

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

**Rapport final de la table ronde organisée par le secrétariat d'Etat
aux droits des femmes et à la formation professionnelle**

Septembre 2000

Ce rapport est un ouvrage collectif qui n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

Il fait suite à trois groupes de travail, qui se sont réunis de mars à juillet 2000. La liste des participants à ces groupes de travail figure à la fin du rapport. La richesse de leurs contributions, tant écrites qu'orales, a nourri la réflexion des auteurs.

Les chapitres 2, 3 et 4, qui constituent les rapports des trois groupes, ont été écrits, sous la responsabilité de leur président, par l'équipe de pilotage de chacun des groupes de travail.

Groupe « qualité de la formation »

Monsieur Bernard Masingue, président
Monsieur Bernard Dréano, animateur
Monsieur François Aventur et Madame Coralie Perez, rédacteurs

Groupe « commande publique de formation »

Monsieur André Gauron, président
Monsieur José-Daniel Touroude et Monsieur Christian Ville, animateurs
Monsieur Jean-Philippe Cépède, rapporteur

Groupe « nouvelles modalités de formation »

Monsieur René Tijou, président
Monsieur Amid Bendouba, animateur
Monsieur Philippe Morin, rapporteur

Les chapitres 1 et 5 sont le fruit de la réflexion collective des trois équipes de pilotage menée à l'issue des travaux des groupes. Ils ont été rédigés par Monsieur Pierre Le Douaron, coordonnateur des travaux de la table ronde.

SOMMAIRE

Chapitre 1 – Problématique de la table ronde : reformulation et explicitation _____	2
1 - Trois groupes de travail et une problématique commune _____	5
2 - Des évolutions du contexte qui bouleversent la notion de formation _____	6
3 - Un cadre juridique et institutionnel qui éclate _____	8
Chapitre 2 - La qualité de la formation _____	11
1 - Replacer l'individu au centre du système de formation continue _____	13
Propositions _____	15
2 - Renforcer le professionnalisme des acteurs _____	17
Propositions _____	18
Propositions _____	20
3 - Agir sur l'environnement de la qualité _____	21
Propositions _____	22
Chapitre 3 - La commande publique _____	23
1 - L'évolution du champ de la commande publique _____	24
2 - L'évolution du contenu de la commande publique _____	26
3 - Les relations entre le commanditaire et le prestataire _____	28
4 - La situation des offreurs de formation dans la commande publique _____	30
Douze propositions pour une commande publique rénovée _____	31
1 – Le champ et la nature de la commande publique _____	32
2 – Des parcours individualisés du bénéficiaire à l'entreprise _____	33
3 – La professionnalisation de la commande publique _____	34
4 – Les modalités de la commande publique _____	35
Chapitre 4 - Les nouvelles modalités de formation _____	38
<i>Vers un nouveau modèle économique</i>	
1 - La construction de nouveaux services _____	41
2 - La production de contenus et de ressources _____	43
3 - L'infrastructure et la logistique _____	44
4 - La régulation, la coordination et l'aménagement _____	44

Quatorze recommandations pour une intervention publique adaptée

1 - L'Etat régulateur _____ 45

2 - L'Etat aménageur _____ 48

3 - L'Etat acheteur de formation _____ 50

Chapitre 5 - Conclusions _____ 52

1 - La qualité comme régulateur du système de formation _____ 53

2 - L'individu comme élément central du système de formation _____ 55

3 - La prestation de formation comme service global _____ 57

Annexe : listes des participants aux groupes de travail

Chapitre 1

PROBLEMATIQUE DE LA TABLE RONDE : REFORMULATION ET EXPLICITATION

PROBLEMATIQUE DE LA TABLE RONDE :

REFORMULATION ET EXPLICITATION

Lors d'une table ronde organisée le 28 mars 2000, Madame Nicole Pery, secrétaire d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, a souhaité ouvrir une réflexion sur l'offre de formation dans le cadre du processus de réforme de la formation professionnelle qu'elle conduit. Cette réflexion avait comme points de départ les dysfonctionnements de l'offre de formation, et plus globalement de la relation entre l'offre et la demande, tels qu'ils ressortent des analyses critiques formulées par les différents acteurs du système ces dernières années.

Ces dysfonctionnements ont été structurés par trois interrogations¹ :

- La difficulté des acteurs du système de formation professionnelle à trouver un équilibre entre la quasi-absence de réglementation de l'accès au marché et des tentatives, probablement trop ambitieuses compte tenu des moyens qui auraient été nécessaires, pour organiser un accès au marché et développer une offre de formation de qualité,
- La difficulté qu'il y aurait à travailler avec les pouvoirs publics dont le mode de fonctionnement et les exigences (la « commande publique ») ne sont plus adaptées aux réalités et aux contraintes des demandeurs et des producteurs de formation,
- 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 de lieu, de temps et de contenu, alors même que se manifeste partout une volonté de développer systématiquement de nouvelles modalités de formation plus souples et plus ouvertes.

Des groupes de travail ont été constitués autour de ces trois interrogations : la qualité de la formation, la commande publique et les nouvelles modalités de formation. Composés de professionnels, ces groupes ont été chargés de formuler des préconisations concrètes pour nourrir la réforme engagée.

1 - Trois groupes de travail et une problématique commune

La problématique de la table ronde, telle qu'elle vient d'être rappelée brièvement, suggérait une dimension technique pour le travail des groupes qui peut être résumée de la manière suivante : une offre de formation efficace et moderne constitue un socle nécessaire pour mener à bien les grands axes de la réforme de la formation professionnelle continue. Quelles sont les adaptations législatives et réglementaires et quels sont les plans d'action des pouvoirs publics susceptibles de donner une bonne visibilité sur ce secteur, de clarifier les relations

¹ Document préparatoire à la table ronde organisé par le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, La professionnalisation de l'offre de formation et des relations entre les utilisateurs et les organismes, mars 2000.

entre les acteurs, de sécuriser les efforts de modernisation et d'innovation des personnes et des organismes qui y travaillent ?

Les débats à l'intérieur des trois groupes de travail ont rapidement conduit à constater que les questionnements spécifiques à chacun constituaient trois entrées différentes sur un sujet commun, celui de la notion même de formation. Pour le groupe « qualité de la formation », cette convergence résulte de la logique même de la démarche qualité : à partir du moment où on raisonne en termes de qualité d'un processus, on s'interroge nécessairement, non seulement sur les moyens, mais aussi sur ce que ces moyens produisent. La démarche du commanditaire, interrogée par le groupe « commande publique », vient naturellement se centrer sur l'objet de la commande, notamment au travers de l'évaluation. Enfin, les évolutions des modalités de formation, étudiées par le troisième groupe de travail, ne peuvent s'analyser sans replacer ces moyens par rapport à une finalité.

2 - Des évolutions du contexte qui bouleversent la notion de formation

La définition de la prestation de formation est apparue centrale dans la problématique de chacun des trois groupes. Or, cette définition a connu des modifications importantes ces dernières années, modifications encore en cours aujourd'hui, sous l'influence de trois phénomènes majeurs : les transformations de l'emploi et de l'organisation du travail, l'évolution du marché du travail et l'émergence de la nouvelle économie.

Les transformations de l'organisation du travail

Les démarches de développement des ressources humaines ont toujours été au cœur des préoccupations du monde économique. Mais elles prennent aujourd'hui une acuité particulière. Les entreprises travaillent dans un monde à la fois plus complexe et plus incertain. La concurrence s'accroît par le mécanisme de la mondialisation, les demandes des clients évoluent vers une plus grande individualisation et vers une attente plus forte en matière de services. Pour faire face à ces évolutions, le contenu des emplois, les organisations et les situations de travail se modifient. Le travail devient de plus en plus qualifié, les compétences nécessaires sont plus complexes, plus diversifiées mais aussi plus changeantes. Les atouts essentiels deviennent la capacité d'adaptation aux changements de toute nature, la réactivité devant les situations imprévues, l'anticipation et l'innovation dans les réponses fournies.

Dans ce monde plus incertain, les hommes et les femmes prennent progressivement conscience de l'importance pour eux-mêmes du maintien et du développement de leurs compétences. Les mêmes garanties de carrière ne leur sont plus assurées : la gestion de leurs capacités et les moyens de les faire reconnaître deviennent indispensables pour saisir les opportunités d'évolution de leur emploi ou faire face à des ruptures dans le déroulement de leur vie professionnelle.

Les modalités de la construction des compétences se sont modifiées par l'élévation importante du niveau de qualification à la sortie du système scolaire. Par ailleurs, les évolutions démographiques, en changeant les perspectives de renouvellement de la population active du fait de son vieillissement, rendent indispensable la formation tout au long de la vie.

Les enjeux de l'acquisition et du développement des compétences tout au long de la vie, qu'elles soient individuelles ou collectives, interrogent d'un regard nouveau la place

respective de la formation formelle et de la formation informelle. Les actions de formation formalisées dans les stages sont nécessairement des événements discontinus dans le temps et les entreprises cherchent à rationaliser les budgets consacrés à la formation. L'effort à consentir pour faire progresser globalement les compétences remet en lumière l'autre voie de leur acquisition, celle de l'apprentissage par l'expérience en situation de travail, ce qui ne gomme pas l'importance de la formation formelle mais en modifie l'usage.

