ordre d'importance la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et, dans une moindre mesure, la CGT. Plusieurs modalités ont été repérées pour comprendre ce désengagement. Il s'agit de l'attribution de nouveaux mandats conduisant leurs détenteurs à sélectionner selon leur degré d'importance symbolique ou politique (président, trésorier, administrateur) ou bien à se confronter de façon aiguë à la difficulté de pouvoir les exercer simultanément (conflit d'agenda, distance géographique, charge de travail, dispersion de l'information). De même, la disponibilité biographique est un autre élément qui explique la fluctuation de l'engagement syndical. La CGT nous a fourni un cas exemplaire avec la réduction de la participation de ses représentants compte tenu de l'évolution de leurs situations professionnelles (départ à la retraite) et familiales (naissance d'un enfant).

Du côté de la participation patronale, bien qu'elle ait été réduite de 2011 à 2015, elle semble avoir reposé sur l'engagement d'un petit noyau dur de représentants (au total 4 ou 5). Les modalités de leur implication ont été diverses et ont varié dans le temps. Toutefois, ces derniers ont partagé comme point commun la détention de diplômes supérieurs (doctorat, maîtrise). Cette singularité explique leur implication dans la durée du fait de leur maitrise des sujets complexes soulevés par le travail d'évaluation. Cette dimension interroge l'effet de sélection du mandat d'évaluation du fait de la maîtrise des corpus théorique et technique qu'implique son exercice.

Enfin, la forte participation des experts aux séances du CNEFP a rappelé l'importance de leur engagement et ce malgré les difficultés rencontrées (retrait, décès). Suite à la disparition de Vincent Merle, Sandra Enlart et Bernard Gazier ont formé un binôme qui a constitué un pilier de la régulation interne de l'instance. Fin 2013, ce binôme a été renforcé par l'arrivée du statisticien Stéphane Jugnot (IRES) et du professeur en gestion Jean-Claude Dupuis (IAE-Paris). Là aussi, ces experts ont occupé un rôle clef, soit en soutenant le lancement et le pilotage des nouveaux travaux (enquête Défis), soit en assurant la présidence « par intérim ». Fin 2015, la sociologue Michèle Tallard a assumé la fonction de présidente tandis que Jean-Louis Dayan, ancien directeur du CEE[366], a renforcé la composition du collège des experts, son nombre passant de quatre à cinq.

[366] Centre d'études de l'emploi aujourd'hui renommée Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET).

Conclusion générale

« L'ethnographie ne vaudrait pas une heure de peine si elle ne se concevait pas comme une composante de plein droit du savoir sociologique » (Schwartz, 1993 : 301). À travers cet énoncé, Olivier Schwartz rappelle que l'atout majeur de l'ethnographie réside dans sa capacité à s'évader d'une préoccupation strictement microsociologique, et à lire ses matériaux comme des révélateurs potentiels de propriétés de « structures » ou de « groupes sociaux ». Cette orientation « rétrodictive »[367] fonde l'intérêt de la démarche, en même temps qu'elle invite à la prudence le chercheur face aux risques du constructivisme interprétatif. Car en effet, ce risque est inhérent à toutes formes de « bricolage savant » qui tentent de nouer des réalités particulières pour les rapporter à quelque principe plus général, supposer leur conférer un ordre et une intelligibilité. Le sociologue ne peut donc se soustraire à l'opération délicate et incertaine qui est celle de l'induction en sciences sociales (Passeron, 1991). Cette recherche n'échappe pas à ce processus dont les linéaments sont exposés dans cette partie conclusive.

Le point de départ de cette recherche tient au constat que la pratique de l'évaluation, en tant qu'activité de production de savoirs utiles pour l'action (Duran, 1999), a rarement été traitée sous l'angle de la négociation collective en France et ce, malgré la centralité de cette institution de régulation du travail et de l'emploi. Cet angle mort est apparu d'autant plus flagrant qu'à mesure de l'imposition progressive de l'emploi comme « équivalent général » des accords collectifs, l'évaluation de leur application est devenue un enjeu même de la négociation. Si cette situation s'explique du fait du développement tardif de l'évaluation dans le domaine des politiques publiques (Hassenteufel, 2011), elle tient aussi à certains traits qui caractérisent notre système de relations professionnelles, comme le rapport distancié de l'action syndicale à l'expertise professionnelle, la faible professionnalisation de la négociation collective, la vivacité du rapport entre conflit social et négociation collective, ou encore la centralité du contrôle administratif de l'Etat. Malgré ces freins, un certain nombre d'inflexions ont récemment plaidé pour « un mouvement de rationalisation des processus de négociation qui ne va pas de soi dans la culture française » (Mériaux, 2015 : 12). On repère parmi celles-ci notamment la complexification croissante de la négociation collective, l'interdépendance croissante de ses niveaux accentuant l'enjeu de leur régulation, l'expression d'une reconnaissance de l'autonomie contractuelle par rapport à la loi ou encore la révision des sources de la légitimité syndicale et de validité des accords collectifs. Face à

[367] Olivier Schwartz emprunte cette expression de l'historien Paul Veyne (1971).

ces recompositions, c'est dans le domaine de la formation professionnelle que les organisations syndicales de salariés et d'employeurs ont le plus systématisé la pratique de l'évaluation de leurs politiques issues de la négociation collective. Cette impulsion n'est pas dissociable des caractéristiques et des évolutions récentes de ce domaine de régulation partagée de l'action publique. Historiquement conçue comme un enjeu fort de la concertation sociale (Tanguy, 2001), la formation professionnelle est un champ où les délégations opérées par l'Etat au bénéfice des « partenaires sociaux » ont été les plus affirmées (mécanisme de « loi négociée », gestion paritaire, politique contractuelle). Un « régime paritaire » s'est mis en place avec la construction d'un écheveau complexe d'instances de régulation au niveau national interprofessionnel, de la branche ou bien des territoires. L'essor de la régulation de branche dans les années 1980 a accru la capacité d'expertise de ce régime, en le dotant d'un outillage cognitif qui s'est étoffé au fil du temps. Cette tendance a coïncidé notamment avec le développement du « paritarisme de gestion » (Luttringer, 2008) et son recentrage au niveau de la branche. Toutefois, à partir des années 1990, les critiques à l'encontre de ce système se sont accentuées (opacité, inégalités d'accès entre salariés). La capacité des organisations syndicales de salariés et d'employeurs à sensibiliser les salariés et les entreprises aux enjeux de formation est mise en cause. L'impact des accords de branche apparaît moins évident au moment même où la régulation d'entreprise tend à s'accentuer. Les cadres normatifs issus des années 1970 et 1980 s'essoufflent sous la pression de l'émergence du modèle dit de « gestion par les compétences » et de la logique de « sécurisation des parcours professionnels » (Merle, 2008). L'évaluation fait donc son apparition dans un contexte où la pérennité du système de négociation collective et de gestion paritaire institué en 1970-1971 est lourdement interrogée à mesure du déplacement graduel de son centre de gravité du côté des politiques de l'emploi (Tallard, 2011).

Dans un premier mouvement (partie 1), cette recherche a montré que la genèse de l'évaluation est indissociable de ce contexte qui a imprimé sa marque sur l'imbrication du jeu des acteurs. L'étude de la négociation de l'accord interprofessionnel du 7 janvier 2009 souligne que l'évaluation est devenue un enjeu politique paritaire sous l'influence de l'Etat au nom de la performance de l'action publique. Cette imposition s'est révélée d'autant plus efficace que l'évaluation s'est présentée comme un concept flou (Freyssinet, 2009), reconnue comme un registre d'intervention légitime, et propice au compromis social. L'alliance entre le Medef et la CFDT illustre ce dernier point. Les partenaires sociaux se

sont saisis de l'évaluation pour en faire un instrument de leur projet de « gouvernance paritaire » en vue de légitimer leur action dans un contexte de recomposition des modes de régulation financière et politique (création du FPSPP, restructuration des OPCA). En outre, face au resserrement du contrôle de l'Etat sur les mécanismes de gestion des fonds mutualisés des entreprises, marqués par leur ouverture aux demandeurs d'emploi, l'évaluation est apparue également comme un moyen de garder le contrôle sur ces fonds, c'est-à-dire de préserver son caractère paritaire. L'introduction de l'évaluation dans le régime paritaire de la formation professionnelle s'est donc opérée sur un mode défensif en vue de préserver son autonomie relative (politique, financière) à l'égard de l'Etat et renforcer la légitimité de ses acteurs, alors mis en cause par ce dernier.

Si l'enjeu politique de l'évaluation est clairement établi, l'étude de son instrumentation montre que les partenaires sociaux ont été doublement contraints dans leur capacité à agir. D'un côté, l'autonomie politique revendiquée par les partenaires sociaux a été fortement encadrée par les pouvoirs publics. L'Etat n'a pas reconnu aux partenaires sociaux une responsabilité politique dans le pilotage des actions financées par le FPSPP. En revanche, il a « toléré » un financement partiel des politiques paritaires par le nouvel organisme, incluant notamment l'évaluation, au terme d'un rapport de force avec les partenaires sociaux. Cette « concession » n'a pas été sans contrepartie dans la mesure où l'Etat est parvenue à instaurer simultanément un contrôle accru des ressources de l'organisme par la mise en place de procédures d'évaluation tripartite. De l'autre, la capacité paritaire à se doter de son propre dispositif d'évaluation s'est avérée limitée du fait d'une forte contrainte cognitive. Bien que suscitant une forte adhésion, l'évaluation est restée une pratique méconnue pour la plupart des acteurs sociaux. Son opérationnalisation s'est révélée problématique à défaut de maîtrise de ses significations et de ses modalités concrètes de réalisation (techniques, moyens, méthode). En outre, la définition de son champ d'application s'est révélée source de conflit : les syndicats de salariés ont défendu la mise en place d'un dispositif d'évaluation à finalité gestionnaire, ayant pour objet l'action du FPSPP, tandis que le camp patronal a soutenu une évaluation à finalité « politique », ayant pour objet les dispositions issues des accords interprofessionnels. Face à ces difficultés, c'est essentiellement à travers la sélection d'experts que la mise en forme d'un dispositif autonome d'évaluation s'est opérée.

