

L'ÉVALUATION DES CPRDFP

Modalités générales pour le suivi et l'évaluation

Le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a pour mission de proposer des modalités générales pour le suivi et l'évaluation du contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) par les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). Cette note contribue à l'élaboration de ces modalités. Elle s'inspire notamment des travaux du conseil scientifique de l'évaluation et du conseil national de l'évaluation¹, ainsi que de l'expérience des évaluations conduites par le CCPRA depuis sa création en 1993.

Les modalités proposées par le conseil national de la formation professionnelle s'adressent donc aux membres des CCREFP impliqués dans le suivi et l'évaluation des CPRDFP. Leur but est de fixer les principes généraux d'une démarche sans entrer dans le détail des techniques de collecte et de traitement de l'information. Elles visent à répondre à deux questions : à quoi sert l'évaluation du CPRDFP ? Comment le CCREFP doit-il l'organiser ?

1 - Pourquoi évaluer le CPRDFP ?

L'objet de l'évaluation est le CPRDFP qui constitue une politique globale, c'est-à-dire un ensemble complexe d'orientations, de programmes, d'actions, de procédures et de régulation concourant à un objectif général, le développement de la formation professionnelle.²

Le décret du 22 janvier 1990 créant le conseil scientifique de l'évaluation a donné une définition de l'évaluation d'une politique publique : « Evaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ».

¹ Voir « Le petit guide de l'évaluation des politiques publiques », Paris : La Documentation française, 1996..

² Article L214-13, code de l'éducation

I.-Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et d'assurer un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation en favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes à chacune de ces filières de formation. Il comporte des actions d'information et de formation destinées à favoriser leur insertion sociale. Il définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience.

Ce contrat de plan détermine les objectifs communs aux différents acteurs sur le territoire régional, notamment en termes de filières de formation professionnelle initiale et continue, sur la base d'une analyse des besoins en termes d'emplois et de compétences par bassin d'emploi. Il porte sur l'ensemble du territoire régional et peut être décliné par bassin d'emploi. (...)

L'évaluation cherche ainsi à **articuler les objectifs, les moyens et les résultats** (appréhendés jusqu'aux impacts finaux) de la politique évaluée. Elle est nécessairement porteuse de jugement de « valeur » et, en cela, elle se distingue des travaux de suivi qui décrivent les moyens mis en œuvre et les réalisations constatées. Les travaux de suivi du CPRDFP, dont les textes confient également la responsabilité au CCREFP, contribuent à l'évaluation. Il est nécessaire que le CCREFP se dote dès la mise en place du CPRDFP de procédures et d'instruments de suivi.

L'évaluation consiste donc à apprécier dans quelle mesure la politique évaluée possède les principales « qualités » attendues d'une « bonne » politique. Ces « qualités » constituent autant de registres à l'évaluation. Les registres usuels consistent à s'interroger sur la pertinence, sur l'efficacité, sur l'efficience et sur la cohérence de la politique menée.

- **Pertinence** : les objectifs du CPRDFP font-ils consensus en regard de l'analyse des problèmes à résoudre ou à prendre en charge dans la région ? Demeurent-ils pertinents malgré les évolutions du contexte durant la période du CPRDFP ?
- **Efficacité** : dans quelle mesure les résultats du CPRDFP sont-ils conformes à ses objectifs ?
- **Efficience** : les résultats du CPRDFP sont-ils à la mesure des moyens mobilisés par les différents acteurs ?
- **Cohérence** : les moyens mobilisés dans le cadre du CPRDFP sont-ils adaptés à ses objectifs ?

Les responsables de la mise en œuvre des politiques de formation professionnelle au niveau régional peuvent attendre divers bénéfices de l'exercice d'évaluation du CPRDFP. Il importe d'identifier clairement en amont les enjeux qu'ils attribuent à l'évaluation.

