



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation des informations statistiques
disponibles sur les politiques publiques et
paritaires de formation professionnelle continue

**RAPPORT
TOME I**

Établi par

Marie-Ange du MESNIL du BUISSON

Stéphanie DUPAYS

Bruno VINCENT

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Février 2016 -

2015-032R

SYNTHESE

Partant d'un premier diagnostic figurant dans une note de préfiguration remise fin mai 2015, la mission a recensé, dans le champ des politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue, les différentes sources nationales de données physiques sur les formations mises en œuvre et leurs bénéficiaires (nombre d'entrées en formation, nature des formations, caractéristiques des bénéficiaires...). Elle a produit une description critique des plus importantes sources statistiques, sous la forme de onze fiches annexées au rapport, qui comportent des recommandations spécifiques à chacune de ces sources.

Quatre autres annexes ont été élaborées sur des problématiques identifiées :

- le repérage des actions de formation financées par les conseils départementaux ;
- la définition de ce qu'est une « action de formation relevant du champ de la formation professionnelle continue » ;
- les référentiels, nomenclatures et typologies utilisés par les différents dispositifs statistiques ;
- le cadre juridique régissant la circulation et la diffusion des données.

Malgré la coopération active des services concernés, les travaux de la mission ont été freinés par la complexité des systèmes d'information et l'insuffisante connaissance de leurs propres données par les acteurs eux-mêmes, ce qui n'a pas toujours permis d'éclaircir tous les sujets identifiés.

Compte tenu du projet de création d'une plateforme de partage des données, dont le principe a été adopté par le bureau du CNEFOP le 1^{er} décembre 2015, la mission a choisi de centrer ses **recommandations sur des améliorations réalisables à court terme**. En effet, si elle est mise en œuvre, la création d'une telle plateforme serait de nature à résoudre un grand nombre des difficultés constatées en matière de données statistiques, à l'horizon de trois à cinq ans.

Un grand nombre de statistiques à la fiabilité et à la cohérence souvent problématiques

Bien que de nombreuses sources concourent à la production de données, aucune d'entre elles ne donne de vision à la fois précise et exhaustive de l'ensemble des entrées en formation.

Pour les salariés, les deux enquêtes internationales conduites en 2012 et les déclarations fiscales 24-83 (sur le champ des formations financées par les entreprises) donnent des taux différents d'accès à la formation (60,8 % pour l'enquête AES, 46,5 % pour l'enquête Piac, 43,2 % pour les déclarations 24-83) ; compte tenu de la suppression des déclarations 24-83 en 2014, l'enquête emploi en continu de l'Insee mériterait d'être exploitée régulièrement pour suivre l'accès des salariés à la formation ; or, depuis sa refonte en 2013, aucune exploitation n'en a été réalisée.

Les données relatives aux personnes en recherche d'emploi donnent aussi des estimations difficilement comparables les unes avec les autres. Les taux d'accès mesurés par les enquêtes internationales (42,4 % pour l'enquête AES et 37,7 % pour l'enquête PIAAC en 2012) sont nettement supérieurs aux volumes d'entrées en formation mesurés par la source de gestion offrant pourtant le périmètre de couverture le plus large, à savoir la base régionalisée des stagiaires (Brest), qui conduit à estimer un taux d'environ 10 %.

La statistique mensuelle du marché du travail (STMT), source de gestion issue de Pôle emploi, identifie 494 000 entrées en formation en 2013 pour la série des entrées en formation de demandeurs d'emploi quand Brest en recense 618 469 (cette dernière base, qui ne se réduit pas aux inscrits à Pôle emploi contrairement à la STMT, consolide les données des régions et celles de Pôle emploi relatives aux entrées dans des formations bénéficiant d'une rémunération ou d'une prise en charge de leur protection sociale au titre du statut de stagiaire de la formation professionnelle).

Le décalage entre les enquêtes statistiques et les données de gestion s'explique notamment par des notions sous-jacentes de la « formation » plus ou moins larges. Quant aux discordances entre la STMT et Brest, elles renvoient aux périmètres différents des deux bases de données, qui ne sont au demeurant exhaustives ni l'une ni l'autre. Ces discordances se constatent non seulement sur les volumes, mais aussi sur les évolutions : ainsi, entre 2008 et 2013 (dernière année disponible début 2016 pour Brest), la croissance des entrées en formation des personnes en recherche d'emploi serait de 28,5 % pour la STMT, mais seulement de 12,7 % pour Brest. Ceci ne permet pas de mesurer de façon fiable l'évolution des entrées en formation des personnes en recherche d'emploi.

Depuis juillet 2015, le recoupement des périmètres de ces deux sources s'est nettement amélioré, grâce à des croisements mensuels entre les fichiers de Pôle emploi et les fichiers de rémunération des stagiaires des régions. Cependant, ce croisement ne permet pas d'identifier les entrées en formation qui ne sont retracées ni dans la STMT ni dans Brest, que la mission estime entre 100 000 et 200 000 formations.

Par ailleurs, la mission souligne que la notion de demandeur d'emploi varie selon les sources et que la distinction entre salariés et demandeurs d'emploi, qui structure toutes les statistiques, est fragile compte tenu du nombre croissant de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qui travaillent (plus de deux millions fin 2015).

Trois sources statistiques annuelles fournissent des données agrégées : une enquête conduite par la Dares auprès des régions, les bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation (BPF), les états statistiques et financiers des organismes paritaires (ESF). Il ressort des constats de la mission que leur fiabilité est sujette à caution, en particulier pour les BPF et pour l'enquête auprès des régions, dont la suppression, pour cette dernière, mérite d'être étudiée (pour son volet physique). En effet, s'agissant de données agrégées, le format de collecte, que le questionnaire détermine, limite l'identification simple des erreurs ainsi que l'analyse de leurs causes.

Le suivi de certains dispositifs spécifiques rencontre des difficultés significatives :

- Les actions de formation financées par les régions : entre 2009 et 2013, Brest indique une légère croissance des entrées alors que l'enquête annuelle de la Dares indique une diminution sensible (-10 %). Dans un tel contexte, aucun suivi physico-financier fiable ne peut être mené.
- Les contrats de professionnalisation : les croisements réalisés montrent qu'il manque près de 20 % des contrats dans l'application Extrapro alimentée par les organismes paritaires, ce qui oblige la Dares à gérer depuis 2012 des remontées directes pour le suivi conjoncturel. Une amélioration est attendue à compter de 2017, dans le cadre du projet de Portail de l'alternance conduit par la DGEFP (obligation de saisie dématérialisée par les employeurs).
- Les formations suivies par les adhérents aux contrats de sécurisation professionnelle : on relève de multiples données incohérentes entre elles, et des incohérences au sein même des systèmes d'information de Pôle emploi d'une part, et de l'extranet CSP, composé de trois silos indépendants, d'autre part. La complexité de la situation appelle un audit spécifique des modalités de suivi des CSP.
- Les formations mobilisant le compte personnel de formation (depuis début 2015) : bien que le suivi statistique du CPF ne soit pas totalement stabilisé, le système d'information est conçu de telle manière que les entrées effectives en formation ne seront connues qu'avec

retard ; par ailleurs il n'est pas prévu à ce stade d'articulation avec les autres sources en termes de suivi statistique des entrées en formation.

Des difficultés fortement liées à l'éclatement des responsabilités

Au-delà des problèmes propres à chaque source d'information, la cause principale de l'ampleur des difficultés est d'ordre systémique. Elle tient à la complexité intrinsèque du champ de la formation professionnelle continue, caractérisé par une multiplicité d'acteurs (financeurs ou gestionnaires), de types de publics et de dispositifs. Au regard de cette complexité, la fiabilisation et la mise en cohérence des données se heurtent à l'absence de normes partagées.

On constate ainsi que la définition même du champ des actions de formation professionnelle continue manque de clarté ; la frontière entre formation initiale et continue est relativement floue, celle entre les « formations » et certaines « prestations » varie selon les sources. Ceci plaide d'une part pour organiser un suivi spécifique d'un sous-ensemble homogène, correspondant aux formations dépassant un seuil de durée ou conduisant à une certification, et d'autre part pour construire une définition partagée de la notion d'action de formation prise en compte dans les statistiques publiques.

Le manque de référentiels communs brouille la signification des données et complexifie les rapprochements entre sources. Le langage Lhéo (langage harmonisé d'échanges d'information sur l'offre de formation) constitue une avancée indéniable. Cependant son périmètre devrait être élargi pour permettre notamment la description des parcours de formation et certains de ses éléments gagneraient à être précisés, par exemple sur les organismes de formation ou sur les certifications ; son usage devrait enfin être étendu à de nouveaux acteurs (agence de services et de paiement, organismes paritaires).

Pour décrire les spécialités de formation, deux normes coexistent (Formacode et NSF) entre lesquelles le passage est malaisé ; pour décrire les objectifs de formation et les types de validation, on relève des typologies hétérogènes dont la compréhension et l'usage peuvent fortement varier ; certaines variables sont souvent manquantes ou peu fiables, comme celle qui permet de repérer quel est l'organisme financeur des coûts pédagogiques, ou la qualité de bénéficiaire du RSA ou de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

D'autre part, la mission a constaté que le décompte des entrées en formation dans les sources administratives est biaisé par des doubles comptes qui proviennent soit de la construction des fichiers par agrégation de plusieurs sources, soit des procédures, les reprises de stage après une interruption pouvant être comptées comme une nouvelle entrée. Ce second cas de figure est quantitativement significatif : les entrées en formation décomptées dans la base Brest de 2004 à 2012 ont ainsi été surestimées de 6 à 9 % selon les années, jusqu'à ce que le mode de décompte soit corrigé en 2015 (pour les données de 2013). Dans la STMT, la surestimation liée aux doubles comptes est de 8 % en 2014 et varie fortement selon les mois.

Enfin, il n'y a pas non plus de méthodologie partagée pour évaluer le devenir des stagiaires. Malgré les multiples enquêtes réalisées par les différents financeurs, aucune vision d'ensemble n'est disponible. La mise en place en 2015 par Pôle emploi d'une méthode reposant sur un croisement avec les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) constitue une voie prometteuse, même si les DPAE ne sont pas exhaustives. C'est pourquoi la mission recommande de donner à la Dares les moyens de réaliser l'évaluation du devenir des stagiaires, pour l'ensemble des actions de formation financées pour les personnes en recherche d'emploi (y compris celles des régions), à partir de l'utilisation des DPAE.

Face à ces difficultés structurelles, l'attention portée par les responsables aux conditions de production des données apparaît souvent insuffisante. Pour identifier et corriger les causes des problèmes qu'elle constate, la Dares est dépendante des services responsables des systèmes informatiques, au sein desquels la question de la fiabilité des statistiques de la formation professionnelle est loin d'être une priorité. Un renforcement des échanges et la conduite d'audits spécifiques sur les données lacunaires ou de mauvaise qualité sont préconisés.

Néanmoins, le suivi des entrées en formation des personnes inscrites à Pôle emploi s'est sensiblement amélioré au cours des toutes dernières années. La procédure AIS/AES (attestation d'inscription en stage/attestation d'entrée en stage), qui est la seule à permettre d'enrichir le dossier des demandeurs d'emploi avec des informations relatives à la formation suivie, couvre ainsi en 2015 plus de 80 % des entrées en formation enregistrées par Pôle emploi. Ces progrès devraient se poursuivre grâce aux croisements mensuels désormais effectués avec les fichiers de stagiaires rémunérés par les régions, et au déploiement depuis octobre 2015, d'un nouvel outil informatique, Kairos, permettant aux organismes de formation de transmettre de manière dématérialisée les informations relatives aux formations des demandeurs d'emploi.

Des besoins d'information des acteurs mal couverts

Le champ de la formation professionnelle continue a connu des évolutions majeures au cours des dix dernières années. Même si le volume d'entrées en formation et les dépenses globales en faveur de la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi ont augmenté (respectivement +12,7 % et +17 % entre 2008 et 2013), ces hausses sont restées inférieures à l'accroissement du nombre de chômeurs sur la période (+42,7 %), rendant plus difficile l'accès à la formation pour les chômeurs. En l'absence d'indicateur de tension quant à l'accès à la formation, cette sélectivité accrue a tardé à être perçue par les pouvoirs publics. La mise en place d'un tel indicateur serait donc souhaitable.

Avec la mise en place fin 2014 d'une gouvernance quadripartite au sein du Cnefop et des Crefop, le besoin de partage de données entre acteurs va croissant, et ce dans un contexte où chaque acteur déclare manquer d'informations sur les actions de formations financées par ses partenaires et où nombre d'acteurs régionaux fournissant des données au national ont le sentiment de n'avoir en retour que des informations jugées sommaires, peu exploitables et avec une temporalité très tardive. Notons enfin qu'au niveau national comme au niveau régional, face à l'importance des écarts constatés entre les données disponibles selon les sources, le manque de compétences techniques et d'outils partagés est criant.

Si tous les acteurs attendent une plus grande objectivation des besoins des entreprises et une meilleure évaluation de l'insertion dans l'emploi à l'issue des formations, les acteurs nationaux et locaux ont des attentes partiellement différentes : tandis que les premiers s'intéressent prioritairement à la lisibilité des budgets par dispositif, les seconds souhaitent disposer de données fines sur les spécialités de formation, au niveau des territoires infra-régionaux, en consolidant formations initiales et continues.

Or, les conditions d'accès aux données sont inadaptées pour trois raisons : des délais de mise à disposition trop longs (ex : les statistiques de l'année n tirées de Brest sont publiées par la Dares au printemps de l'année n+2), une circulation insuffisante des données entre acteurs et une territorialisation des données à développer. La mission préconise de revoir en profondeur les processus qui conduisent à une publication de statistiques plus d'un an après l'année sur laquelle elles portent. La circulation des données entre acteurs reste limitée, même si des progrès récents d'échanges de données à visée opérationnelle ont été réalisés avec le croisement mensuel des fichiers des stagiaires rémunérés par les régions et des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (cf. supra).

Compte tenu de la diversité des besoins identifiés, la mission préconise l'adoption d'une nouvelle approche consistant à diffuser et publier toutes les données dans les limites autorisées par le cadre juridique, qui est en cours d'évolution (projet de loi pour une République numérique). Toutes les données agrégées relatives à la formation professionnelle produites par les régions, les organismes paritaires ou les directions ministérielles devraient être accessibles en ligne. Quant aux bases de données individuelles, elle devraient être diffusées à l'ensemble des acteurs du champ de la formation professionnelle après leur anonymisation par la Dares, la Cnil considérant que les données relatives à la vie professionnelle (CV, formation, etc.) sont des données à caractère personnel mais non des données sensibles.

La montée en puissance des acteurs régionaux impulsée par la décentralisation et la mise en place des Crefop appellent une territorialisation accrue des données sur la formation. Or, en dehors de rares avancées, notamment du CNFPTLV puis du Cnefop, les acteurs nationaux peinent à prendre la mesure de cette transformation, ce qui s'explique pour partie par les coûts supplémentaires parfois induits par une plus grande territorialisation des données. La territorialisation doit être développée à partir d'une consultation des acteurs régionaux sur leurs besoins, afin de bien délimiter les variables à décliner localement.

Un processus à construire pour la production de données infra-annuelles sur les formations des personnes en recherche d'emploi

Les sources infra-annuelles existantes ne sont pas adaptées au suivi des formations des personnes en recherche d'emploi : la STMT ainsi que les autres sources émanant de Pôle emploi portent par définition sur un champ non exhaustif (à savoir les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi) ; l'enquête emploi en continu de l'Insee présente des faiblesses méthodologiques problématiques pour le suivi de la formation des chômeurs. La mission préconise donc de s'appuyer sur le croisement des fichiers de Pôle emploi et des fichiers de rémunération (et protection sociale) des stagiaires des régions d'ores et déjà opéré depuis juillet 2015 pour produire chaque mois un fichier statistique portant sur les entrées en formation des personnes en recherche d'emploi, qu'elles soient inscrites ou non à Pôle emploi, fichier qui serait exploité par la Dares.

Deux éléments doivent être réunis pour garantir le succès de la démarche : sécuriser juridiquement la transmission des fichiers des régions par une disposition législative ; faire valider par la Cnil l'utilisation d'un NIR crypté pour la production et l'exploitation de ces fichiers agrégeant les données des différents financeurs. Leur périmètre pourrait être dans un premier temps limité aux stagiaires rémunérés connus de Pôle emploi et des régions (comme l'actuelle base Brest annuelle), puis étendu aux autres formations connues de Pôle emploi, voire à des stagiaires connus seulement par d'autres acteurs (ex. missions locales, Opacif, système d'information du Compte personnel de formation).

La mission estime qu'un suivi trimestriel (sur la base de fichiers mensuels) serait sans doute suffisant pour les besoins d'un pilotage partagé au sein du Cnefop et des Crefop, et moins risqué en termes de robustesse des statistiques produites. Compte tenu des délais d'enregistrement des entrées en formation, celles-ci pourraient être publiées quatre mois après la fin du trimestre concerné.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	11
1 UN GRAND NOMBRE DE STATISTIQUES A LA FIABILITE ET A LA COHERENCE SOUVENT PROBLEMATIQUES	15
1.1 De nombreuses sources concourant à la production de données	15
1.1.1 Des sources à caractère transversal.....	15
1.1.2 Des sources centrées sur la formation des salariés	16
1.1.3 Des sources centrées sur la formation des personnes en recherche d'emploi.....	17
1.2 Aucune source ne donne de vision précise et exhaustive des entrées en formation	19
1.2.1 Pour les salariés	19
1.2.2 Pour les personnes en recherche d'emploi	20
1.2.3 Le décalage entre les enquêtes statistiques et les données de gestion	21
1.2.4 Malgré des progrès récents, des discordances persistantes entre les deux principales sources de données de gestion concernant les personnes en recherche d'emploi.....	22
1.2.5 Les difficultés liées au recueil de données déjà agrégées	26
1.2.6 La distinction fragile entre salariés et personnes en recherche d'emploi.....	27
1.3 Le suivi de certains dispositifs est imparfait.....	28
1.3.1 Les actions de formation financées par les régions.....	28
1.3.2 Le suivi des contrats de professionnalisation.....	28
1.3.3 Le suivi des formations des bénéficiaires de contrats de sécurisation professionnelle.....	30
1.3.4 Le suivi des bénéficiaires du compte personnel de formation	31
2 DES DIFFICULTES FORTEMENT LIEES A L'ECLATEMENT DES RESPONSABILITES.....	32
2.1 Un champ intrinsèquement complexe.....	32
2.2 Une mutation inachevée du rôle de l'Etat	32
2.3 Le manque de normes partagées	33
2.3.1 La définition du champ des actions de « formation professionnelle continue » manque de clarté	33
2.3.2 Le manque de référentiels communs brouille la signification des données et complexifie les rapprochements entre sources.....	34
2.3.3 La gestion délicate des doublons.....	39
2.3.4 La nécessité d'une méthodologie partagée pour le suivi de la réalisation des actions de formation et du devenir des stagiaires.....	41
2.4 L'enjeu insuffisamment pris en compte de la qualité des données.....	42
2.4.1 Des contrôles internes à développer au sein des processus de production et d'exploitation des données.....	42
2.4.2 Des échanges à renforcer pour améliorer la production de données et faciliter leur compréhension entre partenaires	43
2.5 Des progrès récents et une perspective de création d'un système d'information partagé	44
2.5.1 L'amélioration du suivi des entrées en formation des personnes inscrites à Pôle emploi	44
2.5.2 Les perspectives de création d'un système d'information partagé des entrées en formation.....	45
3 DES BESOINS D'INFORMATION DES ACTEURS MAL COUVERTS	47
3.1 Les évolutions récentes induisent un besoin croissant de partage des données.....	47
3.1.1 De fortes évolutions ont impacté le champ de la formation professionnelle au cours des dix dernières années	47
3.1.2 La mise en place du Cnefop et des Crefop induit un besoin croissant de partage des données.....	50

3.2	Les conditions d'accès aux données sont inadaptées.....	53
3.2.1	Des délais de mise à disposition des données beaucoup trop longs	53
3.2.2	Le manque de circulation des données entre acteurs.....	54
3.2.3	Une territorialisation des données à développer.....	57
4	UN PROCESSUS A CONSTRUIRE POUR LA PRODUCTION DE DONNEES INFRA-ANNUELLES SUR LES FORMATIONS DES PERSONNES EN RECHERCHE D'EMPLOI.....	58
4.1	Les sources infra-annuelles existantes sont inadaptées.....	58
4.1.1	Les données de Pôle emploi.....	58
4.1.2	L'enquête Emploi en continu	59
4.2	L'agrégation des données de Pôle emploi et des données des régions pourrait être réalisée sur un rythme infra-annuel	59
4.2.1	Le processus de croisement mensuel des fichiers mis en place par Pôle emploi depuis juillet 2015.....	60
4.2.2	Les conditions de réussite.....	61
4.2.3	Les principales options à trancher pour la production d'un fichier statistique.....	62
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	65
	LETTRE DE MISSION.....	67
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	69
	SIGLES UTILISES	77

LISTE DES ANNEXES [TOME II]

Annexe 1 :	La base « Brest » (base régionalisée des stagiaires)
Annexe 2 :	Les informations issues des systèmes d'information de Pôle emploi
Annexe 3 :	L'Enquête de la Dares auprès des régions
Annexe 4 :	Les informations issues de l'enquête relative aux dépenses régionales de formation professionnelle du CNFPTLV
Annexe 5 :	L'enquête sur l'emploi en continu (EEC)
Annexe 6 :	Les bilans pédagogiques et financiers
Annexe 7 :	Les Etats statistiques et financiers des organismes paritaires
Annexe 8 :	Les informations issues des données collectées par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)
Annexe 9 :	Le suivi statistique des contrats de professionnalisation
Annexe 10 :	L'extranet contrat de sécurisation professionnelle (CSP)
Annexe 11 :	Les Informations tirées du système d'information du compte personnel formation (SI CPF)
Annexe 12 :	Les repérages des actions de formation financées par les Conseils départementaux
Annexe 13 :	La définition d'une « action de formation relevant du champ de la formation professionnelle continue »
Annexe 14 :	Les dispositions juridiques encadrant la circulation des données
Annexe 15 :	Nomenclatures et typologies

RAPPORT

Par une lettre de mission du 26 mai 2015, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a saisi l'IGAS d'une mission relative à l'évaluation des informations disponibles sur les politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue, en vue d'améliorer les dispositifs statistiques et d'alimenter les réflexions et travaux du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Cnefop).

Cette saisine fait suite à une note de préfiguration remise par l'IGAS en avril 2015 et présentée au bureau du Cnefop le 5 mai 2015. Celle-ci mettait en évidence la complexité du système d'acteurs, qui crée une difficulté structurelle pour réunir des données cohérentes et fiables, tant sur la formation professionnelle que sur l'apprentissage. Parmi les difficultés signalées, celles jugées les plus gênantes portent sur le caractère tardif des informations et le manque de données de pilotage en particulier sur la formation des demandeurs d'emploi ; étaient évoqués aussi des problèmes de cohérence entre les différentes sources, des incertitudes sur la complétude et la fiabilité de certaines informations.

Au regard de ce premier diagnostic, la mission a pour objectifs de :

- dresser un panorama de l'ensemble des informations disponibles sur les formations mises en œuvre et leurs bénéficiaires ;
- repérer les besoins d'information considérés comme prioritaires par les différentes parties prenantes, à l'échelon national et à l'échelon régional ;
- analyser les bases juridiques ainsi que les forces et faiblesses des principales sources ;
- proposer toutes les voies d'amélioration qui paraîtront pertinentes, à court et moyen terme, en accordant une attention particulière à la question des délais de production des données ;
- concernant la formation des personnes en recherche d'emploi, rechercher comment disposer rapidement de données infra-annuelles et améliorer la qualité des données.

Champ de la mission

La mission porte sur le champ des politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue, ce qui exclut notamment :

- les formations professionnelles initiales, et notamment les formations par l'apprentissage ainsi que les formations sanitaires et sociales financées par les régions au titre de la formation initiale (a contrario, la question du suivi statistique des personnes qui suivent ces formations au titre de la formation continue a été analysée) ;
- les formations financées directement par les entreprises au profit de leurs salariés, y compris dans le cadre des contrats aidés ;
- les formations financées par les collectivités et établissements publics au profit de leurs salariés ;
- le suivi statistique des dispositifs d'orientation professionnelle, notamment les bilans de compétence, et celui des dispositifs de validation des acquis de l'expérience.

Les dispositifs de suivi spécifiques des formations financées par les fonds d'assurance formation des non salariés n'ont pas non plus été analysés.

Ainsi, le périmètre couvert par la mission porte sur près de la moitié des 31,4 milliards d'euros dépensés en 2013 au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage¹.

¹ Jaune budgétaire 2016 formation professionnelle.

La mission est centrée sur les données physiques et non sur les données financières, même si ces dernières sont abordées par incidence dans le rapport. Elle a recensé les différentes sources nationales de données² sur les formations mises en œuvre et leurs bénéficiaires, et produit une description critique des plus importantes d'entre elles, sous la forme de onze fiches annexées au présent rapport.

Le rapport aborde aussi la question des enquêtes spécifiques organisées par la plupart des financeurs pour connaître le devenir des stagiaires, même si, compte tenu de leur diversité, il n'a pas été possible d'en faire une analyse précise. De même l'organisation du recueil des données sur l'offre de formation, et notamment des périmètres couverts par la base « intercarif », n'a pas fait l'objet d'investigation particulière de la mission.

Tableau 1 : Les sources de données statistiques présentées dans les annexes du rapport

Dispositifs	Organismes responsables de la transmission des données	Organismes organisateurs de la remontée des données	Organismes réalisant l'analyse statistique
Etats statistiques et financiers	Opca/ Opacif	DGEFP	Dares (département formation professionnelle)
Enquêtes du FPSPP	Opca/ Opacif	FPSPP	FPSPP
Contrats de professionnalisation	Opca	DGEFP	Dares (département formation professionnelle)
Contrats de sécurisation professionnelle	Pôle emploi - OPP - Opca	DGEFP - Pôle emploi	Dares (départements Politiques de l'emploi et marché du travail)
Enquête auprès des régions	conseils régionaux	Dares	Dares
Enquête CNFPTLV/Cnefop	Tous financeurs de formations	CNFPTLV puis Cnefop	CNFPTLV puis Cnefop
Bilans pédagogiques et financiers	organismes de formation	DGEFP	Dares (département formation professionnelle)
Systèmes d'information de Pôle emploi	Pôle emploi	Pôle emploi	Pôle emploi (DSEE) et Dares (département marché du travail)
Base Brest	ASP - 5 conseils régionaux - Pôle emploi - AFPA	Dares	Dares (département formation professionnelle)
Enquête Emploi de l'Insee	Insee	Insee	Dares pour le module formation (département formation professionnelle)
SI Compte Personnel de Formation	CDC	DGEFP	Il est prévu que la Dares mène des exploitations du SI CPF

² Nombre d'entrées en formation, nature des formations, caractéristiques des bénéficiaires, etc.