Ainsi, de façon paradoxale, alors que l'Etat a promu l'évaluation comme un gage d'efficacité de l'action publique en matière de formation professionnelle, les partenaires

sociaux se sont appropriés cette logique mais sur un mode défensif en vue de gagner en légitimité et de préserver leur capacité autonome de régulation. La multiplication du nombre des objectifs assignés à l'évaluation dans l'accord illustre cette tendance. Malgré tout, bien que répondant à la sollicitation de l'Etat, l'autonomie paritaire a été fortement encadrée au profit d'une logique de contrôle par l'administration, rendant son instrumentation par l'évaluation d'autant plus incertaine. Par ailleurs, ce processus s'est retrouvé lui-même limité par la faible capacité des acteurs à agir en fonction de leur propre engagement, faute de maîtrise de ce nouveau champ d'intervention. Malgré ce contexte dégradé, c'est sur la base d'une alliance avec un collectif d'experts que la mise en forme d'un dispositif autonome d'évaluation s'est enclenchée.

Dans un second mouvement (partie 2), la recherche a porté sur l'organisation du travail d'évaluation et sa mise en pratique dans le contexte paritaire. L'alliance entre partenaires sociaux et experts s'est cristallisée dans le cadre d'une « instance d'évaluation ». Les particularités de cet « investissement de forme » (Thévenot, 1986) nous renseignent sur les choix, les opérations et les stratégies qui ont matérialisé l'ambition paritaire initiale. Les représentants syndicaux de salariés et d'employeurs mandatés au sein de cette nouvelle instance, ainsi que les experts désignés comme personnalités qualifiées, ont bénéficié d'une large autonomie dans l'appropriation de leur mandat. L'instance s'est dotée d'une capacité d'autonomie dans la définition de son propre programme d'évaluation, en veillant à conserver une certaine distance par rapport aux instances politique (CPNFP) et gestionnaire (FPSPP). Malgré le souci de circonscrire son champ d'intervention, celui-ci est resté particulièrement large, englobant à la fois les finalités « gestionnaire » et « politique » défendues par les collèges salariés et employeurs. Ainsi, afin de préserver l'équilibre paritaire, l'instance a ciblé ses travaux en direction des dispositions relevant des accords nationaux interprofessionnels (politiques, dispositifs), tout en conservant un axe d'analyse systématique des actions financées par le FPSPP. En outre, si le collectif a tenu à conserver une stricte autonomie dans la définition de ses propres commandes d'évaluation, il a en revanche exclu de son champ la formulation de jugements évaluatifs, à rebours de certains standards préétablis (CSE, 1996).

Pour garantir son fonctionnement régulier, l'instance a été dotée d'un secrétariat général tenu par un professionnel permanent du Medef. La contribution de cette expertise patronale a dépassé le simple appui technique – dont j'ai été le contributeur – au profit d'une régulation

plus globale des travaux comprenant l'accompagnement des experts et la mise en réseau de l'instance. Cet apport souligne le rôle décisif du Medef dans le maintien de l'activité de l'instance. La capacité d'influence de l'organisation patronale au sein des espaces de décision paritaire a soutenu l'opérationnalisation des travaux malgré le fait que l'instance ne dispose pas de ressources propres ni de statut juridique. Par ailleurs, bien que les experts aient défendu une conception de l'évaluation puisant sa légitimité politique dans la construction d'une « zone d'autonomie » (Leca, 1993), la pratique du multi-mandatement par la majorité des confédérations syndicales et patronales a limitée cette visée, en brouillant les frontières de l'instance d'évaluation et des institutions paritaires censées être les objets de l'analyse ou bien les destinataires des informations évaluatives.

Si cette caractéristique a pu s'entendre comme « un vice constitutif de départ » et être une source de conflit au moment de la constitution de l'instance, elle n'a cependant pas empêché une véritable dynamique coopérative entre les trois collèges (experts, salariés, employeurs). Bien qu'elle ait comporté de nombreux membres dormants, l'instance a constitué un cadre favorable à la collaboration dans le travail. Engagés dans une action organisée par eux-mêmes, les acteurs ont adopté des comportements coopératifs, orientés vers la recherche de solutions communes, dans le but de répondre aux difficultés liées à l'exercice de leur activité. Malgré tout, cette dimension intégrative ne doit pas occulter les rapports de force qui se sont déroulés dans cette « mise au travail » de l'évaluation. Sur ce point, la définition légitime de la méthode d'évaluation a constitué un terrain de lutte entre experts. Leur affrontement a rappelé que le choix de méthode implique une orientation paradigmatique (endosystémique, expérimentale) susceptible de soutenir une certaine vision normative des finalités de l'action publique en matière de formation professionnelle. Dans le cas étudié, le collectif a privilégié un pluralisme méthodologique autorisant une approche inductive et compréhensive des effets des politiques paritaires. Cette orientation endosystémique (Monnier, 1992) rappelle celle défendue à la fin des années 1980 par toute une génération de sociologues, statisticiens et économistes hétérodoxes revendiquant une approche globale et complexe des effets de l'action publique sur le « problème » du chômage (Pénissat, 2011). De façon plus large, elle vient faire écho aux travaux d'évaluation menés dans le cadre des dispositifs publics initiés par les pouvoirs publics (Antoine, Verdier, 2004) ou encore les régions (Bartoli, Mériaux, 2016) dans le champ de la formation professionnelle. Les experts n'ont donc pas été des agents passifs et désintéressés dans la mise en forme de la nouvelle instance. Comme l'a illustré le choix de la méthode, ceux-ci

ont engagé leur propre système de valeurs dans la constitution de celle-ci, important du même coup certaines controverses du champ scientifique et contribuant à l'imposition de certains modèles d'évaluation.

Après avoir porté notre attention sur ce travail d'organisation, c'est le travail d'évaluation, entendu ici comme la confrontation de cet investissement de forme à l'épreuve de la pratique, qui a constitué l'objet de la réflexion. En la matière, l'exploration des mécanismes de conception des projets d'évaluation et de leurs modalités de réalisation par des équipes d'évaluation mandatées s'est révélée riche d'enseignements.

L'étude de l'agenda d'évaluation a montré que la tendance était plutôt de privilégier des objets relativement « maîtrisés » où les enjeux financiers sont réduits (PP) et les résultats prévisibles (CIF). Le choix des thématiques souligne aussi la préférence pour des objets « peu clivants » susceptibles de faciliter la convergence des intérêts syndicaux et patronaux (10-49, BNQ). Dans le cas étudié, la priorisation des travaux n'a pas répondu à des préoccupations d'ordre politique ou gestionnaire, mais plutôt d'une logique d'apprentissage collectif de l'évaluation et d'appropriation des missions de la nouvelle instance. L'examen des cahiers des charges a ensuite souligné une tendance inflationniste et une multiplication des objectifs assignés à chaque projet d'évaluation. Le souci de préserver l'évaluation comme un terrain consensuel entre les partenaires sociaux s'est traduit par l'adoption de champs d'évaluation particulièrement larges, procédant par agrégation, plutôt que combinaison, de questions à caractère généraliste. Si cette caractéristique a non seulement limité le repérage des objectifs assignés aux travaux, que ce soit par les équipes d'évaluation ou par les parties associées (OPCA, entreprises), elle a révélé dans le même temps la faible capacité du collectif d'acteurs à dégager des référents communs concernant la réussite des politiques paritaires étudiées. À défaut d'engager des débats collectifs visant un accord sur la définition d'un problème, celui-ci tend plutôt à se diluer au moment de l'élaboration de chaque d'évaluation, en témoigne la montée en généralité et la tendance à l'abstraction dans la formulation des questions posées. Face à cet éclatement des visions stratégiques, les experts ont joué un rôle déterminant à travers leur capacité à suggérer des catégories d'analyse et des protocoles de recherche autorisant une certaine « mise en ordre » des questions. Ainsi, en ciblant des angles d'approche spécifiques, souvent à partir de notions clefs comme « usage », « pratique », « effet », ou encore en proposant de classer les questions par axes d'analyse, les experts ont contribué à la production d'un sens commun

rendant possible la poursuite des travaux, mais au prix d'une évacuation de diagnostics communs préalables.

Par ailleurs, l'examen des procédures d'appels d'offres initiées par le dispositif d'évaluation, et impliquant leur instruction (logistique et financière) par l'organisme de gestion, montre que les procédures contractuelles et budgétaires encadrant les démarches sont restées particulièrement précaires au cours de la période considérée (2011-2015). Ainsi, alors que les modalités de coopération technique n'ont cessé de se renforcer au fil du temps, les conditions de prise en charge financière des travaux se sont fragilisées, à mesure de la mise en cause de leur légalité par l'Etat. Cette fragilisation a entravé le fonctionnement du dispositif d'évaluation, en retardant le démarrage effectif de ses travaux, ou bien en forçant à leur suspension. Cette précarité du dispositif d'évaluation a souligné sa vulnérabilité par rapport aux recompositions politique et contractuelle rythmant l'activité de l'organisme de gestion.