- Un enjeu **démocratique** : rendre compte à eux-mêmes et aux citoyens sur la manière dont le CPRDFP a été mis en œuvre et sur les résultats qu'il a obtenus ;
- Un enjeu de **coopération** : favoriser les convergences de vue entre des acteurs politiques ou administratifs engagés conjointement dans le pilotage de la politique de formation professionnelle en région ;
- Un enjeu **gestionnaire** : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différents programmes et dispositifs mobilisés dans le CPRDFP, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre ;
- Un enjeu **décisionnel** : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte des objectifs et des dispositifs prévus dans le CPRDFP ;
- Un enjeu **d'apprentissage** et de mobilisation : contribuer à la formation et à la mobilisation des acteurs publics et des partenaires socio-économiques en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.

L'évaluation du CPRDFP n'est pas un travail de recherche. Les questions auxquelles l'évaluation tente de répondre sont émises par le (ou les) commanditaire(s). Elles sont d'une autre nature que celles qui sont posées dans une activité de recherche, avec une revendication d'autonomie par rapport aux politiques. L'évaluation du CPRDFP doit être également distinguée des travaux de contrôle et d'audit de gestion. Bien qu'il existe des zones de recoupement, le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes au système analysé (règles comptables, juridiques, ou normes fonctionnelles), tandis que l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue principalement externe les effets et/ou la valeur du CPRDFP.

2 - Comment organiser l'évaluation du CPRDFP ?

21 - Qui évalue ?

L'évaluation doit toujours faire l'objet d'une **décision spécifique** de la part du commanditaire. Dans le cas du CPRDFP, qui est une politique partenariale et contractualisée, la décision d'évaluer doit être prise au sein du CCREFP qui est l'initiateur de l'évaluation et l'interlocuteur pertinent dans la conduite du projet d'évaluation même si cette instance n'est pas le commanditaire formel des travaux réalisés. Il est souhaitable que le principe de l'évaluation soit acté dans le CPRDFP lui-même.

Il apparaît souhaitable que le dispositif d'évaluation soit organisé autour d'un groupe ou d'une commission chargé par le CCREFP d'assumer la maîtrise d'œuvre. Ce groupe est nommé dans la suite du texte l'**instance d'évaluation**. Sa composition, qui peut comprendre des membres extérieurs au CCREFP (des experts par exemple) et désignés par lui, doit permettre de trouver un équilibre entre la dimension de la connaissance et la dimension politique. Concrètement, les missions de l'instance d'évaluation sont de piloter les travaux d'évaluation sur la base du projet d'évaluation et d'intégrer les matériaux de l'évaluation en vue de la rédaction du rapport final.

22 - Quand évaluer ?

On distingue généralement :

- L'évaluation ex ante, étude prospective de la faisabilité et de l'impact,
- L'évaluation ex post, étude des enseignements rétrospectifs,
- L'évaluation concomitante, étude « chemin faisant ».

La nature du CPRDFP conduit à privilégier le choix d'une évaluation concomitante qui permet de constituer progressivement une ressource pérenne susceptible d'être mobilisée pour préparer des décisions dans des délais contraints.

23 - Comment évaluer ?

L'organisation de l'évaluation repose sur le **projet d'évaluation** qui est le document de synthèse rassemblant l'ensemble des réflexions qui précède la phase de collecte puis de traitement des informations. Il servira de charte pour l'instance d'évaluation et de fil conducteur pour la rédaction du rapport final.³ Son élaboration suppose un certain nombre d'étapes qui peuvent se recouvrir ou être abordées dans un ordre différent.

³ L'expression « cahier des charges » est parfois employée pour désigner le projet d'évaluation. Mais il vaut mieux conserver au terme « cahier des charges » son sens propre, à savoir le document contractuel entre le commanditaire et un opérateur externe pour une étude précise.

L'élaboration d'un référentiel

Au regard de quelles normes pourra-t-on se prononcer sur le bon fonctionnement et la réussite de la politique ? Comment définir une « bonne » politique de formation professionnelle ? A priori les objectifs du CPRDFP constituent le seul référentiel légitime de l'évaluation. Ces objectifs officiels sont explicités dans le texte même du contrat.