Méthodologie

La mission a travaillé en liaison avec les services concernés au niveau national : direction de l'animation de la recherche, de l'évaluation et des statistiques (Dares), délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Pôle Emploi, Agence de service et de paiement (ASP), secrétariat du Cnefop, Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), direction générale des collectivités locales (DGCL), Insee.

Elle a cherché à compléter le repérage des besoins et les informations recueillies durant la préfiguration en rencontrant notamment des membres du Cnefop, l'Association pour la gestion du fonds d'insertion des personnes handicapées (Agefiph), les fédérations d'organismes de formation (FFP, fédération des Urof³) et les acteurs des politiques de formation professionnelle dans quatre régions⁴ : directions de la formation professionnelle des conseils régionaux, directions des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), membres des commission paritaires régionales de l'emploi et de la formation (Coparef), Carif-Oref, directions régionales de Pôle emploi, délégations régionales de l'ASP. Un échange a été organisé le 1^{er} juillet 2015 avec la commission formation de l'association des régions de France (ARF). Pour comprendre les pratiques opérationnelles qui sous-tendent la collecte des données au sein du réseau de Pôle emploi, la mission s'est rendue dans une agence locale et dans une des quatre plates-formes de saisie centralisée de la région Ile de France.

Elle s'est tenue informée de l'avancement de l'étude engagée par la DGEFP sur la création d'une plateforme de partage des données, dont les conclusions ont été présentées au bureau du Cnefop le 1^{er} décembre 2015. En effet, la création d'une telle plateforme pourrait faciliter considérablement les exploitations statistiques à l'horizon de trois à cinq ans. C'est pourquoi la mission a choisi de centrer ses recommandations sur des améliorations réalisables à court terme.

Malgré la coopération active des services concernés, les travaux de la mission ont été freinés par la complexité des systèmes d'information et l'insuffisante connaissance de leurs propres données par les acteurs eux-mêmes, ce qui n'a pas toujours permis d'éclaircir tous les sujets identifiés.

Plan du rapport

La première partie du rapport regroupe les principaux constats et recommandations issus de la vision transversale que la mission a pu acquérir sur les différentes sources permettant de décompter et décrire les formations suivies, tant par les salariés que par les personnes en recherche d'emploi.

Des recommandations spécifiques pour chaque source sont également présentées dans les annexes qui leur sont consacrées.

La deuxième partie du rapport analyse les causes des difficultés constatées, notamment en pointant les conséquences, en termes de qualité des données, de l'éclatement des responsabilités et du manque de normes partagées.

La troisième partie du rapport porte sur les besoins d'information des acteurs et les nécessaires améliorations de leur accès aux données.

Conformément à la lettre de mission, la quatrième partie présente différentes options envisageables pour produire des données infra-annuelles sur la formation des personnes en recherche d'emploi.

Onze annexes présentant les principales sources de données complètent le rapport.

³ Fédération de la formation professionnelle, fédération des unions régionales d'organismes de formation

⁴ Ile de France, Bretagne, Centre et Rhône-Alpes

Une annexe est consacrée à la problématique de repérage des actions de formation financées par les conseils départementaux au titre de leurs compétences en matière d'insertion.

Compte tenu des problématiques identifiées, trois annexes ont également été élaborées sur des thèmes transversaux :

- la définition de ce qu'est une « action de formation relevant du champ de la formation professionnelle continue » ;
- les nomenclatures et typologies utilisés par les différents dispositifs statistiques ;
- le cadre juridique régissant la circulation et la diffusion des données.

1 UN GRAND NOMBRE DE STATISTIQUES A LA FIABILITE ET A LA COHERENCE SOUVENT PROBLEMATIQUES

1.1 De nombreuses sources concourant à la production de données

1.1.1 Des sources à caractère transversal

Plusieurs enquêtes statistiques auprès des ménages sont conduites périodiquement dans un cadre international :

- En matière de formation, la principale est l'enquête Adult Education Survey (AES) conduite périodiquement par Eurostat, qui interroge les individus sur leurs pratiques de formation, quelle que soit leur situation (salarié, demandeur d'emploi, étudiant, inactif ou retraité). Elle a lieu tous les 4 à 6 ans. La dernière porte sur 2012⁵.
- L'enquête Emploi en continu de l'Insee s'inscrit dans le cadre des enquêtes « Forces de travail » de l'Union européenne ; elle est beaucoup plus fréquente (rythme trimestriel) et porte sur un échantillon représentatif de l'ensemble des personnes de 15 ans et plus ; centrée non sur la formation mais sur l'emploi et le chômage, elle comporte cependant un module d'interrogation sur les formations suivies, qui a été refondu en 2013 pour être mis en conformité avec les concepts européens en matière de formation. Elle fait l'objet de l'annexe 5.
- Quelques données peuvent aussi être tirées de l'enquête sur l'usage de l'information par les adultes (Piaac) pilotée par l'OCDE qui vise à évaluer les capacités de traitement d'informations écrites ou chiffrées des personnes et comporte aussi une partie biographique. C'est une enquête ponctuelle qui s'est déroulée au 4^{ème} trimestre 2012 et est envisagée tous les 10 ans environ⁶.

L'enquête sur la formation et la qualification professionnelle (FQP) est réalisée de façon aperiodique par l'Insee et constitue une des principales sources d'information sur la mobilité professionnelle, la mobilité sociale et sur les relations entre la formation initiale et professionnelle, l'emploi et les salaires. La dernière porte sur 2012.

Les enquêtes Génération du Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications (Cereq), qui étudient les parcours d'insertion à la sortie du système scolaire, apportent aussi un éclairage sur les formations suivies en début de carrière et les reprises d'études. Elles sont produites une fois tous les trois ans.

Les bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation (BPF), qui font l'objet de l'annexe 6, sont une autre source à large champ ; ils comportent des données financières (chiffres d'affaires, parts des différentes catégories de financeurs...) ainsi que des données relatives aux formations dispensées et aux stagiaires accueillis, répartis en cinq catégories : salariés bénéficiant d'un financement par l'employeur, contrats de professionnalisation, demandeurs d'emploi bénéficiant d'un financement public, particuliers à leurs propres frais, autres stagiaires.

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) (remplacé par le Cnefop) conduisait, pour produire son rapport annuel sur les dépenses de formation professionnelle, une enquête auprès de l'ensemble des financeurs publics et paritaires, mais celle-ci était limitée à des données financières. Le Cnefop, dont le champ est plus large, travaille sur une nouvelle nomenclature pour poursuivre le recueil de ces données et envisage d'y associer des données physiques.

⁵ La maîtrise d'ouvrage est assurée conjointement par l'Insee et la Dares, et la maîtrise d'œuvre est assurée par l'Insee. Les premiers résultats ont été publiés en octobre 2013.

⁶ Elle est pilotée en France par l'Insee, la Dares et la DEPP du ministère de l'Education nationale

De nombreuses sources concourent à la production de données sur des champs plus étroits : formations financées pour leurs salariés par les entreprises du secteur privé, formations pour les salariés ou les demandeurs d'emploi financées par les organismes paritaires collectant les fonds de l'alternance et du congé individuel de formation (Opca, Opacif), contrats de professionnalisation, formations des salariés du secteur public, formations des demandeurs d'emploi enregistrées par Pôle emploi, formations financées par les conseils régionaux, et depuis 2015, les formations mobilisant le compte personnel de formation (CPF). Elles alimentent pour la plupart le « jaune budgétaire⁷ » annexé au projet de loi de finances et sont présentées rapidement ci-après en distinguant les salariés des personnes en recherche d'emploi.

1.1.2 Des sources centrées sur la formation des salariés

Pour les salariés du secteur privé, la loi du 5 mars 2014 ayant supprimé l'obligation de financement des entreprises, l'année 2014 sera la dernière année au titre de laquelle des déclarations dites 24-83 sur l'effort de formation des entreprises seront exploitées. Pour obtenir des informations sur les formations financées directement par les entreprises dans le cadre des plans de formation, la Dares envisage de s'appuyer sur l'enquête annuelle ACEMO-DSE, dont l'échantillon comporterait 11 000 entreprises de 10 salariés et plus ; cette nouvelle source permettra des analyses dorénavant plus limitées, en particulier sur les petites branches professionnelles, et ne fournira pas de données régionalisées.

Tous les 5 à 6 ans l'enquête Continuing Vocational Training Survey (CVTS), pilotée par la commission européenne et Eurostat et conduite par le Cereq sur un échantillon d'entreprises de 10 salariés et plus du secteur privé, permet d'éclairer les pratiques de formation des entreprises. La dernière enquête CVTS porte sur l'année 2010.

Le conseil national d'évaluation de la formation professionnelle créé par les partenaires sociaux dans le cadre du comité paritaire national pour l'emploi et la formation (Copanef) a mis en place avec l'appui du Cereq un dispositif d'enquêtes sur les formations et les itinéraires des salariés (dispositif Defis).

S'agissant de l'usage des contributions versées aux Opca et Opacif pour la formation des salariés les informations proviennent du traitement des états statistiques et financiers transmis à la DGEFP (ESF – cf. annexe 7) ; ceux-ci donnent des informations agrégées, mais relativement détaillées (nombre d'actions, de bénéficiaires, d'heures-stagiaires, coûts...), sur toutes les actions financées par les organismes paritaires : congés individuels de formation (CIF), CIF-CDD, congés de bilans de compétences et de validation des acquis, contrats de professionnalisation et périodes de professionnalisation, DIF et plan de formation (pour la partie mutualisée). S'y ajoutent des enquêtes complémentaires conduites par le FPSPP (cf. annexe 8).

Pour les salariés du secteur public, les données présentées dans le jaune budgétaire proviennent du département des études et statistiques de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour la formation des agents civils de l'Etat, du ministère de la Défense pour la formation des militaires, de la direction générale des finances publiques, de l'Insee et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour la formation des agents des collectivités territoriales, de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier pour la formation du personnel hospitalier. Le jaune budgétaire présente quelques informations physiques et financières issues des ESF des six fonds d'assurance formation intervenant pour les non salariés. Ces deux champs particuliers ne sont pas étudiés dans le présent rapport.

⁷ Annexé chaque année au projet de loi de finances, ce document détaille la dépense nationale accordée à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage. La DGEFP envisage de refondre ce document devenu peu lisible au fil des années, pour le recentrer sur des données plus synthétiques et de lui associer une publication de données plus complètes biennuelles semblables aux « fiches repères et statistiques » de l'éducation nationale.

Les nombres et les caractéristiques des contrats de professionnalisation et de leurs bénéficiaires sont obtenus à partir du système dit « Extrapro » de gestion informatisée des contrats de professionnalisation, dans lequel ces contrats sont enregistrés par les Opca (cf. annexe 9).

Enfin, bien qu'elle soit principalement consacrée aux formations des personnes en recherche d'emploi, l'enquête annuelle de la Dares auprès des régions (cf. infra) comporte aussi des rubriques sur les formations qu'elles financent en faveur des actifs occupés, sans distinction entre salariés et non salariés.

1.1.3 Des sources centrées sur la formation des personnes en recherche d'emploi

La source recensant le plus grand nombre de stagiaires en recherche d'emploi est la base Base régionalisée des stagiaires (Brest), gérée par la Dares, qui rassemble les données individuelles sur les stagiaires dont la rémunération ou la protection sociale est prise en charge par un conseil régional, par Pôle emploi, par l'Etat ou par l'Agefiph. Elle est décrite dans l'annexe 1.

La statistique mensuelle du marché du travail (STMT) fournit un comptage des entrées en formation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, fondé sur la règle selon laquelle ceux qui entrent dans une formation doivent être transférés en catégorie D dans la liste des demandeurs d'emploi ; ces transferts sont en principes limités aux formations de plus de 40 heures⁸. Cette statistique est la seule publiée régulièrement. Cependant, d'autres sources couvrant un champ moins large mais fournissant des informations plus riches peuvent être utilisées au sein du système d'information de Pôle emploi (cf. annexe 2).

Concernant les politiques de formation professionnelle des Conseils régionaux, une enquête annuelle est conduite par la Dares (cf. annexe 3) ; elle comporte une partie financière (incluant la formation professionnelle continue mais aussi l'apprentissage, les formations sanitaires, sociales, artistiques et les dépenses d'accueil, information et orientation) et une partie physique. Celle-ci renseigne sur le nombre d'entrées de personnes en recherche d'emploi dans des formations conventionnées par les régions, avec la part de celles qui sont rémunérées par le Conseil régional et des répartitions par tranche d'âge, par sexe, par niveau de la formation suivie, par statut de l'organisme de formation. Cette enquête était en partie redondante avec l'enquête du CNFPTLV (cf. supra), l'ensemble des données seront donc recueillies à partir de 2016 par une seule enquête.

Les états statistiques et financiers des Opca et Opacif (ESF – cf. supra et annexe 7) fournissent aussi le nombre de bénéficiaires et d'actions qu'ils financent pour les personnes privées d'emploi : actions de préparation opérationnelle à l'emploi individuelles et collectives (POEI – POEC) et autres actions de formation pour demandeurs d'emploi, contrats de sécurisation professionnelle, CIF-CDD, DIF-CDD⁹ ; le bilan d'activité du FPSPP informe également sur ses interventions au profit des demandeurs d'emploi (appels à projets, co-financement de la rémunération de fin de formation (RFF), accompagnement des jeunes).

Enfin, il existe un dispositif spécifique de suivi des contrats de sécurisation professionnelle destinés aux licenciés économiques (cf. annexe 10).

⁸ Selon les règles de gestion de la liste des demandeurs d'emploi (Instruction Pôle emploi n°2012-121 du 30 juillet 2012), seules les actions de formation de plus de 40 heures entraînent un transfert vers la catégorie D. Lorsque la formation est d'une durée totale supérieure à 40 heures mais que les modalités de sa réalisation permettent de considérer le demandeur d'emploi comme immédiatement disponible (par exemple, le soir ou un ou deux jours par semaine, cours par correspondance), le conseiller peut aussi ne pas réaliser le transfert en catégorie D. En pratique, la saisie d'une attestation d'entrée en stage (AES) déclenche automatiquement un transfert en catégorie D, et est indispensable pour le règlement de l'organisme de formation. Il en résulte une incohérence avec les règles de gestion de la liste, en générant des transferts en catégorie D pour des formations d'une durée inférieure à 40 heures lorsque Pôle emploi finance ce type de formations.

⁹ Dispositif remplacé par le compte personnel de formation

Tableau 2 : Les différentes sources sur la formation continue

Source	Champ		Nature des données		Périodicité
	salariés	chômeurs / demandeurs d'emploi	source administrative	enquête sur échantillon	
Adult Education Survey (AES)	x	x		x	4 à 6 ans
Enquête emploi en continu (Insee)	x	x		x	trimestrielle
Enquête sur l'usage de l'information par les adultes (Piaac)	x	x		x	10 ans environ
Enquête sur la formation et la qualification professionnelle (Insee)	x	x		x	10 ans environ
Enquête Génération (Cereq)	x (jeunes)	x (jeunes)		x	3 ans
Bilans pédagogiques et financiers (organismes de formation)	x	x	x		annuelle
Extrapro	x		x		annuelle
Enquête de la Dares auprès des régions	actifs occupés	x	x		annuelle
Base régionalisée des stagiaires (Brest)		x	x		annuelle
Statistique mensuelle du marché du travail (Pôle emploi)		x	x		mensuelle
Etats statistiques et financiers (Opca et Opacif)	x	x	x		annuelle
Enquêtes annuelles du FPSPP	x	x	x		annuelle
Extranet CSP		x	x		mensuelle

Source : Mission.

Compte tenu des objectifs assignés à la mission, les enquêtes statistiques dont la production est pluri-annuelle (FQP, AES, Piaac, Enquête Génération) n'ont pas fait l'objet d'investigation particulière, même si certaines ont été mobilisées à titre comparatif.

1.2 Aucune source ne donne de vision précise et exhaustive des entrées en formation

Le fait que les statistiques d'entrées en formation soient sensibles à l'outil de mesure utilisé est inhérent à la production même de statistiques qui sont par définition un construit social. On observe que, dans ce domaine de la formation professionnelle continue, cette dépendance des résultats aux modalités de collecte génère des écarts d'une telle ampleur qu'ils modifient les enseignements que l'on peut tirer en termes de politiques publiques selon la source que l'on adopte.

1.2.1 Pour les salariés

Les sources statistiques permettant d'établir des taux d'accès à la formation conduisent à des estimations relativement hétérogènes. Ainsi, pour l'année 2012, la Dares relève un taux de 60,8 % pour l'enquête AES¹⁰, de 46,5 % pour l'enquête Piacac¹¹ tandis que les données émanant des déclarations fiscales n°2483¹² conduisent à un taux de 43,2 %.

Les déclarations 2483 ne portent que sur les formations financées par les entreprises et s'appuient sur une méthodologie de collecte très différente d'AES et Piacac¹³. Elles sont supprimées à compter de 2014. En remplacement, un module « formation professionnelle » devrait être ajouté à l'enquête annuelle Acemo-DSE de la Dares afin de collecter de nouvelles informations sur la formation (cf. supra point 1.1.2).

Quant aux deux enquêtes statistiques AES et Piacac, elles reposent sur les définitions européennes de la formation mais leur dispositif d'interrogation diffère légèrement : tandis que Piacac questionne l'interviewé sur la nature professionnelle de sa dernière formation suivie dans les 12 derniers mois, AES prend en compte jusqu'à trois formations suivies dans les 12 derniers mois.

L'enquête Emploi a été peu exploitée depuis la refonte du module formation en 2013¹⁴. Une fois par an, dans le cadre du programme national de réforme français (complément statistique relatif à l'emploi), sont publiés des taux moyens trimestriels d'accès à la formation non formelle pour l'ensemble des actifs et des taux d'accès à la formation non formelle à but professionnel pour les salariés (par CSP et par sexe)¹⁵. Du fait de la suppression des déclarations 2483 en 2014, l'enquête Emploi est aujourd'hui la seule source susceptible de fournir de façon régulière de l'information sur la formation de l'ensemble des actifs, et parmi eux des salariés (cf. annexe 5).

Recommandation n°1 : Publier chaque trimestre des statistiques trimestrielles à partir de l'enquête Emploi de l'Insee pour suivre l'accès à la formation des salariés, et plus largement des actifs dans leur ensemble.

¹⁰ Travail de la Dares en cours concernant les formations formelles et non formelles. L'enquête permet de distinguer parmi les formations non formelles celles qui sont à but professionnel et celles qui ne le sont pas.

¹¹ Travail de la Dares en cours concernant les formations formelles et non formelles. L'enquête permet de distinguer parmi les formations non formelles celles qui sont à but professionnel et celles qui ne le sont pas.

¹² Plusieurs facteurs concourent à biaiser à la hausse ce taux. Tout d'abord, les 24-83 ne concernaient que les entreprises de 10 salariés et plus ; or le taux d'accès à la formation a tendance à décroître avec la taille des entreprises. Par ailleurs, ce taux est calculé à partir du décompte du nombre de stagiaires (5,7 millions en 2012) sur le nombre de salariés des entreprises de 10 salariés ou plus (13,3 millions en 2012), mais un même salarié peut avoir participé à plusieurs stages au cours de l'année ; or le calcul fait ici comme s'il s'agissait de salariés différents, ce qui tend à majorer le taux d'accès obtenu in fine. Ces déclarations 24-83 ont été supprimées par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

¹³ Outre le fait qu'elle provient de déclarations des entreprises (et non des salariés), cette déclaration fiscale ne s'appuie pas sur les concepts européens distinguant les formations formelles, non formelles, informelles (pour plus de détails, voir l'annexe n°13 relative à la définition d'une action de formation relevant du champ de la formation professionnelle continue).

¹⁴ Des travaux provisoires de la Dares en cours concernant les formations formelles et non formelles à but professionnel permettent d'estimer néanmoins que l'enquête emploi aboutit à des estimations proches de celles de Piacac.

¹⁵ http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pnr_fr__2015.pdf

Quant aux BPF des organismes de formation, ils permettent de recenser qu'en 2012 les organismes de formation ont déclaré 17,4 millions de stagiaires qui étaient des salariés bénéficiant d'un financement de leur employeur. Cependant, ce chiffre ne peut être rapproché d'aucun autre : outre le fait que c'est une donnée de volume et non un taux d'accès, il est construit suivant une logique propre (au demeurant cohérente avec la nature première des BPF, à savoir un outil servant au contrôle par l'Etat des organismes de formation) : sont prises en compte non pas seulement les entrées nouvelles en formation au cours de l'année mais aussi les personnes qui étaient présentes au 1^{er} janvier tout en ayant débuté leur formation antérieurement (voir l'encadré ci-après).

1.2.2 Pour les personnes en recherche d'emploi

Les données relatives aux personnes en recherche d'emploi donnent des estimations elles aussi difficilement comparables les unes avec les autres :

- en ce qui concerne les taux annuels d'accès, la Dares relève en 2012 un taux de 37,7 % pour l'enquête Piac et de 42,4 % pour l'enquête AES¹⁶. Ces deux chiffres apparemment proches cachent des réalités très hétérogènes : ainsi, Piac recense un taux d'accès à la formation formelle (c'est-à-dire aux formations conduisant à des diplômes nationaux, titres d'ingénieur, diplômes d'Etat ou reconnus par l'Etat et titres à finalité professionnelle inscrits au RNCP¹⁷) de 22,3 % alors que ce même taux n'est que de 9 % dans AES.

A titre de comparaison, les données de gestion issues de la base Brest conduisent à estimer un taux d'accès à la formation en 2012 d'environ 10 % pour les personnes en recherche d'emploi¹⁸. L'écart entre données de gestion et données d'enquête tient non seulement à l'imprécision quant au recueil du statut des personnes au moment de leur entrée en formation dans les données d'enquête, induisant une surestimation dans AES et Piac¹⁹, mais aussi à la définition large de la formation dans les enquêtes statistiques sur échantillon. De plus, Brest tend à sous-estimer les entrées en formation des personnes en recherche d'emploi (voir ci-dessous).

- en ce qui concerne les volumes, la série des entrées en formation issue de la statistique mensuelle du marché du travail (STMT), qui est mise en ligne chaque mois par la Dares, identifiait en 2012, en France métropolitaine, 473 400 entrées en formation (494 000 en 2013) alors que la base Brest en dénombre 617 700 (618 469 en 2013²⁰) ; ces écarts en volume proviennent pour une large part de périmètres de mesure distincts entre la STMT et Brest (cf. Point 1.2.4.1 ci-après).

¹⁶ Travaux en cours de la Dares. La première s'appuie sur la notion de chômeur au sens du BIT tandis que la seconde repose sur la situation déclarée par les personnes de demandeur d'emploi inscrit ou non à Pôle emploi.

¹⁷ D'après les éléments transmis par la Dares à la mission.

¹⁸ Ce taux est le quotient du flux d'entrées en formation dans l'année sur le flux de personnes ayant eu au moins un mois de chômage la même année.

¹⁹ Ainsi, le statut des personnes est recueilli au moment de l'enquête et non au moment des entrées en formation. Il est donc vraisemblable que le taux d'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi soit fortement surestimé, les salariés ayant un taux d'accès à la formation en moyenne plus élevé que les personnes en recherche d'emploi. Le même problème se pose pour l'exploitation de l'enquête emploi.

²⁰ La donnée la plus récente disponible concernant la France entière est de 642 200 entrées en formation pour Brest en 2013.

Les modes de décompte de l'accès à la formation

Le flux d'entrées en formation au cours d'une période

La plupart des systèmes d'informations sur la formation professionnelle continue mesurent des flux (des « entrées en formation »), ce qui pose la question de la distinction entre deux périodes de formation qui se succèdent (s'agit-il de plusieurs séquences au sein d'une même formation, ou de deux formations distinctes ?)

Un individu commençant deux formations la même année compte pour deux entrées.

La base Brest, la STMT, les ESF qui retracent les engagements nouveaux au titre de l'exercice de l'année N reposent sur une logique de flux d'entrées.

Le nombre de personnes ayant suivi une formation au cours d'une période

La mesure porte sur le nombre d'individus ayant été en formation au moins une fois dans l'année. Ainsi, un individu qui suit deux formations la même année ne compte qu'une fois, mais un individu qui démarre une formation une année et la termine l'année suivante compte au titre de chacune des deux années.

Les BPF reposent sur une logique proche de cette notion, mais légèrement différente car ils comptent des stagiaires et non des individus. Ainsi un individu qui suit deux formations la même année y est compté deux fois.

Le stock de stagiaires à une date donnée

Les stocks de personnes en formation à une date donnée ne sont pas mesurés, même s'il est techniquement possible de le faire, dans Brest par exemple grâce à la variable Durée (mais ce serait un stock prévisionnel et non effectif car seule la date prévisionnelle de fin de formation est connue).

L'intensité des formations suivies

Un suivi de la durée des formations exprimée en nombre d'heures, soit collectivement (tant d'heures-stagiaires ont été dispensées au cours de l'année N) soit individuellement (tant d'individus ont suivi dans l'année moins de 40 heures/ entre 40 et 200 heures/ au moins 200 heures de formation) enrichirait l'analyse sur le taux d'accès à la formation. Cependant cette idée se heurte à deux difficultés :

- La mauvaise qualité des informations sur la durée (cf. annexe 1 relative à Brest notamment)
- L'absence d'information dans la plupart des sources sur la durée effective, la durée renseignée étant la durée prévisionnelle.

1.2.3 Le décalage entre les enquêtes statistiques et les données de gestion

Comme indiqué précédemment, les enquêtes statistiques conduisent à des estimations de l'accès à la formation beaucoup plus élevées que celles émanant de données de gestion, en particulier pour les personnes en recherche d'emploi. Ce décalage s'explique en grande partie par la définition différenciée de la notion de « formation » qui sous tend chacune. De plus, les données de gestion telles que Brest ou la STMT filtrent les formations recensées en fonction de

problématiques opérationnelles partiellement contingentes²¹ tandis que les enquêtes statistiques s'appuient directement sur la déclaration des personnes interrogées, procédé qui laisse de facto une place plus grande à leur subjectivité quant à la délimitation du champ de la formation.

1.2.4 Malgré des progrès récents, des discordances persistantes entre les deux principales sources de données de gestion concernant les personnes en recherche d'emploi

1.2.4.1 Des différences en volume d'entrées en formation

Comme indiqué précédemment, un quart d'entrées en plus sont décomptées dans Brest que dans la STMT. Cet écart provient de la différence de mode de collecte des entrées en formation de la STMT et de Brest qui implique une couverture différenciée de l'ensemble des entrées en formations des demandeurs d'emploi (voir le schéma ci-après). Tandis que la STMT ne recense que des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, Brest ne suit que les entrées en formation de stagiaires bénéficiant à leur entrée en formation d'une rémunération de stage ou d'une protection sociale prise en charge par le financeur de la formation, que la personne soit ou non inscrite à Pôle emploi.