L'évolution du marché du travail

L'accord interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971 ont consacré le droit à la formation professionnelle continue des salariés en poste dans les entreprises. Dans le contexte de plein emploi de l'époque, la prise en charge de la formation continue des demandeurs d'emploi n'avait pas été envisagée. Elle ne s'est imposée comme une nécessité qu'avec la croissance continue du chômage et les problèmes de qualification soulevés par les reconversions industrielles. Toutefois, les dispositifs mis en place au fil des années l'ont été en marge de la loi de 1971 et sans que soit recherchée la définition d'une problématique commune.

En particulier, aucune réflexion n'a été menée sur le fait que les salariés qui bénéficient le moins de la loi de 1971 dans les entreprises et les demandeurs d'emploi les plus en difficulté sont ceux qui, dans les faits, ont le niveau de formation initiale le plus faible et dont les compétences acquises « sur le tas » ont été rendues les plus vite obsolètes par les évolutions technologiques. Un cercle vicieux s'est ainsi installé qui a fait de ces publics les premières victimes des plans de réduction des effectifs dans les entreprises et le noyau dur du chômage de longue durée.

De ce fait, l'usage de la formation s'est fortement déplacé de son rôle d'apprentissage à finalité professionnelle vers des processus personnalisés visant à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle mais aussi sociale des personnes en difficulté.

Actuellement, le renversement de tendance sur le marché du travail fait évoluer à nouveau le rôle de la formation au sein des politiques d'emploi. D'une part, des tensions apparaissent dans certains secteurs souffrant de difficultés de recrutement dont la résolution passe, pour certaines d'entre elles, par un développement du flux de qualification, et donc un accent mis à nouveau sur la formation professionnelle. Mais, d'autre part, le taux de chômage demeure élevé, avec de fortes disparités régionales. Le risque d'une croissance à deux vitesses est réel et justifie de maintenir un effort important pour associer à la reprise les personnes cumulant différents handicaps, notamment ceux pris conjointement de l'âge et de l'absence de qualification, et pour lesquelles une réponse personnalisée doit être apportée.

L'émergence de la nouvelle économie

Dans le monde entier, les technologies de l'information et de la communication (TIC) engendrent une nouvelle révolution industrielle qui apparaît d'ores et déjà aussi importante et aussi radicale que celles qui l'ont précédée. Les conséquences dans l'organisation de la production et dans la nature du travail sont profondes : recherche de la souplesse, développement de coopération en réseaux, recours accru à la sous-traitance, développement du travail en équipes, développement du travail individuel indépendant, pratiques de la décentralisation de la gestion, ... Les évolutions connues ces dernières années dans les matériels informatiques et de télécommunication, dans les réseaux, dans les logiciels, sont loin d'être achevées. Elles sont extrêmement rapides dans la nature et la vitesse des

prestations techniques. Les coûts d'investissement et de fonctionnement baissent de façon continue.

Les TIC prennent une place chaque jour plus importante dans les activités de production mais aussi dans celles liées à la formation. Elles permettent de s'affranchir des distances et du temps et favorisent la création de réseaux d'apprentissage. Elles facilitent l'accès à la formation pour les PME/PMI et pour les publics isolés. Elles créent un accès potentiel à un ensemble quasi infini aux ressources. Les frontières s'estompent entre information, documentation, communication et formation. Dans le même temps, les TIC font passer la formation d'une économie de main d'œuvre à une économie de capital. Elles font entrer dans le système de nouveaux acteurs : producteurs de ressources, éditeurs, opérateurs de télécommunications, ...

Même si les évolutions liées aux TIC sont encore marginales dans le domaine de la formation, elles constituent néanmoins l'amorce d'une transformation radicale de la capitalisation et du transfert du savoir, non pas seulement du fait de leur potentiel technique, mais aussi et surtout du fait des évolutions organisationnelles et culturelles qu'elles génèrent. Alors que l'audiovisuel avait très vite été réduit à un rôle d'auxiliaire de la formation dans les années 70, il s'agit cette fois de repenser entièrement l'économie de la formation dans le cadre plus large de la nouvelle économie. En effet, ces technologies vont mettre en lumière la montée en puissance du souhait d'autonomie des individus dans leur accès à la formation, à la frontière du professionnel et du culturel.

3 - Un cadre juridique et institutionnel qui éclate

Soumise à de fortes évolutions du fait du contexte, la notion de formation connaît une nouvelle définition qui fait éclater le cadre juridique et qui doit prendre en compte un nouveau cadre institutionnel.

Le cadre juridique

La définition actuelle de l'action de formation demeure sous tendue par la loi de 1971 qui reposait sur les deux grands objectifs assignés à la formation professionnelle continue : la nécessité pour l'économie française d'achever sa mutation en appréhendant les progrès scientifiques et techniques et la volonté pour les travailleurs d'acquérir des connaissances, dont l'accès a été longtemps limité par le faible développement de l'enseignement secondaire et supérieur. Permettre l'adaptation des travailleurs par le canal de la formation, c'était développer les actions qui rendront possible une évolution combinée des changements des techniques, des conditions de travail et des savoir-faire des travailleurs qui y sont confrontés. La loi souligne donc d'emblée le rapport étroit qui doit exister entre le contenu des politiques de formation professionnelle et les problèmes posés par l'évolution de l'appareil de production. Favoriser la promotion sociale des travailleurs, c'était développer la formation de telle manière qu'elle facilite l'accès aux différents niveaux de la culture, l'accès à des qualifications professionnelles plus élevées et qu'elle permette une réelle contribution des travailleurs au développement culturel, économique et social.

De 1974 à 1982, avec la montée de la « crise », l'expansion de la formation professionnelle continue s'accompagne de sa rationalisation dans les grandes entreprises et de sa reconversion par l'Etat. Les politiques de formation s'intègrent dans les modes de gestion de l'emploi

marqués par la montée du chômage structurel : exclusion des plus âgés, des moins qualifiés, des salariés jugés « incompétents », non embauche, sauf précaire, des jeunes non diplômés. L'Etat déporte son objectif : il ne s'agit plus de progresser par la formation mais de s'insérer dans l'emploi et d'éviter la précarisation par la formation. Des méthodes pédagogiques différentes de celles de l'école sont développées. L'alternance avec le monde de l'entreprise est favorisée. Elles sur valorisent la finalité de l'insertion professionnelle, ne considérant l'insertion sociale que comme un palier et non comme une finalité propre répondant à des besoins spécifiques.

Dans les deux dernières décennies, les mutations du monde du travail, le délitement du lien social, la fragilisation des systèmes de valeurs, la déconstruction partielle des identités sociales sont devenues des facteurs d'exclusion. La montée du chômage, et partant de l'exclusion, a conduit à faire appel à de nouveaux intervenants, ceux du monde de l'insertion : bénévoles, secteur associatif, organismes d'orientation, structures intermédiaires, collectivités territoriales, services de l'Etat, entreprises « citoyennes ». Les différents mécanismes sociaux à l'œuvre ne sont pas sans effets sur le contenu des formations et les apprentissages concernent autant la structuration de la personnalité et l'intégration sociale que l'acquisition de connaissances et de techniques. Les actions ne se limitent pas à une adaptation comportementale aux attentes d'employeurs de plus en plus exigeants et sélectifs. Sauf à être elles mêmes excluantes, elles doivent traiter de problèmes connexes à la formation proprement dite.

Chacune de ces grandes étapes a donné lieu à des adaptations du cadre juridique pour prendre en compte les éléments nouveaux du contexte. Mais ces modifications se sont faites par strates, sans remise en cause de l'équilibre et de la cohérence d'ensemble du cadre hérité de la loi de 1971. De ce fait, ce cadre est devenu incapable d'absorber les nouvelles évolutions décrites plus haut en lien avec l'évolution de l'organisation du travail, l'évolution du marché du travail et l'émergence de la nouvelle économie.

Le cadre institutionnel

Nouvelle collectivité locale de plein droit, la Région a dû à la fois se forger son identité, ses pratiques de fonctionnement et trouver la place qui lui revient, compte tenu des compétences qui lui sont transférées à la suite des lois de décentralisation de 1982 et de 1983. Plus récemment, dans le domaine de la formation professionnelle, la loi quinquennale de 1993 a bouleversé l'équilibre des compétences établi jusqu'alors entre les acteurs. Dans le même temps qu'elle élargit le champ de compétences des Régions sur la formation professionnelle des jeunes, elle consolide la compétence des partenaires sociaux en les incitant à se structurer au niveau des branches professionnelles ou des bassins d'emploi par la généralisation des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA, OPCAREG) en charge du financement d'une partie de la formation professionnelle en particulier des formations en alternance.

L'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle a mis en avant que les thèmes de la qualité de la formation d'une part, et d'autre part du développement des technologies éducatives font l'objet de nombreuses réalisations de la part des régions et jouent un rôle croissant dans la définition de leurs politiques. De même, les OPCA, du fait de leur intervention sur les formations en alternance ou par l'exercice de leur fonction de conseil dans l'élaboration des plans de formation, sont conduits à mettre en œuvre de manière volontariste des interventions dans ces deux domaines. Les uns et les autres ont été amenés à développer et

à formaliser des pratiques d'achat de formation, qui ne se sont pas construites de manière a priori cohérentes entre elles et avec celles de l'Etat.