Enfin, l'analyse du déroulement concret des travaux a pointé les nombreux obstacles auxquelles les équipes d'évaluation ont dû faire face durant leur mandat. Comme le montre ce tableau, ces difficultés ont concerné à peu près tous les aspects du travail :

Tableau 11: Panorama (non-exhaustif) des obstacles rencontrés lors des démarches évaluatives (synthèse)

Séquences de travail	Obstacles rencontrés
appropriation des commandes	– difficulté à cerner leurs finalités (quel objet ? quel but ? quelle valorisation ?) et à les retraduire dans un langage opérationnel auprès des interlocuteurs de branche et d'entreprise – absence de visibilité sur l'usage des livrables (monographies, synthèse, rapport final)
préparation des investigations de terrain	– difficulté à objectiver le choix des secteurs, des territoires, des catégories d'entreprises et de salariés – définition conflictuelle des critères de sélection des entreprises
accès et traitement statistiques des données	– remise tardive des bases de données – difficulté à agréger de l'information issue de systèmes d'informations hétérogènes – indicateurs nationaux parfois inexploitables – accès limité aux sources statistiques publiques

association des acteurs de branche (OPCA)	– réticence à communiquer à un tiers des informations jugées sensibles (listes d'entreprises adhérentes, données physico-financières retraçant l'usage des fonds) – faible intérêt accordé à la démarche (incompréhension, absence de retombées concrètes) – méfiance à l'égard d'une logique de contrôle du niveau national interprofessionnel
association des acteurs de l'entreprise	– refus de participation assimilant la démarche à un contrôle – réticence à communiquer des informations internes – réticence en faveur des rencontres avec les salariés et leurs représentants, contraintes internes (restructuration, indisponibilité) – absence de pratiques d'évaluation limitant l'appréhension des effets de formation – difficulté d'accès aux salariés
analyse du matériau	– absence de pratique d'évaluation de la formation rendant complexe l'objectivation des effets – discours sur la formation parfois faiblement formalisé ;
rapport avec le commanditaire	– soutien réduit des comités de pilotage dans une logique de résolution des problèmes empiriques – forte contrainte avec la réalisation d'un nombre conséquent de monographies d'entreprise (entre 30 et 40)

Enfin, dans un dernier mouvement (partie 3), la recherche a porté sur le repérage et la compréhension des principaux marqueurs d'une institutionnalisation inachevée, sinon fragile du dispositif d'évaluation. L'examen des usages et des retombées du travail d'évaluation a ainsi pointé le caractère singulièrement incomplet du dispositif d'évaluation, cantonné au rôle de maître d'ouvrages d'études. L'instance d'évaluation n'a pas constitué un lieu où, par la délibération, des conclusions (constats partagés, avis, résolutions) sont tirées des matériaux reçus (rapports finaux, synthèses, monographies). Ce constat n'est cependant pas étonnant dans la mesure où les partenaires sociaux ont tenu à conserver la maîtrise de la formulation de leurs propres jugements évaluatifs. En contrepartie de ce choix, les membres de l'instance ont concentré leurs efforts sur ce qui précède l'évaluation et sur son déroulement et beaucoup moins sur ses suites. La commande d'évaluation est restée l'enjeu crucial, avec l'hypothèse que, de la qualité des cahiers des charges et des équipes d'évaluation, dépend le succès de l'évaluation. En revanche, les autres moments de l'évaluation qui concernent la restitution et la communication de ses résultats, ainsi que leurs usages ont occupé une place secondaire dans les réflexions et les modes d'organisation.

Si les partenaires sociaux ont gardé la responsabilité du jugement évaluatif, il semble cependant que leur instance politique n'a pas constitué un espace favorisant sa formulation et son utilisation dans la préparation des jugements décisionnels. La délibération autour des informations évaluatives est restée secondaire dans un agenda politique paritaire « saturé » en raison de son imbrication croissante à la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Cette mise en retrait du jugement d'évaluation trouve également sa justification dans le contenu des évaluations, dont les savoirs se sont révélés davantage rétrospectifs et descriptifs plutôt que prospectifs et pragmatiques. Les critiques ont souvent porté sur leur caractère « dépassé », voire « peu opérant », des savoirs engendrés, jugés en « décalage » par rapport aux préoccupations du moment. D'autres dimensions ont par ailleurs freiné l'appropriation des résultats, comme la capacité réduite de certains syndicats de salariés et d'employeurs à retraduire en termes revendicatif les savoirs évaluatifs, faute de moyens, de temps et de compétences. La réticence également des partenaires sociaux à assumer collectivement la responsabilité des résultats, en déléguant celle-ci soit aux experts ou bien aux équipes d'évaluation mandatées, a limité cette appropriation.

Si les effets directs de l'évaluation sur les politiques paritaires de formation professionnelle sont donc difficilement cernables au plan décisionnel, il ne faut pas pour autant conclure de leur inexistence. Cette recherche a montré que les apports de l'évaluation étaient plutôt diffus et indirects. Ainsi, des retombées heuristique, pragmatique et politique ont été repérées. À défaut d'avoir été une « institution de cogitation » (Leca, 1993), le dispositif d'évaluation a constitué un véritable espace de socialisation à la pratique de l'évaluation. Des dynamiques d'apprentissage individuel et collectif ont découlé du travail collectif accompli. Des modes de coopération spécifiques y ont vu le jour, des compétences de nature technique et méthodologique ont été acquises, en outre, des catégories cognitives communes se sont construites, dans la façon de concevoir notamment la pratique de l'évaluation par rapport à d'autres activités relevant davantage du contrôle (audit) ou du suivi (enquête). Certains acteurs engagés dans la démarche ont pointé leur meilleure maîtrise des ressources informationnelles à caractère scientifique, renforçant ainsi l'exercice de certains mandats syndicaux. D'autres ont souligné l'apport de l'évaluation pour la négociation collective, mettant en avant son usage dans la définition de ses enjeux (Medef) et l'élaboration des propositions revendicatives (FO). Enfin, la contribution de l'instance d'évaluation dans le lancement et le pilotage du dispositif d'enquête longitudinal « Défis »

a soutenu une dynamique de recomposition de l'appareil statistique français dans le domaine de la formation professionnelle.

Les effets d'apprentissage induits par la pratique de l'évaluation n'ont donc pas été négligeables pour les acteurs de la négociation collective. Toutefois, les changements institutionnels et les dynamiques collectives du champ de la formation professionnelle ont fragilisé le dispositif d'évaluation. Suite la réforme de 2014, les instances paritaires interprofessionnelles ont connu une redéfinition de leur champ d'intervention et de leur mode d'organisation. D'un côté, les partenaires sociaux ont procédé à la refondation de leur organe politique, en substituant un COPANEF au CPNFP désormais reconnu par le code du travail. L'élargissement des missions aux politiques de l'emploi, ainsi que la révision des règles de financement du paritarisme (« fin du préciput formation ») ont induit la mise en place d'une nouvelle organisation de travail, impliquant une mobilisation plus importante des ressources (financières, logistiques, humaines) du FPSPP. De son côté, l'organisme de gestion a connu un renforcement de ses missions en termes de régulation des fonds mutualisés et de mise en œuvre de la réforme. Cette transformation a conduit à une réorganisation de la structure au profit d'une accentuation de sa capacité d'auto-évaluation (conception, pilotage, réalisation). Une mission d'évaluation *ad hoc* a ainsi été créée, dans le but notamment de satisfaire aux nouvelles exigences de contrôle (rapport au Parlement), d'étude et d'évaluation définies par l'Etat et les partenaires sociaux (convention cadre 2015-2017). Dans ce contexte de recomposition, l'ANI de décembre 2013 a également redéfini le statut (groupe technique paritaire), la composition (règle du non cumul) et le champ des missions du CNEFP (nouvelles missions). Cependant, alors que ces nouvelles dispositions devaient conforter la légitimité du dispositif d'évaluation, elles ont eu plutôt tendance à accroître la contradiction entre ses objectifs assignés et ses moyens concrets. Plusieurs controverses ont mis au jour les tensions relatives à la question des ressources et des responsabilités du dispositif d'évaluation vis-à-vis de l'organisme de gestion. De façon plus large, ces tensions ont révélé les difficultés d'une gouvernance paritaire « bicéphale », scindée entre un « paritarisme d'orientation » (COPANEF) et un « tripartisme de gestion » (FPSPP). Le dispositif d'évaluation a pâti d'un déficit de régulation entre ces deux niveaux, les décisions du premier se voyant parfois rediscutées, sinon contestées par le second. Compte-tenu de ces effets de concurrence, de nouvelles coordinations ont été mises en place afin de réguler leurs rapports. Des procédures communes ont été adoptées notamment dans

une logique de mutualisation des travaux d'étude et d'évaluation relevant du tripartisme (FPSPP) et du paritarisme (COPANEF, COPAREF, CNEFP, COC). Dans cette perspective, une démarche de définition partagée des programmes de travail et de leur mise en œuvre (appels d'offres, pilotage) s'est mise en place (protocole de coopération). Si ce « rapprochement » organisationnel a posé les jalons d'une politique d'évaluation commune au COPANEF et au FPSPP, cette politique a cependant questionné la pérennité du CNEFP, en laissant ouverte la possibilité d'une reprise en main de ses compétences fondatrices, comme la maîtrise de son agenda, le choix des équipes d'évaluation et le suivi méthodologique des travaux. Deux facteurs ont été mises en lumière pour expliquer cette fragilisation du dispositif d'évaluation. Le premier tient à un processus, lent mais progressif, de désengagement syndical du travail d'évaluation. Les organisations de syndicats de salariés et d'employeurs ont progressivement « déserté » leur instance d'évaluation, priorisant leurs efforts dans l'administration du FPSPP et la régulation politique du système. Le second résulte du retrait du Medef dans la régulation interne du dispositif. En 2015, l'instance d'évaluation a accusé le départ de son secrétaire général, perdant ainsi l'un de ses atouts stratégiques dans l'intermédiation avec les autres instances (politique, gestionnaire). Ce renoncement a reflété le désintérêt du nouvel exécutif patronal à l'égard du dispositif d'évaluation. En définitive, bien que défini au démarrage comme un instrument de la gouvernance paritaire, le dispositif d'évaluation s'est retrouvé en marge des lieux de décision gestionnaire et politique. Au bout de quelques années, l'engagement des organisations syndicales et patronales s'est essoufflé. Leur participation aux séances s'est fortement limitée. Seul un petit nombre de « convaincus » a continué à se mobiliser et à assurer une intermédiation occasionnelle avec les autres instances. L'activité a eu tendance à se resserrer sur la contribution des experts et du secrétariat technique, multipliant les efforts pour assurer sa pérennité.

Bibliographie

A

ADAM Gérard, REYNAUD Jean-Daniel. *Conflits du travail et changement social*, Paris, PUF.1978.

ADAM Gérard, *La refondation sociale à réinventer*. Editions Liaisons, 2000,143p.

ANDOLFATTO, Dominique, LABBE Dominique, Le financement des partenaires sociaux après la loi Sain du 5 mars 2014, Droit social, n°3, mars 2017, pp. 255-264.

AGAMBEN, Giorgio. *Qu'est-ce qu'un dispositif ?* Paris : Payots & Rivages, 2007,

AGOSTINO (d') Alexandra, DELANOË Anne, Les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications : des outils pour agir. Bref n°297.2, mars 2012, 4p.

ALTER, Norbert. (dir.). *Sociologie du monde du travail*. Paris : Presses universitaires de France, 2006.

AMAT, Françoise. Gouvernance de la formation professionnelle et évaluation : qu'en feront les acteurs ? *Pour*, n°7, 2010 pp.163-168.

AMBLARD, Henri, BERNOUX, Philippe, LIVIAN, Yves-Frédéric, HERREROS, Gilles. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations.* [3ème édition], Seuil, Paris, 2005.