Il en résulte donc un décalage de périmètre entre les deux sources : à titre d'exemple, un demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi non indemnisé entrant dans une formation non rémunérée d'une région ou de l'Agefiph sera pris en compte dans la STMT dès lors qu'il aura été basculé en catégorie D par Pôle emploi tandis qu'il ne sera pas recensé dans Brest qui ne s'intéresse qu'aux stagiaires recevant une rémunération de formation ou une protection sociale spécifique au titre de la formation. Aucune des deux sources n'est exhaustive : le schéma ci-après donne une vision qualitative simplifiée des périmètres couverts par la STMT et Brest sur les entrées en formation des personnes en recherche d'emploi (la taille des aires n'a pas de signification quantitative). Les parties quadrillées sont les entrées en formation identifiées à la fois par Brest et par la STMT. Elles correspondent aux individus inscrits à Pôle emploi basculés en catégorie D et bénéficiant d'une rémunération de formation versée par Pôle emploi, les régions, l'Etat ou l'Agefiph.

La partie en traits horizontaux du schéma correspond aux entrées en formation identifiées par la STMT mais pas par Brest : ce sont des personnes inscrites à Pôle emploi et basculant en catégorie D à l'occasion de leur entrée en formation mais n'ayant pas à ce titre de rémunération de formation ou de protection sociale.

Les parties en traits verticaux correspondent aux entrées en formation qui, jusqu'à 2015, n'étaient visibles que dans Brest : cela correspond aux entrées en formation pour lesquelles l'Etat, les régions ou l'Agefiph financent une rémunération (ou une protection sociale) à destination de personnes non inscrites à Pôle emploi ou ne signalant pas à Pôle emploi leur entrée en formation.

Depuis juillet 2015, le recoupement des périmètres de ces deux sources (STMT et Brest) s'est nettement amélioré, grâce à des croisements mensuels entre les fichiers de Pôle emploi et les fichiers de rémunération des stagiaires des régions. Désormais, parmi les stagiaires ayant une rémunération ou une protection sociale versée par une région, tous ceux qui sont inscrits à Pôle emploi sont basculés en catégorie D et donc bien comptabilisés par Pôle emploi. Il faut néanmoins qu'ils soient restés inscrits jusqu'à ce croisement, ce qui n'est pas toujours le cas : l'enquête « sortants » conduite conjointement par Pôle emploi et la Dares montrait ainsi en 2012 que quelque 170 000 demandeurs d'emploi étaient sortis des listes à l'occasion de leur entrée en formation.

²¹ Pour Brest, cela correspond au versement d'une rémunération de formation ou d'une protection sociale spécifiquement versée au titre de la formation professionnelle ; pour la STMT, c'est la bascule du demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi en catégorie D, fondée sur la déclaration d'une entrée en formation de plus de 40 heures ou financée par Pôle emploi.

En outre, par construction, ce croisement ne permet pas d'identifier les entrées en formation qui ne sont retracées ni dans la STMT ni dans Brest. Celles-ci sont illustrées par les parties blanches du schéma.

Dans la partie haute, on relève par exemple les cas de demandeurs d'emploi percevant l'allocation de retour à l'emploi (ARE), craignant de perdre leur indemnisation si leur entrée en formation n'était pas validée par Pôle emploi, ou des anciens salariés du secteur public qui perçoivent l'ARE/Aref directement de leur ancien employeur.

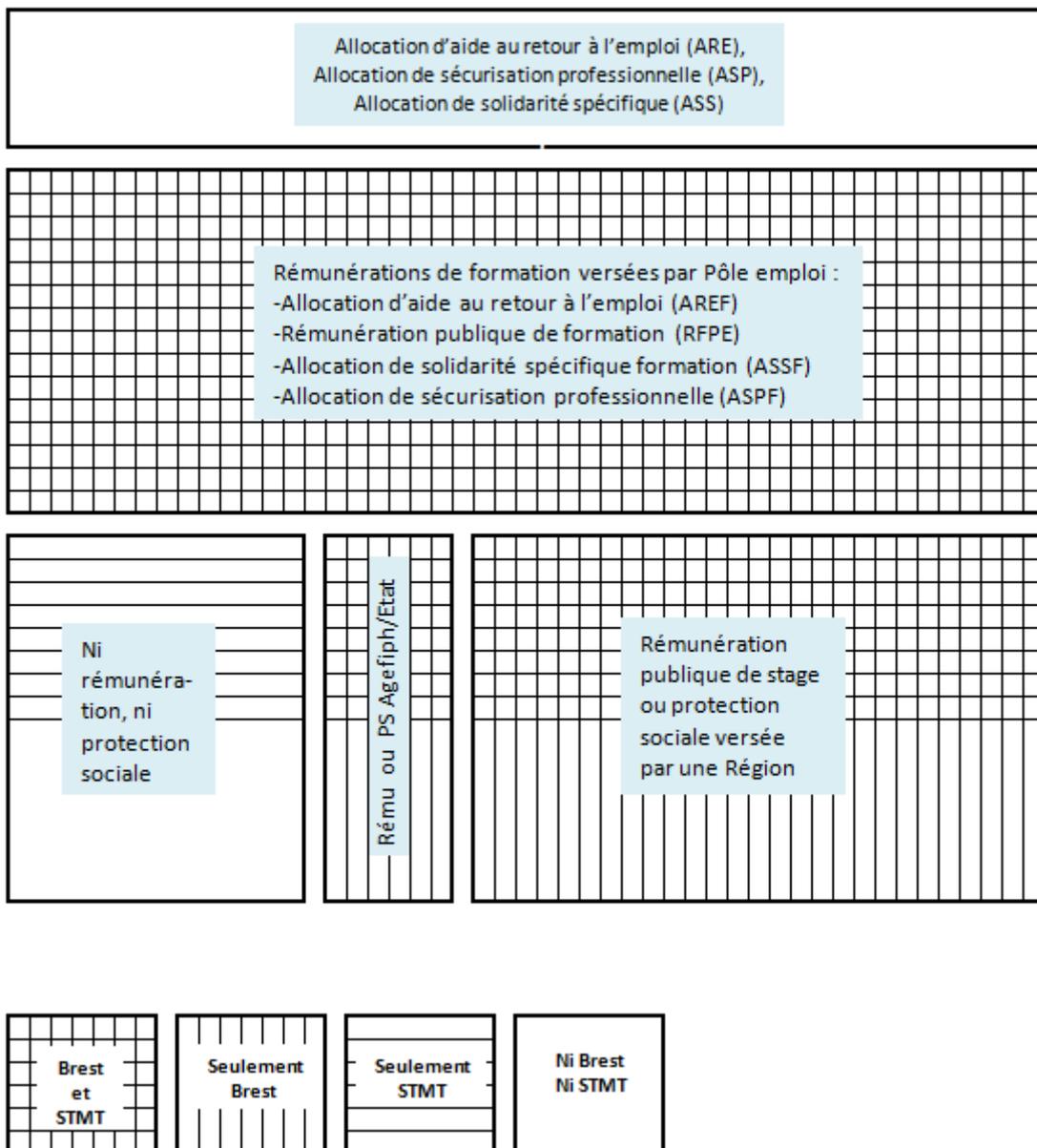
Dans la partie basse, on relève par exemple le cas d'un bénéficiaire du RSA non inscrit à Pôle emploi entrant en formation financée par les départements (voir l'annexe 12 relative au repérage des actions financées par les conseils départementaux), d'un demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi et non indemnisé qui s'autofinance une formation ou qui suit une formation financée par une commune (ex. Ville de Paris²²) ou un PLIE avec un cofinancement du FSE, sans en informer Pôle emploi. Ajoutons à cela les personnes qui accèdent à un congé individuel de formation à l'issue d'un CDD, ou à des formations sanitaires ou sociales pour lesquelles certaines régions ne versent pas de rémunération de formation mais uniquement des bourses, bourses qui ne sont pas gérées par l'ASP et ne sont donc pas identifiables dans les données de gestion qui en sont extraites, que les personnes soient ou non inscrites à Pôle emploi. Il existe aussi des dispositifs de formation n'ouvrant droit ni à une rémunération de formation ni à une protection sociale spécifique comme par exemple le dispositif Compétences clés porté par l'Etat avant sa décentralisation aux régions en 2015²³ ou encore certains dispositifs de formation financés par les régions (ex. visas libre-savoirs et chèques-formation en région Centre).

Il n'est pas possible de connaître quelle proportion des personnes concernées par ces types d'actions sont inscrites à Pôle emploi, ni parmi elles combien déclarent leur entrée en formation. Il est donc très difficile d'estimer ce que représentent dans leur ensemble les actions de formation qui ne sont décomptées ni dans la STMT ni dans Brest. Notons néanmoins que, prises isolément, celles pour lesquelles la mission a pu disposer de chiffres représentent souvent chacune plusieurs dizaines de milliers d'entrées en formation par an : à titre d'illustration, le dispositif Compétences clés a permis l'entrée en formation de 55 000 apprenants en 2013 ; les formations de la Ville de Paris s'adressent chaque année à environ 25 000 personnes ; les formations n'ouvrant droit ni à rémunération ni à protection sociale en région Centre représentaient à elles seules en 2013 presque 20 000 formations. Près de 10 000 CIF-CDD sont financés chaque année par les Opacif. Il est donc vraisemblable que **chaque année entre 100 000 et 200 000 formations à destination des personnes en recherche d'emploi ne sont décomptées ni dans la STMT ni dans Brest**. Cette situation résulte d'une conjonction de facteurs liés au mode de recensement des entrées en formation (inscription ou non à Pôle emploi, statut ou non de stagiaire de la formation professionnelle, nature du financeur,...).

²² Les cours municipaux d'adultes de la Ville de Paris sont ouverts à toute personne d'au moins 18 ans. Il n'est donc pas obligatoire d'être demandeur d'emploi pour y accéder.

²³ Attention au fait que l'ensemble d'une action pouvait être de plusieurs centaines d'heures tout en étant souvent d'une quotité horaire hebdomadaire limitée.

Schéma 1 : Comparaison des périmètres couverts par la STMT et Brest sur les entrées en formation des demandeurs d'emploi



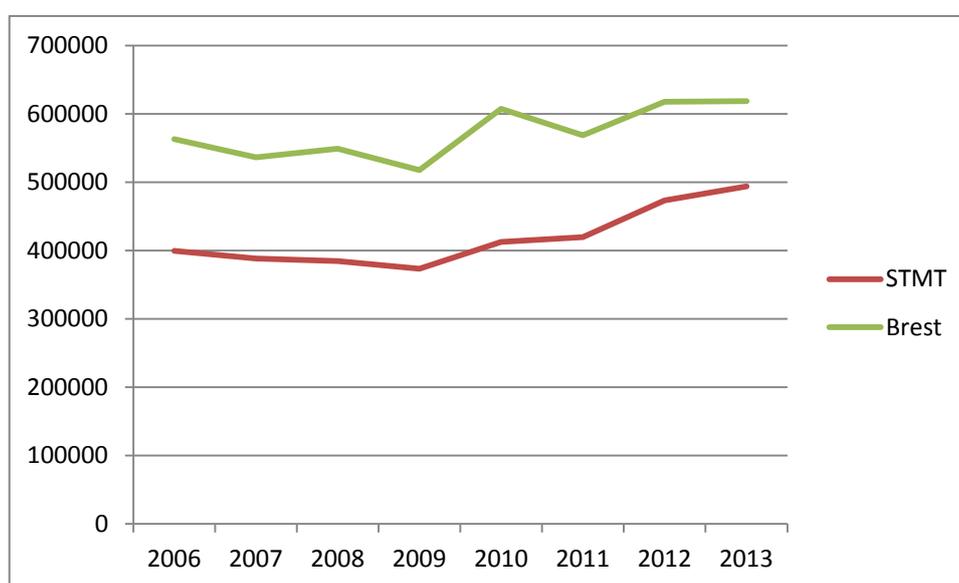
Source : Igas.

Point de vigilance : la taille des aires respectives du graphique n'a pas de valeur quantitative ; ces aires permettent seulement d'identifier qualitativement les différents cas possibles. Brest prend en compte la rémunération (ou la protection sociale) devant être versée aux stagiaires au premier jour de leur formation. La STMT ne concerne que les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et suit des bascules en catégorie D, quel que soit le type de rémunération dont bénéficient les personnes.

1.2.4.2 Des évolutions annuelles ou pluriannuelles différenciées

Outre des écarts en volume conséquents, les statistiques issues de la STMT et de Brest ont connu des évolutions largement dissemblables (voir graphique ci-dessous). Ainsi, alors que Brest indique une stabilité entre 2012 et 2013 (+0,1 %), la STMT fait apparaître une croissance de 4,4 % des entrées en formation des demandeurs d'emploi. Sur moyenne période, l'écart de tendance entre les deux sources est moins prononcé mais reste élevé : entre 2008 (année de survenue de la crise économique et d'accroissement brutal du chômage) et 2013 (dernière année disponible actuellement pour Brest), la croissance des entrées en formation est de 28,5 % côté STMT alors qu'elle n'est que de 12,7 % pour Brest. Ces décalages laissent à penser que les champs différenciés couverts par chaque source suivent des évolutions différentes au cours du temps.

Graphique 1 : Les entrées en formation des personnes en recherche d'emploi selon Brest et la STMT entre 2006 et 2013 en France métropolitaine



Source : Dares, retraitement Igas

La croissance de la courbe de la STMT est plus lisse au fil des années que celle de Brest. D'après les acteurs rencontrés par la mission, la croissance de la STMT reflète à la fois l'effort croissant de Pôle emploi pour le financement de formations et le suivi de plus en plus fin des entrées en formation pour les demandeurs d'emploi inscrits mais non indemnisés allant sur des formations prises en charge par d'autres financeurs (ex. Région, Etat, Agefiph). Cette orientation impulsée par le siège de Pôle emploi se poursuit avec le déploiement d'un nouveau logiciel (Kairos) permettant aux organismes de formation de saisir directement les inscriptions et entrées en stage dans le système d'information de Pôle emploi ainsi que grâce au croisement mensuel mis en œuvre depuis juillet 2015 avec les fichiers de rémunération des régions.

La croissance des entrées en formation retracées par Brest est plus heurtée d'une année sur l'autre mais en moyenne période (2006-2013) elle est plus modérée que celle de la STMT, les fortes hausses de certaines années étant partiellement compensées par des baisses importantes d'autres années. Notons cependant que la mission n'est pas parvenue à expliquer la cause de ce caractère plus heurté de Brest, notamment en 2009 et 2010.

Ces décalages aussi bien en volume qu'en évolution entre les données de gestion (STMT et Brest) ne permettent pas de mesurer de façon fiable l'évolution du nombre d'entrées en formation de l'ensemble des personnes en recherche d'emploi.

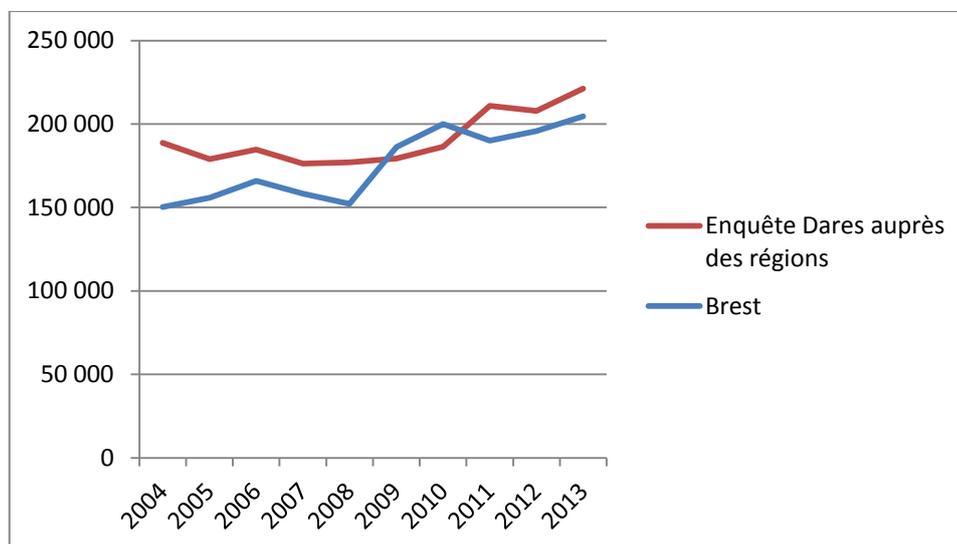
1.2.5 Les difficultés liées au recueil de données déjà agrégées

Les sources de données peuvent être schématiquement rangées en deux catégories : les données agrégées et les données individuelles. Rentrent dans la première catégorie les ESF, les BPF, l'enquête de la Dares auprès des régions, tandis que la seconde comprend toutes les données provenant d'enquêtes statistiques auprès d'individus (AES, Piacac, EEC) ou de logiciels de gestion (Brest, STMT, CPF, CSP, contrats de professionnalisation).

Les données agrégées présentent une faiblesse méthodologique importante : elles ne permettent pas la réalisation de croisements statistiques autres que ceux prévus initialement par le format du questionnaire par lequel elles ont été collectées.

Afin d'illustrer ce phénomène, comparons les résultats de l'enquête de la Dares auprès des régions (données agrégées) à ceux de Brest (données individuelles). Pour mettre en parallèle des données censées être identiques, l'analyse se centre ici sur **les entrées en formation financées et rémunérées par les régions**. On constate que les courbes sont fortement disjointes, avec une estimation tendancielle plus élevée dans l'enquête de la Dares auprès des régions que dans Brest, et que les écarts entre les deux sources ne sont pas stables au cours du temps (taux d'évolution annuelle fréquemment divergents, croisement des courbes en 2009 et 2010). Une analyse plus poussée montre que des écarts considérables existent aussi à l'échelle régionale, sans qu'il soit en fait réellement possible d'explicitier ces écarts du fait de la nature agrégée des données du côté de l'enquête Dares auprès des régions et donc de l'impossibilité de comparer stage par stage ces données avec celles de Brest (cf. annexe n°3 relative à l'enquête de la Dares auprès des régions).

Graphique 2 : Entrées en formation financées et rémunérées par les Régions pour des personnes en recherche d'emploi entre 2004 et 2013 dans l'enquête de la Dares auprès des régions et dans Brest



Source : Dares, retraitement Igas.

Un autre exemple est fourni par les BPF : dans plus de 40 % d'entre eux (environ 25 000 sur les 62 300 bilans collectés portant sur l'année 2012), un ou plusieurs totaux de stagiaires ou d'heures stagiaires des quatre tableaux de la partie Bilan pédagogique diffère des autres, alors qu'ils devraient en toute logique être identiques. La nature agrégée des données collectées empêche tout redressement statistique fiable des réponses.

Dans la mesure où la Dares est en capacité de disposer de données sur les formations financées par les régions via des sources de données individuelles²⁴ et que la collecte de données agrégées est coûteuse en temps aussi bien pour la Dares que pour les régions, la mission s'interroge sur la pertinence à maintenir le volet physique de l'enquête Dares auprès des régions²⁵. Une analyse croisée des besoins de la Dares et des données accessibles par ailleurs serait donc souhaitable²⁶.

Recommandation n°2 : Mettre à l'étude la suppression du volet physique de l'enquête de la Dares auprès des régions ou sa réduction aux variables effectivement exploitées

Les données agrégées telles que les ESF, les BPF ou encore l'enquête Dares auprès des régions sont par ailleurs des données déclaratives qui résultent d'une saisie manuelle de la part des organismes répondants, procédé qui peut induire des erreurs dans les réponses, surtout si la donnée doit être calculée à partir de plusieurs sources internes à l'organisme interrogé.

Ces deux faiblesses (absence de croisements statistiques et saisie manuelle) impliquent une difficulté plus grande à identifier les erreurs (ou, lorsqu'elles ont été vues, à en diagnostiquer la cause). Il est donc souhaitable de réserver la collecte de données agrégées aux situations où aucune base de données individuelles ne permet de collecter des données sur les mêmes problématiques.

1.2.6 La distinction fragile entre salariés et personnes en recherche d'emploi

La quasi-totalité des statistiques produites sur la formation professionnelle continue repose sur une distinction conceptuelle forte entre salariés et demandeurs d'emploi, distinction qui reflète la vision dichotomique du champ que partage la grande majorité des acteurs. Or, au-delà du fait que la notion de personne en recherche d'emploi varie selon les sources²⁷, il existe des flux conséquents de passage entre emploi et chômage (de même qu'entre chômage et inactivité) ainsi qu'un nombre élevé de demandeurs d'emploi qui travaillent : en novembre 2015, plus d'un tiers des personnes inscrites à Pôle emploi exerçaient une activité (soit l'équivalent de 2 287 300 personnes), parmi lesquelles environ la moitié étaient classées dans la catégorie C de demandeurs d'emploi qui réunit les personnes ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois.

Un certain flou entoure fréquemment le traitement statistique de ce public (salarié ou demandeur d'emploi), ce qui fait peser des risques d'erreur de mesure comme l'illustrent les données des enquêtes AES²⁸ et Piac pour les demandeurs d'emploi.

²⁴ I-Milo (logiciel des missions locales) pour les formations suivies par les jeunes et Brest pour les formations des personnes en recherche d'emploi.

²⁵ La seule véritable plus value des données physiques de l'enquête de la Dares auprès des régions réside dans le fait qu'y sont prises en compte des entrées en formation pour lesquelles les stagiaires ne reçoivent ni rémunération ni protection sociale au titre de la formation (ex. formations sanitaires et sociales). Or ces publics ne sont vraisemblablement décomptés dans aucune autre source de données. Notons néanmoins que l'enquête de la Dares auprès des régions ne permet pas actuellement de les suivre de façon isolée : ces publics sont fondus dans l'ensemble des stagiaires des régions qui ne bénéficient pas d'une rémunération de formation versée par la région.

²⁶ La mission a ainsi constaté que plusieurs tableaux de l'enquête de la Dares auprès des régions ne font jamais l'objet d'exploitation statistique. Il a de plus été relevé des limites méthodologiques majeures à l'enquête, qui ne permet pas en l'état de reconstruire entre 2006 et 2009 la réalité des entrées en formation financées par les régions, du fait de la non prise en compte, durant cette période, de la décentralisation progressive des formations anciennement prises en charge par l'AFPA. Néanmoins, certaines données physiques peuvent être utiles pour interpréter les données financières de l'enquête.

²⁷ Chômeurs au sens du BIT dans l'enquête Piac et l'enquête emploi, chômeurs inscrits ou non à Pôle emploi pour l'AES, demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi pour la STMT ou personnes en recherche d'emploi pour Brest.

²⁸ La prochaine enquête AES captera le statut à l'entrée de la formation afin d'être en capacité d'identifier le statut à l'entrée de la formation des personnes en recherche d'emploi.

1.3 Le suivi de certains dispositifs est imparfait

Pour certains dispositifs, l'évaluation des sources statistiques fait apparaître des difficultés particulières. Des analyses plus détaillées de ces différents dispositifs sont présentées dans les annexes 1 relative à Brest et 3 relative à l'enquête de la Dares auprès des régions pour les actions de formation financées par les régions, l'annexe 9 relative aux contrats de professionnalisation, l'annexe 10 relative aux formations des bénéficiaires de CSP et l'annexe 11 relative aux informations tirées du compte personnel de formation.

1.3.1 Les actions de formation financées par les régions

Entre 2009 et 2013, Brest indique une légère croissance (+2,3 %) des entrées en formation financées par les régions tandis que l'enquête de la Dares met en évidence une diminution continue et forte de ces mêmes entrées (-9,9 %). Outre les décalages provenant des différences dans le mode de collecte des données, ces écarts s'expliquent pour partie par la différence de périmètre entre les deux sources : tandis que Brest ne prend en compte que les stagiaires qui reçoivent une rémunération de formation (qu'elle soit versée par la région ou non) ou une protection sociale spécifique au titre de stagiaire de la formation professionnelle continue, l'enquête de la Dares auprès des régions prend aussi en compte les personnes participant à un stage régional mais ne bénéficiant d'aucune prestation liée à la formation (rémunération ou protection sociale spécifique).

Le recours à des données financières ne permet pas à ce jour d'éclaircir ces évolutions contradictoires. En effet, le volume des entrées en formation n'est qu'un déterminant parmi d'autres des dépenses des régions au titre de la formation professionnelle continue : interviennent aussi la durée moyenne des formations, leur coût horaire moyen ainsi que le volume de stagiaires bénéficiant d'une rémunération de formation²⁹.

En l'absence de système d'information partagé entre régions et du fait des contingences propres à chaque dispositif d'enquête (ex. modalités de collecte, définition sous jacente de la formation), suivre les actions de formations financées par les régions reste dès lors un exercice difficile.

1.3.2 Le suivi des contrats de professionnalisation

Même si 31 % des salariés embauchés en contrats de professionnalisation sortent de l'école ou de l'université³⁰, ce dispositif est classiquement rangé dans le champ de la formation professionnelle continue (à la différence du contrat d'apprentissage, qui fait partie du système de formation initiale). Il y occupe une place quantitativement importante, avec près de 180 000 embauches en contrat de professionnalisation en 2014.

²⁹ Il existe aussi des dépenses d'investissement mais elles sont de volumes généralement très faibles.

³⁰ Source : Dares Analyses, octobre 2015, n°080.

1.3.2.1 Près de 20 % de contrats manquants dans le dispositif national de suivi des contrats de professionnalisation (Extrapro)

Le dispositif de suivi statistique repose sur une application nommée Extrapro, alimentée par des flux informatiques provenant des systèmes informatiques de chaque Opca. Depuis 2012, il y a de nombreux problèmes d'alimentation de cette base de données.

Un croisement réalisé fin 2014 par la Dares avec des données issues des Etats statistiques et financiers des Opca ou transmises directement par les Opca montre des écarts importants : en 2012, le nombre de contrats présents dans Extrapro est inférieur de respectivement 11 et 14 % aux chiffres issus des deux autres sources, et ces lacunes s'aggravent encore en 2013 et en 2014 (-17 % par rapport aux données transmises directement par les Opca). L'incomplétude de la saisie peut varier d'une année sur l'autre selon les organismes. La Dares s'efforce de compléter ces données par des données individuelles qui lui sont fournies directement par certains Opca.

Pour les contrats figurant dans la base Extrapro, il y a peu de données manquantes, sauf sur quelques variables notamment celles relatives au suivi du contrat. Par ailleurs les variables portant sur l'organisme de formation sont de mauvaise qualité, de même que celles relatives au RSA ou à l'inscription à Pôle emploi. Ces données ne sont pas publiées.

Compte tenu de ces difficultés, depuis 2012 le suivi conjoncturel du nombre d'embauches en contrat de professionnalisation³¹ n'est plus alimenté par la source Extrapro mais par des remontées mensuelles demandées par la Dares à tous les Opca. Cet expédient induit une charge de travail significative et ne permet plus de disposer de données régionales et départementales.

