

**LA PROFESSIONNALISATION DE L'OFFRE DE FORMATION  
ET DES RELATIONS ENTRE LES UTILISATEURS ET LES  
ORGANISMES**

**DOCUMENT PRÉPARATOIRE À LA TABLE RONDE  
ORGANISÉE PAR LE SECRETARIAT D'ÉTAT AUX DROITS DES FEMMES ET  
À LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

**MARS 2000**

document réalisé par la DGEFP avec la collaboration du CEREQ,  
du CENTRE INFFO et de l'ORAVEP

En 1997, la dépense globale de la nation en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage est estimée à 139,9 milliards de francs, en progression de 0,6% par rapport à 1996. Sur ce montant, les dépenses liées à la production de la formation et à l'accompagnement représentent, hors apprentissage, 66,7 milliards de francs. Cette offre de formation a fait l'objet ces dernières années de nombreuses publications exprimant les regards croisés des différents acteurs du système de formation professionnelle et des responsables politiques et administratifs. Ces publications mettent en lumière des analyses critiques qui peuvent être structurées autour de trois grands dysfonctionnements.

◆ *L'incapacité des acteurs du système de formation professionnelle à parvenir à trouver un équilibre entre la quasi totale absence de réglementation de l'accès au marché (la déclaration d'existence dont les effets pervers sont assez unanimement reconnus) et des tentatives, probablement trop ambitieuses compte tenu des moyens qui auraient été nécessaires, pour organiser l'accès au marché (procédures d'habilitation et d'agrément).*

Il en résulte une difficulté pour les grands commanditaires de formation -services de l'Etat, conseils régionaux, branches, voire grandes entreprises et organismes collecteurs paritaires- d'avoir une vision précise de l'appareil de formation et notamment des segments de l'offre de formation qui les concernent directement. Cette difficulté est d'autant plus grande que le marché ne cesse de s'atomiser et de s'opacifier avec la croissance non maîtrisée des « dispensateurs de formation ».

Tous les commanditaires, face à cette difficulté, ont essayé de mettre en place des procédures d'évaluation qu'il s'agisse de l'Etat (habilitation et agrément des organismes de formation), des conseils régionaux (démarches qualité), des grandes entreprises ou organismes collecteurs paritaires (procédures d'achat, référencement ou homologation des fournisseurs). L'existence de cette difficulté est reconnue pour partie par la profession (mise en place de l'OPQF) mais la tendance générale reste le renvoi de ce problème au marché sensé être lui-même éclairé par les démarches qualité institutionnelles (certification ISO 9000, marque NF, etc...).

Une telle défaillance est vivement critiquée dans de nombreux rapports émanant en particulier de la représentation nationale (rapport sur la situation des sectes, mission d'évaluation et de contrôle sur l'utilisation des crédits budgétaires affectés à la formation, pour s'en tenir à la période récente).

◆ *La difficulté qu'il y aurait à travailler avec les pouvoirs publics dont le mode de fonctionnement et les exigences sembleraient faire abstraction de la réalité et des contraintes des producteurs de formation.* En particulier, la majorité des offreurs de formation ne cessent de s'élever contre le « manque de transparence » de la commande publique et les situations de concurrence déloyale qui caractériseraient le marché.

L'Etat, conscient de cette situation, s'est pourtant efforcé de professionnaliser sa propre demande. Il a ainsi entrepris de doter ses services de procédures rationnelles d'achat de formation : un "guide de l'évaluation qualitative" (1988) puis un "guide de l'acheteur public de

formation" (1993) ont été publiés et présentés au cours de réunions régionales destinées aux opérateurs publics. Dans cette même perspective de définir une méthodologie de la commande publique commune à l'ensemble des services, des textes réglementaires disposent que les contrats passés avec les organismes de formation devront tenir compte des publics accueillis, des objectifs poursuivis et des résultats obtenus, notamment en matière d'insertion professionnelle (1993). et que les appels à propositions destinés à ces mêmes organismes, dont la pratique doit se généraliser en matière de commande publique, doivent être étayés par des cahiers des charges comportant des clauses relatives à ces trois points (1994).

◆ *L'incompréhension de la raison pour laquelle la modalité dominante de production de la formation reste le « stage », imprégné fortement par une conception scolaire, caractérisé par l'unité du lieu, du temps et du contenu, alors même que l'on manifeste un peu partout une volonté de développer systématiquement d'autres modalités de formation plus souples et plus ouvertes.*

Les formations ouvertes et à distance et les technologies éducatives, qui font aujourd'hui la quasi unanimité, ont du mal à se banaliser et à se généraliser, et ce malgré des décennies d'expérimentation et d'incitation. Certaines réalisations, telles que les ateliers de pédagogie personnalisée (APP), sont d'autant plus remarquées qu'elles constituent, à cette échelle, une exception. Cette évolution apparaît pourtant comme une condition essentielle à l'évolution économique du secteur de la formation professionnelle et à sa capacité à se mesurer à la concurrence internationale de plus en plus active, y compris au sein du marché hexagonal.

Les freins au développement de formations ouvertes et à distance en France sont désormais bien connus de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle : l'inadaptation de certaines dispositions réglementaires, l'incapacité financière d'une grande majorité d'organismes de formation à investir de manière suffisante, le niveau de compétences dans ce domaine des personnels travaillant dans le secteur, la difficulté à faire émerger des projets fédérateurs au niveau national et au niveau des régions, seuls susceptibles de mobiliser efficacement les ressources et compétences disponibles.

\* \*  
\*

Un des volets du processus de réforme du système de formation professionnelle engagé par la secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle doit apporter une réponse à ces dysfonctionnements. En effet, un des enjeux pour mener à bien cette réforme est de rétablir pour ce secteur l'image positive qui est le gage de son efficacité et de donner aux organismes de formation et aux personnes qui y travaillent les moyens de faire face aux défis de la modernisation du système.

Ce document se fait l'écho des analyses construites précédemment en les organisant autour de trois problématiques : la qualité de la formation, la commande publique et le développement de nouvelles modalités de formation. Il propose un diagnostic préalable au travail de trois groupes de professionnels. Sur la base de cet état des lieux, ils sont chargés de formuler des préconisations concrètes qui viendront nourrir la démarche de réforme engagée.

## Chapitre 1

### **Branche, marché et secteur de la formation professionnelle continue : données de cadrage**

L'offre de formation peut être observée à partir de trois ensembles emboîtés :

- la **branche** qui regroupe l'ensemble des **producteurs** de formation, quel que soit le cadre dans lequel ils exercent cette activité,
- le **marché** sur lequel se retrouvent les **dispensateurs** de formation réalisant des actions à titre onéreux pour des tiers,
- le **secteur** qui rassemble les **organismes** qui exercent l'activité de formation, sinon à titre principal, au moins de façon continue et significative.

#### **1 – La branche économique de la formation professionnelle continue<sup>1</sup>**

La branche économique regroupe l'ensemble des entités et des fractions d'entités qui exercent l'activité de producteur de formation. La production de formation professionnelle continue constitue une activité économique qui pèse 67 milliards de francs en 1997. Elle représente la moitié environ de la dépense totale de formation professionnelle, celle-ci comprenant en outre le financement de l'apprentissage, le coût de la rémunération des stagiaires (salariés ou demandeurs d'emploi) et celui des exonérations de charges financé par l'Etat. A titre de comparaison, cette production représente un peu plus de 15 % de la dépense totale de la formation initiale.

#### **Une production réalisée par des opérateurs multiples**

La formation professionnelle continue constitue « une obligation nationale » (article L.900-1 du code du travail). « L'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises concourent à l'assurer ». Les textes fondateurs du système français de formation professionnelle continue n'ont pas institué certains producteurs de formation en situation de monopole, ni même de dominance. Ils n'ont pas non plus organisé la formation professionnelle continue comme un service public. De ce fait, la production de formation est réalisée par un grand nombre d'opérateurs représentant toute la palette des situations et des statuts.

---

<sup>1</sup> Les données statistiques présentées sont issues du bilan économique de la formation professionnelle établi par la DARES.

## **Une branche d'activité qui recouvre des activités marchandes et non marchandes**

La production des actions de formation continue (67 milliards de francs) se répartit en deux sous-ensembles :

- La branche " marchande ", au sens où ses activités font l'objet d'une transaction financière propre à chaque prestation (conventions et contrats de formation professionnelle continue, tels que définis par le code du travail). Ce sous-ensemble représente 37 milliards de francs en 1997 (soit 56 % de la branche formation continue).
- La branche " non marchande ", correspondant aux actions de formation réalisées en interne par les entreprises et les administrations, et par des organismes recevant une subvention globale de fonctionnement. Ce sous-ensemble représente 29 milliards de francs (soit 44 % de la branche formation continue). Il comprend :
  - la formation interne aux entreprises (6,6 milliards de francs).
  - la formation interne aux administrations publiques (12,8 milliards de francs)<sup>2</sup>.
  - les subventions globales de l'Etat à des organismes (10 milliards de francs) réparties entre l'AFPA, le CNAM, le CNED et les Universités (au titre d'adultes engagés dans des cursus de formation supérieure initiale)<sup>3</sup>.

## **Une croissance rapide des activités marchandes dans la branche**

Globalement, l'activité de la branche a progressé de +15 % en francs courants entre 1992 et 1997. Le volet marchand s'avère le plus dynamique : +22 % pour le marché, +5 % pour les activités non marchandes.

Au sein des activités marchandes, ce sont celles réalisées par les dispensateurs privés à but lucratif qui ont progressé le plus vite entre 1992 et 1997 : +35 % pour les organismes privés lucratifs ; +16 % pour les organismes publics et para-publics ; +12 % pour les organismes sous statut associatif.

## **2 – Le marché de la formation professionnelle continue<sup>4</sup>**

Le "marché" de la formation professionnelle représente 56% de la production totale de formation. Il voit se rencontrer des "demandeurs" (Etat, collectivités territoriales, entreprises, organismes collecteur paritaires, individus...) et des "offreurs" de formation (organismes marchands privés, publics et parapublics) les uns et les autres nombreux et variés. Les relations entre offreurs et demandeurs ont été organisées à minima par le législateur : une seule condition a été posée, relative au support juridique de l'échange entre offre et demande, la conclusion d'une convention de formation.

Ultérieurement, dans un souci d'identification de l'offre de formation, il a été demandé aux personnes morales et physiques qui entendaient conclure des conventions de formation de se déclarer préalablement auprès de la préfecture de région.

---

<sup>2</sup> Il s'agit du coût des formations continues des agents de l'Etat et de la fonction publique hospitalière. Les formations internes des agents des collectivités territoriales ne sont pas connues à ce jour.

<sup>3</sup> Ces organismes interviennent également sur le marché pour une part de leur activité.

<sup>4</sup> Les données sont tirées de l'exploitation des bilans pédagogiques et financiers (Premières synthèses DARES 99.09 – N° 36.2.)

## **Les dispensateurs de formation : une notion extensive**

La déclaration préalable des dispensateurs de formation a été instituée par la loi du 31 décembre 1975. L'activité de dispensateur de formation est définie par la souscription de conventions de formation au sens de l'article L. 920-1 du code du travail ou de contrats de prestation de service de formation professionnelle continue. Toute personne physique ou morale de droit privé qui entend exercer l'activité de dispensateur de formation, a l'obligation de déclarer son existence, ses objectifs et ses moyens (déclaration dite préalable), et d'établir annuellement un bilan pédagogique et culturel des stages effectués (devenu ensuite "bilan pédagogique et financier").