AMOSSE Thomas, FLOCCO Gaëtan, LEFEVRE Josette, PERNOT, Jean Marie, PETIT, Héloïse REY Frédéric, TALLARD Michèle, TUCHSZIRER Carole, VINCENT Cathérine. *Les organisations patronales. Continuités et mutations des formes de représentation du patronat*, Cee / Ires, 2012, numéro 70, février.

ANDOLFATTO, Dominique, LABBÉ, Dominique. La transformation des syndicats français. Vers un nouveau « modèle social ? *RFSP*, vol.56.n°2, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, pp.281-297,

ANDOLFATTO, Dominique (dir.). *Les syndicats en France.* 3ème édition, Paris : La documentation Française, 2013.

ARGYRIS Chris. Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel. Interéditions, Paris, 1995. 330p.

ARSEGUEL, Albert. Loi du 20 août 2008 : représentativité syndicale et paysage syndical français. Dans : ALLOUCHE, J. *Encyclopédie des Ressources Humaines. Théories, instruments, méthodes, auteurs*. Vuibert. 3ème édition, 2012, pp. 1248-1258.

APROBERTS Lucy. *Le paritarisme, institutions et acteurs*, numéro spécial, Revue de l'IRES, n°24. Numéro spécial (printemps-été 1997).

B

BALANDIER, Georges (dir.). *Ce qu'évaluer voudrait dire*, CIS,Vol. CXXVIII-CXXIX, Paris : Presses universitaires de France, 2011,

BALMARY, Dominique, AMAT, Françoise, GAUTIER, Jérôme. La gouvernance de la formation professionnelle continue dans la loi du 24 novembre 2009, *Pour*, 2010, numéro 207, pp.169-171.

BARBIER, Jean-Claude. Evaluation des politiques publiques et légitimation des réformes de protection sociale en France, un paysage en profonde transformation (1987-2007), Les journées du réseau RT6, Politiques sociales, solidarités, protection sociale, de l'AFS et du laboratoire PACTE, Grenoble, 17-18 janvier 2008, 25p.

BARBIER, Jean-Claude. Eléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France, *RFAS*, 2010, numéro 1-2, pp.25-49.

BARBIER Jean-Claude, Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques, Revue *Politiques et Management public*, Vol.31/1, janvier-mars, 2014. p.13-30.

BARBIER Jean-Marie. *L'évaluation en formation*, Presses universitaires de France, Paris, 1985.

BARTHELEMY Jacques., CETTE Gilbert. *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique*, Rapport au Conseil d'Analyse Economique, Paris, 2010.

BARTHELEMY Jacques. Les accords nationaux interprofessionnels, *Droit social*, mai 2008, numéro 5, pp. 566-570.

BARTOLI Jean-Raphaël, MERIAUX Olivier. L'évaluation « par le bas » des politiques régionales de formation : un renouvellement des pratiques d'évaluation ? *Actualité de la formation permanente*, septembre-octobre 2006, numéro 204, pp.9-12.

BASLE Maurice, DUPUIS Jérôme, Le GUYADER Sylviane (éd). *Evaluation, Action publique territoriale et collectivités.* Tome 1, L'Harmattan, Logiques Publiques, Paris, 2003. 340p.

BATTESTI, Jean-Pierre, BONDAZ, Marianne, MARIGEAUD, Martine, DESTAIS, Nathalie. *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales. Guide*. IPA, IGF, IGAS. Documentaire Française, Paris, 2012, 58p.

BEAUD, Stéphane, WEBER, Florence. *Guide de l'enquête de terrain.* 4ème édition augmentée. Paris : La Découverte, 2010, 335p.

BECKER, Howard S. *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales.* Paris : La Découverte, 2002.

BEDECARRATS, Florent, GUERIN, Isabelle, ROUBAUD, François. L'étalon-d 'or des évaluations randomisées : du discours de la méthode à l'économique politique, *Revue Sociologies Pratiques*, 2013, numéro 27, pp. 107-122.

BEDUWÉ, Catherine, BEDIN, Véronique, CROITY-BELZ, Sandrine. *Evaluation formation emploi: un chantier pluridisciplinaire.* L'Harmattan, Paris 2014. 283p.

BEL, Maïten, MEHAUT, Philippe., MÉRIAUX Olivier. *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris : L'Harmattan, Logiques Politique, 2003.

BERILLE, Luc, PILLARD, Jean-François. Le développement de la culture du dialogue social en France, CESE, mai 2016.

BERREBI-HOFFMANN, Isabelle., LALLEMENT Michel., (dir.). A quoi servent les experts ? *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009, volume 127, Paris.

BERTHET, Thierry, RICHARD, Antoine. Atouts et faiblesses de l'évaluation de l'action publique régionale de formation. Evaluation partenariale et gouvernance territoriale. Dans : S.F.E. *L'évaluation des politiques publiques à l'épreuve des territoires*. *IIIème journées françaises de l'évaluation*. Paris : L'Harmattan, 2001, pp. 251-277.

BERTHET, Thierry. Evaluation dans la relation formation emploi et science politique : non-objet et vrai sujet. Dans : BEDUWE, C, BEDIN, V, CROITY-BELZ, S. *Evaluation Formation Emploi » Un chantier pluridisciplinaire*. Paris : L'Harmattan, 2014, pp. 56-70.

BERTON, Fabienne, GERME, J-F. (1997), Evaluation de la qualité de la formation professionnelle dans les politiques publiques, Département travail et entreprise, Centre de recherche sur la formation, CNAM.

BERTON, Fabienne, Le système français de formation professionnelle continue, le paradoxe de l'initiative individuelle. Dans Guyot J.-L. et al., *La formation professionnelle continue.* De Boeck Supérieur « Economie, Société, Région », 2005, p.65-88.

BESUCCO Nathalie, TALLARD Michèle, L'encadrement collectif de la gestion des compétences : un nouvel enjeu pour la négociation de branche ? *Sociologie du travail*, n°41, pp.123-142.

BETHOUX, Elodie, JOBERT, Annette. Négocier sur l'emploi pour le sécuriser ? L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 en perspectives. *L'OURS*, 2013, Hors-série n°62-63, p. 129- 146.

BETHOUX, Elodie, DUPUY Camille, JOBERT Annette. Du travail de négociation au métier de négociateur ? Evolution des pratiques de négociation collective et professionnalisation syndicale en France et au Québec. Communication au XVIème JIST – CNAM, Paris, 9-11 juillet 2018. 18p.

BÉTHOUX, E, KOSTER, J-V, MONCHATRE, S, REY, F, TALLARD, M., VINCENT, C. *Emploi, formation, compétences : les régulations de la relation salariale en questions*. Toulouse : Octares, 2013.

BEVORT, Antoine, GIRAUD, Olivier. Démocratie et négociations : tensions, mutations, recompositions, *Négociations*, n°21, 2014, pp. 5-11.

BEVORT Antoine, JOBERT Annette. *Sociologie du travail : les relations professionnelles*. Armand Colin, Paris, 2008

BEZES Philippe. *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française* (1962 – 2008). PUF, Paris, 2009, 519p.

BIÉTRY, Franck. *Les partenaires sociaux. Quelle stratégie syndicale pour quel dialogue social ?* Management & société, Paris2007. 367p.

BLONDEL, Frédéric. L'aggiornamento de l'évaluation dans le champ de l'action publique : entre raison gestionnaire et exigence démocratique. *Eres « Nouvelle revue de psychosociologie »*, 2009, numéro 8, pp. 71 -87.

BORENFREUND Georges, SOURIAC Marie-Armelle. Les rapports de la loi et de la convention collective : une mise en perspective. Droit social, n°1, janvier 2003, pp.72- 85.

BOUDON, Raymond. *L'art de se persuader, des idées douteuses, fragiles ou fausses*. Paris : Fayard, 1990,

BOURDIEU, Pierre. *Science de la science et réflexivité.* Cours du collège de France, Editions Raisons d'agir, Paris 2001.

BOURGUIGNON, F, SPADARO, A. Les modèles de micro simulation dans l'analyse des politiques de redistribution : une brève présentation. *Economie & Prévision*, 2003, numéro 160-161, pp.231-238

BOURQUE, Reynald., THUDEROZ, Christian. *Sociologie de la négociation*. PUR, Nouvelle édition, 2011, 272p.

BOURQUE, Reynald. Négocier est un métier, un vrai métier, et cela s'apprend ! Entretien avec Claude Rioux. Négociations 2012/1, n°17, pp. 101-121.

BOUSSARD, Valérie, MAUGERI Salvatore. (dir.). *Du politique dans les organisations. Sociologies des dispositifs de gestion.* L'Harmattan, Logiques Sociales, Paris, 2003.

BRACONNIER, Patrice., CAUQUIL, Guy. (coord.). *L'évaluation des politiques publiques. Le développement d'une nouvelle culture.* Mayenne, SCEREN – CNDP, 2010,

BROCHIER Damien, VERDIER Éric. Contractualisation de l'action publique et critères de performances dans le domaine de la formation continue : un lien problématique. Politiques et management public, vol.17, n°3, pp.129-149.

BRUCY, Guy, CAILLAUD, Pascal., QUENSON, Emmanuel., TANGUY, Luci. *Former pour réformer. Retour sur la formation permanente (1945-2004).* La Découverte, Paris, 2007, 272p.

BUNEL Jean, SAGLIO, Jean. *L'action patronale. Du CNPF au petit patron*. Paris : Presses universitaires de France, 1984.

C

CAHUC, Pierre, KRAMARZ, Francis. *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, La documentation Française, 2005 décembre.

CAHUC, Pierre, ZYLBERBERG André. *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, document Centre d'Observation Economique de la CCIP, 2006.

CALLON, Michel. Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc*, L'Année sociologique*, 1986, n°36, pp.169-207.

CALLON, Michel, LASCOUMES, Pierre, BARTHES Yannick. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.* Paris : Seuil, 2001,

CARLE, Jean-Claude, SEILLIER, Bernard. *Sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, rapport d'information, Sénat, 2007, numéro 365, juillet.

CARLE, Jean-Claude. (2009). *Rapport relatif l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.* Sénat, rapport n°618, déposé le 16.09.2009.

CARRE, Philippe. *L'apprenance. Vers un nouveau rapport au savoir*. Paris : Dunod, 2005.