Par ailleurs, la Dares réalise depuis 2011 une enquête auprès des anciens bénéficiaires, six mois après leur sortie théorique³². Une enquête en partie similaire étant réalisée par le FPSPP depuis 2011, les deux institutions ont convenu de conduire une enquête commune à partir de 2016.

1.3.2.2 Des perspectives d'amélioration du suivi à compter de 2017, dans le cadre du projet de Portail de l'alternance

Dans le cadre du projet de Portail de l'alternance³³ actuellement conduit par la DGEFP, des transmissions dématérialisées deviendront obligatoires à compter du 1^{er} septembre 2016, de l'employeur vers l'Opca (contrat signé et programme de formation), de l'Opca vers l'employeur et la Direccte (décisions d'accord ou de refus), et de l'employeur vers l'Opca et la Direccte (ruptures avant terme).

Selon la DGEFP, il devrait en résulter des progrès significatifs :

- sur l'exhaustivité : une fois le déploiement achevé, tous les contrats seront nécessairement saisis puisque l'Opca examinera le contrat après sa saisie ;
- sur la rapidité d'alimentation des données, qui seront disponibles en temps réel ;
- sur la nature des informations disponibles : on pourra disposer d'informations relatives à la procédure (issues du workflow), notamment la date à laquelle l'employeur a fait la demande ;
- sur la qualité des données (contrôles intégrés).

³¹ Série mensuelle figurant dans le tableau de bord des politiques d'emploi.

³² Une publication d'octobre 2015 en fournit les résultats, pour les contrats arrivés à échéance en 2012 et 2013.

³³ L'article 4 de la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011 modifié par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 a prévu la création d'un « service dématérialisé gratuit favorisant le développement de l'alternance. Ce service vise notamment à .../... développer la dématérialisation des formalités liées à l'emploi et à la rémunération des personnes en alternance » (portail de l'alternance, qui concernera les contrats de professionnalisation mais aussi les contrats d'apprentissage).

Fin 2015, les développements techniques sont terminés, leur recette reste à finaliser. La chaîne de dématérialisation n'intègre pas à ce stade d'évolution du Cerfa, mais un travail est en cours sur ce point entre la DGEFP, la Dares et les Opca. Le mode de déploiement de cette nouvelle procédure dématérialisée reste à préciser.

1.3.3 Le suivi des formations des bénéficiaires de contrats de sécurisation professionnelle

Trois sources contiennent des informations sur les formations suivies par les bénéficiaires de contrat de sécurisation professionnelle (CSP)³⁴ :

- Les systèmes d'informations de Pôle emploi enregistrent de manière exhaustive les entrées en CSP et l'attribution de la rémunération correspondante ; en revanche, l'enregistrement des formations suivies par les bénéficiaires y est lacunaire quand Pôle emploi n'a pas de rôle dans le financement de la formation³⁵ ;
- Les états statistiques et financiers transmis par les Opca contiennent des données sur les formations des bénéficiaires de CSP qu'ils prennent en charge ;
- L'extranet CSP est un outil de pilotage maintenu par la DGEFP et alimenté mensuellement par Pôle Emploi, les organismes privés de placement et les Opca. Cet extranet comporte trois silos (administratif, accompagnement, formation) alimentés de façon indépendante.

L'examen de ces sources met en évidence des incohérences entre elles. Ainsi en 2013, sur la France entière, on décompte 36 895 bénéficiaires du CSP entrés en formation d'après le fichier transmis par Pôle emploi pour constituer la base Brest, 48 530 d'après le fichier historique de Pôle emploi (P2), 46 689 d'après l'extranet CSP (silo accompagnement), et 62 222 d'après les ESF. Il peut même y avoir des incohérences au sein du système d'information d'un même producteur : ainsi les sources issues de Pôle Emploi (fichier Brest, STMT et segment P2 du fichier historique) présentent des écarts inexplicables.

³⁴ Le dispositif des contrats de sécurisation professionnelle (CSP) concerne tous les salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés visés par une procédure de licenciement économique qui ont deux ans d'ancienneté et totalisent au moins 4 mois d'affiliation à l'assurance chômage sur les 28 derniers mois pour les personnes de moins de 50 ans, ou 36 derniers mois pour les personnes de plus de 50 ans. Ce contrat, d'une durée maximale de 12 mois, a pour objet l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi dont la formation peut être une composante.

³⁵ L'enregistrement des formations des bénéficiaires de CSP représente une charge de saisie dont l'intérêt n'est pas toujours perçu au sein du réseau de Pôle emploi (surtout si l'adhérent est accompagné par un prestataire), alors qu'il n'a aucune conséquence opérationnelle sauf dans les cas où les coûts pédagogiques de la formation sont pris en charge par Pôle emploi dans le cadre d'une aide individuelle de formation (AIF) « de sécurisation ». En effet un adhérent CSP est déjà en catégorie 4 car il a le statut de stagiaire de la formation professionnelle ; l'allocation « ASP formation » est au centime près le même que l'allocation ASP, et son montant ne lui ouvre pas droit, sauf exception, aux aides au déplacement et à l'hébergement.

Tableau 3 : Nombre de bénéficiaires du CSP entrant en formation selon la source

Sur le champ France entière	2012	2013	2014
Brest (Pôle emploi)	22 073	36 895	nd
Pôle Emploi FH-P2	27 500	48 530	41 670
Extranet CSP			
silos Accompagnement et silo Formation	32 282	57 468	55 062
silo Formation	24 117	38 619	38 972
silo Accompagnement	25 238	46 689	44 097
ESF	39 979	62 222	nd
Sur le champ France métropolitaine	2012	2013	2014
Brest (Pôle emploi)	21 677	36 339	nd
Pôle Emploi STMT		51 744	47 069
Pôle Emploi P2	27 180	48 050	40 920

Source : Brest, STMT, Pôle Emploi (P2), Extranet CSP, FPSPP, calculs Dares et mission. Les données issues des ESF sont en date d'engagement.

Recommandation n°3 : Mener un audit sur les modes d'enregistrement et de suivi statistique des contrats de sécurisation professionnelle

1.3.4 Le suivi des bénéficiaires du compte personnel de formation

Le suivi statistique des formations pour lesquelles les stagiaires peuvent depuis début 2015 mobiliser leur CPF n'est pas totalement stabilisé. Notons néanmoins que la façon dont a été pensé le système d'information du CPF ne va pas permettre un suivi précis des entrées en formation de ces stagiaires. En effet, l'effectivité de chaque entrée ne sera connue qu'au moment du contrôle par le gestionnaire du dossier CPF du service fait par l'organisme de formation, soit vraisemblablement plusieurs mois après le début de la formation³⁶, et ce d'autant plus que le CPF met l'accent sur les formations certifiantes et qualifiantes qui sont en moyenne les plus longues.

Il n'existe pas encore d'articulation entre les données statistiques du SI CPF et les autres sources concourant à produire des données sur la formation. Pôle emploi recueille dans son système d'information l'accord individuel des demandeurs d'emploi pour la mobilisation de leur CPF et une interface est en construction pour suivre les états successifs des comptes. La logique d'abondement intrinsèque aux CPF³⁷ risque de compliquer le rapprochement avec d'autres sources de données individuelles. Dans ce contexte, il serait indispensable que tous les acteurs de la formation prennent en compte directement dans leur propre logiciel métier et dans les formulaires administratifs (ex. AIS pour Pôle emploi, RS1 pour l'ASP et les régions) le recours ou non au CPF par les individus.

³⁶ Toutefois, pour les personnes inscrites à Pôle emploi, une interface en construction devrait permettre de s'appuyer sur les attestations d'entrée en stage (AES) pour suivre les entrées effectives.

³⁷ Le compte personnel de formation permet de cumuler jusqu'à 150 heures sur le compte. Bon nombre de formations éligibles au compte personnel de formation dépassent cette durée : c'est alors via des abondements du bénéficiaire lui-même ou d'institutions (ex. Régions, Pôle emploi, Opcva) que le financement de ces formations peut être assuré.

2 DES DIFFICULTES FORTEMENT LIEES A L'ECLATEMENT DES RESPONSABILITES

2.1 Un champ intrinsèquement complexe

Au-delà des problèmes propres à chaque source d'informations, la difficulté plus générale à disposer d'une vision incontestable de l'ensemble des entrées en formation, au-delà des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, tient à des causes systémiques : en effet, le champ de la formation professionnelle continue est d'une grande complexité du point de vue aussi bien de la multiplicité des acteurs institutionnels, que de la variété des types de publics et des dispositifs. Ainsi, les acteurs n'ont généralement accès, au mieux, qu'aux données concernant les publics des formations qu'ils financent ou gèrent.

En l'absence d'une plateforme partagée par l'ensemble des acteurs permettant de suivre les individus dès leur entrée en formation (voire dès l'expression d'un besoin de formation de leur part), il est illusoire de penser que des reconstructions statistiques ex-post pourraient remédier entièrement à la complexité intrinsèque du champ. Des améliorations notables de l'existant pourraient néanmoins être réalisées via un certain nombre de mesures.

2.2 Une mutation inachevée du rôle de l'Etat

A l'issue des étapes successives de décentralisation, l'Etat n'a plus de fonction directe de pilotage en matière de formation professionnelle continue, mais il a besoin de connaître et évaluer les résultats généraux de cette politique pour être en capacité de faire évoluer si nécessaire le cadre juridique qui régit les interventions des acteurs (collectivités régionales, organismes paritaires, organismes de formation, entreprises...). Sur un plan plus opérationnel, l'Etat reste aussi directement responsable de la politique de l'emploi, à laquelle contribuent les formations en direction des jeunes et des demandeurs d'emploi, dont une part significative est financée par Pôle emploi.

L'Etat assume donc une responsabilité essentielle dans ce domaine, non seulement au regard des compétences qu'il conserve, mais aussi pour fournir à la gouvernance quadripartite (Cnefop et Crefop) les moyens d'exercer pleinement son rôle.

En effet, une vision nationale reste indispensable y compris pour permettre aux responsables régionaux d'évaluer leur action propre. En outre, en matière de production et de diffusion d'informations statistiques, ce sont l'Insee et les services statistiques ministériels qui détiennent pour l'essentiel les moyens et compétences nécessaires, et ces services sont tenus par la loi au respect du principe d'indépendance professionnelle ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites³⁸.

Cependant, le ministère en charge de la formation professionnelle et ses services déconcentrés ne paraissent pas avoir encore pris pleinement la mesure de cet enjeu, pour plusieurs raisons :

- La décentralisation ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'un système d'information partagé entre acteurs régionaux et nationaux, ce qui complique substantiellement la tâche des services de l'Etat pour collecter et traiter les données ;
- La réduction des effectifs incite les services de l'Etat à abandonner les champs sur lesquels il ne dispose plus de moyens directs d'intervention pour consacrer ses forces aux domaines où il en a encore ;

³⁸ L'Autorité de la statistique publique est chargée de vérifier le respect de ces principes.

- Le passage d'un rôle historique de décideur à une fonction plus modeste de contribution à une connaissance partagée, dans les territoires comme à l'échelon national, est une mutation culturelle qui ne va pas de soi pour des services habitués à piloter en direct des dispositifs.

Un cercle vicieux peut alors s'installer : lorsque l'Etat met en place ou gère des dispositifs de remontée d'informations, sa légitimité est parfois contestée au nom des principes de la décentralisation ; et lorsque les services de l'Etat rencontrent des difficultés pour obtenir certaines informations, ils l'attribuent à tort ou à raison à une contestation de leur légitimité alors qu'il peut s'agir d'un déficit à corriger en matière de communication et d'échanges avec les interlocuteurs concernés.

Si des obligations légales de transmission de données aux services statistiques ministériels sont nécessaires³⁹, elles ne peuvent être suffisantes pour inciter les acteurs à transmettre des données de qualité. Il faut aussi qu'ils soient conscients de l'enjeu collectif d'une responsabilité partagée, et qu'ils puissent bénéficier, en retour, d'informations adaptées à leurs attentes.

2.3 Le manque de normes partagées

2.3.1 La définition du champ des actions de « formation professionnelle continue » manque de clarté

La conduite d'un travail statistique de qualité requiert, à son fondement, que les mots utilisés par les acteurs qui collectent les données et les exploitent soient partagés entre eux et avec ceux qui y répondent (ex. enquête statistique) ou en sont à l'origine (ex. données de gestion). Or plusieurs termes essentiels à la connaissance et au dénombrement des entrées en formation ne font pas aujourd'hui l'objet de définition commune et stable entre les acteurs du champ (voir l'annexe n°13 relative à la définition d'une action de formation relevant du champ de la formation professionnelle continue). Citons pêle-mêle un certain nombre de notions dont la mission a relevé que leur usage peut être source de confusion sur leur sens réel : prestations versus formations, formation initiale versus continue, action-plan-module-session-séquence.

S'ajoute à cela l'existence de normes européennes fondées sur la distinction entre trois types de formation (formelle, non formelle, informelle) qui, en dehors des enquêtes statistiques conduites par l'Insee, n'imprègnent pas du tout les acteurs nationaux et régionaux du champ de la formation professionnelle continue et donc les données qui émanent de leurs activités. Ainsi, le changement de concept de formation dans l'enquête Emploi 2013, qui élargit la notion de formation enquêtée, a entraîné une forte hausse du taux d'accès à la formation en France, alors qu'avant il était sous-estimé par rapport aux autres pays européens. Le taux d'accès à la formation « lifelong training » est passé de 5,7 % en 2012 à 17,7 % en 2013 et 18,3 % en 2014. La France très en dessous de la moyenne européenne qui s'établit autour de 10 % la dépasse largement à partir de 2013.

Ces représentations variables de l'objet statistique à mesurer ont un impact direct sur la cohérence des données produites. Ainsi, tandis que Pôle emploi exclut du champ de la formation toutes les prestations qu'il finance (notamment pour l'acquisition par les chercheurs d'emploi de méthodes de recherche d'emploi et de construction d'un projet professionnel), les régions en incluent dans leur programme régional de formation et prennent en charge, si elles le souhaitent, la rémunération des personnes qui en bénéficient. Brest peut donc comprendre des types d'action de formation pour les régions qui ne sont pas retenus du côté de Pôle emploi. L'enjeu quantitatif de telles définitions est loin d'être secondaire. Ainsi, Pôle emploi prend en charge chaque année plus de deux millions de prestations⁴⁰ à destination des demandeurs d'emploi inscrits et les régions plus

³⁹ Voir annexe 14 relative au cadre juridique de circulation des données.

⁴⁰ Données Pôle emploi, entre août 2014 et juillet 2015.

de 110 000 « prestations d'évaluation et d'aide à l'orientation »⁴¹. De leur côté, les organismes de formation déclarent dans leurs bilans pédagogiques et financiers un nombre important de stagiaires demandeurs d'emploi sur financement public (2,4 millions en 2012⁴²), chiffre élevé qui provient vraisemblablement en grande partie de la prise en compte des prestations⁴³.

L'adoption en 2015 par le bureau du Cnefop d'une nomenclature commune devrait permettre un meilleur consensus entre acteurs. Cependant, le moyen certainement le plus fiable de se garantir un objet statistique cohérent et stable dans le temps serait d'organiser un suivi spécifique des formations les plus lourdes, à savoir les formations longues ou offrant un diplôme, titre ou certification à la sortie.

Recommandation n°4 : Construire une définition partagée de la notion d'action de formation prise en compte dans les statistiques publiques

Recommandation n°5 : Organiser un suivi spécifique d'un sous-ensemble homogène, correspondant aux formations dépassant un seuil de durée ou conduisant à une certification

La frontière entre formation initiale et formation continue est de plus relativement floue. Certains acteurs la fixent à six mois après la sortie du système scolaire initial (ex. certains conseils régionaux) quand d'autres retiennent un an (ex. enquêtes de l'Insee). De plus, le développement de l'alternance et la capacité offerte aux jeunes décrocheurs de réintégrer le système scolaire de formation initiale affaiblit la distinction conceptuelle entre l'initial et le continu. En effet, la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République précise que *"Tout jeune sortant du système éducatif sans diplôme bénéficie d'une durée complémentaire de formation qualifiante qu'il peut utiliser dans des conditions fixées par décret. Cette durée complémentaire de formation qualifiante peut consister en un droit au retour en formation initiale sous statut scolaire"* (article 14). Ce droit au retour en formation initiale a été généralisé à la rentrée 2015 et permet aux jeunes entre 16 et 25 ans ne possédant ni diplôme ni qualification professionnelle de revenir se former. Pour ces jeunes, le retour en formation peut s'exercer soit sous statut scolaire, soit en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, soit sous statut de stagiaire de la formation professionnelle.

2.3.2 Le manque de référentiels communs brouille la signification des données et complexifie les rapprochements entre sources

2.3.2.1 Le langage Lheo a apporté un progrès mais n'est pas suffisant

Le langage Lheo (langage harmonisé d'échange d'informations) est un langage de référence commun de description de l'information sur l'offre de formation. Ce langage minimal permet d'exprimer de façon cohérente une action de formation qui peut ensuite être lue, diffusée, classée et décrite de la même manière par tous les acteurs qui l'utilisent (voir l'encadré ci-dessous pour une illustration sur un cas concret). L'existence de ce langage informatique n'empêche certes pas des utilisations inadaptées ou perfectibles de la part de certains acteurs (de façon prosaïque, on pourrait alors dire que ces derniers « parlent mal » la langue Lheo) mais il représente un progrès technique majeur vers une plus grande interopérabilité des systèmes d'information des différents acteurs.

⁴¹ Données 2013, enquête Dares auprès des régions. Dans leurs réponses, certaines régions classent également des actions d'orientation approfondie dans la catégorie des formations.

⁴² Dans les BPF, Pôle emploi est inclus dans les financeurs publics.

⁴³ Dans les BPF, les organismes de formation déclarent avoir réalisé en 2012 plus de 1,8 millions de « prestations d'orientation et d'accompagnement ».

Informations décrivant la notion d' « action de formation » dans le glossaire du langage Lheo

<action> Action de formation contient une séquence ordonnée des éléments :

- <rythme-formation> Rythme de la formation
- [1,10] <code-public-vise> Code de public visé
- [0,1] <info-public-vise> Informations sur le public visé
- <niveau-entree-obligatoire> Niveau à l'entrée en formation obligatoire
- <modalites-alternance> Modalités de l'alternance
- <modalites-enseignement> Formation présentielle ou à distance
- <conditions-specifiques> Conditions spécifiques et prérequis
- <prise-en-charge-frais-possible> Prise en charge des frais de formation possible
- <lieu-de-formation> Lieu de la formation
- <modalites-entrees-sorties> Modalités d'entrées/sorties
- [0,1] <url-action> URL de l'action
- [1,N] <session> Session de formation
- [0,1] <adresse-information> Adresse d'information
- [0,3] <date-information> Date d'information
- [0,1] <restauration> Restauration
- [0,1] <hebergement> Hébergement
- [0,1] <transport> Transport
- [0,1] <acces-handicapes> Accès handicapés
- [0,1] <langue-formation> Langue utilisée lors de la formation
- [0,1] <modalites-recrutement> Modalités de recrutement
- [0,1] <modalites-pedagogiques> Modalités pédagogiques
- [0,5] <code-modalite-pedagogique> Modalité pédagogique
- [0,1] <frais-restants> Frais restants à la charge du stagiaire
- [0,1] <code-perimetre-recrutement> Périmètre de recrutement
- [0,1] <infos-perimetre-recrutement> Informations sur le périmètre de recrutement
- [0,1] <prix-horaire-TTC> Prix horaire TTC
- [0,1] <prix-total-TTC> Prix total TTC
- [0,1] <duree-indicative> Informations sur le nombre d'heures
- [0,1] <nombre-heures-centre> Nombre d'heures en centre
- [0,1] <nombre-heures-entreprise> Nombre d'heures en entreprise
- [0,1] <nombre-heures-total> Total du nombre d'heures
- [0,1] <detail-conditions-prise-en-charge> Détails des conditions de prise en charge
- [0,1] <conventionnement> Conventionnement
- [0,1] <duree-conventionnee> Durée du conventionnement
- [0,1] <organisme-formateur> Organisme formateur
- [0,8] <organisme-financeur> Organisme financeur
- [0,N] <extras> Conteneur d'éléments d'extension (cercle 3)

Description de l'élément : Cet élément décrit une action de formation. Définition dans le glossaire : Action de formation Utilisé dans <formation>

Source : <http://lheo.org/lheo#action>

Son usage a récemment été étendu. Le décret n° 2015-742 du 24 juin 2015 relatif au système d'information sur l'offre de formation professionnelle a élargi aux OPCA l'obligation d'utiliser Lheo pour « diffuser l'information sur l'offre de formation⁴⁴ ». En revanche, cette obligation ne concerne pas l'ASP, qui par ailleurs n'utilise pas la base Intercarif⁴⁵.

⁴⁴ Ainsi Lheo doit être utilisé par « les membres du service public de l'emploi, les opérateurs du conseil en évolution professionnelle ainsi que les organismes mentionnés aux 3° et 4° du II de l'article L. 6323-4 » (c'est-à-dire les organismes collecteurs paritaires agréés et les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation).

⁴⁵ Catalogue d'offres de formation largement partagé par les acteurs de l'orientation et de la formation professionnelle, fabriqué par le réseau des Carif-Oref à partir de l'ensemble des catalogues régionaux des Carifs.

Recommandation n°6 : Mettre en place une alimentation des fichiers de l'ASP par la base Intercarif afin de collecter des données sur l'offre de formation conformes à la norme LHEO

Si le langage Lheo constitue une avancée indéniable, son champ est trop étroit. En effet, ce langage ne porte que sur la description de l'offre de formation et certains de ses éléments gagneraient à être précisés, par exemple sur les organismes de formation ou sur les certifications. Il n'existe à ce jour aucun langage partagé pour qualifier les mouvements des publics et le suivi des parcours (ex. qu'est-ce qu'une entrée en formation, un module, une sortie de formation, un abandon, une validation finale d'un stage ?). Le travail d'harmonisation de la description des parcours et des entrées-sorties reste donc à faire.

Recommandation n°7 : Créer un langage commun de description des parcours des stagiaires, suivant la même logique que celle utilisée pour le langage Lheo sur l'offre de formation

2.3.2.2 Deux normes coexistent pour décrire la spécialité de formation

La plupart des régions et Pôle Emploi utilisent le Formacode pour caractériser la spécialité de formation, alors que l'ASP et les Opcas mobilisent la nomenclature des spécialités de formation (NSF) qui est utilisée dans les BPF, les ESF, Extrapro, l'enquête Emploi. Le Formacode est conçu pour être un outil documentaire plutôt que statistique, mais est actualisé plus fréquemment que la NSF (qui date de 1994).

Il existe une table de passage du Formacode à la NSF, mais il faut pour cela disposer du niveau détaillé de la nomenclature (Formacode à 5 chiffres). Or les fichiers transmis par Pôle emploi pour la constitution de la base Brest ne comportaient jusqu'en 2015 que les codes à 3 chiffres ; ceux de l'ASP ne comportant que les codes NSF, aucune exploitation statistique ne pouvait être faite sur les spécialités de formation.

Recommandation n°8 : Organiser le recueil des spécialités de formation de sorte à permettre des analyses statistiques par domaine de formation

2.3.2.3 L'objectif de formation ne fait pas l'objet d'une typologie partagée

L'objectif de la formation ne fait pas l'objet d'une typologie unique. Et au sein d'une même typologie, le choix d'une modalité est loin d'être intuitif, car elles ne sont pas exclusives. Par exemple, une formation peut à la fois être « professionnalisante » et « certifiante ».

Tableau 4 : Les typologies de l'objectif de formation dans les systèmes d'information et formulaires

Source	Typologie d'objectifs de formation	Typologie de types de qualification ou certification visée
Enquête Emploi en continu	formation suivie dans le cadre du contrat de travail, d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de professionnalisation	la formation conduit à un diplôme ou à un titre reconnus : oui/non diplôme préparé
Brest Source ASP (Formulaire Cerfa RS1)	Certification, professionnalisation, préparation à la qualification, remise à niveau, mobilisation et aide à l'élaboration d'un projet professionnel, perfectionnement, création d'entreprise	
BPF	Formations visant une certification enregistrée au RNCP/autres formations professionnelles continues (initiation, perfectionnement,...)/ prestations d'orientation et d'accompagnement	
Enquête régions	Certification au RNCP ou formations professionnalisantes	
ESF		Diplôme d'Etat, Titre ou diplôme homologué, Liste CPNE, CQP, Qualification reconnue dans les classifications d'une Convention Collective de branche, Pas de certification, non répartis
Contrats de professionnalisation		Certification ou qualification enregistrée au RNCP autre qu'un CQP, Certificat de qualification professionnelle (CQP), Qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale non inscrit au RNCP
CSP	Elargissement des compétences, Démarche de création d'entreprise, Reconversion vers un autre métier	
Formulaires AIS/AIF (Pôle emploi)	Certification, professionnalisation, préparation à la qualification, remise à niveau, mobilisation et aide à l'élaboration d'un projet professionnel, perfectionnement, création d'entreprise	Non prévu/ Diplôme éducation nationale/ Diplôme travail/ Diplôme agriculture/ Diplôme jeunesse et sport/ Diplôme autre/ Titre ou diplôme homologué/ Qualification reconversion/convention collective/ Qualification comité paritaire de branche /Titre ou diplôme en voie d'élaboration

Source : Mission IGAS

En outre, la compréhension et l'usage de ces typologies peuvent fortement varier selon les organismes producteurs de données. Ainsi, dans une région visitée par la mission, les stages collectifs sont codés selon une nomenclature propre qui ne trouve pas de correspondance avec la nomenclature des autres sources de la base Brest. Seulement deux modalités de la nomenclature Brest sont mobilisées : « qualification » et « préparation à la qualification ».

Recommandation n°9 : Unifier et améliorer la typologie des objectifs de formation et la distinguer de celle des types de validation dans les sources où ce n'est pas fait

2.3.2.4 La description des formations et des stagiaires reposent sur des typologies différentes ou bien omettent des caractéristiques importantes

Dans l'enquête de la Dares auprès des régions et les ESF, la durée de formation est renseignée par tranches, et ces tranches ne sont pas les mêmes, ce qui rend les comparaisons impossibles. De même, les tranches d'âge des données agrégées collectées sont différentes (moins de 26 ans, 26-45 ans, plus de 45 ans pour l'enquête auprès des régions et moins de 25 ans, de 25 à 34 ans, de 35 à 44 ans, de 45 à 50 ans, plus de 50 ans pour les ESF).

La qualité de bénéficiaire du RSA n'est pas toujours saisie et quand elle est présente (Pôle Emploi) la date de validité de l'information peut ne pas correspondre au début du stage. Il serait souhaitable a minima, pour suivre les entrées en formation des bénéficiaires du RSA, que cette information soit ajoutée dans la procédure d'inscription en stage de Pôle emploi (AIS), comme elle l'est dans le formulaire RS1 utilisé par l'ASP⁴⁶.