Le bilan pédagogique et financier mis au point à l'époque est orienté essentiellement vers la description des actions en direction des formations des salariés d'entreprises, l'objectif principal étant de permettre de comparer les déclarations des entreprises sur leur participation à la formation (déclaration fiscale 2483) et les déclarations des formateurs. La loi du 24 février 1984 et le décret du 23 janvier 1985 ont permis de préciser la nature du bilan pédagogique et financier (BPF) demandé aux organismes de formation déclarés. Ces dispositions imposent le bilan pédagogique et financier à l'ensemble des dispensateurs de formation publics et privés alors que la déclaration d'existence n'est obligatoire que pour les structures privées. Ainsi positionné le BPF a pu remplir une double fonction, celle de document d'identification de l'activité de chaque dispensateur, constituant comme tel un instrument de contrôle sur pièce, et celle d'une base statistique pour apprécier certaines caractéristiques d'ensemble de l'offre.

La déclaration d'existence constitue une simple démarche administrative et ne présente en rien les caractéristiques d'une labélisation par l'Etat. De ce fait, elle donne lieu à une véritable inflation déclarative (plus de 10 000 par an) de personnes ayant des motivations diverses ou anticipant une éventuelle activité dans la formation. Ce phénomène est amplifié par le nombre de déclarants voulant profiter de la disposition en matière d'exonération de TVA des dispensateurs de formation. Cette disposition, qui remonte au milieu des années 80, a connu plusieurs évolutions avant d'être fixée dans l'article 261-4 du code général des impôts et le décret du 30 juillet 1994.

Pour faire face à ces multiples déclarations "virtuelles" la loi du 4 juillet 1990 a institué la caducité des déclarations de dispensateurs ne faisant état d'aucune activité pendant deux ans, sans que cela n'endigé cependant le phénomène. En 1997, sur 58 000 entités déclarées, seuls 40 300 dispensateurs ont effectué une activité de formation, fut-elle modeste (au minimum 1F de chiffre d'affaires).

### **La grande hétérogénéité des dispensateurs**

Le nombre des dispensateurs de formation actifs sur le marché est de 40 300 en 1997. Ils se caractérisent par une grande hétérogénéité.

- En terme de chiffre d'affaires (CA)

L'offre marchande de formation est assurée par une minorité d'organismes réalisant l'essentiel du chiffre d'affaires et par une multitude d'unités très dispersée et ne pesant que faiblement sur le marché : 33.800 dispensateurs ayant un chiffre d'affaires (CA) inférieur à 1

million de francs réalisent 17 % du marché ; alors que 6.500 dispensateurs ayant un CA supérieur ou égal à 1 million de francs en réalisent 83 %.

- En terme de statut juridique

- 25 % des dispensateurs sont des individuels ayant un CA moyen de 180.000 F.
- 43 % sont des organismes à but lucratif dont le CA moyen est de 858.000 F.
- 28 % ont un statut associatif ayant un CA moyen de 1,2 million de francs.
- 4 % sont de statut public ou para-public avec un CA moyen de 4,5 millions de francs.

- En terme de nature de l'activité principale

- 23 % des dispensateurs ont la formation continue comme activité principale, et réalisent un CA moyen de 1,9 MF.
- 31 % relèvent des services aux entreprises, avec un CA moyen de 0,5 MF.
- 44 % relèvent d'autres activités économiques et affichent un CA moyen de 0,8 MF.

- En termes de stabilité d'existence

Un contraste apparaît entre des dispensateurs dotés d'une relative permanence et une forte minorité très volatils<sup>5</sup>. Sur deux années consécutives, 75% des dispensateurs actifs se maintiennent, mais environ un tiers se crée alors qu'un quart disparaît ; d'où une dynamique forte de création nette, en partie due à la notion même de déclaration d'existence. Les dispensateurs qui se créent (comme d'ailleurs ceux qui disparaissent) sont essentiellement des individuels ou des organismes à but lucratif, de très petite taille (moins de 250.000 F de CA) et dont les ressources proviennent majoritairement des entreprises

### **Les caractéristiques marquées des formations réalisées sur le marché**

Les formations réalisées par les unités composant la branche marchande (les dispensateurs) peuvent être caractérisées selon plusieurs dimensions :

- Plus de 75% des stagiaires sont des salariés d'entreprises, 16% des demandeurs d'emploi et 7% des particuliers.

- La durée moyenne des formations (74 heures en 1997) est en réduction régulière au fil du temps. Elle se différencie cependant assez fortement selon le type de public concerné : la durée moyenne est plus élevée pour les demandeurs d'emploi, soit 190 heures, et plus faible pour les salariés, soit 53 heures.

- Une dizaine de spécialités de formation regroupent plus de la moitié des stagiaires :

- Informatique, traitement de l'information (10,5% des stagiaires)
- Santé (6,9%)
- Formations générales pluridisciplinaires (5,7%)
- Développement des capacités d'orientation ou d'insertion (5,7%)
- Secrétariat, bureautique (5,4%)
- Commerce, vente (5%)
- Sécurité des biens et des personnes (4,6%)
- Comptabilité, gestion (4,2%)

---

<sup>5</sup> Voir l'étude DARES-Céreq sur la démographie des organismes de formation (mars 1999)

- Développement des capacités comportementales et relationnelles (4%)
- Ressources humaines, gestion du personnel (3,9%).

### 3 – Le secteur de la formation professionnelle<sup>6</sup>

Aujourd'hui, la représentation courante qui assimile les personnes physiques ou morales ayant souscrit une déclaration préalable à des "organismes de formation" est de plus en plus vivement contredite par les études et les pratiques professionnelles qui voudraient que l'on réserve l'appellation d'organisme de formation à des entités économiques organisées, réalisant de la formation à titre onéreux pour des tiers, cette activité étant assurée, sinon à titre principal, du moins de façon continue et significative en valeur relative.

#### Un secteur d'activité dont les contours sont flous

La recherche d'un "noyau dur" des dispensateurs intervenant dans le domaine marchand met en évidence des "cercles concentriques" plutôt qu'une structure simple. Il s'avère en effet que le recours habituel au critère de l'activité économique principale déclarée (code APE codé en NAF) n'est pas suffisant pour distinguer ce "noyau dur". Cela en raison à la fois de l'imperfection de la nomenclature d'activité économique qui ne repère pas de façon systématique la formation continue, et des usages variables qui en sont faits par les dispensateurs répondant au bilan pédagogique et financier<sup>7</sup>. Pour mieux approcher la définition et la mesure d'un secteur économique de la formation continue, il est proposé donc de combiner ce premier critère avec celui des ressources tirées de manière principale de la formation continue (au moins 50% de l'ensemble des produits annuels de l'organisme, qu'ils proviennent de la formation -initiale ou continue- ou de tout autre activité économique). En faisant jouer ces deux critères et en les appliquant aux bilans pédagogiques et financiers de l'année 1997, apparaissent trois cercles concentriques :

- *Le secteur, au sens étroit*, constitué des organismes déclarant la formation continue comme activité principale<sup>8</sup> et tirant la majeure partie de leurs ressources de cette activité, soit 4.766 dispensateurs en 1997 représentant un CA global de 11 milliards de francs et dotés d'un CA moyen relativement élevé de 2,3 millions de francs. Il est à noter que l'on s'écarte ici de la méthode classique d'identification d'un secteur économique, puisque sont laissés de côté les organismes ayant un code d'activité "formation continue" mais tirant la majeure partie de leurs ressources d'autres activités (soit 2.260 dispensateurs pour un CA global de 3,6 milliards de francs et un CA moyen de 1,6 millions F.).
- Vient ensuite *le secteur intermédiaire*, qui rassemble (outre le secteur étroit) des organismes relevant des activités proches ou connexes à la formation continue (enseignement supérieur ou secondaire, écoles de conduite, autres enseignement spécialisés), mais dont les ressources sont principalement issues de la formation continue.

<sup>6</sup> Les données proviennent essentiellement de l'enquête CEREQ 1993

<sup>7</sup> Ainsi, les organismes de formation continue spécialisés dans les formations supérieures sont généralement repérés dans le code 803 (enseignement supérieur) comme des établissements qui ne réalisent aucune ou peu de formation continue. Même cas de figure pour les organismes repérés sous le code 801 ou 803 (enseignement de niveau primaire ou secondaire).

<sup>8</sup> Code NAF 804C.

Ce groupe rassemble 1.459 organismes pour un CA global de 3,6 milliards (et un CA moyen de 2,5 millions de francs).

- S'inscrit enfin *le secteur élargi*, qui reprend les ensembles précédents et auxquels s'ajoutent les organismes ayant un code d'activité économique ne se rapportant pas à la formation continue ni à l'enseignement, mais dont la part dominante des ressources est tirée de la formation continue. Ce groupe rassemble 5.510 organismes pour un CA global de 5,8 milliards (et un CA moyen de 1,1 millions de francs). L'apparente contradiction entre le code d'activité économique et la répartition du chiffre d'affaires peut s'expliquer par des raisons historiques ou conjoncturelles (la formation continue s'est développée récemment, sans que le code NAF soit mis à jour), ou liées à la structure de l'organisme (entité autonome dans la gestion de ses ressources mais rattachée à une structure plus importante ayant un autre métier).

Au total, si l'on agrège les trois sous ensembles précédents, le secteur "élargi" de la formation continue apparaît comme composé de 11.735 organismes réalisant un CA cumulé de 13 milliards de francs et un CA moyen de 1,1 millions de F.

Dans ce secteur élargi, se trouvent plus de 8.000 dispensateurs réalisant un CA inférieur à 1 million de F, dont le CA cumulé est de 2,3 milliards de F. et le CA moyen de 0,3 million de F. 54% de ces dispensateurs de petite taille sont affectés d'un code d'activité économique autre que ceux de la formation continue ou de l'enseignement. Il est probable que parmi eux se trouvent des entités qui n'ont que peu de rapport avec un organisme dispensant de la formation continue de façon régulière et véritablement autonome vis à vis de tout autre organisme. Nous observons là les effets de la logique inhérente à la déclaration préalable et au remplissage des bilans pédagogiques et financiers. Mais nous n'avons pas les informations nécessaires pour opérer un tri plus précis afin de produire une image plus satisfaisante du secteur de la formation continue.

Il apparaît donc qu'une compréhension satisfaisante de l'offre provenant des organismes dont l'activité est axée sur la formation continue suppose de s'affranchir de la définition traditionnelle du secteur de la formation continue mais aussi de l'usage des déclarations administratives. L'exercice que nous présentons en est une illustration imparfaite qui appelle des travaux ultérieurs et des modifications des règles et pratiques déclaratives.

## **Les facteurs d'organisation de la profession**

### Les secteurs institutionnels

Contrebalançant les tendances à l'éclatement dues aux facteurs d'hétérogénéité évoqués précédemment (taille, activité principale, statut juridique, volatilité), des liens de dépendance institutionnelle tendent à structurer l'univers des organismes de formation continue. Cette structuration affecte à la fois la nature des activités de formation et les modes de gestion des organismes. Elle aboutit à une polarisation des organismes selon 5 "secteurs institutionnels" traversant en partie les statuts juridiques :

- le secteur public, majoritairement constitué peu après la loi de 1971, voire auparavant. Les organismes y ont la formation continue comme activité principale et accueillent une variété importante de publics, même si la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes en cours d'insertion relève de leurs missions essentielles.