En pratique, les choses sont moins simples et il est utile de confronter ces objectifs explicites à tous les documents susceptibles d'éclairer les intentions des services de l'Etat, du conseil régional ou des partenaires sociaux.. Au delà des objectifs explicites, chacun des acteurs a des objectifs implicites. Par ailleurs, les objectifs ne sont pas de même niveau, ils ont souvent interdépendants, parfois contradictoires. Leur pondération ou leur formulation peut évoluer dans le temps.

L'élaboration d'un référentiel renvoie à la nécessité d'interpréter les objectifs de la politique en fonction du contexte et des priorités actuelles de signataires et de les reformuler pour les transformer en critères pertinents d'évaluation. Une telle reformulation des objectifs permet de disposer d'un cadre commun de références. L'annexe 1 propose à titre de repère un tel cadre qui peut constituer un support à la réflexion du CCREFP pour la construction de son propre référentiel.

L'identification des enjeux de l'évaluation

Les enjeux de l'évaluation peuvent être nombreux (voir ci dessus). Il convient d'identifier les retombées pratiques attendues de l'évaluation par les différents acteurs ainsi que les conséquences potentielles des résultats pour l'activité de chacun. Il est souhaitable de procéder à un relevé de « ce que l'on pense » en bien ou en mal du CPRDFP à évaluer. Les idées a priori des membres du CCREFP constituent des hypothèses à confirmer , à infirmer ou à reformuler. Elles donnent une indication permettant d'identifier les domaines et les thématiques dans lesquels l'évaluation est le plus susceptible de produire des résultats utiles et d'avoir des retombées pratiques.

Le choix des objectifs évalués et des registres de l'évaluation

Aucune évaluation ne peut traiter l'ensemble des questions posées par la mise en œuvre d'une politique. Le projet d'évaluation doit donc préciser les objectifs (issus du référentiel) qui feront l'objet des questions les plus précises et des investigations les plus lourdes, ainsi que les registres (efficacité, efficience, pertinence, cohérence) que l'on cherchera à évaluer en priorité, en fonction des retombées attendues, de l'information disponible et des moyens consacrés à l'évaluation.

La construction du questionnaire

La transformation du questionnaire général que se pose les membres du CCREFP en une liste de questions ayant un sens précis et d'hypothèses vérifiables est l'étape clé de l'élaboration du projet d'évaluation.

- Ce questionnaire concerne la **mise en vigueur** de la politique. Le CPRDFP (et ses conventions annuelles) comporte des orientations générales et un dispositif opératoire. Le niveau le plus élémentaire de l'évaluation consiste à analyser les écarts entre les décisions actées dans le CPRDFP et leur application concrète sur le terrain.
- Le questionnaire concerne aussi les **résultats** de la politique mise en œuvre dans le cadre du CPRDFP. Ces résultats peuvent se concrétiser par des indicateurs attestant de l'atteinte des objectifs fixés dans le contrat. Mais l'évaluation de l'efficacité de la politique du CPRDFP demanderait de se préoccuper des effets propres, attendus ou

inattendus, de la politique mise en œuvre. Cette question des liens de causalité entre la politique et ses effets sociaux, si difficile soit-elle à appréhender, ne peut pas être évacuée de l'évaluation.

- Le questionnement, enfin, peut interroger les **mécanismes d'action**. L'ouverture de la « boîte noire » des modalités de mise en œuvre permet souvent de compléter la difficile analyse de l'efficacité de la politique vue à travers les effets propres.

Le bilan des informations disponibles et la conduite du programme d'études

Afin de dresser un état des principales lacunes, il convient de réaliser, au vu du questionnement, un recensement sommaire des informations ou études disponibles, ou facilement mobilisables à court terme. Au delà, l'instance d'évaluation élabore une programmation des investigations nécessaires et choisit les opérateurs pertinents sur la base de cahier des charges spécifiques.