Recommandation n°10 : Compléter la procédure d'inscription en stage de Pôle emploi pour recueillir l'information sur le statut de bénéficiaire du RSA

Le fait qu'une personne relève ou non de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés est une information souvent manquante notamment dans les bases issues du système d'information de Pôle Emploi, les remontées d'information des commissions départementales des personnes handicapées étant hétérogènes.

2.3.2.5 Le repérage des organismes financeurs des coûts pédagogiques des formations financées pour les personnes en recherche d'emploi est très peu fiable

La typologie figurant dans la base intercarif est mal maîtrisée notamment lorsque ce sont les conseillers de Pôle emploi⁴⁷ qui créent eux-mêmes une action de formation dans le système de formation de Pôle emploi (dans le cas des formations individuelles) ; de plus, elle ne permet pas de repérer les cas de cofinancements pour un même stagiaire, situation pourtant appelée à se développer avec la mise en place du CPF. Quant à l'ASP elle n'est pas raccordée à la base Intercarif, et ne gère pas cette donnée dans son système d'information (cf. supra recommandation 6).

Les statistiques de répartition des formations selon le financeur des coûts pédagogiques sont donc fragiles, tant pour celles issues de la base Brest que pour celles limitées au périmètre des formations enregistrées dans le système d'information de Pôle emploi. Un risque spécifique pèse sur la fiabilité des données de l'année 2014, du fait du changement de nomenclature intervenu en cours d'année à Pôle emploi.

Recommandation n°11 : Fiabiliser la variable Financeur des formations à destination des personnes en recherche d'emploi et introduire une variable Financeur secondaire dans la base Intercarif et le système d'information de Pôle emploi

A cela s'ajoute le fait que les cofinancements sous forme de subvention globale entre financeurs ne peuvent être retracés.

⁴⁶ Il faudrait également mettre à jour le formulaire Cerfa de demande de protection sociale PS2 qui fait toujours mention du RMI et de l'API et non du RSA.

⁴⁷ Pôle emploi est raccordé à la base Intercarif pour son logiciel Aude Formation.

Se sont développés au cours des dernières années des subventions croisées qui complexifient notamment le suivi des entrées en formation par financeur (même si cette évolution représente bien souvent une simplification pour les stagiaires en diminuant le nombre de guichets/financeurs possibles de formation). Ainsi, il est de plus en plus fréquent que les régions et Pôle emploi, parfois même avec l'Agefiph, se mettent d'accord en amont sur le diagnostic des besoins et les achats collectifs à effectuer, confiant ensuite à la région le soin de porter les appels d'offres correspondants. De façon inverse, les régions passent parfois des conventions avec les directions régionales de Pôle emploi sur le financement de formations individuelles et abondent ensuite le budget formation de Pôle emploi. Dans la mesure où la variable « financeur » des différentes sources de données de gestion ne recense actuellement que les financeurs finaux, retracer ce type de cofinancement par subvention globale par le biais du suivi physique des entrées en formation n'est pas possible. La mission considère que seul le suivi financier des dépenses de chaque acteur permettra de retracer les engagements de chacun dans ces situations de cofinancement par subvention globale.

2.3.3 La gestion délicate des doublons

Le décompte des entrées en formation dans les sources administratives est biaisé par des doubles comptes qui proviennent soit des procédures, soit de la construction des fichiers résultant de l'agrégation de plusieurs sources.

2.3.3.1 Les doublons liés aux procédures d'enregistrement des entrées en formation

Les reprises de stage après une interruption peuvent être, à tort, comptées comme une nouvelle entrée.

Dans le système d'information de Pôle Emploi, les interruptions de stage supérieures à quinze jours donnent lieu, en théorie, à un retour du demandeur d'emploi dans sa catégorie d'origine et à une interruption de la rémunération de stage lorsque celle-ci est versée par Pôle emploi. Ces procédures sont source de doubles comptes dans la série statistique des entrées en formation issue de la STMT, puisque l'entrée en formation est décomptée par la bascule en catégorie D ; cela a été le cas également dans la base Brest jusqu'en 2013, puisque le décompte de l'entrée en formation reposait sur la date de début des « modules » de formation.

D'après les estimations réalisées pour la mission (cf. annexes 1 et 2), l'ampleur de ces doubles comptes est significative. Elle pourrait être acceptable pour un suivi conjoncturel si elle était stable dans le temps, mais ce n'est pas le cas car les interruptions sont très variables d'un mois sur l'autre. Selon l'estimation de Pôle Emploi, dans la STMT, en 2014, 8 % des bascules en catégorie D pour motif de formation ne correspondent pas à des entrées en formation mais à des reprises. Selon l'estimation de la Dares pour la base Brest, les doubles comptes liés aux interruptions de stage ont surestimé les entrées de 6 à 10 %.

Tableau 5 : Impact du changement de décompte des entrées dans Brest

Total des entrées en formation	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Brest CORRIGE	665 908	594 123	588 130	561 258	572 412	537 741	630 905	591 532	640 812	643 765
Brest NON CORRIGE (données publiées)	709 545	637 104	631 880	593 982	609 909	582 423	682 963	647 834	687 741	
Ecart (Brest non corrigé en référence)	-6 %	-7 %	-7 %	-6 %	-6 %	-8 %	-8 %	-9 %	-7 %	

Source : Dares. NB : Les données 2011 et 2012 ont été corrigées par la Dares dans sa publication de 2015 relative aux données de 2013. Néanmoins aucune publication d'ensemble n'a encore été faite pour présenter la série longue des données corrigées.

Dans le système d'information de l'ASP, des doubles comptes peuvent aussi survenir en raison des modes de gestion des marchés ou à l'occasion des transferts de compétences, lorsqu'un nouvel agrément de rémunération est attribué à une formation déjà en cours.

2.3.3.2 Les doublons liés à l'agrégation de plusieurs sources

Certaines sources sur la formation professionnelle continue sont reposit sur une agrégation de fichiers de différentes provenances, ce qui est la conséquence de la multiplicité des acteurs intervenant dans ce champ. Cette construction, en l'absence d'identifiant individuel commun, peut générer des doublons.

- Pôle Emploi produit deux fichiers pour la constitution de la base Brest, les entrées en stage des bénéficiaires de contrat de sécurisation professionnelle étant ajoutées à celles du fichier recensant les autres entrées en formation. Or si le CSP ne court pas jusqu'à la fin de la formation, le relais de rémunération peut être pris par l'Aref. Le stage apparaîtra donc deux fois, l'une générée par l'allocation de sécurisation professionnelle-formation, l'autre par l'Aref. D'après les estimations réalisées par Pôle emploi et la Dares pour la mission, ce procédé de construction du fichier entraînerait environ 2000 doublons.
- La base Brest reposant sur l'agrégation des données fournies par Pôle Emploi, l'ASP et certaines régions, lorsqu'un même stage est rémunéré par deux acteurs différents, il peut être décompté deux fois. Cette situation se produit dans deux cas :
 - Des changements de l'organisme payeur de la rémunération en cours de formation après épuisement de droits. La mission a tenté de quantifier ce type de doublons qui s'élèverait à environ 5000 entrées en formation par an.
 - Le changement de région du stagiaire au cours de la formation. En effet, le fichier de Pôle emploi alimentant la base Brest procède de l'agrégation de fichiers régionaux, et l'absence d'identifiant national unique pourrait entraîner des doubles comptes en cas de changement de région en cours de formation. Ainsi, un stagiaire rémunéré qui change de région pourrait compter deux fois.

Il serait donc nécessaire, pour la constitution des fichiers de données individuelles à usage statistique, de mettre en place un algorithme d'attribution d'un NIR crypté aux individus afin de prévenir le risque de doubles comptes ; ceci permettrait aussi un suivi des individus dans le temps et donc une analyse de leur parcours (cf. recommandation sur ce point en partie 4).

2.3.4 La nécessité d'une méthodologie partagée pour le suivi de la réalisation des actions de formation et du devenir des stagiaires

Les financeurs de formation mènent un suivi des stagiaires pendant le temps de la formation mais celui-ci se cantonne généralement à un suivi des présences dans le cadre du contrôle du service fait par les organismes de formation. La mission Igas de 2013 relative à la formation des demandeurs d'emploi constatait néanmoins que certains conseils régionaux (ex. Basse-Normandie) suivent des indicateurs relatifs à la réalisation des actions de formation (ex. écart entre heures prévues et réalisées, taux de validation par type de certification). Il n'existe néanmoins pas à ce jour d'agrégation régionale de ces données pour l'ensemble des actions de formation réalisées par les personnes en recherche d'emploi indépendamment du financeur de leur action, ni d'évaluation à une échelle nationale.

La quasi-totalité des financeurs d'action de formation réalisent des évaluations du devenir de leurs stagiaires après la formation. Aucune vision d'ensemble (soit au niveau d'un territoire soit à l'échelle nationale) n'est néanmoins disponible. Plusieurs limites majeures en sont la cause :

- les modalités de collecte de chaque financeur diffèrent : la méthode la plus répandue est celle de l'enquête par questionnaire téléphonique ou papier⁴⁸ ; ces enquêtes sont confiées tantôt à un prestataire indépendant choisi par le financeur, tantôt à l'organisme qui a formé le stagiaire⁴⁹,
- elles ne sont pas coordonnées les unes avec les autres (ex. calendrier d'interrogation et échéance d'interrogation variables (fin de formation, trois mois après la sortie, six mois) et les indicateurs suivis ne sont pas toujours les mêmes, par exemple sur le statut (CDI, CDD, intérim, chômage..) ou le secteur d'activité).

La mise en place en 2015 par Pôle emploi d'une méthode d'évaluation du retour à l'emploi des stagiaires après la formation reposant sur un croisement de données administratives (données sur la formation tirées du logiciel Aude Formation de Pôle emploi croisées aux données d'insertion dans l'emploi extraites des DPAAE⁵⁰) constitue une voie prometteuse. Cette méthode évaluative présente en effet plusieurs avantages :

- Eviter les risques d'erreur inhérents aux enquêtes déclaratives,
- Améliorer la fiabilité de l'enquête (pas de problème de taux de réponse),
- Permettre des mesures de l'insertion dans l'emploi à plus de six mois, et plus généralement un suivi du parcours des individus.

⁴⁸ Les enquêtes présentent l'inconvénient d'avoir des taux de réponse généralement bas, ce qui affaiblit la robustesse des résultats. Pôle emploi a initié l'évaluation par croisement de données administratives des DPAAE en complément de l'enquête « sortants de formation » trimestrielle. Le projet « labonneformation » porté par le SGMAP et Pôle emploi qui vise à accroître l'autonomie des demandeurs d'emploi dans leur recherche d'une formation utilise ainsi ces données administratives afin de présenter en ligne par formation et par territoire des taux de performance absolu de retour à l'emploi (pour plus de détails, voir l'annexe n°2 relative aux données émanant de Pôle emploi).

⁴⁹ Cette situation pose clairement un problème de conflit d'intérêt, en plus du fait que les organismes de formation ne paraissent pas être correctement outillés pour mener ce type d'activités.

⁵⁰ La DPAAE est une déclaration obligatoire, qui doit être transmise à l'Acos ou à la CCMSA par l'employeur dans les huit jours qui précèdent l'embauche. Cette information est combinée par Pôle emploi avec d'autres informations présentes dans les fichiers opérationnels de Pôle emploi.

Même si les DPAE ne sont pas exhaustives⁵¹, cette méthode pourrait utilement être mobilisée non pas seulement pour les formations des personnes inscrites à Pôle emploi mais pour toutes les formations des personnes en recherche d'emploi, quel que soit le financeur de l'action. Il serait de ce point de vue souhaitable que la Dares soit en capacité de réaliser ce travail pour l'ensemble des acteurs du champ de la formation professionnelle continue. Elle devrait pour cela disposer des DPAE ainsi que de la possibilité de suivre dans le temps les individus (cf. partie ci-dessus sur la gestion des doublons). Cela permettrait aux acteurs nationaux et régionaux de ne pas avoir à payer des prestataires pour faire ce travail et présenterait en plus l'intérêt d'une comparabilité des résultats entre territoires, financeurs et actions de formation.

Recommandation n°12 : Donner à la Dares les moyens de réaliser l'évaluation du devenir des stagiaires, pour l'ensemble des actions de formation financées pour les personnes en recherche d'emploi, à partir de l'utilisation des DPAE.

Il faudrait pour cela s'appuyer sur les dates effectives de sortie (ex. date de fin de rémunération pour les stagiaires rémunérés) ou, à défaut, sur la date prévisionnelle fixée au départ.

2.4 L'enjeu insuffisamment pris en compte de la qualité des données

Comme indiqué précédemment, la connaissance des formations est rendue complexe par l'éclatement des dispositifs, des financeurs et des procédures d'enregistrement ; la multiplication des acteurs rend difficile l'harmonisation et l'analyse des données collectées.

Face à cette difficulté structurelle, l'attention portée par les responsables aux conditions de production des données apparaît souvent insuffisante, risque renforcé par l'insuffisance des échanges entre partenaires, dans le cas fréquent où la production et l'exploitation des données mobilisent plusieurs services ou institutions.

2.4.1 Des contrôles internes à développer au sein des processus de production et d'exploitation des données

Pour la collecte de données agrégées, les efforts réalisés pour renforcer l'harmonisation des modalités de remplissage se révèlent insuffisants : c'est le cas en particulier pour l'enquête de la Dares auprès des régions, qui nécessiterait un accompagnement beaucoup plus développé de la part de l'échelon national, et des processus mieux contrôlés au sein des services des conseils régionaux. C'est le cas aussi pour le remplissage des BPF, dont le manque de fiabilité des données est souligné dans l'annexe qui leur est consacrée, ou pour celui des ESF, où coexistent vraisemblablement plusieurs notions pour affecter les engagements à une année donnée.

⁵¹ Depuis 2012, Pôle emploi dispose des déclarations préalables à l'embauche (DPAE), qui comportent pour chaque projet d'embauche des informations sur l'établissement recruteur, le salarié et le contrat de travail (nature, durée et date d'embauche). Il réalise des appariements entre ces données et son système d'information, afin d'estimer chaque trimestre, pour chaque région, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A ou B ayant accédé à un emploi d'un mois ou plus. Cette source d'informations reste néanmoins lacunaire. Selon Pôle emploi, on estime généralement que 95 % des DPAE se traduisent par une embauche effective, mais cette source ne couvre pas les emplois non salariés, les embauches des particuliers employeurs, celles en contrat de droit public ou relevant d'un pays étranger ; en outre, l'appariement ne permet de retrouver qu'entre 55 et 60 % des reprises d'emploi, selon les trimestres.

Cette problématique doit inciter à développer les moyens consacrés à l'accompagnement de ces dispositifs, ainsi qu'à mettre en place des contrôles de cohérence bloquants au moment du remplissage⁵² et des croisements avec d'autres sources de données au moment de l'exploitation. A titre d'exemple, un rapprochement systématique des données financières collectées par la Dares ou le Cnefop (ex-CNFPTLV) avec les données financières récupérées par le ministère de l'intérieur (DGCL) serait utile pour repérer des incohérences⁵³.

Recommandation n°13 : Développer, pour la collecte de données agrégées, les contrôles de cohérence bloquants au moment du remplissage du questionnaire, et par croisement avec des sources de données externes

Dans les bases de données individuelles, la mission a constaté que certaines données d'importance sont de mauvaise qualité. Or, pour identifier et corriger les causes des problèmes qu'elle constate, la Dares est dépendante des organismes producteurs, au sein desquels la question de la fiabilité des statistiques de la formation professionnelle est loin d'être une priorité.

A titre d'exemple, dans la base Brest, la variable sur la « durée de formation en heures » a beaucoup de valeurs manquantes dans les fichiers provenant de l'ASP, et présente des valeurs anormalement importantes tant dans les fichiers de l'ASP que dans ceux des régions Poitou-Charentes et Bretagne et de Pôle emploi (par exemple plus de 60 heures par semaine). Pour les données issues de Pôle Emploi, la direction des statistiques et des études n'a pu encore déterminer l'origine des valeurs aberrantes⁵⁴. En raison de ces difficultés, les durées de formation sont reconstruites par la Dares à partir de la date de début et de la date de fin de formation⁵⁵.

D'autres variables mériteraient des travaux spécifiques, en particulier la variable permettant d'identifier l'organisme financeur des coûts pédagogiques (cf. supra).

Recommandation n°14 : Conduire des audits spécifiques sur les données lacunaires ou de mauvaise qualité

En ce qui concerne les données émanant de l'ASP, la Dares a conduit une expérimentation en 2015 pour inciter les organismes de formation à remplir davantage les champs des formulaires de rémunération et de protection sociale, expérimentation qui paraît indiquer des voies positives d'amélioration pour fiabiliser les données⁵⁶ (cf. annexe 1).

2.4.2 Des échanges à renforcer pour améliorer la production de données et faciliter leur compréhension entre partenaires

Cet éclatement du champ suppose de réunir des données en provenance de plusieurs organismes. Quand la production et l'exploitation des données ne relèvent pas du même service ou de la même institution, une explicitation des données est nécessaire afin d'éviter les fausses interprétations. Or, les services statistiques peinent à comprendre les données envoyées sans mode d'emploi. Ce manque de communication est source d'erreurs d'interprétation. Pour exemple, la mauvaise compréhension de la terminologie de Pôle Emploi reposant sur les modules et les plans a conduit la Dares à surestimer de 6 à 8 % le décompte des entrées en formation (cf. supra 2.3.3.1 et annexe 1). Notons qu'à l'intérieur même de la direction de Pôle Emploi, la distinction module/plan

⁵² Et non uniquement des alertes comme dans les ESF ou les enquêtes du FPSPP.

⁵³ On constate ainsi que les données 2006-2009 mises en ligne par la Dares à fin 2015 (Voir www.Dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/xls/Tableau_III_-_depenses_des_conseils_regionaux_1999-2012.xls) sont partiellement erronées du fait de la non prise en compte du transfert progressif aux régions sur la période des crédits liés à l'AFPA (cf. annexe 3 relative à l'enquête Dares auprès des régions).

⁵⁴ Concernant les données de l'ASP, une évolution informatique est à l'étude pour que le nombre d'heures renseigné corresponde bien à un stagiaire et non à une session.

⁵⁵ La variable « durée » calculée est la différence entre la date de fin et la date de début de formation. Calculée ainsi, la durée de formation est majorée puisque les temps partiels et les vacances comptent comme du temps plein.

⁵⁶ Courriers de lancement et plusieurs relances.

utilisée dans le fichier national des allocataires (FNA) n'est pas bien connue des services métiers, tandis que sa signification opérationnelle reste opaque pour le service statistique.

Un autre exemple des conséquences de l'absence d'échange sur la compréhension des données est fourni par un changement récent de la nomenclature du financeur des coûts pédagogiques, que Pôle Emploi a effectué sans expliciter à la Dares le sens et les codes des nouvelles variables.

De même, les incohérences entre les données de l'Extranet CSP ont conduit la Dares à abandonner l'exploitation de cette source alors que, selon la DGEFP, il y aurait un moyen technique de filtrer les doublons et d'expliquer une partie des incohérences. Là encore un manque de communication entre les deux directions a été observé, même si la Dares dispose dans ce cas du dictionnaire des données.

Le turn-over fréquent des chargés d'études à la Dares⁵⁷ rend en outre encore plus cruciale la documentation des bases de données et la formalisation du contrôle interne dans le processus de production des statistiques.

Recommandation n°15 : Accompagner la transmission des fichiers d'un dictionnaire des variables régulièrement mis à jour

Recommandation n°16 : Systématiser l'organisation de réunions annuelles entre les services responsables des systèmes informatiques métiers et les services statistiques qui les exploitent

Recommandation n°17 : Mettre en place, au sein du ministère, une maîtrise d'ouvrage partagée DGEFP/Dares pour les applicatifs destinés prioritairement à produire des données de pilotage et/ou statistiques.

2.5 Des progrès récents et une perspective de création d'un système d'information partagé

2.5.1 L'amélioration du suivi des entrées en formation des personnes inscrites à Pôle emploi

Grâce à plusieurs progrès opérationnels, le suivi des entrées en formation des personnes **inscrites à Pôle emploi** s'est sensiblement amélioré au cours des toutes dernières années⁵⁸. Cela tient notamment à l'extension progressive de la procédure AIS/AES, seule à permettre d'enrichir le dossier des demandeurs d'emploi avec des informations relatives à la formation suivie, et à l'utilisation par Pôle emploi de la base intercarif et de la norme LHEO depuis 2013. Ces progrès devraient se poursuivre sous l'impulsion de deux autres avancées récentes :

- des croisements mensuels effectués depuis juillet 2015 entre les fichiers de Pôle emploi et les fichiers de stagiaires rémunérés par les régions,
- le déploiement depuis octobre 2015, d'un nouvel outil informatique, Kairos, permettant aux organismes de formation de transmettre de manière dématérialisée les informations relatives aux formations des demandeurs d'emploi.

⁵⁷ Induit par la gestion des carrières des corps de l'Insee.

⁵⁸ Des travaux en cours de la Dares comparant les évolutions trimestrielles des présences en formation entre Brest et l'enquête emploi en continu, travaux intervenus en toute fin de mission et sur lesquels la mission Igas n'a pas eu le temps de mener des investigations approfondies, indiquent ainsi une certaine cohérence entre les deux sources sur la période 2013-2014, sur le champ des personnes inscrites à Pôle emploi.

La procédure AIS/AES (attestation d'inscription en stage/attestation d'entrée en stage) couvre ainsi en 2015 plus de 80 % des entrées en formation enregistrées par Pôle emploi, contre environ 70 % en 2012. Cependant, elle ne peut concerner que des formations validées par Pôle emploi, et reste mal articulée avec les deux autres procédures générant un transfert en catégorie D pour motif d'entrée en formation : la déclaration d'une formation lors de l'actualisation mensuelle et l'avis de changement de situation par lequel un demandeur d'emploi signale une entrée en stage.

L'annexe 2 présente plusieurs recommandations pour améliorer l'efficacité et l'articulation de ces différentes procédures. Il faudrait en particulier :

- Eviter lors de l'actualisation mensuelle la cessation d'inscription des demandeurs d'emploi déclarant une formation, au moins lorsqu'une inscription en stage est déjà connue⁵⁹ ;
- Mettre en cohérence la procédure AIS/AES et les règles de gestion de la liste des demandeurs d'emploi, soit en supprimant la bascule en catégorie D lorsqu'une AES de moins de 40 heures est saisie, soit en modifiant l'instruction relative aux transferts de catégorie afin que toute entrée en stage génère un transfert en catégorie D.

Recommandation n°18 : Améliorer l'efficacité et l'articulation des différentes procédures d'enregistrement des entrées en formation par Pôle emploi (AIS/AES, actualisation mensuelle, avis de changement de situation)

2.5.2 Les perspectives de création d'un système d'information partagé des entrées en formation.

Dans le champ de la formation professionnelle continue, la multiplicité des acteurs est source à la fois de besoins importants de coordination et de difficultés de circulation des informations nécessaires. Cette multiplicité génère inévitablement des obstacles techniques, amplement illustrés par le présent rapport et ses annexes (complexité des flux financiers, diversité des définitions et nomenclatures, délais de remontée, consolidation et traitement des informations, etc.). Elle induit aussi des difficultés plus politiques liées à l'inégale mobilisation des différents acteurs pour fournir leurs données, et parfois au manque de confiance mutuelle quant à la fiabilité des statistiques et/ou à l'objectivité de leur analyse.

Dans ce contexte, une forte attention doit être portée à la question de l'interopérabilité des systèmes d'information des financeurs de formation (régions, Pôle emploi, FPSPP, Opc...) et des opérateurs de l'accompagnement (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi et autres réseaux de conseil en évolution professionnelle) ; c'est un enjeu important non seulement au regard des besoins statistiques, mais aussi pour faciliter la gestion administrative, financière et l'accompagnement des parcours, ainsi que la mobilisation des droits au titre du Compte personnel de formation.

⁵⁹ La mission a constaté qu'une actualisation mensuelle déclarant une entrée en stage, associée à la réponse « non » sur le maintien de la recherche d'emploi, génère une cessation d'inscription, alors que le même cas de figure sur un avis de changement de situation génère un transfert en catégorie D (si l'avis est manuel, car les ACS déclarant une formation par internet ne sont actuellement pas pris en compte).

C'est pourquoi la DGEFP a proposé début 2015 d'étudier la création d'une plateforme informatique collaborative, alimentée par les organismes de formation, permettant de collecter des données relatives aux entrées et sorties des stagiaires et de les transmettre à tous les partenaires institutionnels intéressés. Le bureau du Cnefop a validé le 7 juillet 2015 le lancement d'une étude d'opportunité, qui lui a été présentée le 1^{er} décembre. Cette étude souligne notamment :

- Au titre des constats, les saisies multiples qui pèsent actuellement sur les organismes de formation et sur les acteurs des projets cofinancés (ex : CPF, FSE, Agefiph), et le besoin ressenti par tous de partager un langage commun et des normes d'échanges des données relatives aux parcours de formation (voir ci-dessus) ;
- Au titre des conditions de réussite du projet, la création d'une gouvernance partagée, la non remise en cause des systèmes d'information et des flux existants, et l'autorisation législative d'utiliser le NIR ou un autre identifiant unique.

Parmi quatre scénarii présentés, le bureau du Cnefop n'a pas validé le concept initial d'un portail de saisie centralisé, mais a retenu un scénario de plateforme « Dites le nous une fois », qui organiserait des échanges en temps réel de données saisies dans les systèmes d'information des organismes financeurs. Il a préconisé que le périmètre de la future plateforme intègre les formations à destination des salariés financées sur les fonds paritaires, et les phases amont et aval des formations (connaissance des prescriptions, connaissance du devenir des stagiaires par croisement avec la DSN). Il a proposé également d'assurer le pilotage stratégique de l'élaboration de cette plateforme, le pilotage opérationnel étant confié à un comité piloté par la DGEFP associant l'ARF, le Copanef, la secrétaire générale du Cnefop, et le ou la présidente de sa commission des référentiels.

La mise en œuvre de ce projet serait de nature à résoudre un grand nombre des insuffisances constatées en matière de données statistiques par le présent rapport. Il s'agit cependant d'un chantier important, dont la conception et le déploiement seront complexes, et qui ne pourra sans doute être finalisé qu'à l'échéance de trois à cinq ans. L'enjeu de sa gouvernance sera majeur compte tenu de sa nature fortement partenariale, tant pour la conduite de projet qu'ultérieurement pour son fonctionnement pérenne.

Cette perspective a conduit la mission à centrer ses recommandations sur des améliorations réalisables à court terme, qui demeurent indispensables pour permettre le pilotage quadripartite des politiques publiques et paritaires de formation professionnelle au cours des prochaines années.