CASTEL Robert. L'expert mandaté et l'expert instituant. Actes du colloque du centre de recherche et d'études sociologiques appliquées de la Loire, Saint-Etienne, 1985, pp. 81-92.

CHANUT Véronique. L'évaluation. Affaire d'Etat ou question d'organisation ? *Politiques et Management public*, vol.20 n°4, 2002, pp.1-32.

CHAUVIERE Michel. Esquisse d'une sociologie critique de la nouvelle norme d'évaluation, *RFAP*, n°148, 2013, p.953-966.

CHERON, Arnaud. Le contrat unique : un outil de sécurisation des parcours professionnels ? *Edhec. Position Paper*, 2007a, 16 p.

CHERON, Arnaud. « Faut-il subventionner la formation professionnelle des séniors ? ». *Edhec. Position Paper*, 2007b, 15 p.

CHERON, Arnaud. L'évolution de la formation professionnelle continue : une perspective internationale. *Edhec. Position Paper*, 2011, 27 p.

CHERON, Arnaud. De la modulation des subventions à la formation continue des salariés. *Edhec. Position Paper*, 2012, 27 p.

CHIAPELLO, Ève, GILBERT, Patrick. *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris : La Découverte, 2013,

CHOCHARD, Yves. Et si on évaluait le rendement de la formation en entreprise sur la base des compétences développées par le personnel ? Présentation d'une nouvelle approche. *UQAM, Bulletin de l'Observatoire compétences-emplois*, 2010, volume 1, numéro 2, pp.

CNEFP. Rapports d'activité, Paris, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

COGNARD, Etienne. Intégration européenne et déclin du néo-corporatisme. Un renversement de perspective à la lumière des accords collectifs sur la formation continue. *Revue de la Régulation* [En ligne], n°14, 2013, 2ème semestre.

COLAS, Dominique (dir.). *L'Etat et les corporatismes.* PUF, Paris, 1988.

COLOMB, Fabrice. *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique.* PUR, Res Publica, Rennes, 2012. 226p.

CONSEIL D'ANALYSE DE LA SOCIETE. *Les nouveaux défis du syndicalisme*, La Documentation Française. Paris, 2007. 112p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION. *Petit Guide de l'évaluation*, La Documentation Française, Paris, 1996.

COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno. La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance, dans Jacques COMMAILLE et Bruno JOBERT (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 11-32.

COUPET, Maylis, TARDIEU, Christophe, DELATTRE, Cyril, MASSE, Alexis, DOLE, Philippe. *La gestion financière des organismes paritaires des collecteurs agréés et du fonds*

unique de péréquation. Rapport IGF / IGAS, numéro 2009-M-073-01, La documentation française, novembre. 2009. 238p.

COUR DES COMPTES. *La formation professionnelle tout au long de la vie.* La Documentation Française, coll « Rapports Publics », Paris, octobre 2008.

CPNFP. Bilan de l'ANI du 5 décembre 2003. Ambroise Bouteille et associés, KPMG, Jacques Barthélémy & Associés, Paris, 2008.

CRISTOFALO Paula, L'institutionnalisation d'une fonction d'expertise et de conseil auprès des élus du personnel, *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. 126, n° 1, 2009.pp. 81-98.

CRISTOFALO Paula. Des « outils » aux « partenaires » de l'action. La CFDT et les experts auprès des IRP. dans : Guillaume C. (dir.) La CFDT sociologie d'une conversion réformiste. PUR, Rennes, 2014. pp.217-235

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard. *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective.* Paris : Editions du Seuil, 1977, 500p.

CROZIER, Michel. Sociologie du syndicalisme. Dans : Friedmann, Georges, Naville Philippe. *Traité de sociologie du travail*, Tome 2. Paris : Armand Colin, 1962,

CROZIER, Michel. Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement. Fayard [2ème édition], Paris, 1991, 310p.

D

DARES (coord.) *L'information statistique sur la participation des entreprises à la formation continue : état des lieux et évolutions possibles*. Rapport du groupe de travail CEREQ, DARES, DGEFP, DGI, DRTEFP, doc d'études, n°49. Paris, août 2001, 86p.

DELMAS, Corinne. *Sociologie politique de l'expertise*. Paris : La Découverte, 2011,

DEL REY, Angélique. *La tyrannie de l'évaluation*. Paris : La Découverte, 2013,

DESROSIERES, Alain. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique.* Paris : La Découverte, 2010,

DORGERE, Frédérique. Un observatoire des transitions professionnelles des salariés en CIF. Dans *Education permanente*, hors-série AFPA, n°3, *Les transitions professionnelles en questions*. 2012.pp.127-137.

DREANO, Bernard. Le contrôle des organismes collecteurs. *Droit social*, n°12, 2008, pp. 1222-1224

DUBAR, Claude. *La formation professionnelle continue*. La Découverte, [5ème édition], Paris, 2004.

DUBOIS, Jean-Marie, MARION-VERNOUX, Isabelle, NOACK, Edmond. Le dispositif d'enquête DEFIS : un nouveau regard sur la formation en entreprise. *Céreq*, 2016, bref, numéro 344, 2016. pp.

DURAN Patrice. Les ambigüités politiques de l'évaluation, Revue *Pouvoirs*, n°67, 1993. p.138-149

DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. L.G.D.J., Paris 2009.

E

ELIAS, Norbert. *Qu'est-ce que la sociologie* ?.La Tour d'Aigues : Edition de L'Aube, 1991,

ENLART, S. La conception des dispositifs de formation, parent pauvre de l'ingénierie ? Dans : Barbier J.-M, Bourgeois E, Chapelle, G, Ruano-borbalan, J.-C. (dir.). *Encyclopédie de la formation*. Paris : Presses Universitaires de France, 2009, pp. 493-506.

ENLART, S, FOTIUS, P. Evaluer l'efficacité et l'efficience pédagogiques pour analyser les processus d'apprentissage. Dans : Santelmann P. *Evaluer et certifier en formation professionnelle*. *Education permanente*, 2016, Hors-série AFPA, pp.153-161

ENGELS, X, MEYER, J-L. Evaluer les « bonnes pratiques ». Réflexions à partir des politiques françaises de retour à l'emploi dans le secteur non-marchand. *Observatoire de la société britannique*, 2006, numéro 2, pp. 103-120

F

FABRE, A, LEFRESNE, F, TUCHSZIRER, Carole. L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation. *Revue de l'OFCE*, 2008, numéro 107, pp. 5-28

FALISE, F. *L'action de la Fédération Française du Bâtiment dans le champ de la formation professionnelle*. Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Nantes. 2010. 256p.

FAYOL, F. Expertise et démocratie, *Cadres CFDT*, 2009, numéro 433, janvier, pp.

FERRACCI, Marc. *Evaluer la formation professionnelle*. Paris : Presses de Sciences Po, 2013,

FLEURY, Nicolas. L'évaluation des politiques publiques. Retour sur l'expérience françaises et les conceptions syndicales. *Centre d'études et de prospective du Groupe Alpha*, octobre 2011. 45p.

FOUQUET, Annie. L'évaluation des politiques publiques : Etat(s) de l'art et controverses. *Revue française d'administration publique (RFAP)*, 2013, numéro 148, pp. 835-847.

FPSPP. Rapport d'activité, Paris, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018

FPSPP. Rapport au Parlement, Paris, 2016,2018.

FPSPP. *L'impact du congé individuel de formation. Une première évaluation nationale*. Synthèse des résultats de l'enquête réalisée par IPSOS sur les parcours achevés en 2009. Paris, 2010.

FRETIGNE, Cédric. *Ce que former des adultes veut dire*. EPU, Paris, 2013, 94p.

FREYSSINET, Jacques. Lieux de production et lieux de formation : Mutations économiques et stratégies sociales, *Convergences*, Etudes offertes à Marcel David, 1991, pp. 148-172.

FREYSSINET, Jacques. L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation. *Formation / Emploi*, numéro 101, 2008, pp. 199-212.

FREYSSINET, Jacques. *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation.* Paris : Liaisons / Centre d'études de l'emploi, 2010.

FREYSSINET, Jacques. Les négociations collectives et les politiques publiques face aux « conséquences sociales » de la crise économique. Paris, *OFCE*, 2010, pp. 82-120.

FREYSSINET, Jacques. Un intense renouveau de la négociation interprofessionnelle en France, Les cahiers n°43, *Lasaire*, Paris, 2011.

FREYSSINET, Jacques Négociations interprofessionnelles et crise économique, *IRES*, numéro 69, 2011, pp. 33-67.

FREYSSINET, Jacques. Les négociations collectives : contenus, niveaux et périmètres. Note n°28, *Lasaire*, Paris, 2012.

FREYSSINET, Jacques. La « feuille de route sociale », le dialogue social et l'emploi : un premier bilan au début de 2013, Note Lasaire n°29, février 2013, 46p.

FRIEDBERG, Erhard. L'analyse sociologique des organisations, *Revue Pour*. Nouvelle édition Paris : L'harmattan, 1988,

FRIEDBERG, Erhard. *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée.* [2ème édition]. Seuil, Paris, 1997.

G

GARCIA, Sandrine, MONTAGE, Sabine. Pour une sociologie critique des dispositifs d'évaluation. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, numéro 189, pp. 4-15.

GASSERT, Edine. La négociation collective comme objet d'évaluation. Chronique d'une pratique émergente dans le champ de la formation professionnelle. *Chronique du Travail*, 2017, numéro 6, janvier, pp. 100-117.

GASSERT, Edine. La formation professionnelle dans les TPE-PME : du référentiel évaluatif à son application dans le cadre des politiques paritaires, *Education Permanente*, Hors-série, juin, 2017, pp.31-40.

GATTAZ Pierre. *Y croire*. Débats publics. Lonrai, 2018. 196p.

GATTAZ Pierre. *La France de tous les possibles*. Débats publics. Lonrai, 2016, 204p.

GAUDIN Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, [2ème éd. Revue et augmentée].275p.

GAUDIN Jean-Pierre (2004), *L'Action publique. Sociologie et politique.* Presses de Sciences Po / Dalloz, Paris.350p.

GAZIER, Bernard. *Economie du travail et de l'emploi*. Dalloz, Paris, 1991, 435p.