- Le secteur consulaire remonte pour une large part à la période antérieure à 1971, mais il a contribué, par le réseau des CCI, à la création de nombreux organismes depuis 1985. S'ils se tournent de manière privilégiée vers la satisfaction des besoins de l'entreprise et de l'artisanat, ces organismes restent marqués par leurs origines publiques et interviennent aussi largement dans la formation des chômeurs.
- Le secteur "entreprise" se compose des organismes liés aux branches professionnelles et aux entreprises. Beaucoup ont été créés avant 1975 et ont la formation continue comme activité principale. Ils se positionnent comme opérateurs privilégiés pour les entreprises.
- Le secteur associatif se compose d'organismes nés pour la plupart au cours des années 80, quand les efforts des pouvoirs publics se sont portés sur la formation des demandeurs d'emploi. Les plus anciens se rattachent à la tradition de l'éducation populaire.
- Le secteur privé lucratif rassemble des organismes en grande majorité de création récente (postérieure à 1985). Ce sont pour beaucoup d'entre eux de petites structures très diversifiées en terme d'activité principale mais largement orientées vers la formation des salariés.

### La convention collective

Si l'on met de côté le secteur public, un effet de structuration se manifeste au travers du rattachement à la convention collective des organismes de formation et participe à la définition d'une branche professionnelle. Cet effet de structuration touche principalement les organismes appartenant au secteur privé lucratif ou au secteur associatif. Il est important de noter qu'il n'y a pas superposition entre rattachement à la convention collective et appartenance au secteur (au sens économique du terme) : des organismes ayant la formation continue comme activité principale peuvent relever d'une autre convention collective (ou d'aucune) alors que certains ayant une autre activité principale se déclarent cependant adhérents à la convention collective des organismes de formation.

### La constitution de réseaux

Comme la plupart des entreprises de service, les organismes de formation fondent une grande partie de leur action sur la construction de relations, réseaux et coopérations avec d'autres prestataires de formation. Ainsi, au-delà de la sous-traitance, la réponse commune à des appels d'offre, la co-réalisation d'actions de formation ou le partage de l'ingénierie de formation sont relativement répandus. A noter cependant que ces relations de coopération touchent avant tout les secteurs publics, consulaire et associatif, et moins les organismes privés lucratifs ou ceux relevant du secteur "entreprises".

### **La diversification des activités et la concurrence entre organismes**

L'activité des organismes de formation continue peut s'apprécier au regard de plusieurs critères : les spécialités dispensées, les niveaux visés, la propension à valider les acquis, la situation des stagiaires sur le marché du travail. En première analyse, la diversité domine et

les différentes catégories institutionnelles (secteur public, consulaire, entreprise, associatif et privé lucratif) interviennent sur la plupart des registres d'activité.

La diversification des activités semble de plus en plus recherchée par les organismes qui souhaitent répartir ainsi les sources de financement et les risques liés à une fluctuation de la demande. En tendance, cette diversification prend appui sur la mixité des publics (notamment de demandeurs d'emploi et de salariés). Elle a pour corollaire l'intensification de la concurrence entre organismes.

La concurrence entre organismes doit toutefois être nuancée du fait de leur inscription majoritairement locale (15% seulement disposent de plusieurs sites) et également du fait de l'existence de relations privilégiées, voire de relations de dépendance, entre clients et fournisseurs.

### **Les contrastes de la gestion du personnel**

Une caractéristique importante du secteur réside dans ce qui fait la qualité et la spécificité de l'offre, à savoir les professionnels employés. Les modes d'organisation du travail et de gestion des statuts sont très différents d'un organisme à l'autre. On peut distinguer quatre modèles :

- “ Le modèle standard ”, proche de celui que l'on rencontre dans les autres secteurs d'activité : les formateurs sont essentiellement permanents (majorité de CDI), avec un turn-over faible et un recours limité au temps partiel. Sélectifs, les recrutements privilégient l'appel aux formateurs très diplômés (au moins BAC+4). Mis à part l'AFPA, les organismes concernés sont concentrés sur la formation des salariés.
- “ Le modèle de l'internalisation ” sollicite peu d'intervenants extérieurs mais appuie sa gestion sur la précarité des contrats de travail (3 formateurs sur 4 sont en CDD), le temps partiel et la mobilité de la main d'œuvre. Écarté par les grands organismes (au-delà de 10 millions de F de CA), ce mode de gestion est particulièrement fréquent dans le secteur associatif et est lié aux activités de formation des jeunes et des chômeurs financées par les pouvoirs publics.
- “Le modèle de l'externalisation”, au contraire, dispose d'un noyau de personnel interne réduit, mais stable en terme de statut d'emploi et de rotation de main d'œuvre et recourt massivement à des compétences n'appartenant pas en propre à l'organisme. Le personnel permanent assure l'interface entre clients et prestataires ainsi que des fonctions d'ingénierie et de conseil, de recrutement des intervenants extérieurs. Pour ces organismes, les ressources proviennent principalement des entreprises.
- la quatrième forme de gestion combine un volant important d'intervenants extérieurs et un personnel interne peu stabilisé dans l'emploi. Elle concerne principalement les GRETA et renvoie à des règles spécifiques de gestion des ressources humaines.

\* \*  
\*

Face à ce monde multiforme des producteurs de formation, une double préoccupation est devenue récurrente : celle de voir s'accroître, pour les utilisateurs, la lisibilité d'une offre de formation qui se complexifie et celle d'inciter les prestataires, quel qu'en soit le statut, à s'interroger sur les conditions d'exercice de leur activité et sur les moyens d'en accroître l'efficacité. Les réponses à ces préoccupations ont été recherchées par les pouvoirs publics dans trois directions correspondant respectivement aux trois approches du secteur, du marché et de la branche.

- **L'attestation de la qualité des organismes de formation par le développement de labels administratifs, professionnels ou commerciaux**

L'agrément (1995) visait à soumettre l'exercice de l'activité d'organismes de formation à une décision administrative attestant de la qualité de l'organisme. Cette disposition, générale en ce qu'elle concerne toutes les actions de formation, et non seulement celles financées par l'Etat, et aussi restrictive puisqu'elle ne concerne que les organismes privés, n'a pas été mise en œuvre en raison des difficultés mais aussi des contre-effets potentiels qu'elle comportait. Par ailleurs, les pouvoirs publics se sont associés à la mise au point des normes-outils AFNOR et de la marque NF service, ont participé à l'élaboration du guide de lecture de la norme ISO 9001 appliquée aux organismes de formation et siègent au comité de qualification de l'Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF). Cependant, la question d'une garantie minimale du "consommateur" et du développement d'une offre de formation de qualité demeure ouverte. Elle fait l'objet du chapitre 2.

- **L'amélioration des modalités de la commande publique.**

La commande publique de formation, dont les modalités ont été construites à l'origine comme une contribution au fonctionnement des actions de formation (logique de subvention), constitue une procédure de nature contractuelle dont les modalités ont un impact sur la qualité des prestations achetées. L'habilitation voulue par le législateur (1990) visait à soumettre à une autorisation préalable les actions de formation faisant l'objet d'un financement public. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre. En effet, la substitution d'une procédure administrative a priori au mécanisme de négociation "client-fournisseur" portait des risques de dérive bureaucratique sans garantir les résultats attendus, à savoir l'adéquation de la prestation aux attentes du commanditaire public et aux besoins des bénéficiaires. Néanmoins le bon fonctionnement de la commande publique est évidemment un facteur clé de la qualité de la formation. Il procède moins d'une procédure réglementaire que du professionnalisme des "acheteurs" publics. Ce sujet fait l'objet du chapitre 3.

- **Le développement de nouvelles modalités de formation.**

Les pouvoirs publics ont cherché à intervenir sur les conditions de production de la prestation de formation. Dans un premier temps, les actions des pouvoirs publics se sont centrées sur l'accompagnement de l'évolution du métier de formateur. Aujourd'hui, les interventions visent de manière plus globale à faire évoluer les modalités de formation de la forme classique du "stage" à une modalité ouverte favorisant l'accès à la formation en étant plus propice à l'individualisation et au rapprochement de la formation avec les situations de travail. Cette question fait l'objet du chapitre 4.

## **Chapitre 2**

### **La qualité de la formation**

L'objectif de renforcer la qualité de la formation est une préoccupation constante des responsables des politiques de formation. Cette préoccupation exprime le souci du commanditaire d'assurer au meilleur coût l'adéquation entre les prestations qu'il commande et les besoins des bénéficiaires au profit desquels il agit. Cette démarche est au cœur de la commande publique, qui fait l'objet du chapitre 3. Mais elle engage également la responsabilité des pouvoirs publics d'assurer à toutes les personnes soucieuses de se former, l'accès à des organismes fiables et professionnels, délivrant des prestations efficaces et prenant en compte leurs caractéristiques et leurs contraintes.

Cet accès, dont on connaît les graves inégalités, dépend pour partie des dispositifs de financement et de rémunération permettant l'effectivité de l'exercice d'un droit à la formation. Mais il dépend également de la capacité pour les personnes et les entreprises de s'adresser à une offre de formation lisible et innovante. A la différence de la démarche du commanditaire, centrée sur la prestation commandée, cette démarche de garantie pour l'utilisateur s'attache à l'organisme et à son potentiel. Ces deux démarches ne sont pas antagonistes mais complémentaires, le commanditaire étant lui aussi d'une certaine manière un utilisateur.

La volonté de transparence dans l'affichage de signes de qualité des organismes de formation, sachant que l'évaluation de la qualité de la formation est, en soi, un exercice difficile, bute sur la difficulté de l'identification même de ces organismes. De ce fait, la démarche des pouvoirs publics oscille entre la minimalisme de la déclaration préalable d'existence et l'ambition de l'agrément, pendant que, dans le même temps, la profession multiplie le recours à de nombreux labels, sans que, pour autant, l'utilisateur estime disposer des garanties qu'il réclame.

#### **1 – Les difficultés de la définition d'un organisme de formation**

##### **Les organismes de formation dans le droit**

Le législateur de 1971 a choisi d'encadrer l'activité de formation continue sur la base d'une organisation des conditions de l'échange entre offreurs et demandeurs. Cette manière d'appréhender l'activité de formation a donné naissance à un ensemble de dispositions juridiques articulées autour du support de l'échange, la convention de formation.

Ce faisant la législation de 1971 ne connaît pas d'organismes de formation, mais seulement des offreurs, appelés "dispensateurs de formation". Elle ne connaît pas non plus le consommateur final de formation, susceptible de droits spécifiques, mais seulement le salarié en stage ou le stagiaire de formation professionnelle, ce dernier statut ayant essentiellement

pour objet de conférer au stagiaire un droit à la rémunération et à un régime de protection sociale.

C'est seulement en 1975, dans une loi relative au contrôle du financement des actions de formation professionnelle continue (loi du 31 décembre 1975), que sont imposées au dispensateur privé de formation, défini comme étant "toute personne physique ou morale de droit privé qui entend exercer l'activité de dispensateur de formation en souscrivant des conventions", l'obligation de "déclarer son existence, ses objectifs et ses moyens" (déclaration dite préalable) et l'obligation d'établir et d'adresser un état des sommes reçues et un "bilan pédagogique et culturel des stages effectués" (bilan pédagogique et financier).

La notion d'organismes de formation apparaît pour la première fois dans le droit de la formation professionnelle avec la loi de 1990. Celle-ci définit un certain nombre de conditions devant favoriser l'atteinte de la "qualité de la formation" ; elles sont relatives à l'achat de formation par l'Etat (habilitation des programmes de formation pour les organismes qui envisagent de conclure des conventions de formation avec l'Etat) et au contrôle du nombre des organismes de formation (notamment possibilité de caducité de la déclaration d'existence).