La rédaction du rapport final

Sur la base de l'ensemble de travaux, un rapport final est élaboré. Il conduit à des conclusions évaluatives. Dans le cas d'une évaluation concomitante, il peut être proposé des recommandations en cours de déroulement du CPRDFP pour intégrer les résultats des travaux dans le pilotage.

L'élaboration du référentiel, l'identification des enjeux de l'évaluation et le choix des objectifs à évaluer et des registres de l'évaluation relèvent du CCREFP. La construction du questionnement, le bilan des informations disponibles et la conduite du programme d'études relèvent de l'instance d'évaluation ainsi que la rédaction d'une proposition de rapport final ou de recommandations, ce rapport et ces recommandations devant être validés par le CCREFP.

ANNEXE 1

Un cadre pour construire le référentiel d'évaluation des politiques de formation professionnelle

proposé par le CNFPTLV/ par la commission évaluation du CNFPTLV

La spécificité des travaux d'évaluation conduits par le CCREFP réside dans le caractère multipartite des commanditaires de l'évaluation. Ces travaux ne se substituent pas aux travaux conduits par chacun des acteurs pour évaluer sa propre politique au regard de ses propres finalités et objectifs. Ils ne se réduisent pas non plus à leur addition. Le caractère multipartite de l'évaluation du conseil national suppose d'avoir formalisé le cadre commun décrivant les finalités partagées au regard desquelles les membres du CCREFP souhaitent que soient examinées les politiques conduites par chacun. La construction de ce cadre commun de référence est donc une étape nécessaire pour asseoir une démarche évaluative acceptée par tous.

Il est proposé de décrire ce cadre de référence autour de cinq finalités permettant d'organiser les questions évaluatives. Ces finalités constitueraient ainsi les angles d'analyse partagés entre les pouvoirs publics, Etat et régions, et les acteurs économiques, patronat et salariés.

Finalité 1 : Formation et emploi

Quelle sécurisation des parcours professionnels, à court et à long terme ?

Le marché du travail est en constante évolution. Les conditions d'emploi et les données démographiques changent. Les mobilités professionnelles et la précarité des conditions de travail s'accroissent pour un grand nombre et génèrent un rapport à l'avenir plus incertain. Lorsqu'elles ne sont pas anticipées, ces mobilités se traduisent le plus souvent par des périodes de chômage. Elles portent en elles le risque de ruptures plus radicales dans la vie professionnelle. Ces risques sont particulièrement forts pour les travailleurs peu qualifiés, pour les jeunes et pour les personnes en seconde partie de carrière, pour les personnes faisant l'objet de discrimination sur le marché du travail.

La formation tout au long de la vie constitue-t-elle un élément structurant de la sécurisation des parcours professionnels ? Les politiques mises en œuvre en matière de formation initiale et continue permettent-elles de réduire les inégalités face à l'emploi par la professionnalisation ? D'une manière générale, en quoi permettent-elles d'accroître le taux d'emploi des femmes et des hommes ?

Finalité 2 : Formation et mutations économiques

La formation professionnelle répond-elle aux besoins de compétences d'aujourd'hui et de demain ?

Les mutations économiques peuvent être définies comme les transformations qui affectent l'organisation et le périmètre de l'activité économique des entreprises. Leurs causes sont diverses : apparition de nouvelles technologies, de nouveaux processus de production, de nouvelles demandes par les consommateurs, mais aussi de nouveaux concurrents dans le cadre de l'internationalisation des échanges. Les entreprises sont amenées à adapter leurs organisations et leurs compétences et, si possible, à anticiper ces changements pour maintenir ou développer leur compétitivité.

L'anticipation des mutations économiques implique une prospective sur les évolutions futures du marché, des secteurs, des territoires et des métiers afin d'adapter le plus en amont possible, les axes de développement territoriaux, les organisations des entreprises et du travail ainsi que les compétences des salariés. Cette perspective conduit à inscrire les parcours de professionnalisation et d'acquisition des savoirs professionnels dans la prise en compte des évolutions dynamiques des métiers et des compétences, de la transformation de l'économie et l'émergence de nouvelles activités et, d'une manière plus générale, de la place de la connaissance et de l'innovation dans le potentiel de croissance et de compétitivité.