GAZIER, Bernard. Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative. Dans : *Dares, Flexicurité et réforme du marché du travail. Travail et Emploi*, 2008, numéro 113, janvier – avril, pp. 117-128.

GAXIE, Danièle, LABORIER, Pascal. Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter. Dans : FAVRE, P, HAYWARD, J, SCHEMEIL, Y. *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca.* Paris : Presses de Sciences Po, 2003, pp.201-224

GILIBERT D, GILLET I. Revue des modèles en évaluation de formation : approches conceptuelles individuelles et sociales, *Pratiques Psychologiques*, 2010, numéro 16, pp.217-238

GIRAUD Baptiste. Le syndicalisme saisi par le management. Les conditions de production d'une expertise managériale de l'action syndicale au prisme de ses investissements diversifiés, *Politix*, 2007, numéro 3, pp.125-147.

GIRAUD, Baptiste, YON Karel, BEROUD, Sophie. Sociologie politique du syndicalisme. Armand Colin, 2018, 223p.

GRIGNARD, Marcel. *Le syndicalisme à un tournant... oser le changement* ! Bureau national CFDT, mai 2009, 32p.

GROSSMAN, Emiliano, SAURUGGER, Sabine. Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? *RFSP*, 2006, numéro 56, pp. 299-321

GROUX, Guy. Les syndicats, la loi, le contrat et l'histoire, *Revue Projet*, n° 315, 2010, pp. 26-33.

GUEGOT, Françoise. *Rapport d'information sur la formation tout au long de la vie,* commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Assemblée Nationale, 4 décembre 2008. 226p.

GUILLAUME, Cécile (dir.). *La CFDT. Sociologie d'une conversion réformiste*. *Pour une histoire du travail*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2014.

H

HABERMAS, Jürgen. *La technique et la science comme « idéologie »*. Tel n°161, Gallimard, n°161, Paris, 1990. 266p.

HALPERN Charlotte, LASCOUMES Pierre, Le Galès Patrick (dir.). L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets. Presses de Sciences Po, Paris, 2014. 528p.

HASSENTEUFEL, Patrick Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction, *Pouvoirs*, 1995, numéro 78, pp.155-168.

HASSENTEUFEL Patric. Sociologie politique : l'action publique. Armand Colin [2ème édition]. Paris.318p.

HEALY, A, VERDIER, E. Dispositif de connaissance et action publique en région : les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes. *Revue française de socio-économique*, n°5, 2010, pp.141-164.

HILLAU, Bernard, RICHARD, Antoine. Le renouvellement de l'expertise emploi-formation : une exigence pour la conduite de l'action publique territorialisée. Dans : Bel, M, Méhaut, P, Mériaux, O. (coord.). *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*. L'Harmattan, Logiques Politiques, Paris, 2003, pp. 207-228.

J

JACOB, Steve. L'accroissement du rôle de l'Etat et la mutation des savoirs experts. Perspective historique. Dans Jacob. S., Genard J.-L. *Expertise et action publique*. Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, pp.7-28.

JANY-CATRICE, Florence. *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*. Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires du Septentrion, 2012,

JOBERT, Annette. *Les espaces de la négociation collective, branche et territoires*. Toulouse : Octarès, 2000,

JOBERT, Annette, SAGLIO Jean. Ré-institutionnaliser la négociation collective en France, *Travail et emploi*, n° 100, 2004, p. 113-127.

JOBERT, Annette. Vers un renouveau du dialogue social en France ? *Esprit*, 2009, pp. 125-137

JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses universitaires de France, 1987,

JOBERT, Bruno. Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *RFSP*, 1992, numéro 2, pp. 219-234

JUGNOT, Stéphan. L'évaluation sous tension méthodologique, idéologique et politique : l'exemple de l'évaluation des effets sur l'emploi des 35 heures, *IRES*, 2013, numéro 2, document de travail,

K

KESSLER, Marie-Christine, LASCOUMES, Pierre, SETBON Michel, THOENIG, Jean-Claude. *Evaluation des politiques publiques.* L'Harmattan, Paris, 1998.

KÜBLER Daniel, MAILLARD (de) Jacques, *Analyser les politiques publiques*. PUG, Grenoble, 221p.

L

LABBÉ, Dominique, COURTOIS, Stéphane (eds.). *Regards sur la crise du syndicalisme*. L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 2001,221p.

LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES, Pierre. Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation. Rapport Sciences Po / LIEPP, mai 2013, 160p.

LACOUETTE – FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre. L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? *RFAP*, 2014, numéro 148, pp.859-875.

LALLEMENT, M, MÉRIAUX, O. Tout n'est pas contractuel dans le contrat… Relations professionnelles et action publique à l'heure de la « refondation sociale », *L'année de la régulation*, 2001, numéro 5, pp. 171-211

LALLEMENT, Michel. *Sociologie des relations professionnelles*. Nouvelle édition. Paris : La Découverte, 2008.

LALLEMENT Michel, ZIMMERMANN Bénédicte. Tous responsables ? Transformations du travail, métamorphoses de la responsabilité. *Sociologie du travail*, vol. 61, n°2, avril- juin 2019.

LASCOUMES, Pierre, SETBON, Michel. *L'évaluation pluraliste des politiques publiques*. Paris : Commissariat général du Plan, 1996,

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Politiques, 2004,

LATOUR, Bernard. La *science en action. Introduction à la sociologie des sciences*. Paris : Gallimard, 1989,

LENOIR, Hugues, MARAIS, Jean-Louis (dir.). *Syndicalisme et formation*, Paris, L'Harmattan, 1999,

LÊ, Jérôme. La mutualisation des fonds de la formation. Une redistribution vers les entreprises de moins de 20 salariés, portée essentiellement par la professionnalisation, *DARES. Analyses*, 2014, numéro 007, janvier, 9p.

LECA, Jean. Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation, *Revue française d'administration publique*, 1993, numéro 66, avril-juin pp. 185-196.

LESCURE (de) Emmanuel, VEZINAT Nadège (coord). La formation continue, entre droit personnel et injonction sociale. *Sociologies Pratiques.* n°37, octobre 2017. 145p.

LICHTENBERGER, Yves. Négociation sociale et construction d'acteurs complexes. Eloge du conflit et du compromis, *Négociations*, 2013, numéro 20, pp. 5-20.

LINDEPERG Gérard. *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne.* Rapport au Premier ministre. La documentation française. 2000, 320p.

LORIOL Marc. *La construction du social. Souffrance, travail et catégorisation des usagers dans l'action publique*. PUR, coll. « le sens social », 2012, 214p.

LUTTRINGER, Jean-Marie. Formation professionnelle tout au long de la vie et négociation collective. Droit social, n°5, mai 2004. pp.472-481.

LUTTRINGER, Jean-Marie. De l'art de légiférer en matière de formation professionnelle tout au long de la vie…, *Chronique*, numéro 20, mars 2009.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. Le nouveau temps du CIF : un congé sans absence, *Chronique*, 2009, avril, pp.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. L'ANI du 7 janvier 2009 : un grand pas vers l'autonomie conventionnelle, *Chronique*, 2010, numéro 18, janvier.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. Cause à l'autre. Contribution au débat sur le paritarisme, en hommage aux administrateurs des FAF, des OPCA et des OPACIF, *Chronique*, 2010, numéro 31, mars, pp.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, *Droit Social*, 2010, numéro 4, avril.

LUTTRINGER, Jean Marie, (coord.). *Sens et valeur ajoutée du paritarisme dans la formation professionnelle*. Semaine Sociale Lamy, Supplément, numéro 1434, 2010, 85p.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. La fabrique des OPCA : les relations entre accords de branche et OPCA, *Chronique*, numéro 48, février 2011a.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. La fabrique des OPCA : la gémellité des CPNE et des OPCA, *Chronique*, 2011b, n°47, mars 2011b.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. La fabrique des OPCA : du principe du paritarisme à son régime juridique, *Chronique*, numéro 45, avril 2011.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. La fabrique des OPCA : les Fongecif, un Trésor est caché dedans, *Chronique*, mai 2011

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. La fabrique des OPCA – Fin du cycle. Comme une occasion manquée, C*hronique*, janvier 2012.

LUTTRINGER, Jean-Marie, WILLEMS, Jean-Pierre. Comme une occasion manquée, *Chronique*, numéro 35, janvier 2012.

LUTTRINGER, Jean-Marie. Quelles seraient les conséquences juridiques d'un échec de la négociation de l'ANI formation professionnelle ? Aucune, ou presque… Ce qui ne préjuge en rien des conséquences politiques, C*hronique*, numéro 81, mars 2013.

LUTTRINGER, Jean-Marie. Actualité du droit de la formation : le paritarisme de gestion de la formation professionnelle, enjeu politique, *Droit social*, numéro 12, décembre. 2016.pp. 1024-1028.

M

MANSOURI-GUILANI Nasser. *Promouvoir une culture d'évaluation des politiques publiques.* Rapport de la Délégation à la Prospective et à l'évaluation des politiques publiques, CESE. Paris, juillet 2015.154p.

MARTUCELLI, Danilo. Critique de la philosophe de l'évaluation ». Dans : *Ce qu'évaluer voudrait dire. Cahiers internationaux de sociologie*. Paris : Presses Universitaires de France, n°128-129, 2010, pp. 27-52

MASSARDIER, Gilles, VERDIER, Éric. L'évaluation pluraliste dans l'action publique. *Espaces Temps*, 2005, numéro 89-90, p.79-86.

MATYKAZICK, Nicolas. *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels*. Thèse pour le doctorat de sciences politiques, Université Montesquieu – IEP Bordeaux, 2010, 406p.

MATYJASIK Nicolas. Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Emergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles, *RFAP*, n°148, 2013pp.907-921.

MEHAUT, Philippe VERDIER, Éric. Recomposition de l'action et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle. Dans : Duclos, L, Groux, G, Mériaux, O. Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales, *L.G.D.J.*, 2009, volume 19, pp. 201-216.

MÉRIAUX, Olivier. Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle, *IRES*, 1997, numéro 24, pp.191-208.

MÉRIAUX, Olivier. *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*. Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Grenoble II, IEP, 1999, 455p.

MERIAUX, Olivier. Les parcours professionnels : définition, cadre et perspectives, *Education permanente*, 2009, pp. 11-21.

MÉRIAUX, Olivier. *Etude sur le suivi et l'évaluation des Accords Nationaux Interprofessionnels*, *IRES*, juin 2015. 48p.