### **Une protection du consommateur inadaptée**

Les bases d'une protection du stagiaire, en tant que consommateur final de la formation, seront jetées en 1984 et surtout en 1990. La loi du 24 février 1984 dispose que, lors de l'entrée en formation, un document doit être remis aux stagiaires précisant le règlement intérieur du stage, son programme, la forme et les conditions dans lesquelles la formation peut être validée et les modalités de règlement des incidents de stage et celles de représentation des stagiaires. La loi du 4 juillet 1990 vise à formaliser et enrichir la relation entre les dispensateurs de formation et les personnes physiques en formation : création du contrat de formation professionnelle, obligation d'informer les stagiaires, d'établir un règlement intérieur du stage, de constituer dans certains cas un conseil de perfectionnement. Précédemment, la loi de 1975 avait mis en place une réglementation de la publicité et du démarchage visant à protéger les demandeurs de formation -entreprises ou individus- contre certaines pratiques considérées comme aboutissant à limiter la liberté de leur choix.

Beaucoup de ces dispositions se sont avérées inapplicables du fait notamment du caractère très détaillé de leurs prescriptions. En tout état de cause, elles n'ont pas créé les conditions permettant d'offrir aux usagers les possibilités effectives d'un recours en cas de difficultés dans la relation avec un organisme. Par ailleurs, certaines de ces dispositions et notamment celles concernant la publicité et le démarchage sont critiquées par la profession au motif qu'elles sont contradictoires avec le libre exercice d'une activité de prestation de services. La non application de la réglementation pour cause (réelle ou prétendue) de non applicabilité freine la mise en place d'un véritable droit du consommateur en matière de formation, ce droit étant un préalable à toute volonté de responsabiliser les personnes vis-à-vis de leur propre formation.

### **Les organismes de formation comme entités économiques**

C'est donc seulement dans les années 90 que l'expression "organismes de formation" entre dans le droit de la formation professionnelle avec certains des attributs qui caractérisent une

structure, et non pas toute personne morale ou physique voulant intervenir sur le marché : représentation des stagiaires, conseil de perfectionnement, agrément des organismes de formation. Cette évolution est liée au fait que le marché de la formation s'est profondément transformé par rapport à la réalité des années 70 et 80. Dans le même temps, grâce à un certain nombre de travaux, la représentation que l'on a de ce marché s'est elle-même considérablement modifiée.

La représentation courante de l'appareil de formation continue, nourrie par les données brutes issues de l'exploitation des documents administratifs (déclarations d'existence et bilans pédagogiques et financiers), met l'accent sur deux principales caractéristiques : la multiplicité des organismes et leur démographie galopante. On met ainsi en valeur, chaque année, le nombre des dispensateurs de formation déclarés (plus de 58 000 en 1997), le nombre de ceux qui ont effectivement eu une activité de formation l'année précédente (plus de 40 000, soit les deux tiers des dispensateurs déclarés), le nombre des nouveaux dispensateurs enregistrés (près de 13 000).

Cependant, un certain nombre de travaux récents sont venus modifier cette représentation. Aujourd'hui, on réserve l'appellation d'organisme de formation à des structures organisées, réalisant de la formation, sinon à titre principal, du moins de façon pérenne et relativement importante. Mais cette définition demeure sujette à de multiples interprétations.

## **2 – Les limites actuelles de l'identification des organismes de formation**

La déclaration d'existence, instituée par la loi de 1975, constitue le seul outil de connaissance de la démographie des organismes. Toute personne, physique ou morale à l'exception des organismes publics, souhaitant conclure une convention de formation doit préalablement se déclarer en préfecture. Suite à cette déclaration, le dispensateur de formation est tenu de déclarer son activité par l'envoi annuel d'un bilan pédagogique et financier, obligation à laquelle sont soumis également les organismes publics. Une activité nulle pendant deux années consécutives, ou bien le non-envoi du bilan pédagogique et financier, entraîne la caducité de la déclaration d'existence. La détention d'un numéro de déclaration est une condition nécessaire pour pouvoir bénéficier de certains avantages fiscaux, notamment l'exonération de TVA.

La déclaration d'existence soulève des critiques qui peuvent être regroupées en trois catégories.

- Le caractère obligatoire de la déclaration d'existence peut créer une confusion avec une procédure d'agrément. La déclaration d'existence a été instituée avec l'objectif d'identification des dispensateurs de formation en vue de permettre le contrôle des fonds engagés par les entreprises dans le cadre de l'obligation légale. Elle ne constitue en aucun cas une forme de contrôle a priori d'accès au marché ; le législateur a d'ailleurs interdit aux organismes d'y faire référence dans leur publicité. D'ailleurs, étant une déclaration préalable à un quelconque exercice de la profession de formateur, elle ne peut s'appuyer, par construction, que sur des déclarations d'intention.
- La déclaration d'existence est déconnectée d'une approche économique des organismes : l'unité déclarante est constituée par une entité, personne physique ou morale, souhaitant

conclure des conventions de formation. Cette définition ne permet pas une lecture économique du secteur et des organismes qui y travaillent. De nombreux organismes disposent de plusieurs établissements : selon les choix opérés par les organismes en matière de délégation de signature, la déclaration d'existence sera souscrite soit par le siège social, soit par certains ou par tous les établissements. Certains organismes font le choix d'inciter leurs formateurs à prendre un statut de travailleur indépendant : chacun des formateurs est donc conduit à souscrire une déclaration d'existence ainsi que leur organisme employeur.

- La déclaration d'existence donne l'image d'un secteur très volatil. Le caractère préalable de la déclaration, la multiplication des déclarations "de précaution" et les choix de gestion évoqués ci-dessus conduisent chaque année à des milliers de disparitions et de créations d'organismes ainsi qu'au dénombrement d'un grand nombre d'organismes "inactifs". L'existence, à côté d'un ensemble d'organismes professionnellement bien identifiés, d'une population nombreuse de dispensateurs de formation à faible activité et fort renouvellement, nourrit l'idée que l'activité de formation n'est pas régulée.

### **3 - Les volontés de régulation de l'accès à la profession**

Face aux problèmes de l'accès à la profession, des rapports d'origine parlementaire ont proposé à plusieurs reprises des démarches visant à compléter le mécanisme de la déclaration d'existence.

Un rapport parlementaire<sup>9</sup> de 1994 établit la nécessité de soumettre la création des organismes de formation à un agrément. Partant du constat du foisonnement des organismes de formation, le rapport en analyse la cause dans le caractère minimal des formalités exigées pour leur création et propose leur renforcement par la mise en place d'un agrément. L'autorité désignée comme compétente pour le délivrer est celle des services régionaux de la formation professionnelle après avis des conseils régionaux. Le rapport souligne néanmoins l'intérêt d'une organisation de la profession pour mettre en œuvre son propre contrôle de la qualité. Les critères d'attribution concernent la capacité financière de l'organisme, les moyens humains et matériels mis en œuvre, la régularité vis-à-vis de l'imposition et la qualité de la formation dispensée. Prenant acte des difficultés rencontrées pour la mise en place de l'habilitation prévue dans la loi de 1990, le rapport préconise la construction d'un agrément valable pour l'ensemble du territoire et pour tous les établissements de l'organisme pour un domaine de formation donné. Suite à la publication du rapport, une disposition législative a institué un tel agrément (loi du 4 juillet 1995). Ce texte demeure inefficace du fait de l'absence de décret d'application. En effet, les concertations et les simulations opérés dans le but de définir les conditions de mise en œuvre de l'agrément ont mis en évidence les limites de cette procédure (caractère administratif de l'instruction, restriction du champ aux organismes privés) et ses difficultés d'application (volume des dossiers à traiter en l'absence d'une identification des véritables organismes de formation).

---

<sup>9</sup> Rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle, publié en mai 1994

Un rapport de 1999 sur la situation des sectes<sup>10</sup> souligne l'absence de contrôle à l'entrée du marché de la formation professionnelle et préconise des mesures visant à rendre effective la procédure d'agrément. Le rapport propose de confier l'agrément (et le contrôle) des organismes de formation à un établissement public administratif qui serait financé par une part de la contribution annuelle des entreprises à la formation de leurs salariés.

Un rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée Nationale<sup>11</sup> de 1999 préconise de prendre en compte l'aspect qualitatif des formations en préférant le contrôle social au contrôle d'Etat. Considérant les limites du principe d'agrément ("une fausse bonne idée"), le rapport propose de privilégier le rôle des partenaires sociaux. Ce contrôle social de la qualité de la formation pourrait s'exercer dans les entreprises dans le cadre du comité d'entreprise par une rénovation de la présentation du bilan social et dans les branches en forgeant des référentiels de prix et de qualité. Le rapport souligne que la profession s'est déjà engagée dans cette voie en créant l'office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF) et propose de promouvoir son action notamment en subordonnant l'engagement des fonds publics à l'obtention par l'organisme d'une qualification.

#### **4 - La mise en place de démarches qualité**

A partir de 1989 s'est ouvert, en France, un vaste chantier sur la qualité de la formation qui s'est développé selon quelques grandes étapes :

- l'élaboration des "normes outils" de l'AFNOR (1990-1997) appelées ainsi parce qu'elles avaient été conçues pour être utilisées comme des "outils" visant à conforter l'exercice de la relation client-fournisseur,
- l'application de la certification ISO 9000 à la formation (1993) qui a donné lieu à la rédaction de "guides de lecture" de la norme en vue de faciliter son application à la formation,
- la création de la qualification OPQF (1994) par laquelle des professionnels de la formation (prestataires et commanditaires) reconnaissent le "professionnalisme" d'un organisme de formation,
- la création de la marque NF "formation professionnelle continue" de l'AFNOR (1998) qui permet à un organisme de formation de définir les niveaux de performance qu'il s'engage à atteindre aux différentes étapes de la réalisation de la prestation de formation.

En amont ou parallèlement à ces grandes démarches qui ont structuré le chantier de la qualité, de nombreuses initiatives ont vu le jour : chartes propres à un réseau d'organismes, certification des formateurs consultants de l'ICPF,...

Ces différentes démarches s'inscrivent dans des registres différents. La certification ISO et la marque NF service s'appuient sur la notion d'assurance qualité visant à mettre sous contrôle le processus de production. La qualification OPQF atteste du professionnalisme d'un prestataire sur la base de critères (la pérennité de la structure, l'expérience des intervenants, la satisfaction des clients). Assurance qualité et professionnalisme sont deux voies d'approche de la qualité, différentes mais non exclusives. Le développement de ces différentes démarches est variable. Les normes AFNOR ont connu un succès commercial en termes d'exemplaires

---

<sup>10</sup> Rapport de la commission d'enquête sur la situation financière, patrimoniale et fiscale des sectes, Assemblée Nationale, juin 1999

<sup>11</sup> « Pour un meilleur usage des crédits de la formation professionnelle », juillet 1999

vendus. Les organismes certifiés ISO, dont le dénombrement est difficile en l'absence de centralisation, seraient au nombre d'une ou deux centaines. La qualification OPQF a été délivrée à environ 550 organismes. La marque NF n'a pas encore réellement démarré.

Jusqu'ici, l'Etat s'est essentiellement attaché à accompagner le mouvement par lequel les principaux acteurs du milieu de la formation ont progressivement mis au point des outils de la qualité qui leur soient spécifiques. Il participe aux différentes instances de gestion des démarches qualité de la formation, informe ses services extérieurs sur leurs caractéristiques et leurs évolutions, mais s'efforce d'observer une certaine neutralité par rapport à ces démarches. Il n'en écarte aucune mais n'en favorise aucune. Les Conseils régionaux ont, pour certains d'entre eux, cherché à réguler plus directement le marché régional sur lequel ils interviennent en incitant les organismes de formation avec lesquels ils contractent à s'engager, soit dans certaines démarches institutionnelles (certification ISO 9000 et qualification OPQF essentiellement), soit dans des démarches spécifiques plus adaptées à la situation locale de l'offre de formation dans une logique de commande publique. Dans son intervention lors de la convention de l'OPQF, le 16 novembre 1999, Madame Nicole PERY, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a précisé que, pour sa part, elle croyait davantage à une régulation de la qualité de l'offre de formation par les organismes eux-mêmes qu'à un système d'agrément public.