* *
*

Invités à réfléchir sur les mesures à prendre pour réduire les difficultés rencontrées par l'offre de formation, les trois groupes de travail ont constaté que leur résolution ne pouvait se faire sans s'interroger sur le sens même de la notion de formation du fait des évolutions passées et en cours. La redéfinition de l'action de formation se heurtant au cadre juridique hérité de la loi de 1971 et devant prendre en compte les modifications du cadre institutionnel, c'est ce cadre juridique et institutionnel qui se trouve ainsi interpellé dans sa construction et dans sa cohérence. Ainsi, partant d'une analyse en apparence technique de l'offre de formation, les groupes ont été conduits progressivement à une réflexion de nature stratégique sur le cadre à mettre en place pour permettre le développement d'une offre de formation à la hauteur des enjeux économiques et sociaux d'aujourd'hui. C'est dans ce sens qu'il faut lire dans les chapitres suivants les préconisations issues du travail des groupes. C'est dans ce sens également que cette réflexion sur l'offre de formation constitue une contribution à la réforme du système de formation professionnelle.

Chapitre 2

LA QUALITE DE LA FORMATION

Rapport du groupe de travail présidé par Monsieur Bernard Masingue

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL CONSACRE A

LA QUALITE DE LA FORMATION

L'importance des enjeux de la qualité est intrinsèquement liée au double constat selon lequel :

- la formation est un service aux formes et objectifs multiples et évolutifs ;
- la formation est un service dont les résultats sont a priori incertains et ne sont totalement évaluables qu'au terme de la relation formateur bénéficiaire, appréciée dans le contexte social ou d'emploi dans lequel la formation doit produire ses effets.

Les enjeux de la qualité sont également à relier aux conséquences de la situation de l'emploi et de ses évolutions et de la transformation de l'organisation du travail. Autrement dit, et dans le contexte actuel, la qualité de la formation ne peut se réduire à un objectif de labellisation ou de certification. Elle doit être avant tout un vecteur de réduction des inégalités d'accès à la formation en référence au Livre Blanc du Secrétariat d'Etat à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, et un moyen de corriger les déficits de la formation initiale.

Dans cette perspective, il paraît inopérant de rechercher une qualité unique et des critères universels de sa reconnaissance. Il faut au contraire en admettre la diversité et mettre l'accent sur les outils de mise en relation des différents acteurs parties prenante – client, fournisseur et bénéficiaire notamment - pour réduire les risques de non-qualité.

En outre, le concept et les enjeux de la "qualité" sont à apprécier dans un cadre étendu : ils portent tant sur le *procès de formation* que sur le *professionnalisme* des différents acteurs en interaction (acheteur, prescripteur, médiateur de type OPCA, bénéficiaire et offreur). Mais l'appréciation de la qualité suppose aussi de porter un jugement sur la *pertinence* de la formation, c'est à dire sur sa capacité à répondre efficacement à un besoin avéré.

Le législateur et l'État disposent d'une panoplie d'interventions qui vont de la contrainte à l'incitation, et aucune ne doit être a priori écartée des préconisations. Le texte qui suit reste encore relativement imprécis sur la nature juridique des instruments qui seront à privilégier. Il se place cependant dans un cadre d'hypothèses où, d'une part, le paysage institutionnel serait modifié par l'introduction d'un nouveau droit à la formation et, d'autre part, demeurerait une obligation de moyens pesant sur les entreprises. En outre, nous admettons que la demande individuelle, dans un cadre professionnel mais aussi dans une perspective de développement personnel, devrait s'accroître au cours des années à venir.

Nos réflexions ont permis de dégager trois axes de propositions. Le premier invite à replacer l'individu au centre du système de formation et constitue le pivot de ce rapport. Puis, l'accent est mis sur les moyens de renforcer le professionnalisme des acteurs. Enfin, et pour être efficaces, ces propositions doivent s'inscrire dans un environnement juridique et institutionnel adapté.

1 - Replacer l'individu au centre du système de formation continue

Le développement de la qualité suppose que l'individu en formation joue un rôle accru dans la définition des besoins, l'identification de l'offre la mieux adaptée et l'évaluation de la formation suivie. Replacer l'individu au centre du processus de formation implique de le saisir sous trois angles :

- comme *bénéficiaire de la formation* : le bénéficiaire de formation peut légitimement prétendre à être informé sur l'offre de formation existante, participer à la définition de la prestation choisie en fonction de ses propres besoins, et à l'évaluation de cette prestation ;
- comme *titulaire de droits* : si l'accès à la formation est un droit, l'individu doit pouvoir l'exercer en connaissance de cause et celui-ci doit être garanti collectivement ;
- comme *client ou acheteur de formation* : la capacité à acheter de la formation doit être outillée et mieux partagée entre les clients potentiels.

De façon transversale ou spécifique à ces points de vue, plusieurs leviers d'amélioration de la qualité ont été identifiés.

Rendre plus transparente et accessible l'information sur la formation

Quel que soit l'angle retenu, il faut constater que le "consommateur final" de formation est peu représenté et dispose, selon son statut (salarié d'une grande entreprise, d'une PME-PMI, demandeur d'emploi, acheteur individuel...), d'une information inégale. En effet, si les "porte-parole" des bénéficiaires sont nombreux, leur expression directe mériterait d'être davantage développée. Ce défaut d'expression et d'information pénalise les individus pour qui le marché de la formation est opaque et qui ne disposent pas des moyens internes pour réduire cette opacité, pour repérer les bons signaux.

En plus de l'inégalité dans l'accès à l'information, toutes les personnes ne disposent pas des mêmes ressources éducatives, culturelles ou sociales pour la traiter et ainsi exprimer des attentes et des exigences de qualité à l'égard de la formation. On sait combien, dans ce domaine, un salarié hautement qualifié d'une grande entreprise est en général doté d'avantages substantiels en comparaison d'une personne peu qualifiée au parcours professionnel marqué par la précarité, ou même au regard d'un salarié d'une petite entreprise. Il est donc nécessaire de proportionner l'accompagnement dont la personne a besoin pour jouer un rôle actif face à la formation, aux difficultés qu'elle rencontre pour accéder et traiter l'information utile. Une attention particulière doit donc être portée sur les publics les plus en difficulté sur le marché du travail et le rôle que peut exercer la puissance publique pour protéger et aider ces "consommateurs", et les rendre actifs dans leurs choix.

Favoriser les médiations

Le "consommateur final" de la formation manque de médiations pour exprimer ses besoins et manifester ses exigences quant à la qualité de la prestation et l'évaluation de sa satisfaction. Il semble nécessaire que la définition du besoin et de la prestation y répondant fasse l'objet d'une délibération et d'un engagement contractuel entre l'organisme de formation et l'apprenant. De plus, si le bénéficiaire n'est pas nécessairement le "payeur", c'est à son niveau que doit s'apprécier la qualité de la prestation, et par conséquent de l'offre. Ceci invite à réfléchir aux

critères et au terme pertinents de l'évaluation de la satisfaction du bénéficiaire (objectifs poursuivis dans la formation, résultats obtenus...). Par ailleurs, les "médiateurs" (tels que l'ANPE, les PAIO-ML, l'AFPA, OPCA) ont un rôle essentiel à jouer dans l'aide à l'explicitation des besoins (par exemple via le financement de bilans de compétences) et la formulation de projets. Plus largement, il s'agit de favoriser les relations de partenariat autour de la formation que ce soit au niveau des branches (CPNE par exemple) ou au niveau des entreprises (par la négociation sur le plan de formation).

Aider à l'émergence des besoins et à la formulation de la demande

La qualité de la formation passe par l'expression d'un besoin de compétence professionnelle et sociale clairement formulé qui puisse ensuite être traduit en demande de formation explicite.

Or, le bénéficiaire est rarement capable et outillé pour formuler seul ce besoin. Outre les capacités de l'organisme de formation, à inventer et à créer avec le bénéficiaire une prestation adéquate en mobilisant "l'état de l'art" sur la pédagogie et les contenus, cette étape implique aussi l'entreprise qui doit prendre sa part dans la co-définition du besoin de formation, notamment au regard des objectifs de validation d'acquis et des besoins de compétences.

Outre le rôle des médiateurs, des instruments (entretiens, guides de formation, catalogues...) peuvent aider l'émergence de besoins de compétence, que ce soit pour les demandeurs d'emploi, les salariés qui partent peu en formation (tels que les bas niveaux de qualification, les salariés des PME-PMI), ou pour les salariés qui ont souvent tendance à solliciter des formations à ce qu'ils connaissent déjà.

Dans ce cadre, **la transparence dans l'accessibilité à l'offre** semble déterminante. C'est en effet le préalable au choix construit d'un prestataire ou d'une prestation. Disposer d'éléments objectifs pour faire ce choix implique un affichage accessible et compréhensible des formations, et des critères pertinents pour comparer deux offres de formation (même si on sait que tous les critères de choix ne sont pas objectivables). Développer le sens critique et outiller les acheteurs (individuels ou entreprise) est stratégique dans le contexte de promotion d'un droit individuel à la formation.

Contractualiser un engagement entre l'apprenant et le prestataire

A ce stade, il faut préciser qu'il s'agit moins de construire de nouveaux outils que d'améliorer et généraliser la connaissance et l'usage des dispositions existantes. Centré sur la relation financeur/organisme de formation, le dispositif législatif a perdu de sa pertinence dans un contexte où l'on promeut le droit individuel à la formation. Une révision de ce dispositif qui donne une plus large place au bénéficiaire de la formation s'avère nécessaire ; notre proposition vise à contractualiser la relation entre l'apprenant et le prestataire.