MERLE, Vincent. De l'éducation permanente à la formation tout au long de la vie, *Travail et emploi*, 2004, numéro 100, pp. 129-137.

MERLE, Vincent. La formation des adultes en France : une politique publique en devenir. Dans : Barbier J.-M., Bourgeois E., Chapelle G., Ruano-Borbalan. Encyclopédie de la formation, PUF, Paris, pp.179-202.

MESNIL du BUISSON Marie-Ange, DUPAYS Stéphanie, VINCENT Bruno. Evaluation des informations statistiques disponibles sur les politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue », rapport Tome 1, 2015-032R, IGAS, février 2016.78p.

METZGER, Jean-Luc. Apports et limites des théories de l'apprentissage organisationnel : le cas de la réforme permanente, *Formation Emploi*, 2002, numéro 77, pp.5-19.

MIAS, Arnaud. *Le travail des relations professionnelles. Connaissances et négociations.* Mémoire de Synthèse pour l'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Aix-Marseille, 2014. 428p.

MIAS Arnaud. Entre complexification et simplification du travail de négociation. L'ambivalence des pratiques de connaissance en entreprise. *Nouvelle revue de psychosociologie*, n°18, 2014, pp.42-51.

MIROCHNITCHENCKO, Katia, VERDIER, Eric. Contrat et action publique. Le cas de la formation professionnelle continue. *Travail et Emploi*, n°72, 1997, pp. 51-65.

MONCHATRE Sylvie, TALLARD Michèle. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France / Québec, dans Béthoux E., Koster J. - V., Monchatre S. Rey F. Tallard M., Vincent C., (Coord.), *Emploi, formation, coompétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?* Toulouse, Octarès, pp. 229-240.

MONNIER, Eric, DURAN, Patrice. Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques, *RFSP*, 1992, numéro 2, pp. 235-26.

MONNIER, Éric. *Evaluations de l'action des pouvoirs publics – Du projet au bilan,* Économica, 2e éd., 1992.

MOREL, Christian. La drôle de négociation, *Gérer et Comprendre*, 1991, numéro 22, 20p.

MOURIAUX, René. *Le syndicalisme en France*. 6ème édition. Paris : Presses universitaires de France, 2010.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 10ème édition. Paris : Presses universitaires de France, 2013.

MUSSELIN, Christine. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *RFSP*, 2005, volume 55, pp. 51-71

N

NIOCHE Jean-Pierre. De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques, *RFSP*, 1982, numéro 1, pp. 32-61

NIOCHE Jean-Pierre, Les trois paradigmes de l'évaluation des politiques publiques face à l'obligation de rendre des comptes et de rendre compte, RFAP, n°160, p.1227-1240

O

OFFERLE, Michel. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Montchrestien, [2ème édition], 1998, 158p.

OFFERLE, Michel. *Les patrons des patrons. Histoire du Medef*. Odile Jacob, Paris, 2013.

OFFERLE, Michel. Militer en patronat. Engagements patronaux et sociologie du militantisme, *Sociétés contemporaines*, n°98, 2015, p.79-106.

OGIEN, Albert. *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*. Versailles : Quae, 2013,

OGIEN, Albert. Qu'est ce qui fait valeur dans notre société ? Dans : Bocquet, B. (dir.). *La fièvre de l'évaluation*. Septentrion, Lille, 2016, pp. 23-34.

OULD-FERHAT, Laurence, GRANIER François (coord.). La sociologie sur commandes ? *Sociologies Pratiques*. n°36, mars 2018.

P

PASSERON, Jean-Claude. *Le raisonnement sociologique. Un espace non poppérien de l'argumentation.* Nouvelle édition revue et augmentée. Albin Michel, Paris, 2006,

PARISOT Laurence. *Besoin d'air*. Seuil. Paris, 2007, 152p.

PELISSIER, Jean, AUZERO, Gilles, DOCKES, Emmanuel. *Droit du travail*. 27ème édition. Paris : Dalloz, 2013,

PENISSAT Etienne. Quantifier l'effet 'pur' de l'action publique : entre luttes scientifiques et redéfinition des politiques d'emploi en France. Sociologie et sociétés, vol.43, n°2, 2011, p.223-247.

PEREZ, Coralie. *Evaluer les programmes d'emploi et de formation. L'expérience américaine*. Centre d'études de l'emploi, Dossier n°18, Paris, 2001,184p.

PERRET, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques.* Nouvelle édition. Paris : La Découverte, 2008, 120p.

PERY Nicole. *La formation professionnelle : diagnostics, défis et enjeux*, Livre Blanc, mars 1999.229p.

PODEVIN, Gérard (coord.). *Transformation des OPCA au fil des réformes récentes : vers un nouveau modèle économique ?* Céreq Etudes, n°18, juillet 2018.

PONS Xavier. *Evaluer l'action éducative*. PUF, Paris, 194p.

POTTIEZ, Jonathan. *L'évaluation de la formation. Piloter et maximiser l'efficacité des formations*. Dunod, Paris, 2013

Q

QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. *Manuel de recherche en sciences sociales*, 2ème édition entièrement revue et augmentée. Paris : Dunod, 1995,

R

RAY Jean-Emmanuel, Les sources de la loi du 31 janvier 2007, Droit social, n°5 mai 2010, pp.496- 503.

REMY, Stéphane. La régulation du marché de la formation par l'Etat et par les financeurs privés et publics, *Droit social*, décembre 2016, numéro 12, pp. 1000-1005.

REYNAUD, Jean-Daniel. *Les syndicats en France*, Tome 1, Le Seuil, Paris, 1980.

REYNAUD, Jean-Daniel. Nature et rôle de la convention collective dans la France actuelle, *RFS*, 1978, numéro 19 /2, pp.171-194.

REYNAUD, Jean-Daniel. La négociation et la règle, *Pouvoirs*, 1980, pp. 51-60.

REYNAUD, Jean-Daniel. *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin, 1989,

REYNAUD, Jean-Daniel. La négociation, l'accord, le dispositif. Dans : Terssac (de) G.(dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. La Découverte, Paris, 2003.

RICHARD Antoine., VERDIER Eric. Evaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité application à la décentralisation de la formation des jeunes. Congrès A.F.S.E Session « Evaluation et méthodes d'évaluations des politiques publiques ». Document de travail, L.E.S.T. – CNRS, septembre 2002.

RICHARD, Arnaud, GERMAIN Jean-Marc. *Rapport d'information sur le paritarisme*. Assemblée Nationale, n°3829, 8 juin 2016, 342p.

ROUAUD, Pascale, SULZER, Emmanuel. Les démarches d'évaluation en question. *Bref, Céreq*, numéro 281, janvier 2011, 4p.

S

SAINTIGNON (de), Pierre, VILCHIEN Danielle, DOLE, Philippe P, GUEDJ, Jérôme. *Evaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, OPACIF & FAF).* IGAS, Rapport de synthèse, La Documentation Française, 2008, p110.

SALAIS, Robert. Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes. Informations sociales, *CNAF*, 2011, pp. 60-70.

SAPIRO, Gisèle. Modèles d'intervention politique des intellectuels. Le cas français, *Actes de la recherche en sciences sociales*, numéro 176-177, janvier 2009, pp.8-31.

SANTELMANN, Paul. *La formation professionnelle, nouveau droit de l'homme ?*. Paris : Gallimard, 2001.

SANTELMANN, Paul (coord.). *Politiques de l'emploi et formation.* Education Permanente. Dossier, n°213, décembre 2017. 237p.

SCHÖN Donald A., ARGYRIS Chris. *Apprentissage organisationnel : Théorie, méthode, pratique*, DeBoeck Université, Paris, 2002. 380p.

SCHWARTZ, Olivier. L'empirisme irréductible, postface de Anderson N. (1923), *Le Hobo. Sociologie du sans-abri. Paris :* Nathan, Essais & Recherches, 1993, pp. 265-308

SCHWARTZ, Bertrand. *Moderniser sans exclure*. Paris : La Découverte, Essais, 1997

SÉCHAUD, Fred, LABRUYÈRE, Chantal, MAHLAOUI Samira, ROUSSEAU, Michel. Le mandataire social : l'alliage du représentant syndical et du technicien. *CEREQ, Bref*, n°330-2, juin 2012, 4p.

SEILLIÈRE, Ernest-Antoine. *Qu'est-ce que le MEDEF* ? La Flèche, L'information citoyenne, L'Archipel, 2005,

SIMHA Jules. *Les expérimentations sociales en France. Une sociologie de l'évaluation des politiques publiques.* Thèse pour le doctorat de sociologie. Paris Ouest Nanterre. 2015. 479p.

SOULARD, Christophe. *Syndicats.* Gnos, Ellébore, 2006.

SOURIAC, Marie-Armelle, L'articulation des niveaux de négociation. Droit social, n°6, juin 2004, pp. 579-589.

SPENLEHAUER, Vincent. *L'évaluation de politique. Usages sociaux. Trois études de cas d'évaluation*. L'Harmattan, Logiques politiques, 1995, Paris

SPENLEHAUER, V (2016), La (f)utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises, Liepp working paper, p.1-22.

STRAUSS, Anselm. *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*. Paris : L'Harmattan, 1992,

SUPIOT, Alain. Un faux dilemme : la loi ou le contrat ? *Droit Social*, 2003, numéro 1, pp. 59-71.

SUPIOT, Alain. La loi Larcher ou les avatars de la démocratie représentative. Droit social, n°5 mai 2010, pp. 525- 532.

T

TALLARD Michèle, Politique publique de formation et renforcement des acteurs sociaux. L'exemple de la politique contractuelle de formation, dans P. Auvergnon, P. Martin, P. Rozenblatt et M. Tallard (coord.), *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Syllepse, 1998. pp. 310-321.

TALLARD, Michèle. *Action publique et régulation de branche de la relation salariale*. L'Harmattan, Logiques politiques. Paris, 2004, 246p.

TALLARD, Michèle. La formation professionnelle continue, une catégorie de la négociation interprofessionnelle encore pertinente ? *IRES*, n°63, 2011, pp. 111-137

TALLARD, Michèle, VINCENT, Catherine. Continuité et mutations de la régulation paritaire en France. Eléments pour une analyse des stratégies patronale, *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail (REMEST)*, 2014, volume 9, numéro 1. pp. 95- 116

TALLARD, Michèle. Entre politiques paritaires et pratiques de formation : le temps de l'évaluation, *Hors-série, Actes de la journée d'études du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle*, juin 2017, pp.