\* \*  
\*

A ce stade, cet état des lieux conduit à structurer la problématique autour de trois questions :

- comment les procédures d'identification des organismes peuvent-elles contribuer à restaurer une bonne image du secteur de la formation ?
- comment concilier dans la réglementation la dimension économique du secteur de la formation et la nécessaire protection des utilisateurs ?
- comment les pouvoirs publics peuvent-ils accompagner les efforts de la profession pour se doter de signes de qualité et de professionnalisme ?

## Chapitre 3

### La commande publique de l'Etat

Le terme de commande publique décrit l'ensemble des actes professionnels accomplis par les services de l'Etat pour la mobilisation de prestations de formation au bénéfice des publics dont ils ont la responsabilité, à savoir l'analyse des besoins, l'appel à projets (cahier des charges), le mode d'instruction, le conventionnement, les procédures de suivi et l'évaluation des prestations commandées. L'octroi d'une subvention globale à des organismes<sup>12</sup>, qui s'inscrit en l'état actuel dans une démarche d'une autre nature, n'est donc pas abordée dans ce cadre. En revanche, l'activité de ces organismes est concernée dès lors qu'elle se déroule sur le marché. De même, l'action des services de l'Etat en vue de la formation de ses propres agents ne fait pas partie du champ étudié.

L'état des lieux présenté ici repose essentiellement sur l'analyse du fonctionnement des services du ministère de l'emploi et de la solidarité. Dans le domaine de la formation, d'autres départements ministériels conduisent une action de commande publique. Il en est de même des collectivités territoriales et notamment des conseils régionaux. Il est clair que les conclusions du groupe de travail et les axes de progrès dégagés seront d'autant plus pertinents qu'ils auront su trouver un espace de consensus entre les différents acteurs de la commande publique.

Les produits reçus par les prestataires de formation en 1997 ont représenté un marché de 37,3 milliards F<sup>13</sup>. Dans cet ensemble, la commande de formation émanant des pouvoirs publics, telle que définie ci dessus, a représenté 10 milliards F, soit 27 % du marché. Ce montant recouvre l'intervention des conseils régionaux (4 MdF), de l'Etat (3,2 MdF) et de la communauté européenne, des autres collectivités territoriales et des organismes publics (2,8 MdF). Cette commande publique est, par construction, moins éclatée que la commande de formation à l'initiative des entreprises même si elle est réalisée avec une pluralité de sources de financement et par une pluralité des services. Par son poids, la commande publique a un effet structurant important sur la constitution de l'offre de formation.

#### 1 - Les textes et les démarches organisant la commande publique

La commande publique, telle que définie précédemment, est prévue à l'article L.920-1 du code du travail, qui concerne à la fois les actions mentionnées aux livres III (Placement et emploi) et IX (Formation professionnelle) du même code. Ses principes sont complétés par

---

<sup>12</sup> les subventions globales de l'Etat à des organismes (environ 10 milliards de francs) concernent principalement l'AFPA, le CNAM, le CNED et les Universités (au titre d'adultes engagés dans des cursus de formation supérieure initiale.

<sup>13</sup> DARES, Premières synthèses, 99.09 – n°36.2

d'autres dispositions législatives correspondant aux sources de financement des interventions de la puissance publique :

- celles de l'utilisation par l'Etat du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) régies par le livre IX du code du travail : articles L.941-1 à L. 941-5 et D. 940-1 à D. 940-6 ;
- celles de l'utilisation par l'Etat du fonds national pour l'emploi (FNE) régies par le livre III du code du travail : articles L. 322-1, L. 322-4-1, R. 322-1-1 et R. 322-11 ;
- et celles de l'utilisation par les conseils régionaux, depuis les lois de décentralisation, du Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP) régies par l'article 84 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 modifiée.

## **Les principes directeurs**

Les bases de la relation entre l'Etat et les organismes de formation dans la commande de prestations de formation ont été fixées pour la première fois il y a vingt-cinq ans<sup>14</sup> par la circulaire de 1974. Au fil des années et des programmes, la trame de cette relation n'a guère évolué, alors même que les pratiques n'ont cessé de faire évoluer les enjeux et les conceptions.

Les principes relatifs à l'aide de l'Etat aux actions de formation professionnelle reposent sur l'option de partir des besoins des bénéficiaires de la formation, et donc des prestations devant les satisfaire, et non des institutions, qu'elles soient publiques ou privées, qui délivrent ces prestations. Il s'agit aux termes de l'article L. 941-1 du code du travail, d'apporter une contribution à la dépense exposée au titre de la prestation de formation. Cette contribution s'analyse comme une subvention d'aide au fonctionnement de cycles de formation dont le but est de couvrir tout ou partie des frais de fonctionnement. Le support juridique d'attribution de cette subvention est et demeure la convention de formation professionnelle portant une aide de l'Etat.

## **Le cadre du conventionnement**

L'Etat finance les prestations des organismes de formation en utilisant le support d'une convention qui fixe les conditions d'intervention de l'Etat et les engagements de l'organisme. Les actions de formation doivent correspondre aux types d'action définies à l'article L. 900-2 du Code du Travail. L'aide de l'Etat prend la forme du versement d'une subvention de fonctionnement. Cette subvention est calculée à partir d'un barème de référence revalorisé tout les ans. Il varie entre 22,70 F et 28,90 F en fonction de la catégorie de formation proposée et de son niveau (Circ. DGEFP n° 99-39 du 22.12.99 du min. de l'emploi et de la solidarité).

Le montant de la subvention se détermine en tenant compte :

- d'un coût forfaitaire horaire,
- du nombre d'heures de formation par stagiaire multiplié par le nombre de stagiaires,
- d'un pourcentage de prise en charge.

---

<sup>14</sup> décret n°74-835 du 23 septembre 1974 relatif aux conventions de formation professionnelle continue, circulaire n°1878 du 14 novembre 1974 relative aux conventions de formation professionnelle comportant une aide de l'Etat, circulaire n°94/14 du 4 août 1994 relative à la commande des actions de formation professionnelle.

Un contrôle pédagogique, administratif, financier et technique de l'Etat est prévu dans toutes les conventions.

Pour mettre en œuvre leur programme de formation, les conseils régionaux agissent avec les mêmes outils de conventionnement que ceux de l'Etat. La procédure de conventionnement varie d'une région à une autre dans sa chronologie, ses éléments ou son calendrier. La région est à même d'organiser le contrôle des actions qu'elle conventionne. Les dispositions fixées par voie de circulaire concernant les conventions conclues avec l'Etat n'ont aucune valeur juridique pour encadrer l'intervention des conseils régionaux, elles n'ont qu'une valeur indicative.

### **La construction d'une démarche méthodologique**

Dans le cadre du conventionnement qui est resté pratiquement inchangé, une réflexion sur la méthodologie de la commande publique de formation a été engagée et a connu un développement particulier au début des années 1990 à l'occasion de la mise en place des grands dispositifs "jeunes" (CFI, PAQUE).

La loi du 4 juillet 1990 définit un certain nombre de conditions devant favoriser la qualité de la formation et prévoit notamment la mise en place de l'habilitation préalable des programmes de formation pour tout organisme envisageant de conclure des conventions avec l'Etat. Les difficultés d'application rencontrées par l'administration ont conduit à renoncer à la mise en œuvre de cette procédure. Néanmoins, cette démarche mettait en question le principe de départ selon lequel l'Etat apporte une aide à des prestations et non à des prestataires.

Une autre démarche lui est substituée par la note ministérielle n°93-59 du 5 janvier 1993. Elle vise à renforcer et à moderniser les modes d'intervention de l'Etat dans trois directions :

- l'orientation et la régulation de l'offre,
- le développement des pratiques d'évaluation,
- le renforcement du contrôle.

L'intervention en matière d'orientation et de régulation de l'offre se concrétise notamment par la définition d'une méthodologie de l'achat public et par une politique d'incitation fondée sur des engagements pluriannuels de développement de la qualité. Le choix du terme d'achat public et la pratique quasi systématique de financer la totalité du coût de l'action mettait en question le principe selon lequel l'Etat apporte une contribution sous forme de subvention. En matière d'achat public, sur la base du guide de l'acheteur public de formation, publié en 1993, les services du ministère ont commencé à développer des procédures d'achat, dans le cadre d'appels à propositions sous-tendus par des cahiers des charges. Toutefois, la méthodologie proposée par le guide de l'acheteur n'a pas de caractère réglementaire. Elle a vocation à accompagner des évolutions attendues dans les pratiques d'achat.

La circulaire ministérielle DFP/DE n°94/14 du 4 août 1994 constitue une nouvelle référence pour les services, en ce qui concerne les actions de formation relevant du FFPPS et du FNE. La circulaire situe le cadre méthodologique de la commande publique en l'articulant sur les publics à prendre en compte, les objectifs poursuivis et les résultats obtenus. Par ailleurs, elle institue un chargé de mission régional affecté à l'animation de l'évolution des pratiques de commande formation. La réédition du guide de l'acheteur public en 1996 a été l'occasion de

rappeler le caractère pertinent de la méthodologie proposée au regard de cette nouvelle circulaire et son caractère instrumental vis-à-vis de celle-ci.

## **2 – La mise en œuvre de la commande publique par les services du ministère de l’emploi**

### **L’évolution du contexte de la commande publique**

A partir de l’impulsion donnée par cette démarche méthodologique, le réseau régional des correspondants « commande publique » au sein des DRTEFP a construit un fonds commun de savoir-faire en référence au guide de l’acheteur : analyse de besoins et programmation, appel à projets à partir d’un cahier des charges, instruction des réponses, négociation des moyens exposés dans les projets, rapport coûts/prestations, contractualisations des aspects qualitatifs (annexe pédagogique), suivi de la mise en œuvre des engagements qualitatifs.

L’objectif d’une telle impulsion était de pouvoir développer les compétences des services mais aussi d’aboutir à une certaine harmonisation des pratiques ou tout au moins des références de travail de façon à pallier la rotation des personnels et à installer une culture de commande instrumentée et pérenne au sein des services. Ce fonds commun de références<sup>15</sup> n’a pas été à ce jour réellement transféré au niveau départemental de façon homogène alors que l’essentiel de la commande de formation du ministère de l’emploi s’exerce aujourd’hui à ce niveau.

Le contexte dans lequel s’effectuent aujourd’hui les pratiques d’achat de formation est différent de celui dans lequel s’est forgée, au début des années 1990, la démarche de la commande publique. Il est caractérisé par :

- l’émergence de nouveaux commanditaires, et notamment les conseils régionaux,
- la fin des grands programmes de formation gérés par les services régionaux du ministère,
- globalement, la diminution des volumes d’achat d’actions de formation par l’Etat (FFPPS, FNE).

En outre, la réforme des modes d’intervention de l’Etat et la démarche de territorialisation des politiques ont des effets majeurs sur les pratiques d’achat. Aujourd’hui les prestations de formation sont pensées dans une démarche s’appuyant sur un diagnostic local, l’élaboration concertée d’un plan d’action et une programmation des différents outils de la politique de l’emploi. La mise en œuvre de ce plan d’action local donne lieu à des commandes de prestations de différentes natures pour assurer les fonctions d’accueil, d’information, d’orientation, d’accompagnement, de soutien personnel, d’aide sociale, de formation, d’accompagnement vers l’emploi, voire de développement local. Pourtant, les outils utilisés pour mobiliser l’ensemble de la palette des prestations, qui ne se limitent pas à la formation, ont été construits pour les actions de formation. On est passé ainsi d’une commande de formation à une commande au titre de la formation.