La qualité de la formation, pour pouvoir être appréciée, passe par la réalisation d'un contrat de formation, engagement contractualisé et réciproque entre l'offreur et le bénéficiaire. La demande de formation y est explicitée en relation avec les attentes du bénéficiaire. L'offreur y stipule notamment les moyens pédagogiques qu'il va mettre en œuvre. Ce contrat est en

quelque sorte un **cahier des charges** qui permet de formaliser le contenu de la formation (trop souvent perçue comme une boîte noire) et qui sert de **référence négociée et partagée** à l'évaluation de la qualité de la formation.

Toutefois, la formation est une prestation à laquelle le bénéficiaire contribue dans la réalisation et dans l'interaction avec le formateur. Par conséquent, toutes les dimensions de la prestation ne peuvent pas être connues à l'avance et il serait utile de préciser les informations qu'a minima un tel contrat devrait comprendre y compris pour favoriser la coproduction..

Parler de "contrat" suggère d'envisager la formation comme une prestation de service à la personne, le "client" (bénéficiaire) établissant contractuellement sa relation avec le prestataire. Cependant, comme tous les bénéficiaires ne sont pas égaux face à l'information et dans l'accès effectif à la formation, il ne faudrait pas que le droit à la consommation s'exerce au détriment des dispositions déjà existantes pour corriger ces inégalités et favoriser l'accès de tous à la formation.

Enfin, introduire un contrat implique de prévoir des **modalités de recours**. Actuellement, le recours n'est effectif et observable que dans les cas où le plaignant est le payeur de la formation. Encore faut-il noter le faible nombre de plaintes enregistrées par la DGCCRF. Notre proposition de généraliser le contrat de formation laisse pour le moment ouverte la question de l'incitation et des modalités du recours. Pour autant, cela n'empêche pas d'affirmer que le droit individuel à la formation en gestation nécessite d'être garanti collectivement, notamment par des dispositions juridiques entourant l'acquisition, le développement et la validation des compétences.

PROPOSITIONS

De façon plus précise, considérer l'individu en formation sous les trois angles précédemment cités (bénéficiaire de la formation, titulaire de droit, client ou acheteur) permet de formuler plusieurs propositions :

En tant que **bénéficiaire de la formation** (quel que soit son statut sur le marché du travail et qu'il soit lui-même acheteur ou non).

(1) Développer l'information sur la formation

L'information sur la formation existe mais elle est dispersée et souvent peu lisible. Il est donc nécessaire de coordonner, étendre et rendre solidaires des dispositifs permettant à toute personne d'accéder à une information pertinente sur les offres existantes (lieux ressources bien identifiés, banques de données...).

(2) Généraliser le contrat de formation entre la personne et le prestataire

Cet outil est déjà introduit dans le code du travail mais sa portée et son usage sont trop limités. Il ne concerne que les personnes physiques entreprenant une formation à leurs frais. Il s'agit de promouvoir un instrument qui structure les relations entre la personne et le prestataire en précisant les droits et devoirs de chaque partie au contrat : objectifs fixés, engagements de moyens, devoirs de l'apprenant, évaluation systématique en terme d'atteinte des objectifs, de

satisfaction du bénéficiaire, de respect des engagements, modalités de recours en cas d'inexécution. Il participe ainsi à l'affirmation du principe de co-investissement qu'implique toute prestation de service et donc toute formation. Son contenu et sa forme sont susceptibles d'une adaptation aux différentes situations rencontrées : salarié, demandeur d'emploi, inactif ; formations qualifiantes ou d'adaptation, formation présentielle ou ouverte... A noter que dans les cas où le formé n'est pas l'acheteur, l'exercice des recours devra s'effectuer en relation avec le financeur de la formation (cas en particulier des salariés des entreprises).

(3) Faire un bilan précis des dispositions existantes en matière de représentation des stagiaires

Leur application comme leur portée semblent mal connues et toute modification des textes devrait être subordonnée à leur évaluation.

En tant que **titulaire de droits** (notamment dans la perspective d'un futur droit à la formation) :

(4) Développer l'information sur les droits de l'individu vis à vis de la formation

Ces droits sont mal connus par les intéressés. Ceci suppose de promouvoir les voies et moyens d'information dans les différents réseaux publics d'accueil, d'information et d'orientation, dans les entreprises, dans les écoles, dans les médias...

(5) Renforcer et populariser le droit au bilan et à l'orientation professionnelle

Ceci constitue un préalable indispensable à l'exercice effectif du droit à la formation tout au long de la vie. Cette exigence pose le problème de la dispersion excessive des instances et acteurs publics de l'orientation, à laquelle il convient de remédier. Elle soulève également la question de l'effectivité de ce droit et de son application. Comment faire en sorte que le bilan de compétences ou des formes améliorées de ce bilan puissent s'étendre et se renouveler en cours de vie active ?

(6) Protéger l'individu par le renforcement du contrôle social de proximité dans l'entreprise

La mise en œuvre du droit pour les salariés devrait s'opérer en lien avec l'entreprise afin de favoriser la construction de parcours professionnels, mais cela suppose que les représentants du personnel jouent un rôle actif dans ce processus. En particulier, dans les entreprises concernées, le comité d'entreprise devrait disposer d'un pouvoir identifié dans l'application de ce droit. Ceci n'épuise pas pour autant la question du contrôle du droit individuel par la puissance publique, en particulier pour les personnes en situation de précarité sur le marché du travail ou pour les salariés des petites entreprises. Cela souligne également le rôle accru que devraient jouer les OPCA vis à vis des PME dans leur contribution à l'assistance des salariés pour l'étude et l'organisation de leurs itinéraires de professionnalisation.

En tant que **client ou acheteur** de la formation, il convient de mettre en œuvre des dispositions susceptibles **d'informer et de protéger un acteur isolé** (individu, petite entreprise) dont les ressources et les compétences dans l'achat sont évidemment bien moindres que celles des acheteurs institutionnels (voir plus loin). Cela concerne aussi les

ménages qui devant la croissance de la complexité sociale doivent investir dans le développement de leurs compétences.

(7) Ajouter des clauses financières au contrat de formation

Dans ce cas, la personne est entièrement responsable des recours éventuels qu'elle souhaiterait entreprendre.

(8) Clarifier l'articulation entre le code du travail et le droit à la consommation

Ces deux sources juridiques ne doivent ni se cumuler ni se contredire.

2 - Renforcer le professionnalisme des acteurs

La qualité de la formation est la résultante du professionnalisme des différents acteurs concernés et de leurs interactions : capacité du bénéficiaire final à formuler son besoin, capacité de l'acheteur ou du prescripteur à formuler sa demande, capacité de l'offreur à y répondre. Ce dernier ne peut être tenu pour seul responsable de la qualité dans un processus complexe dont on a déjà souligné les incertitudes, et qui dépend fortement de la pertinence des informations échangées et de l'engagement de chacun.

Outre l'action en direction des offreurs, il convient de renforcer les règles et dispositifs susceptibles de mieux asseoir le professionnalisme de la demande et, en particulier, celui des pouvoirs publics. Mais il est aussi nécessaire de veiller à doter des instruments adéquats les PME et leurs salariés dont on sait qu'ils sont en général les moins outillés pour exprimer leurs besoins.

Renforcer le professionnalisme des offreurs

L'objectif est d'identifier les instruments de l'intervention publique qui permettent une meilleure transparence de l'offre, en évitant l'écueil de l'administration du marché et les rigidités qui s'en suivraient.

Le professionnalisme des offreurs doit être apprécié au moins à deux niveaux : celui de la prestation individuelle de formation et celui de l'organisme de formation. Ces deux niveaux, bien que liés, doivent être distingués, même s'il existe une relation étroite entre le professionnalisme d'un organisme et celui de ses formateurs du fait du lien de subordination entre ces derniers et l'entité économique.

La **diversité des prestataires** individuels, du prestataire ponctuel au formateur salarié, en passant par le formateur indépendant, est la règle. Non seulement elle n'est pas a priori une entrave à la qualité de la formation mais elle peut en constituer un moteur. Sous réserve toutefois qu'elle soit organisée, et qu'en particulier elle ne soit pas prétexte à la **précarité** des emplois des formateurs, cette précarité étant un facteur de non-qualité.

Si les **titres** participent de la reconnaissance de leur qualité professionnelle, il faut veiller à ce que le nombre de titres soit maîtrisé dans le souci d'une offre plus transparente. Une instance qui régule, voire réduit, cette diversité pourrait être créée. De plus, la reconnaissance par les titres ne doit pas assécher la profession mais tenir compte de la diversité des professionnels et reconnaître l'expérience acquise comme une dimension essentielle du professionnalisme. Ceci pourrait être pris en compte par les organismes de formation avec la validation des acquis professionnels des formateurs.

Plusieurs vecteurs de reconnaissance du **professionnalisme des organismes de formation** peuvent être identifiés et combinés :

- la satisfaction de l'acheteur (le marché) ;
- un statut, une certification ;
- une reconnaissance par les pairs au travers d'une chambre syndicale, une branche professionnelle.

Pour certains, c'est la satisfaction du client qui prime, et face à la diversité des offreurs de formation et à la difficulté d'apprécier leur professionnalisme, ce critère serait essentiel. D'autres suggèrent que la satisfaction du client soit complétée par un faisceau de critères et que le (ou les) label(s) de qualité soient reconnus nationalement.