Les politiques de formation initiale et continue permettent-elles de renforcer le rôle de la connaissance et de l'innovation comme moteur de la compétitivité et de la croissance ? En quoi conduisent-elles les dispositifs de formation et l'offre de formation elle-même à être réactifs et adaptables aux besoins économiques et aux stratégies des territoires ?

Finalité 3 : Formation et développement durable

La formation professionnelle prend-elle en compte, dans ses objectifs et dans ses modalités de fonctionnement, les enjeux du développement durable ?

La croissance démographique et la généralisation d'un mode de développement fondé sur l'accroissement de la production de biens matériels conduisent à une pression sur les ressources naturelles incompatible avec leur préservation pour les générations à venir, sans pour autant garantir un partage équitable des richesses. Parmi les principaux dommages causés par ce mode de développement, on peut citer :

- le changement climatique provoqué par l'accumulation de gaz à effet de serre,
- les pollutions à grande échelle,
- la réduction de la variété du vivant,
- l'appauvrissement des sols et des mers,
- la croissance des inégalités génératrices d'exclusion et d'instabilité.

Les politiques de formation permettent-elles d'accélérer la diffusion des connaissances et développer les techniques professionnelles adéquates à la prise en compte des enjeux du développement durable et de leur impact sur l'économie, l'emploi et les besoins en compétences ? Prennent-elles en compte les exigences du développement durable dans l'exercice même de l'activité de formation (bâtiments de formation, déplacement des personnes, modalités pédagogiques ...) ?

Finalité 4 : Formation et qualification

La double promesse de la qualification pour tous et de la progression au cours de la vie pour chacun est-elle tenue ?

La fonction même de la formation est d'assurer le développement des compétences. Deux objectifs complémentaires doivent être simultanément poursuivis.

- D'une part, il convient de conduire chacun à l'acquisition d'une première qualification reconnue pour favoriser l'insertion professionnelle durable. Cet engagement garantit à tous les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances et de compétences, à la participation à une formation professionnelle et à l'atteinte d'un niveau de qualification.
- D'autre part, il convient de développer le niveau de compétences de la population pour accompagner les trajectoires professionnelles. Ce droit à la progression au cours de sa vie professionnelle pour chacun est affiché dans les accords nationaux interprofessionnels et repris dans le code du Travail.

En quoi les politiques de formation initiale et continue s'inscrivent-elles dans cette double perspective ? Quel équilibre font-elles entre le développement de la responsabilité des personnes pour conduire leur projet de formation et les moyens qui leur sont donnés pour accompagner sa construction ?

Finalité 5 : Formation et inclusion sociale

Quelles contributions au développement de la citoyenneté active et à l'équilibre territorial ?

La cohésion sociale suppose que les fruits de la croissance profitent à chacun et à chaque territoire. Les performances relativement bonnes de l'économie française en termes de croissance et d'emploi de 2006 au début de l'année 2008 ont permis sur cette période une diminution significative du chômage et du nombre de bénéficiaires de minima sociaux, sans pour autant parvenir à réduire la pauvreté. Mais la crise entraîne depuis 2008 un certain nombre de conséquences :

- la dégradation du marché du travail et en particulier la contraction de l'emploi intérimaire ;
- l'augmentation du nombre de chômeurs et l'arrivée en fin de droits d'un grand nombre de demandeurs d'emploi ;
- la baisse des revenus d'activité de certains salariés, à la suite de la perte de leur emploi ou par leur mise au chômage partiel, ou à cause de la diminution de certaines composantes de leur revenu comme les primes ou les heures supplémentaires ;
- pour les jeunes, une entrée dans la vie active retardée, dans une phase de basse conjoncture, qui peut être synonyme de déclassement de longue durée, voire d'exclusion pour les plus précaires.

En quoi les politiques de formation professionnelle initiale et continue participent-elles à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? L'organisation de l'accès à l'orientation et à la formation contribue-elle à un développement équilibré des territoires ?