---

<sup>15</sup> Les pratiques de la commande publique ont fait l’objet en 1997 d’une étude réalisée par la CEGOS visant à les repérer et à les analyser.

## **La diversification des prestations achetées au titre de la formation et le changement dans les finalités des actions de formation**

L'évolution décrite ci-dessus se traduit par une modification de la place de la formation au sein de l'ensemble des prestations à visée d'insertion professionnelle et sociale et par la modification de l'objectif des prestations de formation faisant une large place à la resocialisation par rapport à l'apprentissage de gestes et de techniques professionnels.

Un premier élargissement, législatif, en 1991, avait fait entrer dans le champ de la formation les actions permettant de réaliser un bilan de compétences. Aujourd'hui, on assiste à un élargissement de fait du champ de la formation à des prestations d'accompagnement vers l'emploi. Les prestations demandées aux prestataires de formation, devenus opérateurs d'insertion et à qui il est exigé des résultats en terme de placement, vont bien au delà de la formation. L'apprentissage n'occupe plus systématiquement une place centrale dans le traitement des situations. La tendance observée est de privilégier les stratégies de recherche d'emploi et le traitement des difficultés comportementales. Les métiers de la formation et les métiers de l'insertion sont en train de s'interpénétrer progressivement et la nature des prestations commanditées aux organismes de formation ne peut plus se définir en catégories aisément repérables.

## **Le développement de partenariats sur les dispositifs mis en œuvre au niveau local**

Pour mettre en place ces dispositifs territorialisés, les partenaires du ministère de l'emploi sont les collectivités territoriales, les autres services de l'Etat et les établissements publics, notamment l'ANPE. La mise en œuvre de la commande publique passe ainsi de la gestion de mesures de formation à des actions d'implantation de dispositifs locaux d'insertion-formation en partenariat avec d'autres financeurs. Ces partenariats politiques et financiers sont la conséquence directe de recherche d'un effet levier et d'une meilleure cohérence des financements engagés. Mais ils ne s'intègrent pas toujours et pas partout dans des cadres formalisés et explicites.

Leur mise en œuvre nécessite que les difficultés techniques soient résolues dont notamment la clarification des modes de partenariats financiers (co-achat d'une action, d'un dispositif commun, abondement d'un financeur sur une action initiée par un autre, achat d'une même action auprès d'un prestataire mais sur des publics différents). La construction de ces partenariats et les modalités concertées de gestion et de suivi restent encore insuffisamment instrumentées.

## **3 – Les opinions exprimées par les prestataires de formation et les bénéficiaires**

Les prestataires de formation ont exprimé de nombreuses fois au cours de ces dernières années le constat des difficultés qu'ils rencontrent dans leur relation avec les commanditaires publics. Outre le bilan des courriers adressés au ministère de l'emploi et de la solidarité, l'analyse suivante s'appuie sur les études et les notes de synthèses les plus récentes relatives à la commande publique<sup>16</sup>. Les différentes critiques formulées par les prestataires de formation peuvent être regroupées en cinq catégories.

---

<sup>16</sup> Réglementation de l'activité de formation : dérives et dysfonctionnement, Cabinet CIRCE, 1995  
Situation des organismes privés de formation face à la commande publique, FFP, 1996

### **La non-transparence et l'hétérogénéité des pratiques de la commande publique**

Les pratiques d'achat public sont critiquées pour leur non-transparence : absence de procédure officielle d'information et de diffusion des appels à propositions, procédures de « gré à gré » entre les parties, lourdeur administrative et financière des procédures, brièveté des délais de réponse aux appels à propositions, longueur des délais d'instruction, absence de motivation des refus, défaut de connaissance des critères de choix, présence de l'AFPA et certains services extérieurs des ministères (les DAFCO notamment) dans les commissions d'instruction, ...

Par ailleurs, les critiques portent sur la multiplicité des pratiques entre les différents commanditaires publics (Etat, ANPE, Régions) qui entraîne une complexité croissante des dossiers et un alourdissement administratif.

### **La rigidité et les incertitudes du conventionnement**

Les critiques le plus souvent formulées portent sur les incertitudes du conventionnement (délais de paiement incompatibles avec la surface financière des organismes, démarrage des actions avant que la convention ne soit signée, absence de garanties pluriannuelles, ...), sur les problèmes du prix (faiblesse des barèmes au regard de l'accroissement des exigences de qualité, prix imposés, référence à l'heure-stagiaire plutôt que l'heure-groupe, la journée ou la prestation globale, différences de tarifs entre les prestataires pour les mêmes actions sur le même territoire,...), sur la non-maîtrise du recrutement par les organismes (inadéquation des profils des stagiaires, absence des stagiaires, encouragement au maintien des stagiaires en formation,...), sur la non-prise en compte de l'innovation pédagogique (modularisation, individualisation, ouverture des formations, accompagnement des stagiaires pendant les périodes en entreprise, etc...).

### **Le caractère administratif du suivi et de l'évaluation**

Les prestataires regrettent un suivi trop administratif et une évaluation trop quantitative fondée sur un critère quasi unique : le taux d'insertion des stagiaires. Ils regrettent également l'hétérogénéité de la prise en compte de leurs efforts pour se doter de démarches qualité.

### **Le vide juridique des partenariats entre organismes**

Face à des partenariats qui leur sont parfois imposés, les prestataires notent l'absence de cadre juridique relatif aux relations de co-traitance. Dans le cas de l'organisation de plates-formes, des difficultés éventuelles de l'organisme leader pénalisent l'ensemble des organismes partenaires.

### **Les distorsions de concurrence public/privé**

Du point de vue des prestataires privés, les établissements publics peuvent pratiquer des prix inférieurs à ceux de l'offre privée. Deux pratiques sont incriminées : l'affectation de personnel rémunéré sur d'autres budgets mais qui exercent leur activité en formation continue ; l'utilisation de matériels souvent acquis par subvention provenant de la formation initiale.

Les bénéficiaires, quant à eux, expriment de nombreuses difficultés dans leur relation avec les organismes de formation. Ces difficultés portent le plus souvent sur le financement de la formation, sur l'accès aux dispositifs de rémunération et sur l'organisation des stages en

entreprises. Certaines de ces difficultés sont liées aux conditions dans lesquelles sont passées les commandes des pouvoirs publics aux organismes de formation. Mais, surtout, l'examen des situations individuelles montrent la difficulté pour les bénéficiaires de trouver les voies de recours dans leur relation avec les organismes. Ces possibilités de recours sont rendues difficiles par le fait que la commande publique postule pour autrui, c'est-à-dire pour des personnes qui n'appartiennent pas à la structure qui passe commande.

\* \*

\*

En conclusion, cet état des lieux conduit à interroger la commande publique sous trois angles :

- l'angle de la nature de l'activité et de la prestation, qui constituent les objets de la commande de l'Etat,
- l'angle des modalités du conventionnement par l'Etat, dans l'objectif de permettre aux organismes d'innover et de se professionnaliser,
- l'angle de l'amélioration des pratiques d'achat de prestations, dans la perspective notamment d'une action concertée des différents commanditaires.

## Chapitre 4

### Le développement des nouvelles modalités de formation

La notion de nouvelles modalités de formation fait référence à l'organisation de la formation résultant plus particulièrement de l'introduction des technologies dans les systèmes d'apprentissage. Cette organisation est souvent qualifiée de formation ouverte et à distance (FOAD). Elle est définie comme une modalité souple de formation, organisée en fonction de besoins individuels ou collectifs (individus, entreprises, territoires) visant à faciliter l'accès à des apprentissages individualisés et à des ressources et compétences locales ou distantes. Cette définition marque la volonté de mettre l'accent sur les enjeux de la formation professionnelle, en particulier la prise en compte des besoins et l'accès effectif à la formation. Elle est centrée sur les caractéristiques organisationnelles des apprentissages, en particulier leur souplesse et leur accessibilité, et non sur leur instrumentation. Les technologies trouvent leur place dans cette définition dans la mesure où elles sont susceptibles de faciliter et d'amplifier ce type d'apprentissages.

Trois phénomènes majeurs conduisent à développer de nouveaux modes de formation : l'accroissement de la demande de formation, la recherche de réduction des coûts de formation, le développement des technologies de l'information et de la communication.

- La demande sociale de formation va en croissant, les individus sont de plus en plus demandeurs de dispositifs leur permettant d'entretenir et de développer leurs compétences. Le même phénomène se produit du côté des entreprises, qui exigent des compétences de plus en plus diversifiées et actualisées.
- Les montants financiers consacrés à la formation et à l'éducation ont probablement atteint un seuil difficile à dépasser. Faire plus et faire mieux implique de faire autrement.
- Les technologies et en particulier la banalisation des réseaux, fournissent désormais des supports permettant, sous certaines conditions, d'imaginer d'autres pratiques. La baisse tendancielle des coûts rendent leur usage de plus en plus crédible.

Ces phénomènes ne sont pas nouveaux, et, depuis une quinzaine d'années, les constats successifs effectués, tant au plan national qu'europpéen, ont conduit à engager différentes politiques. Mais la montée en puissance de l'usage des technologies et notamment d'Internet a créé une rupture, radicalisant les enjeux et mettant en évidence l'urgence de nouvelles réponses.

Plusieurs textes ont contribué, depuis le début des années 1990, à confirmer cette approche de formation professionnelle. Sur le terrain, de nombreux acteurs et de réseaux s'y réfèrent, plusieurs centaines de milliers d'apprenants en sont d'ores et déjà les usagers. On estime ces publics entre 800 000 et 1.000.000 de personnes (dont plus de la moitié en formation totalement à distance), soit environ 10 % des publics qui se forment chaque année en France. Il s'agit d'une part modeste même si on peut constater sa progression. De même, le degré d'utilisation des supports et outils pédagogiques appuyés sur les technologies évolue, mais reste encore relativement faible.

Cependant malgré les progrès réalisés, tous les acteurs de la formation déplorent la multiplicité non-coordonnée des initiatives, l'absence de visibilité des avancées, les risques de retard par rapport à nos partenaires européens et internationaux, parfois les risques de redondance dans l'utilisation des moyens publics et l'inadaptation de la réglementation sur ces questions. Ces difficultés font obstacle au plein développement de ces nouvelles modalités de formation et à leur progressive prise en compte dans les politiques de formation.

## **1 – La typologie des développements de la formation ouverte et à distance**

L'examen des principales initiatives en matière de FOAD permet de distinguer schématiquement trois grands développements <sup>17</sup>:

- Les dispositifs de formation à distance "traditionnels"
- Les dispositifs basés sur des centres de ressources
- Les dispositifs de téléformation et les campus virtuels.

### **Les dispositifs de formation à distance "traditionnels"**

Ce type de dispositif regroupe les grandes institutions de formation à distance délivrant pour l'essentiel des cours par correspondance : le centre national d'enseignement à distance (CNED, 400 000 inscrits), l'AFPA (environ 30 000 inscrits), le CNAM, le centre national de promotion rurale (CNPR, plus de 10 000 inscrits), les centres universitaires de télé-enseignement, la chambre syndicale des organismes privés de formation à distance, la CHANED (plus de 100 000 inscrits), les services de formation à distance de certaines branches professionnelles, telles que la branche du transport et de la logistique, ou des grandes entreprises publiques (EDF, Air France,...). Cette offre de formation a engagé un important effort de modernisation, par le recours aux supports multimédias, à Internet et à la télévision interactive. Elle est en pleine croissance, en particulier grâce aux accords passés avec les réseaux de formation de proximité (accord CNED/APP, accord CNED/GRETA,...).