Ceci appelle deux remarques : tout d'abord, la reconnaissance du professionnalisme ne doit pas aboutir à une inflation des garanties demandées mais doit s'accompagner **d'une meilleure circulation et rationalisation de l'information**. Enfin, et quoi qu'il en soit, il faut rappeler que le professionnalisme d'un prestataire de formation est d'abord de savoir détecter et mettre en œuvre les méthodes et les contenus pertinents compte tenu des objectifs, ressources et contraintes de l'apprenant et de la situation. En d'autres termes, un "professionnel" est celui qui sait mobiliser une expertise pédagogique pour construire et pas seulement reproduire un processus pédagogique.

Compte tenu de la complexité du champ de la formation continue, il faut accepter une régulation décentralisée du marché et des règles communes simples. Ces règles ne sont pas toutes à inventer ; certaines existent mais ne sont pas appliquées (il en va ainsi de l'information donnée au stagiaire sur sa formation prévue dans le Code du Travail). En somme, elles doivent concourir à un même objectif : **renforcer la confiance** dans la coproduction de la qualité de la formation.

PROPOSITIONS

(9) Identifier les « entreprises de formation » en les distinguant des dispensateurs individuels ne disposant pas d'une structure d'appui

Ceci suppose d'introduire des critères additionnels à ceux de la déclaration préalable, permettant de délimiter les véritables secteurs économiques constituant le cœur de l'offre de formation, mais sans pour autant avoir recours à des formes "d'agrément préalable" dont les difficultés pratiques et les effets pervers ont été soulignés.

(10) Maintenir la déclaration préalable généralisée à toutes les formes d'offre

Ceci permettrait d'éviter la « fermeture » du marché et de connaître statistiquement l'ensemble de la branche économique. La mise en œuvre devrait toutefois être rationalisée, notamment en éliminant les déclarations d'intervenants subordonnés à un organisme déjà déclaré, et en rapprochant le régime d'exonération de TVA du droit commun pour empêcher les déclarations pour simple convenance fiscale.

(11) Renforcer les moyens de contrôle de l'Etat

Il s'agit de garantir le respect des règles légales et exercer la légitime surveillance vis à vis des comportements douteux (formations non réalisées, dérives sectaires, etc...). Mais aussi développer ou redéployer ces moyens vers l'évaluation des pratiques et des résultats concernant les différentes formes de formation.

(12) Promouvoir les instruments de reconnaissance du professionnalisme des offreurs

Un dispositif de repérage des qualités communes nécessaires aux "entreprises de formation" doit être favorisé. Il s'appliquerait a minima et serait disponible pour tous les acheteurs. Ce socle commun pourrait s'appuyer sur l'OPQF en sachant valoriser et structurer la réflexion sur le professionnalisme des organismes de formation par un travail en commun des trois collèges propres à tout OPQ :

- le collège des fournisseurs : Fédération de la Formation Professionnelle, AFPA, etc.
- le collège des clients : Entreprises, OPCA, Conseils Régionaux, services publics concernés.
- Le collège représentant "l'intérêt général" : l'Etat et les partenaires sociaux.

(13) Développer l'usage par les entreprises de formation comme par les dispensateurs individuels, des outils de reconnaissance et de validation des acquis de l'expérience

La transformation des règles de professionnalisme évoquée précédemment constituerait un appui, de même que des incitations publiques (voir plus loin les engagements qualité).

Améliorer les procédures d'achat de formation

Améliorer la qualité de l'offre de formation, c'est aussi rendre les acheteurs plus exigeants, informés et outillés. Pour cela, il faut les doter de repères, de règles ou dispositifs de nature à formuler ces exigences et, au-delà, à diffuser de "bonnes pratiques". Cela implique de distinguer entre plusieurs "familles" d'acheteurs :

- les entreprises ;
- les médiateurs (tels les OPCA qui peuvent exercer une fonction d'achat au titre de leurs adhérents même si cela n'est pas leur vocation initiale) ;
- les collectivités publiques (pour leurs besoins propres ou pour des tiers) ;
- les ménages (dans un objectif "d'employabilité" ou de citoyenneté).

Ces quatre familles d'acheteurs posent des questions au législateur quant à l'opportunité et à la forme de son intervention pour garantir la pertinence de l'achat. Ainsi, le législateur pourrait intervenir sur les processus d'achat pour lesquels la puissance publique est financeur ou garante d'un droit. Dans ce cas, l'achat pourrait s'accompagner de **l'exigence du respect d'une procédure**. Ainsi, plutôt qu'intervenir sur le marché, l'Etat pourrait agir sur les processus de

médiatisation de l'achat. Ainsi, le rôle de l'Etat pourrait être celui d'un facilitateur d'information, un régulateur du système de formation professionnelle.

La distinction proposée entre quatre familles d'acheteur traduit également une plus ou moins grande proximité au public bénéficiaire, et donc à la connaissance de ses besoins.

C'est dans une période relativement récente que l'achat de formation est devenu une variable stratégique pour les **entreprises**. Aujourd'hui les **salariés** et leurs représentants peuvent prendre une part plus active et décisive. Dans ce cadre, un **droit** (et un devoir !) à la formation des représentants du personnel aux problématiques de formation s'impose encore davantage. Il s'avèrera d'autant plus nécessaire si le droit individuel à la formation est inscrit dans le plan de formation de l'entreprise, le contrôle par les représentants du personnel prenant alors une importance accrue.

Cette question est aussi cruciale pour les **médiateurs, OPCA** (avant tout des financeurs) ou les **collectivités publiques** qui définissent de manière large le profil des publics bénéficiaires. Le rôle des OPCA comme « médiateur » dans l'achat des formations est important en particulier pour les PME. La question est de savoir si cette fonction d'acheteur médiateur doit être reconnue, et d'autre part, d'anticiper notamment sur le risque que ces OPCA deviennent un écran entre demande et offre de formation.

Enfin, l'achat des **ménages** est appelé à occuper une place croissante sur le marché de la formation. Plus généralement, on peut supposer qu'à l'avenir, avec le droit individuel à la formation, l'individu aura de plus en plus le choix de ses formations (co-investissement négocié dans le cadre des 35 heures, moyens offerts par Internet, ...). Dans ce cadre, les dimensions "information", "libre arbitre" et "recours" de l'achat individuel sont réaffirmées ; elles sont toutefois liées à un nécessaire accompagnement de l'individu tout au long de ses besoins de formation. Cet accompagnement pourrait prendre la forme de prestations d'orientation et d'information sur les dispositifs de formation disponibles ouverts à ces ménages.

Enfin, le fondement juridique des pratiques actuelles est jugé souvent fragile. Une recherche de clarification des procédures d'achat de la commande publique est envisageable. Faisant l'objet du travail d'une commission dédiée, ce thème ne sera pas développé ici.

PROPOSITIONS

(14) Refonder la convention de formation professionnelle

Il s'agit de définir un corpus de règles de base communes à l'ensemble des pouvoirs publics (État et collectivités territoriales) et aux organismes à gestion paritaire (OPCA). Les dispositions actuelles du code du travail sont floues et doivent être révisées de manière à introduire un ensemble de règles minimales de conventionnement, susceptibles de répondre à la diversité des politiques d'achat tout en assurant une égalité de base de tous les prestataires de formation vis à vis des financeurs publics ou sous contrôle public. Pour ce faire, une évaluation de la diversité actuelle des pratiques est sans doute un préalable.

Pour les pouvoirs publics, le conventionnement devra être harmonisé avec le code des marchés publics. Ce dernier constitue un cadre de référence, dont la souplesse potentielle est réelle et dont l'application est à terme incontournable au regard des dispositions communautaires. La clé d'un usage satisfaisant de ce type d'instrument est l'amélioration des cahiers de charges où la spécificité de la demande peut s'exprimer librement et déboucher sur le choix des dispositions les mieux appropriées du code des marchés publics. Une professionnalisation des acteurs de l'État et des collectivités territoriales en charge de la rédaction des cahiers des charges est à cet égard nécessaire.

Pour les OPCA, il paraît clair que le développement et l'harmonisation des règles publiques d'achat devrait avoir un effet de diffusion de bonnes pratiques, voire un effet « modélisant ».

(15) Promouvoir les engagements qualité dans les achats de l'Etat et des régions

L'amélioration des procédures d'achat peut passer par des "engagements qualité" dans les relations avec les offreurs. Ces engagements seraient complémentaires aux règles de professionnalisme évoquées précédemment. Ils intègreraient notamment des exigences sur la qualité des formateurs et de leurs emplois en contrepartie de la pluriannualité des engagements financiers de la puissance publique. Dans ce cadre, les aides publiques aux entreprises pourraient être conditionnées au respect de règles de qualité de l'offre à laquelle il est fait appel (bonnes pratiques d'ingénierie, usage du contrat de formation...)

(16) Faciliter et encadrer le rôle des OPCA

Afin de renforcer le rôle de médiateur des OPCA vis à vis de l'offre de formation, et de prévenir le risque qu'ils ne fassent écran entre entreprises et offreurs, deux directions sont envisagées :

- La mise en place d'« engagements qualité » avec les organismes de formation, dans le même esprit que celui inspirant la démarche proposée pour l'État et les régions. Ceci pourrait notamment s'appliquer aux formations en alternance.
- La promotion des « engagements de qualité de service » entre les OPCA et les entreprises adhérentes, afin d'améliorer la pertinence des prestations de conseil, d'accompagnement et de gestion.

(17) Améliorer l'expression de la demande des PME

Les dispositions précédentes relatives aux OPCA touchent au premier chef les PME. Mais la puissance publique peut introduire des instruments complémentaires permettant d'améliorer l'expression de la demande des PME. Ainsi en est-il du guide pour la formalisation du besoin de formation des PME/PMI mis au point par le ministère de l'industrie ou des expériences de « correspondants de formation » communs à un réseau de PME ou un groupement d'entreprises.