TANGUY, Lucie. (dir.). *L'introuvable relation formation / emploi. Un état de la recherche en France.* Paris : La documentation française, 1986,

TERSSAC Gilbert. de. Travail d'organisation et travail de régulation, in G. de Terssac (dir.), *La Théorie de la régulation sociale* de J.-D. Reynaud : débats et prolongements, Paris, La Découverte, 2003. p. 121-134.

TERSSAC (de), Gilbert. (dir.). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, Débats et prolongements.* Paris : La Découverte, 2003.

THEVENOT, Laurent. Les investissements de forme. Dans : Thevenot L. (ed.). *Conventions économiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 1986, pp. 21-71.

THOENIG, Jean-Claude. L'évaluation en actes : leçons et perspectives, *Politiques et management public*, 2002, volume 20, numéro 4, pp. 33-50

THUDEROZ, Christian. Le problème du compromis, *Négociations*, n°20, 2013, pp. 95-111.

TIXIER, Pierre-Eric. Les mutations de la négociation collective. Le cas de la France, *Négociations*, 2007, numéro 8, pp. 103-119.

TOURMEN Claire (dir.). Apprendre à évaluer. Education Permanente. Dossier n°208, septembre 2016. 181p.

TRÉPOS, Jean-Yves. *La sociologie de l'expertise*. Paris : Presses universitaires de France, 1996,

TUCHSZIRER, Carole. Les figures patronales dans le kaléidoscope de la formation professionnelle, *CEE*, numéro 90, Connaissance de l'emploi, mars 2012.

V

VATIN, François (dir.). *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*. Nouvelle édition revue et augmentée. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, 2013,

VARONE, Frédéric, JACOB, Steve. Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif, RIPC, DeBoeck Supérieur, Vol.11,p. 271-292.

VERDIER, Éric. Evaluations régionales de la formation et responsabilité politique. Quel impact sur la conduite de l'action publique ?, *Education et Sociétés*, 2006, numéro 18, pp. 55-72.

VERDIER Éric, Vers une gouvernance territoriale des risques du travail ? Travail et Emploi, n°113, janvier – avril 2008, pp. 103-115.

VERDIER, Éric, RICHARD, Antoine. Evaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité application à la décentralisation de la formation des jeunes. Congrès AFSE 2002. Session Evaluation et méthodes d'évaluation des Politiques Publiques, Document de travail – L.E.S.T. – CNRS – UMR 6132,

VLASSOPOULOU, Chloé. Une évaluation constructiviste des politiques publiques ?, *Espaces Temps*, 2005, numéro 89-90, pp. 122-129.

WOLL, Cornélia. La réforme du MEDEF : chronique des difficultés de l'action collective patronale, *RFSP*, 2006, numéro 56, pp. 255-279.

W

WEBER, Max. *Le savant et le politique*. Plon, Paris,1959.

WEBER, Max. Economie et société / 1. Les catégories de la sociologie. Plon, Paris, 1995, 411p.

Liste des sigles et abréviations

AFC: Action de formation conventionnée (Pôle emploi)

AFPR: Action de formation préalable au recrutement (Pôle emploi)

AGEFAL: Association pour la gestion des fonds de l'alternance

AGEFIPH: Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

AIF: Aide individuelle à la formation (Pôle emploi)

ANACT: Agence nationale d'amélioration des conditions de travail

ANI : Accord national interprofessionnel

ANLCI : Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

APEC : Agence pour l'emploi des cadres

ARACT : Agence régionale d'amélioration des conditions de travail

AREF : Allocation de retour à l'emploi - formation

BC : Bilan de compétences

CA : Conseil d'administration

CACES : Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité

CARIF : Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CEP : Conseil en évolution professionnelle

CEP : Contrat d'étude prospective

CEREQ : Centre d'études et de recherche sur les qualifications

CEET : Centre d'études de l'emploi et du travail

CFA : Centre de formation des apprentis

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CFE – CGC : Confédération française de l'encadrement – confédération générale des cadres

CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises (depuis 2016 : Confédération des petites et moyennes entreprises)

CGT : Confédération générale du travail

CIF : Congé individuel de formation

CIFRE : Convention industrielle de formation par la recherche

CNCP : Commission nationale de la certification professionnelle

CNEFOP : Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle

CNEFP : Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle

CNFPTLV : Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie

CNIS : Conseil national de l'information statistique

COC : Comité observatoires et certifications

COPACIF : Comité paritaire des congés individuels de formation

COPANEF : Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation

COPAREF : Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation

CPF : Compte personnel de formation

CPNE : Commission paritaire nationale de l'emploi (de branche)

CPNFP : Comité paritaire national pour la formation professionnelle

CQP : Certificat de qualification professionnelle

CQPI : Certification de qualification professionnelle interbranches

CREFOP : Conseil régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle

CSE : Conseil scientifique de l'évaluation

CSP : Contrat de sécurisation professionnelle

CSPP : Commission sécurisation des parcours professionnels

CTN : Comité technique national

CTP : Contrat de transition professionnelle

DADS : Déclaration annuelle de données sociales

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social)

DEFIS : Dispositif d'enquêtes sur les formations et itinéraires des salariés

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social)

DIF : Droit individuel à la formation

DIRECCTE : Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social)

DSN : Déclaration sociale nominative

EDEC : Engagements de développement de l'emploi et des compétences

ESF : États statistiques et financier (données annuelles déclaratives à l'État de l'activité des OPCA et des OPACIF)

ETP : Équivalent temps plein

FEST : Formation en situation de travail

FO : Force ouvrière

FONGECIF : Fonds de gestion des congés individuels de formation

FPSPP : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FSE : Fonds social européen

FUP : Fonds unique de péréquation

GEIQ : Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LOLF : loi organique relative aux lois de finances

MEDEF : Mouvement des entreprises de france

NAF : Nomenclature d'activité française

OCTA : Organisme collecteur de la taxe d'apprentissage

OF : Organisme de formation

OPACIF : Organisme paritaire gestionnaire des congés individuels de formation

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

OPMQ : Observatoire prospectif des métiers et qualifications, observatoire de branche

OREF : Observatoire régional Emploi - Formation

OTP : Observatoire des transitions professionnelles

PE : Pôle emploi

PP : Période de professionnalisation

POEC : Préparation opérationnelle à l'emploi collective

POEI : Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle

PRF : Programme régional de formation

R2F : Rémunération de fin de formation

RFPE : Rémunération de formation - Pôle emploi

RNCP : Répertoire national des certifications professionnelles

SFE : Société française de l'évaluation

TPE : Très petites entreprises

UNEDIC : Association paritaire chargée de la gestion de l'assurance chômage

UPA : Union professionnelle artisanale (depuis 2016 : Union des entreprises de proximité)

VAE : Validation des acquis de l'expérience

Edine GASSERT

Le paritarisme à l'épreuve de l'évaluation

Genèse instrumentale, travail d'organisation et fragilité institutionnelle dans le champ de la formation professionnelle continue

Résumé

Bien que le renforcement des enjeux cognitifs soit une évolution marquante de la négociation collective en France (Bévort, Jobert, 2008), les "pratiques de connaissance" (Mias, 2013) visant à équiper le travail syndical à des fins de qualification et de gestion des accords collectifs, sont encore rarement saisies en tant qu'objet de recherche, alors même que la compréhension de leurs modalités d'appropriation autorise un questionnement plus large sur les transformations contemporaines des relations professionnelles. Partant de cette ambition de départ, cette thèse examine sous l'angle ethnographique l'institutionnalisation d'une politique paritaire d'évaluation initiée en 2009 au plan national et interprofessionnel dans le domaine de la formation professionnelle continue (FPC). La première partie restitue les conditions d'émergence de l'évaluation en tant qu'enjeu politique, ainsi que les problématiques liées à son opérationnalisation. La seconde partie décrit le "travail d'organisation" (Terssac de, 2003) de l'évaluation au sein des institutions paritaires interprofessionnelles. La thèse explore ici la mise en place et les travaux d'une instance d'évaluation d'origine paritaire - le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) - en ciblant notamment les controverses qui jalonnent les choix de méthode et d'organisation. Enfin, la troisième partie conclusive met au jour les ressorts d'une dégradation, lente mais progressive, du positionnement institutionnel du CNEFP. Au final, sur la base des éléments fournis, c'est l'organisation du "déclin du paritarisme" (Luttringer, 2018) au bénéfice d'une reprise en main par l'Etat de la régulation du système qui est discuté.

Mots clefs : évaluation, paritarisme, relations professionnelles, formation professionnelle, instrument, régulation

Abstract

Although the intensification of cognitive stakes is one of more important evolution of french collective bargaining (Bévort, Jobert, 2008), the « knowledge practises » (Mias, 2013) aiming at providing the union work with tools for a better assessment of collective agreement are seldom considered as a subject of research, at a time when understanding their mode of appropriation require a broader questioning about the contemporary transformation of professional relationship. Based on this assumption, this study examines the institutionalisation of the joint evaluation policy from an ethnographic perspective. The latter was initiated in 2009 on a national and interbranch level in the field of vocational training. The first part deals with the condition for the emergence of evaluation as a political issue on the hand and the problem related to its opérations on the other hand. These processus are viewed in the light of the power relationship between actors (social partners, state) within a context of recomposition of political and financial mode of régulation regarding the vocational training funding. The second part describes the « organizational work » (Terssac de, 2003) for the evaluation within the interbranch joint institutions. It offers a monographic analysis of the national council of vocational training evaluation (CNEFP), the body of joint evaluation. This study is illustrated by three case studies highlighting ans updating the constraints related to the evaluation practices, but also the learning dynamics consequences. The third conclusive part examines the deterioration of the CNEFP 's institutional positioning. Several factors are fingerpointed such as the lessening of union and employers commitment, the rivalry among the various levels of joint policy and also the institutional instability on a context of rapprochment between employement policy, vocational training and orienteering governing bodies. Ultimately, according to research results, it's the « decline of joint policy » organization (Luttringer, 2008) in aid of state taking over the regulation of system that is debated.

Keys words : évaluation, joint policy, professional relationship, vocational training, instrument, regulation.