Il faut signaler également, en matière d'échanges entre systèmes d'information, les perspectives de convergence des systèmes d'information des Opacif et ultérieurement des autres Opcas, sous l'impulsion du FPSPP, ainsi que le déploiement en cours par Pôle emploi de l'interface Kairos, qui permet aux organismes de formation de lui transmettre de manière dématérialisée les informations relatives aux formations des demandeurs d'emploi (cf. annexe 2).

3 DES BESOINS D'INFORMATION DES ACTEURS MAL COUVERTS

3.1 Les évolutions récentes induisent un besoin croissant de partage des données

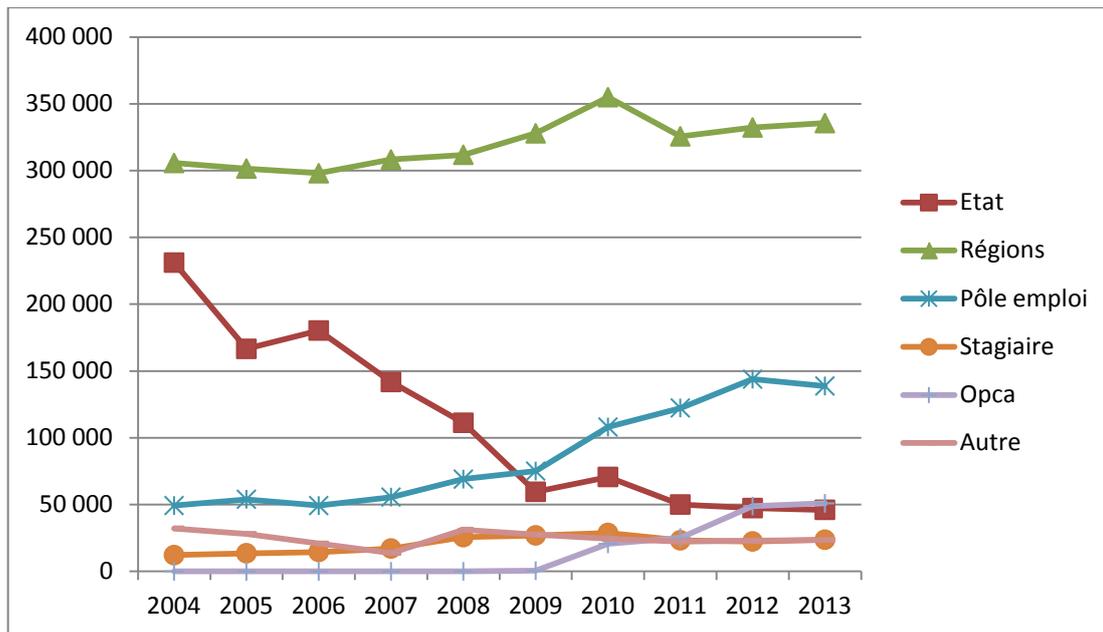
3.1.1 De fortes évolutions ont impacté le champ de la formation professionnelle au cours des dix dernières années

En une dizaine d'années, le champ de la formation professionnelle continue a connu des mutations majeures. La plus notable, et la première à intervenir chronologiquement, concerne la décentralisation effectuée en 2004 qui, faisant suite au mouvement de décentralisation enclenchée dans les années 1980, donne aux régions le rôle de définir et de mettre en œuvre la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Durant la période de transfert des crédits de l'AFPA aux régions, qui s'est étalée entre 2006 et 2009 avec un pic en 2007, les entrées en formation financées par les régions ont augmenté de 10 % et celles⁶⁰ financées par l'Etat ont connu une diminution très forte (division par quatre). Le paysage institutionnel du financement de la formation professionnelle continue des personnes en recherche d'emploi était alors en voie de concentration : alors que les régions représentaient moins de la moitié des entrées en formation en 2004, elles en finançaient presque les deux tiers en 2009.

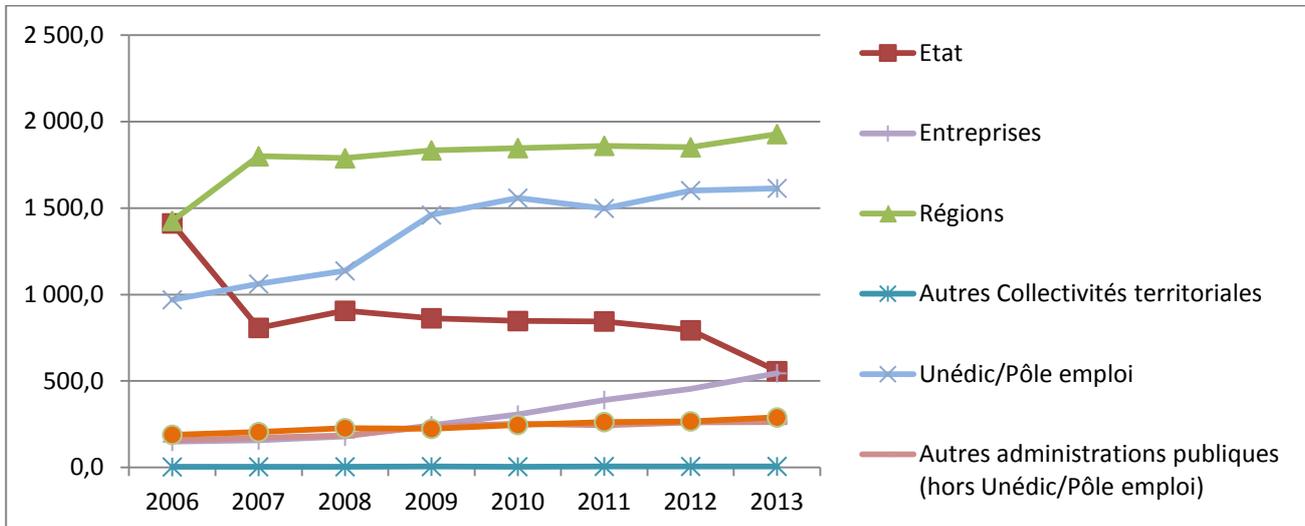
⁶⁰ Comme indiqué précédemment, la mission est consciente de la fragilité de la variable « financeur » contenue dans Brest (ainsi qu'en atteste la hausse inexplicée pour les Régions en 2010). Les évolutions présentées ici doivent donc être prises avec précaution. Elles restent néanmoins globalement cohérentes avec l'évolution des dépenses par financeurs (cf. graphique n°4). Le fait que la courbe de Pôle emploi soit plus proche de celle des régions dans le graphique des dépenses provient du fait que les dépenses n'intègrent pas uniquement les coûts pédagogiques mais aussi la rémunération des stagiaires, pour laquelle Pôle emploi contribue grandement. En effet, il est fréquent que des stagiaires suivent une formation dont les coûts pédagogiques sont financés par une région (d'où le décompte d'une entrée pour les régions dans Brest) tout en bénéficiant de l'Aref versée par Pôle emploi au titre des droits à indemnisation (d'où un surcroît de dépenses pour Pôle emploi même quand le stagiaire n'entre pas dans une formation financée par Pôle emploi).

Graphique 3 : Entrées en formation par financeur final des coûts pédagogiques entre 2004 et 2013, France métropolitaine



Source : Dares (Brest), retraitement Igas

Graphique 4 : Dépenses en formation professionnelle continue pour les jeunes sans emploi et les demandeurs d'emploi (hors apprentissage, alternance, formations sanitaires et sociales) par financeur, en millions d'euros, France entière, entre 2006 et 2013

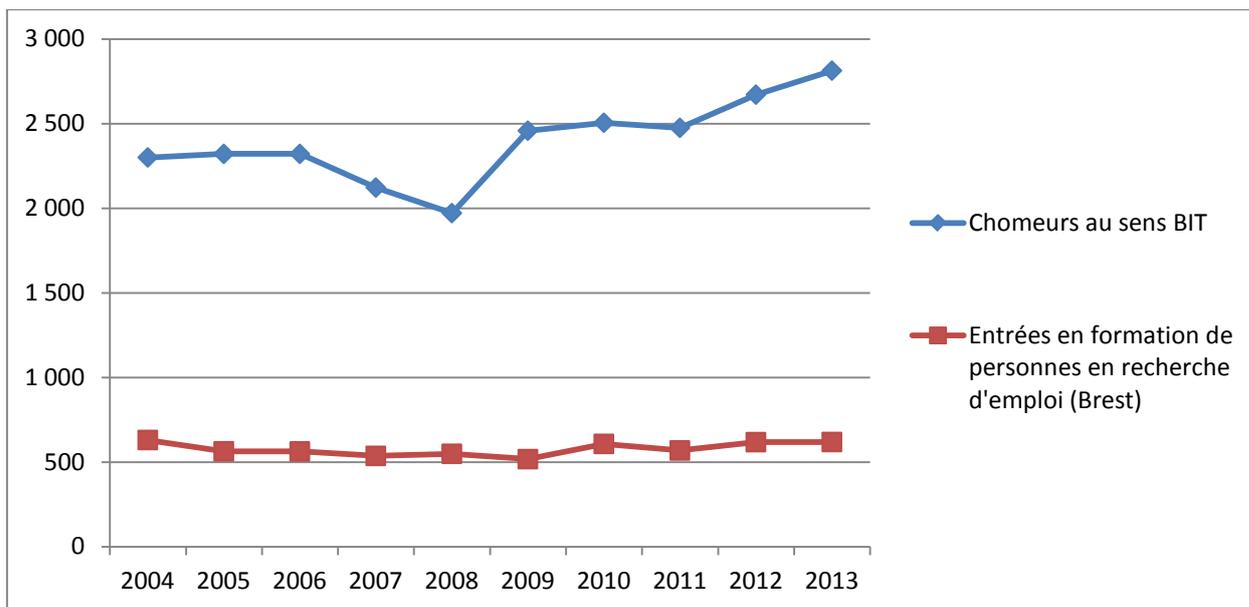


Source : Dares, retraitement Igas.

Note de lecture : l'item « Entreprises » regroupe les financements des Opcas et du FPSPP.

La crise économique de 2008 a induit une hausse rapide, massive et durable du nombre de chômeurs (cf. graphique ci-dessous). Ainsi, entre 2008 et 2009, le nombre de chômeurs a augmenté de 25 %, hausse qui s'est poursuivie par la suite à un rythme plus lent.

Graphique 5 : Evolution du nombre de chômeurs et des entrées en formation en France métropolitaine entre 2004 et 2013, en milliers



Source : Dares, retraitement Igas

Les dépenses de formation professionnelle continue des personnes à la recherche d'un emploi vont alors suivre des évolutions très différentes selon les financeurs (cf. graphique 4 ci-dessus). Les dépenses des régions augmentent de 8 % entre 2008 et 2013, celles des entreprises, via les Opca et le FPSPP, sont multipliées par trois et celles de l'Unédic/Pôle emploi croissent de 42 %⁶¹. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009⁶² sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels a ainsi joué un rôle déterminant via la création du FPSPP et la mise en place de nouveaux dispositifs de formation financés par les Opca (ex. préparation opérationnelle à l'emploi (POE)). Ce mouvement s'est poursuivi avec l'Accord national interprofessionnel du printemps 2011 portant sur la formation des jeunes sans emploi⁶³.

Dans le même temps, on assiste logiquement à une montée en puissance des Opca et de Pôle emploi quant au volume d'entrées en formation qu'ils financent. Ainsi, les premiers passent de quelques centaines de formations financées en 2009 à plus de 50 000 en 2013 et Pôle emploi augmente le volume d'entrées en formation qu'il finance de 43 % sur la période⁶⁴.

Cependant, même si, entre 2008 et 2013, le volume d'entrées en formation et les dépenses globales en faveur de la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi ont augmenté (respectivement +12,7 % et +17 %), ces hausses sont restées inférieures à l'accroissement du nombre de chômeurs sur la période (+42,7 %), rendant plus difficile l'accès à la formation pour les chômeurs.

⁶¹ A noter que presque les trois quarts des dépenses de Pôle emploi pour la formation professionnelle continue sont constitués de dépenses de rémunération (ex. AREF, RFPE), dont une part pour des stagiaires en formation financée par des régions. La forte croissance entre 2008 et 2009 des dépenses de Pôle emploi est néanmoins liée à une augmentation rapide de ses dépenses en coûts pédagogiques.

⁶² Traduction en a été faite dans la législation via la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁶³ Accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi.

⁶⁴ Etant donné la fragilité des données relatives au financeur des coûts pédagogiques dans Brest, il est nécessaire de prendre ces évolutions comme des ordres de grandeur des évolutions en cours plus que comme des données exactes.

En l'absence d'indicateurs de tension quant à l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, cette sélectivité accrue de l'offre de formation a tardé à être perçue par les pouvoirs publics. Le pilotage de l'offre publique de formations pourrait ainsi utilement reposer sur un indicateur de ce type mettant en relation les besoins/souhaits de formation des personnes et l'offre de places disponibles (ou le nombre de personnes parvenant effectivement à entrer en formation), en complément des approches déjà menées d'analyse des besoins de recrutements des entreprises et des compétences disponibles sur un territoire.

Recommandation n°19 : Construire et suivre un indicateur de tension relatif à l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi (personnes souhaitant se former rapportées à celles qui entrent effectivement en formation)

Les évolutions intervenues depuis 2009 complexifient le paysage institutionnel du financement de la formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en diversifiant la part des entrées en formation dévolues à chaque financeur. De plus, les cofinancements ont tendance à se développer, soit via des financements croisés entre acteurs (ex. de l'Agefiph et Pôle emploi vers les Régions pour les formations collectives ou de l'Agefiph et des Régions vers Pôle emploi pour les formations individuelles) soit via la mise en place du CPF dont la logique d'abondement par des tiers est étroitement liée au fonctionnement du compte, évolutions qui compliquent le suivi statistique des entrées en formation prises en charge par chacun.

Le CPF impacte par ailleurs la formation des salariés qui elle-même est fortement modifiée du fait de la suppression de l'obligation légale de financement du plan de formation.

3.1.2 La mise en place du Cnefop et des Crefop induit un besoin croissant de partage des données

La loi n°2014-288 du 5 mars 2014 réformant la formation professionnelle a mis en place dans le cadre du Cnefop⁶⁵ et des Crefop une « gouvernance quadripartite » dans le domaine de la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue (Etat, régions, organisations syndicales de salariés et organisations professionnelles d'employeurs).

Les interlocuteurs de la mission ont souligné, tant au niveau régional qu'au niveau national, qu'en matière de formation professionnelle continue **chacun des acteurs attend désormais des autres acteurs qu'ils rendent compte régulièrement de leurs actions, ce qui suppose le partage de données fiables, cohérentes et compréhensibles. La gouvernance quadripartite implique la construction d'un outillage statistique conçu pour orienter le pilotage des dispositifs au plan national et la programmation des actions de formation au plan local.**

Au-delà du changement de composition et de périmètre des instances début 2016⁶⁶, il s'agit d'une dynamique de fond qui devrait avoir un impact positif, en conduisant les responsables à porter plus d'attention aux questions techniques sous-jacentes.

⁶⁵ Le Cnefop a succédé à l'automne 2014 au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) et au Conseil national de l'emploi (CNE) ; il est régi par l'article L 6123-1 du code du travail et le décret n°2014-965 du 22 août 2014.

⁶⁶ Impact sur les Crefop du passage de 22 à 13 régions métropolitaines, impact sur le Cnefop et les Crefop du renouvellement des conseillers régionaux.

3.1.2.1 Des besoins différents à l'échelon national et à l'échelon régional

Au sein du Cnefop, dont le bureau se réunit mensuellement, l'objectif d'un suivi partagé des informations a été clairement affirmé, de même que l'importance à accorder aux problématiques de disponibilité et de fiabilité des données, et leurs liens avec les questions d'interopérabilité et de convergence des systèmes d'information. Il est prévu la création en 2016 d'une « commission des référentiels » ayant pour mission d'élaborer une cartographie des échanges d'information sur le champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle. A l'occasion de l'examen en décembre 2015 de l'étude d'opportunité conduite par la DGEFP sur la mise en place d'une plateforme d'échanges de données autour des entrées et sorties de formation, le bureau a préconisé la mise en place d'une telle plateforme (cf. supra point 2.5).

Le besoin prioritaire au niveau national porte sur une meilleure lisibilité concernant les budgets, pour un suivi partagé de l'évolution des efforts financiers respectifs. Une nouvelle typologie pour le recueil des données auprès de l'ensemble des financeurs a été élaborée. En ce qui concerne les données physiques, le Bureau du Cnefop a validé un projet de tableau de bord mensuel. Sur le champ de la formation professionnelle, il s'agirait de suivre les entrées en formation des personnes en recherche d'emploi par catégories (formations des conseils régionaux, formations Pôle emploi par dispositifs, CPF, contrats de professionnalisation), avec quelques caractéristiques des bénéficiaires (tranches d'âge, demandeurs d'emploi de longue durée, obligation d'emploi des travailleurs handicapés) et une répartition régionale.

Au niveau régional, les membres du bureau du Cnefop rencontrés dans les quatre régions visitées par la mission en juillet 2014 (Conseil régional, Direccte, partenaires sociaux du Coparef) ont tous exprimé une volonté d'améliorer les données pour alimenter la gouvernance quadripartite, mais la réflexion sur les modalités concrètes de partage d'informations était moins avancée. **Plusieurs acteurs ont exprimé le sentiment de fournir à l'échelon national des informations très détaillées, alors que l'information qui leur est restituée est jugée sommaire, peu exploitable et avec une temporalité très tardive.**

La fonction d'organisation du service public régional de la formation professionnelle confiée aux conseils régionaux la loi du 5 mars 2014⁶⁷ conduit certains d'entre eux à souhaiter disposer d'une vision globale des politiques publique et paritaires de formation au sein de la région, y compris en ce qui concerne l'effort de formation des salariés, dans une perspective de complémentarité des formations offertes aux demandeurs d'emploi, salariés et élèves en formation initiale, mais aussi de développement économique et de prévention du chômage de longue durée.

Les besoins d'informations partagées portent en priorité sur l'amont et l'aval des formations (objectivation des besoins des entreprises, évaluation de l'insertion dans l'emploi à l'issue des formations), pour éclairer la relation formation-emploi et faire évoluer en conséquence l'offre de formations. En termes de suivi physico-financier des formations, sont souhaitées des données fines sur les spécialités de formation, au niveau des territoires infra-régionaux, en consolidant formations initiales et continues.

Les nouvelles exigences du Fonds social européen impliquent par ailleurs le recueil d'informations précises sur la situation de chaque bénéficiaire à l'entrée et à la sortie de la formation, ainsi que six mois plus tard.

⁶⁷ Article L 6121-2 du code du travail

3.1.2.2 Un manque de compétences techniques et d'outils partagés

Face à l'importance des écarts constatés entre les données disponibles et les besoins exprimés, le manque de compétences techniques et d'outils partagés est criant.

Au niveau national, le Cnefop, malgré l'étendue de ses responsabilités, ne dispose, comme le CNFPTLV avant lui, que d'une équipe permanente très restreinte (six personnes) qui ne lui permet pas d'assumer des responsabilités de production de données ou de développement de systèmes d'information ; il peut néanmoins s'appuyer sur l'expertise et les équipes mobilisables par l'Etat (en particulier Dares et DGEFP) et par les partenaires sociaux (FPSPP).

Au niveau régional, tous les acteurs déplorent un manque de moyens et de temps à consacrer à l'analyse des données. Il existe souvent des échanges réguliers entre les services des conseils régionaux, Pôle emploi et l'Agefiph, axés sur le pilotage des formations offertes aux demandeurs d'emploi. En revanche il y a peu d'échanges avec les branches professionnelles et les Opcas, dont les données sont rarement régionalisées ; certains représentants des régions et des Coparef ont souligné leur souhait d'avoir accès plus facilement aux données des Opcas.

Les sources de données dont disposent les services de l'Etat sont mal connues, en particulier la base Brest, ou peu exploitées (BPF, ESF, extrapro, extranet CSP) ; les Direccte n'ayant plus de compétences opérationnelles en matière de formation professionnelle, leurs services Etudes, statistiques et évaluation (SESE) s'investissent de moins en moins sur ce champ ; cette tendance peut être renforcée par leur perception d'une réticence du Conseil régional à ce que l'Etat produise des informations sur la formation professionnelle continue⁶⁸.

Sur les données relatives à la formation des demandeurs d'emploi (par exemple pour le suivi du plan « 100 000 » en 2014, ou pour le pilotage du dispositif des CSP), les acteurs régionaux ressentent une forte dépendance à l'égard de Pôle emploi, et marquent peu de confiance dans les données qu'il leur communique, ne parvenant pas à les croiser avec les données dont ils disposent par ailleurs.

Bien qu'ils soient cofinancés par l'Etat et les régions et qu'ils disposent de compétences techniques sur les questions de formation, les Carif-Oref constituent un réseau peu homogène et sont inégalement utilisés. Tous participent à l'alimentation et à la fiabilité de la base de données nationale sur les offres de formation (offre Inffo), qui est partagée notamment par Pôle emploi, les missions locales, les systèmes d'information du CPF et de certaines régions ; mais pour la production et/ou l'analyse de données sur les formations, leurs contributions sont très diverses. Certains ont construit des dispositifs spécifiques d'enquêtes sur l'insertion à l'issue de formations ou de consolidation de données. Ainsi, parmi ceux rencontrés par la mission, le Carif-Oref de Bretagne collecte chaque année auprès de Pôle emploi, du conseil régional, de l'Etat, de certains Opcas, des données individuelles permettant de restituer, pour chaque territoire, une estimation du nombre de personnes formées, en distinguant voie scolaire, apprentissage, formation continue et écoles délivrant les diplômes d'Etat sanitaires et sociaux. Le Carif-Oref de la région Centre a quant à lui construit un applicatif spécifique de diagnostic territorial qu'il alimente à partir de données externes collectées auprès des différents acteurs.

⁶⁸ Argument cité par l'une des Direccte rencontrées par la mission

3.2 Les conditions d'accès aux données sont inadaptées

3.2.1 Des délais de mise à disposition des données beaucoup trop longs

Pour les dispositifs étudiés par la mission, le tableau ci-après synthétise les informations figurant dans les annexes au présent rapport, relatives aux délais de diffusion des analyses statistiques.

A l'exception des indicateurs de l'extranet CSP, des dénombrements mensuels des entrées en formation de demandeurs d'emploi et des embauches en contrats de professionnalisation, les exploitations statistiques ne sont réalisées que sur un rythme annuel. Elles sont diffusées en tout ou partie soit par le biais de publications de la Dares, soit simplement par leur insertion dans le « jaune budgétaire », avec un décalage temporel important : pour une année donnée A, la diffusion des exploitations statistiques s'échelonne de septembre de l'année A+1, pour les données issues des états statistiques et financiers des Opca et de l'enquête Dares auprès des régions, jusqu'en septembre de l'année A+2, pour celles issues des bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation.

Il faut attendre plus d'un an après la fin de l'exercice pour la publication annuelle relative aux formations des demandeurs d'emploi, qui présente et analyse les données issues de la base Brest. Cela s'explique par le recul nécessaire à la complétude des données (délais d'enregistrement des entrées en formation), mais aussi par les délais de transmission des différents fichiers à agréger (Pôle emploi, ASP, régions gérant elles-mêmes la rémunération de leurs stagiaires)⁶⁹.

Tableau 6 : Les délais de mise à disposition des données des principales sources statistiques sur la formation professionnelle continue

Dispositifs	Disponibilité des données pour exploitation statistique	Diffusion/publication des analyses statistiques	Observations
Etats statistiques et financiers	Annuelle T3 A+1	Une fois par an en septembre A+1	Dans le jaune budgétaire
Enquêtes annuelles du FPSPP	Annuelle T4 A+1	Une fois par an en décembre A+1	Mise en ligne sur le site du FPSPP et diffusion aux Coparef
Contrats de professionnalisation	Extractions à la demande	Analyse statistique une fois par an T4 A+1	Publication Dares
Contrats de sécurisation professionnelle	Mensuel M+1	Indicateurs disponibles mensuellement pour les parties prenantes Analyse statistique une fois par an en début d'année A + 2	Publication Dares
Enquête auprès des régions	Annuelle T3 A+1	Une fois par an en septembre A + 1	Dans le jaune budgétaire
Enquête CNFPTLV/Cnefop auprès des financeurs	Tous les deux ans	Dernière enquête CNFPTLV : données 2011-2012 publiées en janvier 2015	Nouvelle enquête en cours d'élaboration
Bilans pédagogiques et financiers	Annuelle T2 A+2	Une fois par an en septembre A+2	Dans le jaune budgétaire
Systèmes d'information de Pôle emploi (STMT)	Mensuel M + 1	M + 4 pour la série des entrées en formation au mois d'effet	Information limitée (simple dénombrement)
Base Brest	Annuel T4 A+1	Une fois par an 2 nd trimestre A+2	Publication Dares
Enquête Emploi Insee	Trimestriel T+1		Aucune exploitation

Source : Igas.

⁶⁹ Les fichiers sont demandés par la Dares en juin A+1 et reçus, selon les producteurs, au 3^{ème} ou 4^{ème} trimestre de l'année A+1.

Ces délais sont critiqués surtout par les acteurs nationaux, qui souhaitent en particulier pouvoir suivre sur un rythme infra-annuel l'accès à la formation continue des jeunes et des adultes en recherche d'emploi (cf. supra). Au niveau régional, la question du délai d'obtention des informations est moins déterminante, car elles servent surtout pour la préparation du programme régional suivant ; c'est le manque de statistiques territorialisées et la difficulté d'accéder aux données qui fait l'objet des plus fortes critiques (cf. infra). En tout état de cause, les acteurs régionaux connaissent mal les différentes sources nationales.

Recommandation n°20 : Revoir les processus qui conduisent à une publication de statistiques plus d'un an après l'année sur laquelle portent les données

3.2.2 Le manque de circulation des données entre acteurs

La circulation des informations entre les acteurs de la formation professionnelle continue est limitée, même si des progrès récents d'échanges de données à visée opérationnelle ont été réalisés avec le croisement mensuel des fichiers des stagiaires rémunérés par les régions et des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

A l'exception notable des données de l'extranet CSP et des résultats des enquêtes du FPSPP auprès des Opcas, seuls sont accessibles à tous les résultats globaux figurant dans les publications de la Dares, les études du Cereq, le « jaune budgétaire » élaboré par la DGEFP, et le bilan formation-emploi réalisé chaque année par l'Insee et la Dares ; or, le souci légitime de qualité conduit les services statistiques à n'exploiter qu'une partie des données dont ils disposent, qui plus est souvent avec une lecture très nationale des évolutions.

Pour les dispositifs étudiés par la mission, le tableau ci-après synthétise les informations figurant dans les annexes au présent rapport relatives aux institutions qui ont accès aux données.