3 - Agir sur l'environnement de la qualité

Le développement de la qualité est également subordonné au contexte juridique et institutionnel du système français de formation continue. Au moins deux conditions paraissent devoir être satisfaites pour faciliter les évolutions souhaitées.

Élargir l'objet formation dans le code du travail

Le développement de la qualité et de la diversité des formations suppose que les règles de base en matière d'imputabilité soient révisées, dans l'hypothèse évidemment où subsisterait une obligation pesant sur les entreprises.

PROPOSITIONS

(18) Élargir la définition de la formation en amont et en aval

Le code du travail tend à normer excessivement l'acte de formation (le « stage »). Or, le progrès de la qualité passe par l'intégration de la formation dans un processus allant de l'identification du besoin à l'évaluation de la formation, en passant par le bilan des compétences, l'orientation, l'ingénierie et la validation des acquis de l'expérience. Ceci implique que la norme soit sensiblement élargie et assouplie et que les modalités de facturation des prestations de formations s'élargissent à d'autres critères que la seule heure-stagiaire.

(19) Élargir la définition de la formation en termes de situations pédagogiques

Pour les mêmes raisons que précédemment, le code du travail doit permettre de prendre en compte la diversité des situations d'apprentissage : formations ouvertes et à distance, recours à l'alternance et aux situations de travail.

Aller vers un contrôle social de la qualité globale du processus de formation ?

Le contrôle par les pouvoirs publics de la participation des employeurs est aujourd'hui largement inopérant sans que des relais soient effectivement assurés. On sait que l'inscription de la formation dans la stratégie de développement de l'entreprise est bien souvent pour l'organisation et ses salariés, un gage de la pertinence des plans de formation comme de la qualité des formations elles-mêmes. Mais il est nécessaire d'imaginer les conditions générales qui facilitent l'atteinte de ces objectifs dans le plus grand nombre possible d'entreprises, et qui incitent les acteurs concernés à bâtir une politique de formation assurant la convergence sinon la cohérence des besoins des individus et de ceux de l'entreprise.

Trente ans après les négociations préalables à la Loi de 1971, les Pouvoirs publics pourraient aujourd'hui prendre les initiatives nécessaires pour que les légitimes représentations plurielles des partenaires sociaux sur la qualité de la formation concourent aussi à son développement. C'est sans doute par la promotion et l'incitation à un dialogue social créatif sur la qualité de la formation, que les pouvoirs publics contribueront à la promotion de celle-ci partout où elle concourt, à sa place, au développement social et économique.

Chapitre 3

LA COMMANDE PUBLIQUE

Rapport du groupe de travail présidé par Monsieur André Gauron

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL CONSACRE A LA COMMANDE PUBLIQUE

L'amélioration progressive de l'emploi ouvre des perspectives nouvelles et, à bien des égards inédites, pour l'insertion des publics en situation d'exclusion. La décrue des demandeurs d'emploi fait en effet, apparaître un double mouvement : d'une part une augmentation des offres d'emploi et des besoins des entreprises en personnes qualifiées, de l'autre, la permanence d'un noyau dur de personnes de plus en plus en difficultés (bénéficiaires du RMI, chômeurs de longue durée, jeunes sans formation).

Pour y répondre, il apparaît nécessaire d'articuler étroitement des actions de qualification et d'insertion professionnelle, vocation traditionnelle de la FPC, et des actions d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle destinées à réduire l'exclusion. Ces dernières supposent de passer d'un traitement de masse à la construction de parcours individualisés liés à des perspectives concrètes d'embauche.

La commande publique, qui s'est développée au cours des deux dernières décennies dans un cadre juridique largement inchangé depuis les années soixante-dix, doit tirer les conséquences de ces changements.

LES PROBLEMES SOULEVES PAR L'EVOLUTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique s'analyse aux termes de l'article L 941-1 du Code du travail comme une aide financière de l'Etat et des Conseils régionaux au fonctionnement des cycles de formation, dont le but est de couvrir tout ou partie des frais de fonctionnement. Comme le rappelle le document préparatoire, ce cadre juridique conçu il y a plus de trente ans, était destiné à favoriser et à accompagner l'émergence d'une offre de formation adaptée aux besoins économiques et sociaux de l'époque. Au cours des années la commande publique a connu des évolutions importantes dans le cadre des circulaires de mise en œuvre des dispositifs d'insertion et de formation sans que toutefois soit entreprise une véritable réforme législative et réglementaire de ses objectifs, principes et procédures.

1 - L'évolution du champ de la commande publique

Jusqu'au début des années 1980, l'Etat dispose de deux outils : le fonds de la formation professionnelle et sociale (le FFPS) créé en 1966 et le fonds national pour l'emploi (le FNE) créé en 1963.

- Le FFPS a pour objet la mise œuvre d'actions de formation correspondant aux objectifs de la formation professionnelle continue (FPC) : préparation à la vie professionnelle, prévention de la perte d'emploi, conversion, ... (art. L 900-2 du code du Travail).
- Le FNE a pour finalité la sauvegarde de l'emploi et utilise la prestation de formation comme un des moyens parmi d'autres permettant d'atteindre cet objectif (art. L 322-1 du code du Travail).

A partir du milieu des années 1980, deux phénomènes ont modifié profondément les modalités de la commande publique : la régionalisation de la FPC et la montée en puissance des politiques de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion.

- **La décentralisation de la FPC aux conseils régionaux** en 1983, puis en 1994, a pour conséquence logique de voir diminuer les crédits affectés au FFPS. Par contre, la dotation de décentralisation de l'Etat vers les conseils régionaux s'est accrue afin d'alimenter les fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP).
- **La montée en puissance des politiques de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion** à la fin des années 1980 et durant les années 1990 s'est traduite par le développement, à côté de la FPC, des dispositifs «d'aide à l'emploi» ou «d'insertion» financées par le FNE. Cette évolution aboutit à ce que le FNE soit aujourd'hui la ligne budgétaire la plus importante dont dispose l'Etat pour financer des prestations de FPC.

La priorité a ainsi été donnée à la réinsertion avec le développement de prestations nouvelles complémentaires en amont et aval de la formation : l'accueil, l'information, l'accompagnement social, diagnostic, orientation, bilan de compétences, insertion dans l'emploi. Toutefois, ces actions ont été longtemps marquées par le traitement de masse induit par l'augmentation du nombre des chômeurs dans un contexte d'insuffisance d'offres d'emploi. Ce n'est que récemment que les dispositifs d'insertion et de formation ont pris la forme de la construction de parcours individualisés, sans être pour autant la règle générale.

La commande publique stricto sensu, c'est à dire relative aux prestations d'insertion et de formation (hors rémunération des stagiaires), s'est élevée en 1998 à environ 10 milliards de francs, dont 6 Mds F pour l'Etat et les établissements publics (ANPE - FAS) et 4 Mds F pour les régions. S'y ajoutent 1,1 milliard de francs de prestations de formation indirectes (liées à des dispositifs d'emploi).

Ces évolutions ont entraîné deux conséquences :

La répartition des bénéficiaires de la commande publique

La décentralisation de la formation professionnelle a abouti à répartir entre l'Etat et les régions les différents publics à la recherche d'un emploi :

- Les régions ont la responsabilité d'intervenir en direction des jeunes primo demandeurs d'emploi et de participer au financement de stages destinés aux bénéficiaires de l'allocation de formation reclassement (AFR).
- L'Etat intervient en direction des autres publics qui se caractérisent par le fait qu'ils connaissent un chômage de longue durée et relèvent de revenus sociaux les plus bas : régime de solidarité, RMI, publics spécifiques (femmes en difficulté, handicapés,...)

La multiplication des acteurs de la commande publique

La décentralisation et la déconcentration de la formation professionnelle ont abouti à confier la commande publique à plusieurs acteurs : Conseils régionaux, DRTEFP, DDTEFP, ANPE, FAS, Direction de l'agriculture, Direction de la Jeunesse et des sports, Droits des femmes, UNEDIC,... Dans une même région, la commande publique peut ainsi être mise en œuvre par tous ces acteurs. Par ailleurs, en l'absence d'un cadre juridique clair, précis et homogène de la commande publique, les différents intervenants publics ont développé des modalités de procédures et des pratiques de tarifs différentes. Ces phénomènes aboutissent aujourd'hui à ne plus rendre lisible la cohérence de l'intervention publique dans le domaine de la formation professionnelle.

2 - L'évolution du contenu de la commande publique

Dans la méthodologie de la commande publique de formation, au gré des évolutions des dispositifs en faveur des demandeurs d'emploi, d'autres prestations que la formation ont été demandées aux prestataires. Selon les publics et les dispositifs mis en place (comme les SIFE) un panachage des différentes prestations a été mis en place. Au fur et à mesure, la frontière entre insertion et formation s'est estompée. De plus en plus, l'insertion est devenue un critère d'appréciation de la prestation de formation. Les actions réalisées peuvent être regroupées en 5 familles de fonctions :

Accueil et information

Cette fonction a nécessité des augmentations de moyens pour les structures d'accueil (ANPE, PAIO, Missions Locales, collectivités locales) pour répondre au flux des publics en difficultés et à l'accroissement de celles-ci : un temps d'écoute important, nécessité d'une formation et de compétences particulières de la part des agents.