### **Les dispositifs basés sur des centres de ressources**

Ces dispositifs consistent à mettre à disposition des apprenants, généralement suite à la définition d'un plan de formation personnalisé, les ressources nécessaires pour suivre ce plan de formation : ressources matérielles (livres, cassettes vidéo, logiciels, postes multimédias), ressources humaines (formateurs, accompagnant,...). Le réseau le plus ancien est celui des ateliers de pédagogie personnalisée (APP) qui dépend du ministère de l'emploi et de la solidarité. Il comprend 750 points de formation répartis sur le territoire et accueille plus de 150 000 personnes par an.

### **Les dispositifs de téléformation et les campus virtuels**

Contrairement aux précédents, ils sont d'origine récente. Les dispositifs de téléformation recréent la relation de face-à-face pédagogique en s'appuyant principalement sur la visioconférence ou le satellite numérique. Les campus virtuels proposent des ressources pédagogiques en ligne et des possibilités de communication asynchrone par l'accès aux réseaux Internet/Intranet. Ces dispositifs connaissent un développement rapide. La baisse du coût des équipements informatique, des télécommunications et des coûts d'exploitation rend ces technologies accessibles au plus grand nombre. Mais seuls les grands opérateurs (réseaux

---

<sup>17</sup> Une typologie plus fine est proposée par B.Blandin dans un article du n°160 de l'Actualité de la formation permanente « formation ouverte et à distance : état des lieux début 1999 »

de formation, universités, grandes entreprises, opérateurs de télécommunications ou éditeurs, etc.) ont les capacités d'investissement suffisantes pour mettre en place des projets d'ampleur susceptibles de faire face à la concurrence internationale.

Dans la réalité, il n'est pas toujours facile de tracer des frontières entre ces types d'applications et c'est plutôt vers des **réalisations hybrides** que s'engagent les développements les plus importants, réalisations recourant tout à la fois à la formation à distance couplée à de la formation présentielle, à l'auto-formation accompagnée en centres de ressources et à l'accès à des ressources diffusées en téléformation. Par exemple, le projet TFS mené par l'AFPA, le CNED et l'IGS sous l'égide de la DGEFP s'inscrit dans cette perspective.

## **2 – Les réalités actuelles de la formation ouverte et à distance**

L'approche de la formation ouverte et à distance n'est pas vraiment nouvelle, mais un certain nombre de textes fondateurs ont contribué à la confirmer dans les politiques de formation. Cette approche semble également s'affirmer sur le terrain, où de nombreux acteurs s'en emparent, mais les pratiques restent modestes à l'échelle de l'ensemble de l'offre de formation. Les évolutions du cadre juridique demeurent, elles aussi, modestes.

### **La formation ouverte et à distance dans les politiques de formation**

L'affirmation de cette nouvelle modalité de formation se mesure à sa progressive prise en compte dans les politiques de formation.

Cette approche a d'abord trouvé une légitimité dans des directives administratives orientées vers l'innovation. On peut citer par exemple le mémorandum de la Commission Européenne sur "l'apprentissage ouvert et à distance" de 1991, qui a ouvert la voie à des développements dans le cadre des instruments d'intervention communautaire (PIC, FSE, etc.). Il en est de même du programme FORE de la DGEFP dès 1992.

Au début des années 1990, la commande publique de formation de l'Etat a intégré cette modalité de formation, notamment dans la commande de prestations en direction des ateliers de pédagogie personnalisée (APP). Des possibilités sont ouvertes dans la circulaire relative au programme ingénieurs (PICS) mais sont suivies de peu de résultats.

Le contrat d'études prospectives (CEP) des organismes privés de formation confirme, en 1997, la dimension stratégique des formations ouvertes. L'ouverture des dispositifs de formation constitue pour le CEP une des huit variables d'évolution du secteur formation : "L'essor de la société cognitive et l'apparition d'un travailleur de la connaissance comme source de performance pour les entreprises, la montée des investissements immatériels, la modernisation de l'acte pédagogique, la pénétration des nouvelles technologies de l'information et de la communication, conduisent à la notion de formation ouverte". Ce texte conduit à une prise de conscience de nombreux acteurs de la formation sur ces questions, en particulier parmi les offreurs privés.

L'année 1999 est marquée par deux avancées: d'une part, le Contrat de progrès de l'AFPA fait explicitement référence à cette modalité de formation, d'autre part la circulaire relative aux engagements de développement de la formation autorise ce type d'investissement du côté des entreprises.

Enfin, le rapport d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle souligne que le développement des technologies éducatives constitue un des trois thèmes de préoccupation de la part des Régions jouant un rôle croissant dans la définition de leurs priorités.

Néanmoins, globalement, les politiques de formation restent peu perméables à ce type d'évolution, en particulier celles concernant la lutte contre les exclusions et la formation des demandeurs d'emploi.

### **La mobilisation des acteurs**

Un certain nombre d'initiatives des acteurs publics et privés de la formation ont contribué ces dix dernières années à faire de la FOAD une réalité dans le paysage de la formation professionnelle continue, quoique modeste, contrastée et pas toujours cohérente. Pour les acteurs professionnels de la formation, la lisibilité des enjeux, la conscience des menaces et des opportunités progressent, mais semblent encore trop faibles, sans doute en raison notamment du déficit de formation et de sensibilisation des formateurs et des décideurs.

**Le ministère de l'emploi et de la solidarité** a surtout privilégié l'appui à la recherche-développement, au travers du Programme FORE ou des crédits gérés au titre du FSE. Seules exceptions notables, les déploiements effectués sur ce champ par les APP et par l'AFPA au travers principalement de son service de formation à distance (la part de formation à distance dans l'activité de l'AFPA est passée de 536 300 H en 1995 à 2 500 000 H en 1999).

**Les autres ministères** et en particulier le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture, animent des réseaux d'acteurs de la FOAD sur leurs champs de compétences respectifs. Le ministère de l'éducation nationale anime, par le biais des GRETA, le réseau des centres permanents et le ministère de l'agriculture dispose de 120 centres de ressources multimédias. Ces centres sont tournés prioritairement vers une demande individuelle relevant de la promotion sociale et vers les PME. L'un et l'autre de ces ministères ont sous leur tutelle des établissements chargés de dispenser des enseignements à distance, le CNED et le CNPR. Les ministères en charge des entreprises ont favorisé des expérimentations en direction des PME-PMI.

**Les collectivités locales** (conseils régionaux, conseils généraux, municipalités) ont favorisé ces dernières années la création de nombreux centres à vocation parfois multiple (espaces de formation, de sensibilisation à Internet, spécialisés dans le domaine culturel, à visée administrative, etc.). Ce mouvement devrait s'amplifier dans le cadre des prochains contrats de plan. Les Conseils régionaux se sont investis de manière diverse sur ce champ. Plusieurs régions ont misé sur la construction de réseaux régionaux dédiés à la formation continue à distance pour des publics post-bac. D'autres ont plutôt investi dans la production de ressources pédagogiques.

**Les grandes entreprises** ont consenti des investissements importants dans ce domaine, pour la production d'outils multimédias et pour la construction de réseaux de centres de ressources. Par exemple le groupe Renault a un volume de formation en centres de ressources représentant 10% du volume global de formation. Les petites et moyennes entreprises sont loin de s'approprier ce type de démarche malgré les efforts de certains organismes

consulaires, quelques organisations professionnelles (CAPEB, l'ANFA), ainsi que des organismes collecteurs paritaires (AGEFOS-PME, FAF-PL).

**Les opérateurs privés de formation** sont, dans leur grande majorité, dans l'impossibilité de s'inscrire durablement et à un bon niveau dans ces développements. Les établissements de plus grande taille éprouvent également des difficultés pour prendre en charge les coûts de recherche-développement et sont d'ores et déjà confrontés à une concurrence anglo-saxonne et à celle des "nouveaux entrants" dans le marché de la formation (éditeurs, opérateurs de télécommunications, etc.). Les opérateurs privés de formation à distance soulèvent des questions de distorsion de concurrence public/privé et d'inadaptation du cadre réglementaire.

### **Les obstacles juridiques et réglementaires**

Les avancées du cadre juridique dans la prise en compte de l'évolution des modalités de formation sont modestes. Elles n'ont concerné à ce jour que le statut des stagiaires de la formation professionnelle suivant une formation ouverte et à distance. Le décret du 20 juin 1994 et la circulaire du 19 avril 1995 posent la possibilité pour ces stagiaires d'accéder à la rémunération versée par l'Etat et les conseils régionaux. Ces textes ont été peu appliqués, sauf dans le cadre des formations dispensées par l'AFPA.

La diversification des modalités de formation s'appuyant sur les technologies de l'information s'inscrit dans un double cadre juridique : d'une part, la législation spécifique applicable "à toutes les formes d'enseignement privé à distance" (article 1er de la loi du 12 juillet 1971) et jamais retouchée depuis lors, d'autre part, les législations ultérieures qui ont partiellement le même objet : le droit de la formation continue, le droit de la consommation, le droit français et européen de la concurrence. Ni les concepts et définitions utilisés, ni les critères et procédures du contrôle de l'application de ces textes ne sont cohérents. Il en résulte une grande confusion et une insécurité juridique pour les usagers et pour les opérateurs de formation, préjudiciables au développement de cette voie d'accès à la formation.

Dans le cadre d'une étude confiée par la DGEFP au Forum français de la formation ouverte et à distance (FFFOD), un état des lieux a été réalisé, accompagné de propositions : modifier certaines dispositions de la loi du 12 juillet 1971 de façon à extraire du champ de cette loi ce qui relève de la formation continue, permettre la prise en compte de la formation à distance dans les textes relatifs au droit de la formation professionnelle continue (question des contrats, de la publicité et du démarchage, de l'éligibilité des actions de formation, etc.), évaluer les temps de formation à distance, modifier les dispositions concernant la rémunération des stagiaires, permettre l'investissement des OPCA dans le développement des formations à distance,.... La question de l'éligibilité des FOAD dans le cadre de la formation en alternance non traitée dans cette étude, a été développée dans le cadre d'une contribution d'un groupe de travail de l'AGEFOS-PME.

Plus généralement la question se pose de savoir s'il faut traiter dans un champ spécifique les aspects juridiques de la FOAD ou s'il faut les poser dans le cadre d'une réflexion plus globale visant une redéfinition de l'action de formation.

### **3 – L'émergence d'actions fédératrices**

Contrairement à certains pays européens, la France ne dispose pas d'un système fédérateur pour la formation ouverte et à distance. Différents ministères ont cherché à créer des synergies au sein de leurs appareils de formation. Le ministère de l'éducation nationale souhaite constituer un GIP entre le CNED et le CNAM. Le ministère de l'agriculture conduit une politique globale intégrée (lien formation initiale/formation continue, formation présentielle/formation à distance, liens avec les branches professionnelles, liens avec la recherche, politique éditoriale). Par ailleurs, plusieurs contributions ont tenté de proposer ces dernières années des plans d'action susceptibles de favoriser la fédération des acteurs :

#### **En matière de mise en réseau des acteurs et de l'offre :**

Aujourd'hui, quelque soit leur poids, les acteurs s'accordent largement sur l'intérêt de nouer des partenariats, conscients qu'ils sont qu'aucun ne possède la réponse à lui seul. Sous certaines conditions, ils sont prêts à mutualiser, à mettre en commun des moyens humains et des ressources techniques et pédagogiques. Mais il manque le ou les cadres permettant de structurer ces partenariats, de donner une direction et une visibilité globales (à l'échelle nationale) aux différentes initiatives, qui fasse sens pour les acteurs, qu'il s'agisse des professionnels de la formation ou des apprenants. Un tel cadre devrait permettre de fixer des objectifs s'inscrivant dans une perspective d'accessibilité accrue de la formation, de donner à tous (professionnels de la formation et apprenants) une image lisible de ces nouvelles modalités de formation, et de relier un certain nombre d'initiatives.