Tableau 7 : L'accessibilité des données des principales sources statistiques sur la formation professionnelle continue

Dispositifs	Organismes organisateurs de la remontée des données	Organismes réalisant l'analyse statistique	Autres organismes accédant aux données détaillées
Etats statistiques et financiers	DGEFP	Dares	FPSPP – Direccte
Enquêtes du FPSPP	FPSPP	FPSPP	Sur Internet en libre accès en pdf
Contrats de professionnalisation	DGEFP	Dares	Direccte
Extranet Contrats de sécurisation professionnelle (extranet)	DGEFP	Dares	Pôle emploi - OPP – Opcas – FPSPP, Direccte, partenaires sociaux (données nationales ou territoriales pour les services locaux)
Enquête auprès des régions	Dares	Dares	
Enquête CNFPTLV/Cnefop auprès des financeurs	CNFPTLV puis Cnefop	CNFPTLV puis Cnefop	Organismes contributeurs, via des codes d'accès à l'extranet du Cnefop
Bilans pédagogiques et financiers	DGEFP	Dares	Direccte Conseils régionaux à leur demande, pour les organismes de formations qu'ils financent
Systèmes d'information de Pôle emploi	Pôle emploi	Pôle emploi - Dares	
Base Brest	Dares	Dares	Direccte
Enquête Emploi Insee	Insee	Dares pour la formation	
SI Compte Personnel de Formation	DGEFP- CDC	Dares (dispositif en construction)	Tableau de bord de pilotage partagé en cours de construction

Source : Igas.

Jusqu'en 2014, la Dares transmettait certaines données à des Carif-Oref dans le cadre de conventions validées par le comité du secret statistique⁷⁰. Constatant que les Carif-Oref n'offraient pas les garanties nécessaires quant au respect du secret statistique, elle a décidé de mettre fin à ces transmissions au début de l'année 2015, et envisage de recourir pour l'avenir au centre d'accès sécurisé créé par l'Insee (CASD) pour organiser leur accès aux données. La mission souligne cependant que la question de l'alimentation de certaines bases de données construites par les Carif-Oref (ex. Carif-Oref de la région Centre) risque de ne pas trouver, dans ce cadre, de solution satisfaisante, car le CASD ne permet pas d'importer des données pour les implémenter ensuite dans les applications construites par les Carif-Oref.

3.2.2.1 Un cadre juridique complexe, en cours d'évolution

L'annexe 14 fait le point sur le cadre juridique encadrant la circulation des données. Celui-ci est beaucoup plus contraignant pour les données individuelles, qui comportent des informations à caractère personnel, que pour les données agrégées.

- Les informations disponibles sous forme de données statistiques agrégées sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la protection de la vie privée ou aux secrets protégés par la loi. Elles sont également réutilisables par toute personne qui le souhaite⁷¹. C'est le cas en particulier dans le champ de la formation professionnelle continue, pour les données statistiques et financières produites ou reçues par les régions, l'Etat ou Pôle emploi, de même que par les Opca qui sont des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public⁷².

En pratique, ce principe général de communicabilité des données agrégées est loin d'être appliqué aujourd'hui dans les relations entre administrations. Ainsi, les ESF ne sont accessibles qu'au FPSPP en dépit de l'article R 6332-30 du code du travail qui pose le principe d'une publicité au moins partielle.

Le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) organise une procédure précontentieuse devant la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en vue de faire respecter ce droit pour les particuliers. Paradoxalement, aucune disposition équivalente ne permet à une personne publique ou privée chargée d'une mission de service public de se prévaloir d'un droit d'accès à des informations détenues par une autre administration⁷³. Le projet de loi pour une république numérique, adopté en première lecture le 26 janvier 2016 par l'Assemblée nationale, prévoit de remédier à cette anomalie.

- La communication des données individuelles est encadrée par plusieurs textes : les dispositions du code des relations entre le public et l'administration, issues de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, et la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

⁷⁰ Une convention datée de décembre 2013 avec l'association Inter Carif-Oref et le Carif-Oref des Pays de Loire permettait ainsi la transmission annuelle à ce dernier des données statistiques régionales issues de la source DMMO-EMMO (déclaration des mouvements de main d'œuvre et enquête sur les mouvements de main d'œuvre) et des données statistiques détaillées issues de la source Extrapro sur les contrats de professionnalisation, en vue de la réalisation de cadrages statistiques par secteur d'activité au niveau régional et au niveau local. Cette convention autorisait leur transmission au sein du réseau des Carif-Oref, tout en fixant le principe d'une « impossibilité d'identification », vérifiable par la Dares.

⁷¹ Seuls les bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation pourraient déroger à ces principes, au titre du secret industriel et commercial. De fait, leur degré de publicité fait l'objet d'une disposition législative spécifique : l'article L 6351-7-1 du code du travail, qui prévoit que la liste des organismes de formation déclarés et à jour de leur obligation de transmettre le BPF est rendue publique et comporte les renseignements relatifs à la raison sociale, aux effectifs, à la description des actions de formations dispensées et au nombre de salariés et de personnes formées.

⁷² Cf. décision n°355924 du Conseil d'Etat du 14 mai 2014.

⁷³ La CADA se déclare incompétente pour se prononcer lorsqu'une autorité administrative qui s'est vu refuser la communication par une autre autorité la saisit.

Sous réserve du respect des procédures prévues par la loi, en fonction de la nature des données et des traitements à réaliser, la CNIL ne fait pas obstacle aux transmissions entre administrations de données de gestion relatives à la formation professionnelle, notamment pour répondre à des besoins d'études ou d'exploitation statistique. Pour la Commission, les données relatives à la vie professionnelle (CV, formation, etc.) sont des données à caractère personnel, mais ne font pas partie des données sensibles⁷⁴. La commission affirme régulièrement rester vigilante, en revanche, sur l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR).

Le projet de loi pour une République numérique cité supra comporte plusieurs dispositions qui s'appliqueront à la circulation des informations dans le champ de la formation professionnelle continue. On note en particulier que l'article 4 élargit le champ de la publication obligatoire de documents administratifs, par l'État et les personnes morales de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public dont le personnel est supérieur à un seuil fixé par décret. Il rend obligatoire la publication en ligne, dans un standard ouvert aisément réutilisable, des documents administratifs, en particulier ceux qui ont déjà été communiqués en vertu du droit d'accès aux documents administratifs, et des bases de données produites ou reçues par les administrations. Toutefois, pour les documents comportant des données à caractère personnel, leur publication ne pourra être réalisée qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin de rendre impossible l'identification des personnes concernées.

Pour les travaux statistiques mis en œuvre par le service statistique public portant sur des données comprenant le numéro de sécurité sociale (NIR), l'article 18 simplifie la procédure en prévoyant une simple déclaration à la CNIL dès lors qu'il ne s'agit pas de données sensibles et à la condition que le NIR ait préalablement « fait l'objet d'une opération cryptographique lui substituant un code statistique non signifiant ». Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe le cadre de cette disposition, qui ouvre des perspectives intéressantes pour fiabiliser les rapprochements entre les bases de données individuelles sur la formation professionnelle (cf. infra partie 4).

3.2.2.2 La nécessité d'une nouvelle approche en matière de partage des données utilisables pour l'analyse statistique

Compte tenu de la diversité des besoins identifiés, la mission préconise l'adoption d'une nouvelle approche consistant à diffuser et publier toutes les données, dans les limites autorisées par le cadre juridique en vigueur. La Dares s'est d'ores et déjà engagée dans cette voie en signant une convention avec le CASD de l'Insee (cf. annexe relative aux dispositions juridiques encadrant la circulation des données).

Conformément aux orientations gouvernementales pour une action publique transparente et collaborative, il conviendrait d'aller plus loin afin d'offrir à chaque acteur l'opportunité d'exploiter certaines données pour ses besoins propres via la récupération de certains fichiers sources ; on peut en outre espérer que cette démarche ouvre un « cercle vertueux » d'amélioration de la qualité des données, un plus grand nombre d'utilisateurs étant susceptibles de signaler des anomalies aux différents producteurs de données.

Elle se concrétiserait principalement par les mesures suivantes :

- Mise en ligne systématique des données agrégées produites notamment par les régions, les Opcas, les directions ministérielles et acteurs chargés d'une mission de service public (réponses aux questionnaires de la Dares, du Cnefop, du FPSPP, états statistiques et financiers des Opcas).

⁷⁴ Pour la CNIL, les données sensibles sont principalement le NIR, les données biométriques et génétiques, les infractions et condamnations, les opinions, les appréciations sur les difficultés sociales des personnes, les données de santé.

- Diffusion à l'ensemble des organismes publics ou chargés d'une mission de service public du champ de la formation professionnelle (y compris les Carif-Oref) des bases de données individuelles après anonymisation par la Dares (base régionalisée des stagiaires, contrats de professionnalisation, contrats de sécurisation professionnelle, comptes personnels de formation). L'anonymisation des données nécessite de retirer ou de regrouper les modalités des variables permettant l'identification directe ou indirecte des individus⁷⁵.

Recommandation n°21 : Rendre accessibles en ligne les données agrégées relatives à la formation professionnelle produites par les régions, les Opcv, les directions ministérielles

Ces mises en ligne pourraient être réalisées concomitamment sur les sites du Cnefop et de la Dares. Les dispositions de la loi « Notre » et du projet de loi pour une république numérique devraient conduire également chaque institution productrice (ex. régions, Opcv, ministères finançant des formations, Pôle emploi) à les rendre accessibles sur son propre site internet.

Recommandation n°22 : Confier à la Dares, en lui attribuant les moyens nécessaires, une fonction d'anonymisation des bases de données individuelles et leur diffusion aux acteurs du champ de la formation professionnelle

Par ailleurs, pour faciliter l'exploitation territoriale des données, il serait utile que la Dares puisse enrichir le logiciel Thessalie mis à disposition des Direccte, en y ajoutant les bases de données relatives à la formation professionnelle. Ce logiciel permet en effet de restituer des informations sous forme de tableaux, cartes et graphes avec des indicateurs préconstruits, tout en garantissant le respect du secret statistique. La Dares pourrait envisager de l'ouvrir à des partenaires externes, notamment les conseils régionaux et les Carif-oref.

3.2.3 Une territorialisation des données à développer

La montée en puissance des acteurs régionaux impulsée par la décentralisation et la mise en place des Crefop appellent une territorialisation accrue des données sur la formation. Or, en dehors de rares avancées, notamment du CNFPTLV puis du Cnefop⁷⁶, les acteurs nationaux peinent à prendre la mesure de cette transformation, ce qui s'explique pour partie par les coûts supplémentaires parfois induits par une plus grande territorialisation des données (ex. accroissement du nombre de questions pour les collectes de données agrégées). A la demande des Coparef, le FPSPP a cependant engagé en 2015 une réflexion sur ce sujet.

Pour donner tout son sens à cette évolution, il sera nécessaire de mener un travail de fond de territorialisation des données nationales dont les acteurs régionaux ont besoin, tout en s'assurant du respect des règles légales relatives à l'anonymisation des données.

⁷⁵ Dans l'immédiat la mission ne propose pas la mise en ligne de ces données anonymisées, au vu de travaux récents sur les possibilités de réidentification notamment à partir d'informations ponctuelles externes. A noter que l'article 30 du projet de loi pour une république numérique prévoit que la CNIL pourrait à l'avenir délivrer des certificats de conformité pour les processus d'anonymisation.

⁷⁶ Le Cnefop travaille actuellement à la mise en place d'un tableau de bord national de l'emploi, de la formation et de l'orientation déclinable dans chaque région. A noter que le CNFPTLV réalisait un travail conséquent de collecte de données régionalisées et de restitution ensuite aux acteurs. Entre 2004 et 2014, ces travaux ont donné lieu à la production de quatre rapports ainsi qu'à la création d'un site Internet permettant de créer des graphiques à partir des données et à la diffusion de la base de données Excel aux différents contributeurs. Entre mars 2012 et mars 2014, le site Internet diffusant les données d'enquête a généré en moyenne 329 graphiques par mois avec un pic à 1500 en février 2013, mois de publication des données 2011-2012, signe d'une réelle attente dans le secteur d'outils de ce type pour utiliser et mettre en forme les données statistiques collectées par une telle enquête.

Cela requiert non seulement une plus grande diffusion des données déjà régionalisées (ex. Brest, enquête Dares auprès des régions) mais aussi la consultation des acteurs régionaux afin d'identifier les nouvelles données qu'il serait souhaitable de territorialiser par exemple au sein des ESF, BPF ou SI CPF. Or, à rebours de ces évolutions nécessaires, la mission constate certains retours en arrière : ainsi, tandis que les déclarations fiscales 2483 rendaient possible auparavant une régionalisation des données, l'enquête statistique sur échantillon qui les remplacera ne le permettra pas. Il serait donc souhaitable de développer les études territorialisées à partir de l'enquête Emploi⁷⁷.

Recommandation n°23 : Développer la territorialisation des données relatives à la formation, après consultation des acteurs régionaux sur leurs besoins

Recommandation n°24 : Présenter à partir de l'enquête Emploi des données territorialisées sur l'accès à la formation

Compte tenu des tailles d'échantillons de l'enquête Emploi, cette recommandation pourra nécessiter de regrouper les petites régions et de cumuler deux années de l'enquête Emploi afin d'avoir une suffisante significativité des écarts entre régions (cf. annexe 5).

4 UN PROCESSUS A CONSTRUIRE POUR LA PRODUCTION DE DONNEES INFRA-ANNUELLES SUR LES FORMATIONS DES PERSONNES EN RECHERCHE D'EMPLOI

Conformément à la lettre de saisine de l'IGAS, la mission s'est interrogée sur la possibilité de disposer rapidement de données infra-annuelles concernant les dispositifs de formation des personnes en recherche d'emploi reposant sur des financements publics ou paritaires.

En effet, alors que la formation est un des outils majeurs de la politique de lutte contre le chômage, aucun dispositif partagé par l'ensemble des financeurs ne permet actuellement de connaître rapidement le nombre, la nature et l'impact des formations mises en place, ni de suivre la réalisation des objectifs quantitatifs pourtant régulièrement fixés dans ce domaine à l'échelon national. L'annonce récente d'un nouveau plan très ambitieux de formation de 500 000 demandeurs d'emploi en plus renforce la nécessité de mettre en place aussi rapidement que possible un dispositif de suivi adapté.

Pour atteindre cet objectif, les deux sources nationales infra-annuelles déjà existantes – fichiers de Pôle emploi et enquête Emploi de l'Insee – sont insuffisantes ; c'est pourquoi la mission recommande d'organiser la production régulière d'un fichier statistique spécifique, agrégeant des données de Pôle emploi et des données des régions.

4.1 Les sources infra-annuelles existantes sont inadaptées

4.1.1 Les données de Pôle emploi

Les entrées en formation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont décomptées sous deux formes dans les statistiques mensuelles publiées :

- Selon leur mois d'enregistrement, au sein de la statistique mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, publiée dès la fin du mois M+1 (STMT).
- Selon leur mois d'effet, c'est-à-dire le mois au cours duquel le demandeur d'emploi a démarré sa formation, sous la forme d'une série mensuelle spécifique créée en 2014 et

⁷⁷ L'enquête Emploi ne permet pas de remplacer les 2483 mais pourra fournir des taux d'accès à la formation.

publiée avec trois mois de décalage (fin du mois M+4) pour prendre en compte les entrées en stage enregistrées avec retard.

Cependant, comme le montre l'analyse présentée dans l'annexe 2, cette source STMT présente plusieurs faiblesses importantes. Il pourrait être remédié aux deux premières (doubles comptes et absence de données sur les formations suivies) en recourant à d'autres sources au sein des systèmes d'information de Pôle emploi ; en revanche la troisième - le manque d'exhaustivité - est un problème commun à toutes les informations sur la formation issues de fichiers gérés par Pôle emploi, qui, par construction, ne comportent pas les personnes non inscrites comme demandeur d'emploi⁷⁸.

Cette lacune est aggravée par le fait qu'un nombre important de personnes inscrites à Pôle emploi mettent fin à leur inscription à l'occasion de leur entrée en formation (ce nombre a été estimé par la Dares à 170 000 en 2012). Par ailleurs, certains demandeurs d'emploi restent inscrits mais ne sont pas transférés en catégorie D durant une formation. Si la bascule en catégorie D est a priori exhaustive pour les formations financées par Pôle emploi, Pôle emploi n'est pas informé de toutes les entrées dans des formations dont il ne finance ni les rémunérations ni les coûts pédagogiques.

En outre dans la période actuelle, cette sous-estimation n'est pas stable, ce qui peut biaiser l'analyse des évolutions dans le temps. Elle tend en effet à se réduire grâce aux démarches engagées par Pôle emploi pour améliorer l'exhaustivité des bascules en catégorie D : croisements mensuels depuis juillet 2015 avec les fichiers de rémunération des stagiaires des régions, déploiement du nouvel outil informatique Kairos (cf. supra point 2.5.1).

4.1.2 L'enquête Emploi en continu

L'enquête Emploi est réalisée par l'Insee chaque trimestre, et comporte un module consacré à la formation (initiale et continue) qui contient des questions sur les formations suivies récemment. Cependant, outre les difficultés d'exploitation et d'interprétation exposées dans l'annexe 5 consacrée à cette source, le suivi du statut des personnes ne permet pas de repérer si les formations ont été suivies pendant une période de chômage ou d'emploi. Si pour estimer l'accès à la formation des salariés, compter quelques personnes sans emploi biaise peu le résultat car les salariés sont beaucoup plus nombreux, la réciproque est fautive : inclure des salariés dans le calcul de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi risque de déformer le taux d'accès car les salariés vont peser sur l'estimation (et ces derniers ont en moyenne plus fréquemment accès à la formation que les demandeurs d'emploi).

4.2 L'agrégation des données de Pôle emploi et des données des régions pourrait être réalisée sur un rythme infra-annuel

La base Brest constituée chaque année par la Dares illustre la possibilité d'une source fournissant des informations sur les formations suivies et couvrant à la fois des entrées en formation connues de Pôle emploi et des entrées en formation connues des conseils régionaux. Mais il s'écoule actuellement plus d'un an avant la publication des résultats relatifs à une année donnée.

⁷⁸ Entre 2010 et 2012, environ 80 % des chômeurs au sens du BIT se déclaraient inscrits sur les listes de Pôle emploi ; cette part est plus faible pour les moins de 25 ans (environ 70 %). Elle peut varier, en moyenne période, en fonction de l'évolution des comportements d'inscription.

La mission estime possible de mettre en place une démarche similaire sur un rythme infra-annuel, en s'appuyant sur le processus de croisement mensuel des fichiers mis en place par Pôle emploi depuis juillet 2015 avec l'ASP et les régions. Dans cette perspective, la mission a identifié quelques conditions de réussite et plusieurs options à trancher, tant sur le périmètre et le mode d'agrégation des données que sur le processus de production d'un fichier statistique infra-annuel.

Cependant, cette nouvelle source conserverait deux limites importantes :

- Une forte dépendance aux pratiques de gestion,
- Une couverture des entrées en formation de personnes en recherche d'emploi qui restera non totalement exhaustive, même si le choix est fait d'un périmètre plus large que Brest (cf. infra).

S'agissant de données couvrant (comme la base Brest actuellement) un champ plus large que celui des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, son exploitation devrait être confiée à la Dares. Cependant, la mission souligne qu'elle n'est vraisemblablement pas en capacité de sécuriser un tel processus sans y affecter des moyens supplémentaires, en particulier si le rythme de publication était mensuel.

Ceci n'empêcherait bien entendu pas Pôle emploi de continuer à produire des analyses sur le champ des demandeurs d'emploi inscrits, analyses dont il a besoin pour répondre à des préoccupations opérationnelles de pilotage et d'évaluation des dispositifs qu'il met en œuvre.

4.2.1 Le processus de croisement mensuel des fichiers mis en place par Pôle emploi depuis juillet 2015

Depuis juillet 2015, les fichiers de rémunération des stagiaires des régions sont transmis chaque mois à Pôle emploi et des croisements sont réalisés avec le fichier opérationnel de Pôle emploi afin d'avoir une meilleure connaissance de la situation des demandeurs d'emploi.

Le croisement est fait au niveau national pour 17 régions parmi celles qui délèguent la rémunération des stagiaires à l'ASP⁷⁹ ; les données relatives aux personnes présentes dans les deux fichiers mais non classées en catégorie D sont transmises aux directions régionales de Pôle emploi, qui effectuent manuellement les transferts en catégorie D⁸⁰.

Pour les autres régions, le croisement est fait au niveau régional par les directions régionales de Pôle emploi, selon des procédures dont les modalités d'organisation paraissent, selon les quelques éléments collectés par la mission, peu encadrées par le niveau national.

Selon une estimation faite par la direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi avant la mise en place de cette procédure⁸¹, un tiers des personnes entrées en mai 2015 dans les formations rémunérées par les régions n'étaient pas inscrites à Pôle emploi (sans qu'ait été déterminée la part de celles dont l'inscription avait pris fin récemment⁸²) ; parmi les inscrits, 36 % n'avaient pas été basculés en catégorie D ; cela représente par conséquent, respectivement, environ 70 000 et 50 000 stagiaires⁸³.

Cette nouvelle procédure peut offrir un point d'appui utile pour produire des fichiers statistiques exploitables par la Dares.

⁷⁹ 13 régions sont entrées dans ce dispositif en juillet 2015, quatre autres en septembre 2015.

⁸⁰ Elles organisent aussi la notification du trop-perçu lorsqu'est détectée une double rémunération, ce qui s'avère rare. L'instruction opérationnelle de Pôle emploi préconise également d'initier, pour ces personnes, la procédure AIS/AES.

⁸¹ Estimation sur 13 régions.

⁸² Soit parce qu'étant entrées en formation elles ne s'étaient pas actualisées fin mai, soit parce qu'en s'actualisant elles avaient déclaré ne plus rechercher d'emploi.

⁸³ Extrapolation nationale faite à partir des données de Brest en 2013 sur les stagiaires rémunérés par les régions entrant dans des formations financées par les régions.

Recommandation n°25 : A l'occasion des croisements mensuels des fichiers de Pôle emploi avec les données de rémunération des stagiaires des régions, produire des fichiers statistiques à exploiter par la Dares, permettant à la fois des dénombrements infra-annuels et des analyses régionalisées des stagiaires et des formations

4.2.2 Les conditions de réussite

Pour constituer la base Brest, la fourniture des données des régions repose sur des conventions pluriannuelles pour certaines régions, mais pour neuf d'entre elles⁸⁴ l'ASP doit attendre chaque année qu'un nouvel accord écrit du président du Conseil régional soit recueilli par la Dares. De même, la fourniture mensuelle des fichiers à Pôle emploi a été mise en place sur la base d'un simple courrier d'accord des présidents de conseils régionaux.

Cette fragilité juridique peut mettre en péril la continuité de ces dispositifs, en particulier dans le contexte actuel de réforme de la carte des régions. Y remédier nécessite une disposition législative⁸⁵ (cf. annexe 14 relative au cadre juridique encadrant la circulation des données).

Recommandation n°26 : Consolider par une disposition législative la transmission mensuelle des fichiers de rémunération des stagiaires des régions à Pôle emploi et à la Dares

Il existe par ailleurs des doublons, sans doute d'ampleur modeste, dans la base Brest, difficiles à quantifier et impossibles à supprimer faute d'un identifiant commun. Pour les croisements avec son fichier opérationnel, Pôle emploi utilise le NIR, qui est présent aussi dans les fichiers de rémunération des régions⁸⁶. Pour la production de fichiers statistiques, qui incluront des personnes non inscrites à Pôle emploi, il paraît indispensable de disposer d'un identifiant unique qui pourrait être un NIR crypté⁸⁷.

Outre la suppression des doublons, cela permettrait de produire des statistiques relatives au nombre de bénéficiaires des formations, alors qu'actuellement seules les entrées en formation peuvent être décomptées⁸⁸.

Recommandation n°27 : Faire valider par la CNIL l'utilisation d'un NIR crypté pour la production et l'exploitation des fichiers statistiques agrégeant les données des différents financeurs

Enfin, il faut citer, au titre des prérequis nécessaires à un suivi statistique de bonne qualité, la nécessité de travailler à la fiabilisation de certaines variables, notamment par une meilleure cohérence des données collectées par les différents financeurs. Les parties 2.3 et 2.4 supra et l'annexe relative à Brest comportent des recommandations en ce sens. Il faudrait en particulier mettre en place une alimentation des fichiers de l'ASP par la base Intercarif, qui permettrait de collecter des données sur l'offre de formation conformes à la norme LHEO et donc a priori plus homogènes et interopérables (cf. point 2.3.2).

⁸⁴ Aquitaine, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Nord-Pas-de-Calais, Réunion, Rhône-Alpes.

⁸⁵ Concernant les stagiaires rémunérés par l'Etat ou l'Agefiph, une disposition législative n'est a priori pas nécessaire.

⁸⁶ A noter que la CNIL a adopté le 22/01/2015 une délibération sur un projet de décret relatif au système d'information concernant les demandeurs d'emploi et salariés mis en œuvre par Pôle emploi, qui retient notamment dans les finalités des traitements « le partage de données entre les acteurs des services publics de l'emploi, de l'orientation et de la formation, ainsi qu'avec l'Agence de service et de paiement visée à l'article L 313-3 du code rural, afin de permettre l'exercice des missions légales de chacun »

⁸⁷ A noter que l'article 18 du projet de loi pour une République numérique prévoit de remplacer la procédure de décret en Conseil d'Etat par une simple déclaration à la CNIL, en cas de demande d'accès à des données comprenant le numéro de sécurité sociale (NIR), pour les travaux de statistique publique mis en œuvre par le service statistique public, dès lors qu'il ne s'agit pas de données sensibles et à la condition que le NIR ait préalablement « fait l'objet d'une opération cryptographique lui substituant un code statistique non significatif ».

⁸⁸ Chaque observation de la base Brest correspond à un stagiaire et non à un individu. Le nombre d'individus entrant en formation au cours d'une période ne peut être calculé car on ne peut repérer deux formations suivies par un même individu, chaque fichier source (Pôle Emploi, ASP, régions...) ayant son propre système d'identification.

4.2.3 Les principales options à trancher pour la production d'un fichier statistique

La mission a identifié plusieurs options structurantes qu'il y aurait lieu de trancher rapidement si la décision est prise de créer cette nouvelle source statistique, afin d'engager sur des bases claires les travaux préparatoires, qui nécessiteront une coopération entre la Dares, Pôle emploi, l'ASP et les conseils régionaux. Compte tenu des prérequis cités précédemment, la mission estime qu'un délai d'environ six mois serait nécessaire pour rendre cette nouvelle source statistique opérationnelle.