En complément certains prestataires, surtout associatifs, accueillent et créent un lien avec chaque personne, les informent sur leurs droits élémentaires, leur donnent des repères, un soutien psychologique et une confiance en soi qui permettent aux personnes en difficultés d'avoir envie de rebondir. Cette relation peut se traduire par un contrat individuel passé entre l'organisme prestataire et le bénéficiaire qui définit les droits et devoirs de chacune des parties.

Accompagnement social

Cette fonction de soutien et d'aide prend de plus en plus d'importance avec le cumul des handicaps de certains publics marginalisés ou exclus. Elle est indispensable pour lever les obstacles préalables à tout projet d'insertion, aider les personnes à résoudre les problèmes récurrents de logement, de ressources, de santé ... et pour appréhender correctement les besoins réels, repérer les urgences, les obstacles, réaliser un bilan - diagnostic de la personne y compris un bilan linguistique pour les migrants et les illettrés.

Les prestataires servent d'interface, de médiateur entre les publics d'une part, les institutions et les réseaux d'autre part, pour aiguiller les bénéficiaires et leur apporter des réponses concrètes d'aide sociale. En conséquence, le prestataire a souvent un rôle de référent auprès

des publics en difficulté qui lui permet d'accompagner les différentes insertions possibles et les différentes étapes des parcours de l'insertion dans une véritable contractualisation entre partenaires.

Le rôle du prestataire et ses compétences évoluent et génèrent des coûts spécifiques qui doivent être pris en compte : par exemple le coût d'un référent psychologue n'est pas le même qu'un animateur dans la Convention Collective Nationale des Organismes de Formation.

Diagnostic / Prescription / Bilan / Orientation

Cette fonction doit faire émerger un projet professionnel et personnel, ce qui est d'autant plus difficile et long que les handicaps du public se cumulent. Il s'agit de confronter les idées de projets de la personne à la réalité du marché du travail, de valoriser les acquis personnels et professionnels, d'identifier les compétences accumulées par les différentes expériences mais aussi rendre réaliste le projet de vie, de formation, d'insertion (exemples : MOA, bilans de compétences, objectif projet, évaluation de compétences professionnelles...).

La définition du projet personnel passe souvent par de premiers emplois de courte durée qui permettent aux intéressés d'appréhender concrètement la réalité du travail et de mieux s'orienter. La prestation de diagnostic - orientation a pour objet d'identifier les déficits à combler et de proposer des actions, souvent de formation, pour réussir une stratégie d'insertion.

Formation

Cette fonction qui constituait l'essentiel de l'insertion et de la promotion professionnelles par le biais des formations qualifiantes a connu une baisse sensible et un changement de finalité à mesure qu'elle s'est adressée à des publics en situation d'exclusion.

La formation reste irremplaçable pour assurer une insertion durable dans un mode économique où l'emploi est de plus en plus lié à l'exercice de compétences spécifiques. Mais elle doit en priorité apporter les connaissances de base (remise à niveau, préformation...), mais aussi développer des compétences sociales (aptitudes relationnelles, adaptation, communication...), des capacités transversales (organisation de son travail, langues, informatique, résolution de problèmes...).

Ce n'est que dans un second temps qu'elle peut viser à consolider des compétences techniques pouvant aller des formations pré-professionnalisantes jusqu'aux formations qualifiantes voire diplômantes.

Ce processus de formation est de plus en plus articulé avec l'exercice d'un emploi et nécessite la construction d'un partenariat véritable avec les tuteurs. Cette alternance permet la construction et la contractualisation d'un parcours de formation qualifiant reconnu et validé, voire certifié.

Aide à l'insertion professionnelle et à l'emploi

Cette fonction devient prépondérante pour les prestataires dès lors que l'objectif est l'insertion dans l'emploi. Certains dispositifs lient le financement du prestataire aux résultats obtenus

dans ce domaine (exemple : TRACE, objectif emploi, cercle de recherche d'emploi, accompagnement CES...) ou en fonction des services réalisés (exemple : SIFE...).

Le centre de gravité des prestations n'est plus la formation mais devient l'aboutissement du parcours à savoir l'insertion professionnelle effective. Chaque prestataire d'insertion professionnelle est, de ce fait, conduit à constituer et à gérer un réseau d'entreprises pour s'informer sur les offres d'emploi et entretenir des relations privilégiées avec les employeurs, les informer sur les dispositifs aidés existants (contrats aidés ...), donner des conseils par rapport au droit du travail (CDI, CDD, complexité des contrats multi-employeurs pour les métiers de nettoyage, d'aide aux personnes... débouchés pour les bas niveaux de qualification...).

Il lui faut également préparer les stagiaires à la recherche d'emploi et aux besoins des entreprises, les aider à trouver les stages, mais aussi gérer les refus et les frustrations... Préparer les personnes à s'insérer socialement et professionnellement sur un territoire, un bassin d'emploi, un quartier, pour contribuer à la dynamique de développement local nécessite une action envers les entreprises, les élus, les autres agents de développement locaux.

En conséquence, le prestataire d'insertion et de formation devient un agent du développement local. Il doit gérer des réseaux, avoir des dimensions d'ingénierie de projet, commerciale et financière (cf. le contrat d'études prospectives des organismes privés de formation)... et donc acquérir des compétences dans d'autres métiers qui élargissent son métier originel de formateur.

3 - Les relations entre le commanditaire et le prestataire

Les offreurs et les acheteurs publics ont développé une pratique commune riche et relativement satisfaisante sur l'ingénierie de la commande publique de formation. Mais cette transformation du contenu de la prestation de la commande publique n'a pas été accompagnée par une amélioration équivalente dans les relations entre les commanditaires et les prestataires.

Les cahiers des charges et les appels à projet

En premier lieu, si toute l'ingénierie de la commande publique est interpellée par son contenu pluriel, la qualité et le degré de précision des cahiers des charges des appels à projet sont très inégaux. La nature des prestations et le niveau de performances attendues ne sont pas toujours suffisamment précisés dans les cahiers des charges ; l'instruction des dossiers, la négociation avec les organismes retenus, le conventionnement, le suivi et l'évaluation des différentes actions restent trop calés sur le modèle de la prestation de formation.

Par ailleurs, le développement de partenariat entre commanditaires publics est une source de complexité, celui entre prestataires participant à une même «plate-forme» est une source d'incertitude. D'un côté, on se retrouve avec plusieurs conventions de financement, alors que, de l'autre, le commanditaire public impose une convention unique à un ensemble de

prestataires sans que la nature des responsabilités et les relations entre le chef de file et les autres prestataires soient clairement définies.

Le barème heure stagiaire

En second lieu, sans que ce soit le cas général, la majeure partie des prestations restent encore conventionnées, évaluées et payées en fonction d'un barème heure stagiaire qui est la règle en matière de formation. Son maintien comme référence est lié aux avantages que donne aux bénéficiaires le statut de « stagiaire de la formation professionnelle », notamment en matière de rémunération.

C'est aussi ce qui explique que les prestations d'accompagnement, de diagnostic et d'insertion soient le fait d'organismes de formation qui sont les seuls à pouvoir faire bénéficier les stagiaires de ce statut.

Ce mode de rémunération n'est plus adapté à la plupart des actions que requiert la commande publique. Parmi les difficultés rencontrées par les prestataires du fait de la rémunération à l'heure stagiaire, celle liée à présence effective des stagiaires exige une attention particulière. Elle résulte en effet de deux causes très différentes : d'une part, de l'interruption volontaire des formations par les stagiaires qui trouvent un emploi en cours de formation, et d'autre part, des difficultés que rencontre le service public de l'emploi lors du recrutement des stagiaires

La première difficulté trouve une réponse dans le maintien de la rémunération du prestataire, dès lors que le départ du stagiaire est le fait de ce dernier. Mais cette solution n'est pas entièrement satisfaisante. Dans une stratégie d'insertion, il est logique que le stagiaire préfère l'emploi à la formation, mais dans un contexte économique où la qualification est la condition de l'accès à un emploi durable, la formation est un complément indispensable. Payer une formation qui n'est pas terminée est de ce point de vue une perte pour le stagiaire comme pour le commanditaire car l'objectif commun de réaliser une insertion durable dans un emploi n'est pas atteint.

Il n'est pas question d'inverser la logique actuelle et d'imposer à tous la formation. Par contre, il est nécessaire de réfléchir aux modalités de la formation : le stage de formation peut être nécessaire, mais il n'est pas l'unique méthode. Une formation en situation de travail peut à certaines étapes du parcours se révéler parfois plus efficace, notamment pour des personnes pour qui le stage en organisme renvoie à une conception scolaire de la formation qu'ils n'ont pas toujours bien vécue. La formation individualisée voire l'auto-formation accompagnée peut aussi être une réponse à ces situations.

Le recrutement des stagiaires, qui résulte du mode de programmation des actions, soulève des difficultés plus importantes. La programmation départementale repose, en effet, sur une répartition des « places » dans les différentes mesures qui dépend des objectifs nationaux en matière de définition des publics prioritaires et de résultat à atteindre. Sa traduction en entrées programmées pour chaque type de public tient compte des résultats enregistrés l'année précédente, des capacités estimées par l'ANPE de mobiliser ces publics et des objectifs quantifiés assignés à la région. A partir de cette programmation, des adaptations ont lieu sur chaque zone d'emploi pour tenir compte du poids relatif des différents publics. Cette programmation permet aux DDTEFP de lancer les appels à projet et aux organismes retenus de préparer les stages.