On rappelle ci-après quelques propositions qui ont été soumises à la DGEFP :

- Le groupe de travail spécifique mis en place par la DGEFP en 1995 a souligné le nécessaire accompagnement de la mise en place de points d'accès à la téléformation sur tout le territoire, et l'importance de leur mise en réseau. Une procédure de labélisation de ces points avait été envisagée en relation avec les collectivités locales. Un canal satellitaire de diffusion de contenus de formation partagé entre les principaux acteurs de formation au niveau national, permettrait de mettre à la disposition de ces points de formation des ressources de qualité à un coût abordable.

- L'association pour le développement et l'insertion des technologies éducatives (ADITE) a élaboré en 1999 les grandes lignes d'un projet de développement d'un "réseau national de formation professionnelle continue". L'objectif de ce projet "est de rassembler et de développer dans une infrastructure commune diverses offres, aujourd'hui éparses, pour les rendre accessibles à un public le plus vaste possible".

- D'autres projets pourraient être évoqués mais ils se limitent souvent à un secteur ou à un seul réseau : projet PLANET de l'AFPA, projet MYRIAD porté par les chambres de commerce et de l'industrie, etc.

#### **En matière de production de ressources pédagogiques :**

Dans certains domaines, en particulier ceux concernant les publics sans qualification reconnue, les experts s'accordent pour constater la rareté de l'offre en matière de ressources

pédagogiques multimedia. Faute de solvabilité du marché, les éditeurs tendent à se désintéresser de ce type de produits. Quelques dispositifs de formation en ligne, accessibles par Internet commencent à voir le jour et à s'inscrire dans la durée, mais à des échelles encore très modestes.

Plus largement la question de la production de contenus, autrement qu'à une échelle artisanale, reste encore sans réponse. La concurrence des produits anglo-saxons sur certains segments (bureautique en particulier) semble extrêmement pressante et risque de submerger rapidement la production nationale, voire européenne. Quelques opérateurs cherchent à développer une offre de produits. Mais pour l'instant il ne s'agit que de projets, reposant sur des partenariats limités.

- Le projet WIDILL vise à favoriser le développement d'une offre de produits multimédias pour la formation professionnelle. Deux phases sont prévues : une première phase dite de préfiguration au cours de laquelle les promoteurs du projet envisagent de concevoir une méthode spécifique de production de programmes pédagogiques s'apparentant à un "process industriel" et une deuxième phase de déploiement au cours de laquelle il est prévu de réaliser à grande échelle un certain nombre de programmes applicatifs, conçus à partir de la méthode précédemment évoquée. Ces développements sont envisagés sur la base d'une coopération entre des laboratoires de recherche et des entreprises fédérés dans le cadre d'un réseau national, élargie progressivement au niveau international.

- L'université de Technologie de Compiègne propose la création de consortiums de formation à distance (CONFORD) regroupant des universités et des partenaires privés, sous forme de sociétés anonymes, pour présenter une offre présentant les métiers d'un grand secteur professionnel, une complémentarité de disciplines et une cohérence vis à vis de la demande de formation.

### **En matière de capitalisation d'expériences**

- L'ORAVEP a pour mission de proposer des services en ligne complémentaires de ceux proposés par d'autres acteurs, en particulier régionaux ou sectoriels (exemple ANFA). Ces développements pourraient se concrétiser autour de ce qui pourrait être un projet de "portail" pour la formation ouverte et à distance, associant des initiatives publiques et privées.

\* \*  
\*

En conclusion, cet état des lieux conduit à s'interroger sur le développement des nouvelles modalités de la formation sous trois angles :

- les enjeux d'un tel développement pour l'ensemble des parties concernées (l'utilisateur, les opérateurs de formation, les entreprises, l'Etat, les collectivités locales, etc...) ainsi que la définition d'un champ de compétence partagée dans ce domaine,
- le périmètre des évolutions juridiques et réglementaires nécessaires pour favoriser ce développement,

- les mesures à envisager pour fédérer les initiatives et favoriser un réel développement des formations ouvertes et à distance, en vue de permettre un meilleur accès des individus et des entreprises à la formation.

## ANNEXE

### Les sources d'information sur l'offre de formation continue

Les données de cadrage sont issues de plusieurs sources que l'on présente ici brièvement :

- Le compte économique de la formation professionnelle est un outil statistique permettant de retracer l'ensemble des dépenses de formation continue et d'apprentissage selon la nature des financeurs, le type d'activité, le type de producteur et la nature économique de la dépense. Il est bâti par la DARES à l'aide de sources multiples (premières synthèses DARES, le dernier numéro paru étant le 99.12 – N° 48.1 et portant sur le compte 1997).

Il fournit un cadrage général des activités de production et de financement de la formation continue. Cependant, comme tout instrument généraliste, il ne donne qu'une information succincte sur les flux de financement en direction des producteurs. En particulier, il est peu détaillé sur la production réalisée hors des relations marchandes, par les centres internes des entreprises et des administrations.

- Les bilans pédagogiques et financiers (BPF) constituent une source administrative fondée sur l'obligation qu'ont les dispensateurs de formation de rendre compte annuellement aux services de contrôle de la formation professionnelle de leurs produits et de leurs activités. Les BPF sont contrôlés et saisis par les services régionaux de contrôle et font l'objet d'une exploitation statistique par la DARES (premières synthèses DARES, le dernier numéro paru étant le 99.09 – N° 36.2 et portant sur l'année 1997).

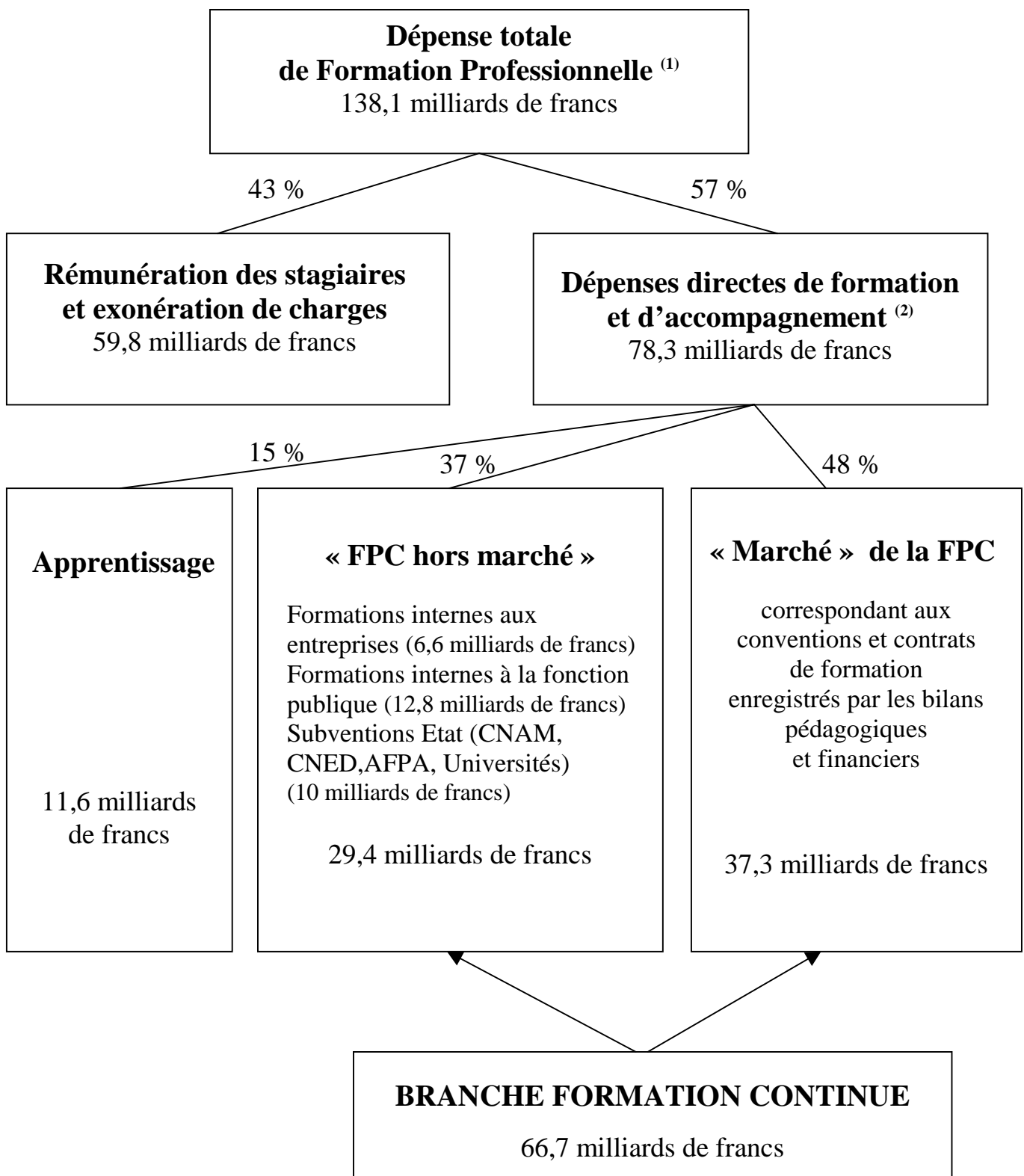
Ils permettent d'avoir une vue exhaustive des activités "marchandes" de la branche. Mais les règles établies en amont concernant la déclaration préalable conduisent à une relative hétérogénéité des unités observées : établissements, entreprises, réseaux d'organismes (ou parties de réseaux). En outre, ils ne permettent pas de distinguer aisément les entreprises ou organismes de formation, les formateurs individuels et les entreprises dont les ressources ne sont issues que de manière secondaire voire accessoire de la formation continue.

- L'enquête intermédiaire 1993-1994 du Céreq est un instrument qui vise à produire une information plus détaillée sur la structuration des organismes, leurs activités et leurs modes de gestion de la main d'œuvre. Ce questionnement approfondi a été mené auprès d'un échantillon de 645 organismes réalisant un chiffre d'affaire d'au moins un million de francs.

Plusieurs publications ont été réalisées : BREF N°115 – Décembre 1995, BREF N°126 – Décembre 1996 ; Collection des études N° 71 – 1998 ; Collection des documents N° 131 – 1997.

- Un panel des organismes de formation continue va être mis en œuvre par le Céreq en 2000. Il vise à repérer les changements qui se produisent dans le positionnement sur le marché, les pôles de compétences sur lesquels les organismes s'appuient, les modes d'organisation "externe" qui s'y attachent (liens de dépendance, formes de collaboration...) et les modalités de gestion des ressources humaines mises en œuvre. L'interrogation aura lieu auprès d'un échantillon de 400 organismes représentatifs des offreurs ayant un CA d'au moins un million de francs. Une seconde interrogation sera effectuée en 2002.

# BRANCHE ET MARCHÉ DE LA FORMATION CONTINUE EN 1997



(1) Hors 1,8 milliards de francs pour les dépenses d'investissement

(2) Conseil, information, orientation, frais de déplacement des stagiaires