4.2.3.1 Sur le périmètre et le mode d'agrégation des données

Dès lors qu'un identifiant unique permettrait d'apparier les fichiers, plusieurs conceptions sont possibles pour le périmètre de la future base statistique :

- Option 1 : Le périmètre actuel de la base Brest, c'est-à-dire les stagiaires rémunérés ou dont la protection sociale est prise en charge par l'Etat, l'Agefiph, Pôle emploi ou une région ;
- Option 2 : un périmètre un peu plus large, ajoutant à ce noyau dur d'autres entrées en formation enregistrées par Pôle emploi : demandeurs d'emploi inscrits entrant dans des formations des régions ou de l'Etat sans rémunération ni protection sociale spécifique, ou dans des formations financées par d'autres acteurs ou autofinancées par les demandeurs d'emploi. Dans ce cas le fichier source de Pôle emploi devrait comporter soit toutes les entrées en formation connues (bascules en D), soit seulement celles ayant fait l'objet d'une AIS/AES. Cette seconde option paraît préférable pour éviter les doubles comptes constatés dans les bascules en catégorie D pour formation (cf. supra 2.3.3.1.)⁸⁹.
- Option 3 : un périmètre encore plus large, en agrégeant également des données individuelles produites par d'autres acteurs ; à cet égard, les données issues du logiciel i-Milo récemment déployé dans les missions locales méritent d'être expertisées en priorité, car elles pourraient permettre de repérer notamment des jeunes non inscrits à Pôle emploi accédant à des formations non agréées au titre de la rémunération ou de la protection sociale⁹⁰. On peut penser aussi à des données des Opacif sur les personnes sans emploi démarrant un CIF-CDD⁹¹, ou à des données issues du SI-CPF sur des personnes sans emploi entrant dans une formation sans cofinancement public.

Dans les options 2 et 3 les spécifications des fichiers et des traitements seront évidemment plus complexes. Ceci nécessitera des travaux préalables de mise en correspondance, de gestion des doublons et d'évaluation de la fiabilité respective des données présentes dans les différents fichiers sources. L'option 3, qui couvre le champ le plus vaste, présente l'intérêt, si les conditions détaillées ci-dessus sont réunies, d'autoriser un plus large spectre d'évaluations (ex. tout public, public uniquement rémunéré, public uniquement suivi par Pôle emploi).

Recommandation n°28 : Etendre progressivement le champ d'analyse des entrées en formation : des stagiaires rémunérés (ou dont la protection sociale est prise en charge) à toutes les entrées en formation connues des régions ou de Pôle emploi voire ensuite à celles connues d'autres acteurs (ex. missions locales)

⁸⁹ Il faudra par ailleurs faire un choix plus technique au sein du système d'information de Pôle emploi, entre deux sources comportant les données des AIS/AES : le fichier national des allocataires et le segment P2 du fichier historique (cf annexe 2). Le FNA paraît une meilleure source car il comporte des données sur la rémunération des demandeurs d'emploi, mais il pourrait être moins complet que le FH en ce qui concerne les personnes n'ayant pas de droits à indemnisation du chômage.

⁹⁰ Par exemple des formations sanitaires ou sociales – cf. annexe relative à la base Brest.

⁹¹ Selon les données du FPSPP, environ 10 000 dossiers CIF-CDD sont pris en charge chaque année par les Opacif. La proportion de ces entrées en formation identifiée de Pôle emploi n'est pas connue.

4.2.3.2 Sur le processus et le calendrier de production

Si l'exploitation et l'analyse des données relèvent de la compétence de la Dares, une réflexion est nécessaire pour définir le processus de production infra-annuelle des fichiers statistiques, c'est-à-dire la réalisation des traitements permettant de constituer un fichier statistique à partir des différents fichiers sources.

Pour la production annuelle de la base Brest, la maîtrise d'œuvre est assumée directement par la Dares. Pour un processus mensuel, relevant d'une conception et d'une réalisation « industrialisées », deux options sont possibles :

- ▶ une maîtrise d'œuvre confiée à la DSI de Pôle emploi. La participation de la Dares à la maîtrise d'ouvrage devrait alors être clairement reconnue, en coopération avec la direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi. La Dares devrait aussi pouvoir accéder aux fichiers sources pour réaliser les vérifications éventuellement nécessaires.
- ▶ Une maîtrise d'œuvre assurée directement par la Dares, qui aurait alors la charge d'agréger les différents fichiers sources. Il faudrait alors renforcer ses moyens.

Ces deux options supposent un accord de la Cnil pour la production du fichier statistique. Dans la deuxième option, **il existe un risque que Pôle emploi et la Dares travaillent en parallèle sur des fichiers statistiques différents** aboutissant alors à des résultats non cohérents sur le champ des demandeurs d'emploi inscrits.

En ce qui concerne la périodicité d'exploitation de ces fichiers mensuels, un choix est à faire entre un rythme mensuel et un rythme trimestriel, sans doute suffisant pour les besoins d'un pilotage partagé au sein du Cnefop, et moins risqué en termes de robustesse des statistiques produites.

Pour établir le calendrier de constitution de la base, d'exploitation des données et de publication des résultats, il convient de retenir un décalage temporel permettant une complétude suffisante des données, compte tenu des délais d'enregistrement des entrées en formation⁹². Selon les informations recueillies par la mission (cf. annexe 1 sur la base Brest), un décalage de trois mois, soit une publication provisoire quatre mois après la fin du trimestre concerné, permettrait de prendre en compte environ 95 % des entrées en formation du dernier mois du trimestre⁹³.

⁹² Compte tenu des délais d'enregistrement, pour obtenir le chiffre relatif aux entrées d'un mois donné, il faut additionner les entrées en formation ayant une date d'effet durant ce mois, dont certaines sont enregistrées dans les fichiers relatifs aux mois suivants.

⁹³ Ce qui paraît suffisant pour que les corrections apportées à l'occasion des publications ultérieures soient très limitées.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité(s) responsable (s)
1	Publier chaque trimestre des statistiques trimestrielles à partir de l'enquête Emploi de l'Insee pour suivre l'accès à la formation des salariés, et plus largement des actifs dans leur ensemble.	Dares/Insee
2	Mettre à l'étude la suppression du volet physique de l'enquête de la Dares auprès des régions ou sa réduction aux variables effectivement exploitées	Dares/Cnefop
3	Mener un audit sur les modes d'enregistrement et de suivi statistique des contrats de sécurisation professionnelle	Pôle emploi/Dgefp
4	Construire une définition partagée de la notion d'action de formation prise en compte dans les statistiques publiques	Cnefop
5	Organiser un suivi spécifique d'un sous-ensemble homogène, correspondant aux formations dépassant un seuil de durée ou conduisant à une certification	Cnefop/Dares
6	Mettre en place une alimentation des fichiers de l'ASP par la base Intercarif afin de collecter des données sur l'offre de formation conformes à la norme LHEO	ASP
7	Créer un langage commun de description des parcours des stagiaires, suivant la même logique que celle utilisée pour le langage Lheo sur l'offre de formation	Cnefop
8	Organiser le recueil des spécialités de formation de sorte à permettre des analyses statistiques par domaine de formation	Cnefop
9	Unifier et améliorer la typologie des objectifs de formation et la distinguer de celle des types de validation dans les sources où ce n'est pas fait	Cnefop
10	Compléter la procédure d'inscription en stage de Pôle emploi pour recueillir l'information sur le statut de bénéficiaire du RSA	Pôle emploi
11	Fiabiliser la variable Financier des formations à destination des personnes en recherche d'emploi et introduire une variable Financier secondaire dans la base Intercarif et le système d'information de Pôle emploi	Cnefop
12	Donner à la Dares les moyens de réaliser l'évaluation du devenir des stagiaires, pour l'ensemble des actions de formation financées pour les personnes en recherche d'emploi, à partir de l'utilisation des DPAE.	Acos/Pôle emploi
13	Développer, pour la collecte de données agrégées, les contrôles de cohérence bloquants au moment du remplissage du questionnaire, et par croisement avec des sources de données externes	DGEFP/Dares/FPSPP
14	Conduire des audits spécifiques sur les données lacunaires ou de mauvaise qualité	Pôle emploi/ASP/Dgefp/FPSPP
15	Accompagner la transmission des fichiers d'un dictionnaire des variables régulièrement mis à jour	Pôle emploi/ASP/Régions/CDC/DGEFP

16	Systematiser l'organisation de réunions annuelles entre les services responsables des systèmes informatiques métiers et les services statistiques qui les exploitent	Pôle emploi/ASP/DGEFP/Régions /Dares/FPSPP/Opca
17	Mettre en place, au sein du ministère, une maîtrise d'ouvrage partagée DGEFP/Dares pour les applicatifs destinés prioritairement à produire des données de pilotage et/ou statistiques.	DGEFP/Dares
18	Améliorer l'efficacité et l'articulation des différentes procédures d'enregistrement des entrées en formation par Pôle emploi (AIS/AES, actualisation mensuelle, avis de changement de situation)	Pôle emploi
19	Construire et suivre un indicateur de tension relatif à l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi (personnes souhaitant se former rapportées à celles qui entrent effectivement en formation)	Pôle emploi
20	Revoir les processus qui conduisent à une publication de statistiques plus d'un an après l'année sur laquelle portent les données	DGEFP/Dares
21	Rendre accessibles en ligne les données agrégées relatives à la formation professionnelle produites par les régions, les Opca, les directions ministérielles	Dares/Cnefop
22	Confier à la Dares, en lui attribuant les moyens nécessaires, une fonction d'anonymisation des bases de données individuelles et leur diffusion aux acteurs du champ de la formation professionnelle	
23	Développer la territorialisation des données relatives à la formation, après consultation des acteurs régionaux sur leurs besoins	Cnefop/Dares/DGEFP
24	Présenter à partir de l'enquête Emploi des données territorialisées sur l'accès à la formation	Dares/Insee
25	A l'occasion des croisements mensuels des fichiers de Pôle emploi avec les données de rémunération des stagiaires des régions, produire des fichiers statistiques à exploiter par la Dares, permettant à la fois des dénombrements infra-annuels et des analyses régionalisées des stagiaires et des formations	Pôle emploi/Dares
26	Consolider par une disposition législative la transmission mensuelle des fichiers de rémunération des stagiaires des régions à Pôle emploi et à la Dares	DGEFP
27	Faire valider par la CNIL l'utilisation d'un NIR crypté pour la production et l'exploitation des fichiers statistiques agrégeant les données des différents financeurs	Dares/Pôle emploi
28	Etendre progressivement le champ d'analyse des entrées en formation : des stagiaires rémunérés (ou dont la protection sociale est prise en charge) à toutes les entrées en formation connues des régions ou de Pôle emploi voire ensuite à celles connues d'autres acteurs (ex. missions locales)	Dares

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Le Ministre

Paris, le

26 MAI 2015

Nos réf. : CAB.NR/an D 15000662

Le ministre du travail, de l'emploi,
de la formation professionnelle et du dialogue social

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale
des affaires sociales

Objet : Mission d'évaluation des informations disponibles sur les politiques de formation professionnelle continue.

Dans le champ de la formation professionnelle continue, la complexité du système d'acteurs crée une difficulté structurelle pour réunir des données cohérentes et fiables.

L'Etat n'a plus de fonction directe de pilotage des dispositifs, mais continue, sur le plan opérationnel, d'assurer la production de la plupart des informations statistiques disponibles au niveau national. Il reste en outre comptable des résultats généraux de la politique de formation professionnelle car il lui revient d'en faire évoluer si nécessaire le cadre juridique et financier.

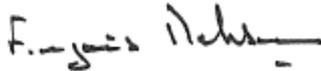
Dans le cadre du Conseil national et des conseils régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, l'Etat, les régions et les partenaires sociaux doivent assurer un suivi partagé des politiques d'emploi et de formation professionnelle. La loi du 5 mars 2014 a confié au CNEFOP des responsabilités étendues pour définir des priorités partagées, élaborer des bilans annuels et un programme d'évaluation, veiller à la mise en réseau des systèmes d'information.

Compte tenu des difficultés identifiées dans la note de préfiguration que vous m'avez transmise le 24 avril 2015, je souhaite que l'IGAS conduise une mission d'évaluation des informations disponibles sur les politiques publiques et paritaires de formation professionnelle continue, en vue d'améliorer les dispositifs statistiques et d'alimenter les réflexions et travaux du CNEFOP.

Cette mission devra dresser un panorama de l'ensemble des informations disponibles sur les formations mises en œuvre et leurs bénéficiaires et repérer les besoins d'information considérés comme prioritaires par les différentes parties prenantes, à l'échelon national et à l'échelon régional. Après avoir analysé les bases juridiques ainsi que les forces et faiblesses des principales sources, elle proposera toutes les voies d'amélioration qui paraîtront pertinentes, à court et moyen terme, en accordant une attention particulière à la question des délais de production des données.

Concernant la formation des personnes en recherche d'emploi, elle devra rechercher comment disposer rapidement de données infra-annuelles et améliorer la qualité des données. A cet effet, elle étudiera notamment de manière détaillée les deux principaux systèmes d'information gérés par la DARES (la base BREST et l'enquête annuelle auprès des régions) et analysera les processus correspondants avec les institutions productrices de données (en particulier des organismes de formation, des régions, Pôle Emploi et l'Agence de Services et de Paiement).

Je souhaite que son rapport me soit remis dans un délai de cinq mois.


François REBSAMEN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

En italiques : les noms personnes déjà rencontrées dans le cadre de la mission de préfiguration

Cabinet du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Nadine Richard, conseillère technique

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

François Bouygar, directrice

Corine Prost, chef de service

Philippe Zamora, sous-directeur, Sous-direction du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Mathilde Gaini, cheffe du département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Bénédicte Galtier, adjointe à la chef du département Formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Noémie Cavan, chargée d'études, département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Elise Pesonel, chargée d'études, département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Odile Mesnard, chargée d'études

Pierre Biscourp, sous-directeur Emploi et marché du travail

Chloé Tavan, cheffe du département marché du travail

Klara Vinceneux, chargée d'études, département marché du travail

François Guillaumat-Tailliet, chef du département des politiques de l'emploi

Oriol Boum Galiana, chargé d'études, département des politiques de l'emploi

Aline Branche Seigeot, chargée d'études

Jean-Yves Hocquet, chargé de mission

Claude Minni, responsable de l'enquête Emploi en continu

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Karine Chevrier, déléguée générale

Marianne Kermoal-Berthomé, sous directrice Financement et modernisation

Lionel Leycuras, chef de la mission pilotage et performance

Laurent Durain, chef de la mission ingénierie des systèmes d'information (MISI)

Nicolas Viou, responsable du pôle de fabrication des applications à la MISI

Vincent Plouvier, chef de projet alternance à la MISI

Jean Christophe Brandu, chef du pôle Conseil à la MISI

Catherine Dessein, cheffe de projet CPF

Catherine Bocheur, membre de l'équipe projet CPF

Corinne Vaillant, sous-directrice FSE

Nacer Sahel, chargé de mission, mission des affaires financières et juridiques

Tristan Klein, adjoint au chef de la mission appui au déploiement des programmes

Jean-Marc Huart, sous directeur Politiques de formation et du contrôle

Franck Fauchon, adjoint du sous-directeur des Politiques de formation et du contrôle

Stéphanie Fillion , adjointe au sous directeur Politiques de formation et du contrôle
Jonathan Emsellem, chef de la mission Droit et financement de la formation
Guillaume Fournié, adjoint du chef de la mission Droit et financement de la formation
Stéphane Rémy, chef de la mission Organisation des contrôles
Philippe Delagarde, adjoint au chef de la mission Organisation des contrôles
Michel Ferrera-Maïa, chef de la mission Politiques de formation et de qualification
M. Parisot, mission Politiques de formation et de qualification

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État

Henri Verdier, directeur

Secrétariat général de la modernisation de l'action publique

Pierre Pezziardi, coach des start-up d'Etat Labonneboîte et Labonneformation

Institut national de la statistique et des études économiques

Sylvie Le Minez, cheffe de la division Emploi

Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

Jean-Marie Marx, président

Catherine Beauvois, secrétaire générale

Tom Goldman, conseiller technique

André Bossard, expert auprès de la commission des comptes du Cnefop

Christiane Demontès, présidente de la commission « parcours professionnels » du Cnefop

Association des régions de France

Pascale Gérard, vice-présidente du Cnefop et vice-présidente du conseil régional PACA

Marion Robert, conseil régional PACA

Participation à la réunion de la Commission formation du 1^{er} juillet 2015

CFDT

Christian Janin, président du Copanef et membre du Cnefop

Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises

Jean-Michel Pottier, vice-président national en charge de la Formation, de l'Education et de l'Emploi

MEDEF

Alain Druelles, président de la commission « territoires » du Cnefop

Union professionnelle artisanale

Pierre Burban, secrétaire général
Mohamed El Barqioui, conseiller technique chargé de la Formation

Force Ouvrière

Stéphane Lardy, Représentant de Force ouvrière au Cnefop, président de la commission « évaluation »

Pôle Emploi

Thomas Cazenave, directeur général adjoint
Serge Ivan, cabinet du DGA
Catherine Hélyary-Mallet, adjointe au DGA, en charge de l'offre de services
Misoo Yoon, adjointe au DGA, en charge de l'offre de services
Stéphane Ducatez, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation
Cyril Nouveau, adjoint au directeur des statistiques des études et de l'évaluation (DSEE)
Edita Jasaroski, chargée d'études à la DSEE
Fabien Beltrame, chef du département Orientation Professionnelle et Formation
Sandrine Hervé, responsable du département transitions professionnelles

Agence de services et de paiement

Rémi Georges, directeur DIREPS
Nathalie Hébert, directrice adjointe DIREPS
Philippe Audren de Kerdrel, chef de secteur, service de la valorisation des données
Julien Mayanobe, service réglementation

Fédération de la formation professionnelle

Jean Wemaëre, président de la FFP, président de DEMOS, membre du Cnefop
Sylvie Petitjean, présidente de la FFP Midi-Pyrénées, PDG de Crept Formation, membre du Copanef et Coparef
Philippe Scélin, président de la FFP de la Basse Normandie, président de la commission nationale Marché et partenaires publics de la FFP, membre du Coparef et du Crefop,
Emmanuelle Péres, déléguée générale
Olivier Poncelet, chargé de mission
Geoffroy Vignols, juriste à la FFP, animateur de la commission Marché et partenaires publics

Fédération nationales des UROF (Union Régionale des Organismes de Formation)

Michel Clézio, président
Valérie Chandellier, membre

Agefiph

Anne Tourlière, directrice de l'Offre de Services

Annick Montfort, directrice Evaluation et Prospective
Evelyne Balmès, chargée de mission à la Direction de l'Offre de Services
Quentin Alligand, chargé de mission à la Direction de l'Offre de Services

Centre Inffo

Louis-Charles Viossat, président, membre de l'inspection générale des affaires sociales
Brice Ravet, responsable du Formacode

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé

Roland Giraud, président de l'Andass, DGA solidarités du Conseil général du Pas-de-Calais

ILE DE FRANCE

Conseil régional

Eric Mulot, chef du service prospective et évaluation
Patrick Bredin, sous directeur en charge de l'instruction et des marchés et subventions
Christine Vacher, sous directrice en charge de la gestion administrative et financière
Marie Prévost, chargée de mission

Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Directe)

Laurent Vilboeuf, directeur
Annick Bronner, service régional de contrôle
Charles Louis Molgo, chef du département emploi
Catherine Daniel, chargée d'étude au service études et statistique
Hélène Chamboredon, adjointe au chef du service études et statistique
Nadia Castain, cheffe de cabinet

Direction régionale de Pôle Emploi

Jean-François Vidal, Expert rémunération
Pascal Poulet, directeur de la plateforme de traitement des courriers du 93 et 94
Sofia Elomri, directrice Statistiques, Etudes & Evaluations
Samy Garbaa, responsable du Service Statistiques & Enquêtes
Alain Carré, Responsable du Service Prestations, Orientation & Formation
Sophie Diatloff, directeur Contrôle de Gestion
Agnès Manzanaro, responsable du service outils de pilotage
Sandrine Gil, chargée de mission, service budget
Laurent Zyssman, chargé de mission, service budget
Angélique Mayet, Responsable du Service Partenariats
Philippe Chenillot, directeur, Agence Pôle Emploi Vitruve 20ème arrondissement de Paris
Sandrine Dumont, chargée de projet, référente formation, Agence Pôle Emploi Vitruve 20ème arrondissement de Paris
Alain Fride, conseiller, chargé du traitement technique des aides aux demandeurs d'emploi, Agence Pôle Emploi Vitruve 20ème arrondissement de Paris

Délégation régionale de l'agence de services et de paiement

Hervé Laporte, chef du service assistance technique et développement et responsable du site de Cergy

Nicole Laporte, déléguée régionale adjointe de l'ASP IDF et cheffe du service Gestion des aides

Yvon Gesnouin, chef adjoint du service assistance technique et développement

Carif-Oref

Catherine Nasser, directrice du Carif-Oref Ile de France

RHONE-ALPES**Conseil régional**

Hubert Bouchet, directeur général adjoint en charge du pôle formation tout au long de la vie, économie et emploi

Chantal Bunel Delarche, directrice de la formation continue

Carine Rodez, chef du service formation tout au long de la vie

Corinne Le Breton, responsable des statistiques, études et synthèses au sein du pôle formation tout au long de la vie, économie et emploi

Marine Sauvigné, chargée de mission

Coparef

Farida Sefsaf, déléguée régionale formation Medef Rhône Alpes

Direccte

Annick Taton, responsable du département Mutations de l'emploi et compétences

Pôle emploi

Pascal Blain, directeur régional Pôle emploi et préfigurateur de la région Aura

Gilles Desvaquet, directeur régional adjoint des opérations

Nicolas Faillet, directeur des opérations

Antoine Scardamaglia, responsable du département sécurisation des parcours

Délégation régionale de l'agence de services et de paiement

Philippe Marié, délégué régional Rhône Alpes

Philippe Voisin, délégué régional adjoint formation professionnelle

Carif-Oref (PRAO)

Pierre Louis, responsable de l'Oref

Xavier Hazebrouck, responsable du Carif

BRETAGNE

Conseil régional

Henri Simorre, directeur de l'égalité et de la formation tout au long de la vie
Marie-Hélène Tasse, chef du service Accompagnement des personnes
Marie-Françoise Roger, secrétariat du CREFOP

Coparef

Véronique Le Faucheur, vice-présidente du COPAREF (CFDT)
Magalie Bibard, coordinatrice régionale de la formation professionnelle, MEDEF Bretagne

Directe

Pascal Apprederisse, directeur régional
Dominique Théfioux, responsable du pôle 3E
Sophie Rolland, chef du service régional de contrôle

Pôle emploi

Philippe Paulhiac, directeur adjoint
Nicolas Maxime, responsable du service statistique

Carif-Oref (GREF)

Hervé Greugny, directeur
Florence Barbin, responsable de la mission information
Christophe Leroy, chargé de mission Observatoire

CENTRE

Conseil régional

Bruno Morin, directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie
Martine Brodard, directrice des politiques d'orientation et de formation DG Education Culture Sport
Céline Blan, chef du service animation territoriale
Anne Seite Budor, chef du service qualité et valorisation des actions de formations (SQVF)
Adrien Chiron, chargé de mission évaluation au sein du service SQVF

Coparef

Eric Fraipont, vice-Président CFDT
Bruno Boussel, membre et secrétaire COPAREF (délégué général MEDEF Centre)

Directe

Patrice Greliche, directeur régional

Sylvie Dumond, chef de la mission « Mutations économiques, développement des compétences »

Martine Juffroy, chargée de mission « Mutations économiques et formation »

Christian Dumas, responsable du SESE

Thierry François, responsable du service régional de contrôle

Pôle Emploi

Jean-Marc Vermorel, directeur régional

Délégation régionale de l'agence de services et de paiement

Michel Berre, délégué régional

Isabelle Yvernaul, chef du service de gestion des aides

Marie-Claire Niaf, chef de secteur formation professionnelle

Carif-Oref (GIP ALFA Centre)

Charles Fournier, président

Jean-Claude Gapin-Frehel, délégué général

SIGLES UTILISES

ACEMO-DSE	Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre – dialogue social en entreprise (enquête)
Acooss	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS	Avis de changement de situation
ADOM	Agence de l'Outre mer pour la mobilité
AES	Adult Education Survey
AES	Attestation d'entrée en stage
Afpa	Association pour la formation professionnelle des adultes
Agefiph	Association pour la gestion du fonds d'insertion des personnes handicapées
AIF	Aide individuelle à la formation
AIS	Attestation d'inscription en stage
Ani	Accord national interprofessionnel
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
AREF	Allocation d'aide au retour à l'emploi Formation
ARF	Association des régions de France
ASP	Agence de services et de paiement
ASP	Allocation de sécurisation professionnelle
ASPF	Allocation de sécurisation professionnelle Formation
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSF	Allocation de solidarité spécifique formation
BIT	Bureau international du travail
BPF	Bilan pédagogique et financier
Brest	Base régionalisée des stagiaires
Cada	Commission d'accès aux documents administratifs
Carif-Oref	Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation - Observatoire régional emploi-formation
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données (Insee)
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
Cereq	Centre d'études et de recherches sur l'emploi et les qualifications
Cerfa	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CIF	Congé individuel formation
Cnefop	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNFPTLV	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
Copaneuf	Comité paritaire national pour l'emploi et la formation
Coparef	Commission paritaires régionales de l'emploi et de la formation
CPF	Compte personnel de formation
Crefop	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration

CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CVTS	Continuing Vocational Training Survey
Dares	Direction de l'animation de la recherche, de l'évaluation et des statistiques
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIF	Droit individuel à la formation
Direccte	Direction des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi
DPAE	Déclaration préalable à l'embauche
DSEE	Direction des statistiques des études et de l'évaluation (Pôle emploi)
DSI	Direction des systèmes d'information
DSM	Déclaration de situation mensuelle
DSN	Déclaration sociale nominative
EEC	Enquête emploi en continu
ESF	Etat statistique et financier
FFP	Fédération de la formation professionnelle
FH	Fichier historique (Pôle emploi)
FNA	Fichier national des allocataires (Pôle emploi)
FPSP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FQP	Formation et qualification professionnelle (enquête)
FSE	Fonds social européen
Igas	Inspection générale des affaires sociales
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Lheo	Langage harmonisé d'échange sur l'offre de formation
NIR	Numéro d'inscription au répertoire (Insee)
NSF	Nomenclature des spécialités de formation
OETH	Obligation d'emploi des personnes handicapées
Opacif	Organisme paritaire collecteur agréé pour le congé individuel de formation
Opc	Organisme paritaire collecteur agréé
OPP	Opérateur privé de placement
Piaac	Programme pour l'évaluation internationale des adultes
Plie	Plan local pour l'insertion et l'emploi
POEC	Préparation opérationnelle à l'emploi collective
POEI	Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle
PS	Protection sociale
RFF	Rémunération de fin de formation
RFPE	Rémunération de formation de Pôle emploi
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSA	Revenu de solidarité active
SESE	Services études, statistiques et évaluation (Direccte)
SI CPF	Système d'information du compte personnel formation
STMT	Statistique mensuelle du marché du travail
Urof	Union régionale des organismes de formation