Ce recrutement s'effectue en cours d'année et est de la responsabilité de l'ANPE. Il est soumis aux aléas de la volatilité croissante des publics avec l'amélioration des perspectives d'emploi. La solution utilisée le plus fréquemment pour un stage classique consiste à exploiter le fichier des demandeurs d'emploi et à en convoquer un certain nombre, susceptibles d'être intéressés par l'action programmée. Cette solution s'avère cependant de plus en plus difficile à mettre en œuvre, les demandeurs d'emploi ne répondant pas nécessairement aux convocations, notamment lorsqu'ils ont entre-temps retrouvé un emploi même temporaire, ou, lorsqu'ils répondent, n'acceptent pas nécessairement les stages proposés. Il en résulte des difficultés parfois importantes à réunir les effectifs minimum au démarrage d'un stage, entraînant des retards préjudiciables aussi bien aux stagiaires qu'aux organismes de formation.

Pour pallier ces difficultés, certaines directions départementales passent des conventions avec entrées permanentes. A cette fin, elles constituent un panel de solutions qui peuvent être proposées par l'ANPE aux demandeurs d'emploi à mesure qu'ils sont reçus. Toutefois, les stages de formation étant programmés sur l'année, il arrive que certains d'entre eux commencent à une date que le demandeur d'emploi juge éloignée, et, s'il a entre temps trouvé un emploi, il préférera garder celui-ci, même s'il s'agit d'un emploi de courte durée, plutôt que de participer au stage.

Ces difficultés font peser sur les organismes prestataires le risque d'inadéquation entre la programmation des places et le recrutement effectif des stagiaires. Les entrées en flux continu et le mixage des publics - salariés et demandeurs d'emploi - lorsqu'il est possible, peut le réduire. Mais il ne pourra jamais être totalement annulé. Il tient en partie au fait que le commanditaire n'est pas le bénéficiaire et que l'organisme de formation, de plus en plus jugé sur les résultats en matière d'insertion, n'est pas l'entreprise qui décidera de l'embauche.

La solution est donc moins à rechercher dans un partage entre commanditaire et prestataire du risque lié au recrutement que dans un rapprochement des bénéficiaires et des entreprises à travers une individualisation accrue des parcours.

4 - La situation des offreurs de formation dans la commande publique

Les prestataires de formation continuent à être appréhendés par la réglementation et par certains acheteurs publics comme des organismes bénéficiaires d'aides publiques alors qu'il leur est demandé de mettre en œuvre des prestations d'insertion et de formation dans des situations de concurrence de plus en plus difficile.

Le caractère de subvention des prestations de formation a, à l'origine, placé les prestations de formation en dehors du champ du code des marchés publics. Parallèlement au renforcement de la législation tant nationale qu'européenne relative aux conditions de mise en concurrence, les commanditaires publics ont développé des procédures qui, sans s'aligner sur le code des marchés publics, s'en inspire peu ou prou et assurent davantage de mise en concurrence et de transparence. Toutefois, ces procédures sont souvent juridiquement insuffisantes au regard du code des marchés publics censé s'appliquer et incertaines pour les acteurs qu'elles concernent.

D'autre part, faute d'avoir pu mettre en œuvre les procédures d'habilitation et d'agrément prévues dans le Livre IX du code du travail, le repérage d'une offre de formation compétente repose sur les procédures de sélection des prestataires par les commanditaires publics et sur les démarches « qualité » volontaires d'une partie d'entre eux.

Si 14 500 dispensateurs de formation déclarent dans leur bilan pédagogique et financier des conventions sur fonds publics, ils ne sont qu'en fait seulement, environ 3500 organismes de formation à réaliser plus de 1MF de prestations d'insertion et de formation dans le cadre de la commande publique. Seuls ces 3500 organismes peuvent être considérés comme constituant la majeure partie des professionnels de l'offre de formation, c'est à dire ayant des ressources financières, matérielles, humaines, techniques suffisantes.

Depuis quelques années, les prestataires de formation sont invités à mettre en œuvre des procédures qualité volontaires. On dénombre aujourd'hui environ 630 organismes labellisés OPQF et quelques dizaines certifiés ISO 9001 ou NF. Ces démarches, pourtant satisfaisantes pour identifier des prestataires exigeants, sont plus ou moins reconnues et appréhendées par les commanditaires publics.

Par ailleurs, à côté des organismes privés de formation, les organismes publics - AFPA et GRETA - jouent un rôle important dans la lutte contre l'exclusion. Alors qu'ils bénéficient d'un financement public direct, ils se trouvent en concurrence sur certains appels à projet avec les premiers. Si cette situation n'est pas en soit critiquable, dans la pratique la concurrence peut être faussée par une différence d'appréciation des coûts, notamment du fait des investissements tant matériels qu'immatériels financés sur crédits budgétaires. La mise en place d'une comptabilité analytique à l'AFPA apporte une meilleure connaissance des coûts, elle ne résout pas la question du financement des investissements par les organismes privés.

Enfin, le statut d'aide financière au fonctionnement de formations qui résulte de l'article L 941 - 1 du code du travail, et par extension des autres prestations qui lui sont liées, et la modicité des tarifs pratiqués dans la commande publique n'autorisent pas un financement spécifique d'investissement. Celui-ci peut être pris en charge sur crédits publics, mais, outre qu'il est limité, il est étranger aux conventions de formation. Cette conception du financement est devenue totalement inadaptée à la nature des prestations demandées par le commanditaire public et à l'investissement qu'elles supposent de la part des prestataires.

DOUZE PROPOSITIONS POUR UNE COMMANDE PUBLIQUE RÉNOVÉE

Les évolutions décrites ci-dessus, conduisent à formuler une série de propositions qui visent à

- positionner l'insertion professionnelle dans le livre IX du code du travail,
- prévoir des parcours individualisés des bénéficiaires à l'entreprise,
- professionnaliser la commande publique,
- adapter ses modalités de financement.

1 – Le champ et la nature de la commande publique

(1) Faire entrer les différentes prestations de la commande publique dans l'article L.900-2 du livre IX du code du travail.

La formation professionnelle reste le moyen de garantir une protection contre la sélectivité et la précarité du marché du travail. Mais elle va de pair désormais avec des prestations complémentaires : information, accompagnement, diagnostic et aide à l'insertion dans l'emploi. Il demeure de la responsabilité de l'Etat de garantir à tous les publics et notamment aux publics exclus du marché du travail, l'accès à l'ensemble de ces prestations.

C'est pourquoi il est proposé que :

- le livre IX voit son titre élargi à « la formation professionnelle et à l'insertion » ;
- l'article L.900-2 doit clarifier et mieux objectiver la commande publique notamment pour ce qui concerne les objectifs de chaque prestation concourant à la construction des parcours et intégrer ces prestations dans la typologie des actions entrant dans le champ du livre IX.

(2) Lever les incertitudes juridiques par rapport au code des marchés publics

La commande publique est juridiquement considérée comme une « subvention » alors qu'elle est devenue une commande de « prestations de service » qui doit être reconnue comme telle. En dépit des dispositions prises pour assurer mise en concurrence et transparence, une incertitude et une méconnaissance juridique existent aujourd'hui quant aux règles applicables à la commande publique d'insertion et de formation. La nécessité de préciser ce point officiellement et clairement est d'autant plus urgente que dans certains domaines, notamment informatique et comptabilité, la concurrence peut désormais venir d'organismes d'autres pays européens.

S'agissant des prestations de formation professionnelle financées sur fonds publics, il y a lieu de distinguer celles que l'Etat ou des organismes publics financent pour leurs propres agents, et qui sont soumises au code des marchés publics, et celles qu'ils financent pour des tiers et qui relèvent du livre IX du code du travail.

Bien qu'il s'agisse d'une prestation de service, la passation de la commande publique s'effectue à la marge du code des marchés publics, ce qui ne l'exonère pas de respecter les règles de concurrence et de transparence. Il s'agit donc essentiellement d'un problème de procédure. Toutefois, compte tenu des incertitudes juridiques qui pèsent sur les procédures actuelles et des conditions dans lesquelles elles sont mises en œuvre, le cadre juridique actuel mériterait d'être précisé.

En particulier, les propositions suivantes sont formulées :

- Les notions de prestation de service comme celle de subvention devraient être précisées dans le code du travail,
- Les objectifs et les modalités de réalisation des actions doivent être rédigés de façon précise et les critères d'évaluation des conventions inscrits dans les appels à projet,
- Les conditions garantissant le respect de la mise en concurrence et de la transparence devraient être inscrites dans les dispositions du livre IX du code du travail relatives à la

commande publique, notamment la nécessité pour le commanditaire de notifier les motifs de rejet d'une candidature.

- Dès lors que la commande publique serait traitée comme une « prestation de services », la nécessité d'équilibrer financièrement chaque action tomberait d'elle-même. Les organismes prestataires n'auraient plus à en justifier convention par convention. Seul serait imposé un compte rendu financier annuel permettant d'apprécier la solidité financière de l'organisme.
- Par ailleurs, il y a lieu de vérifier auprès des autorités européennes concernées que ces appels à projet (dont la publicité doit être assez largement assurée) répondent, dans les situations précitées du secteur de la formation professionnelle au « minimum indispensable de mise en concurrence » au sens européen.

2 – Des parcours individualisés du bénéficiaire à l'entreprise

La commande publique devrait avoir pour objet la mise en œuvre de parcours individualisés du bénéficiaire à l'entreprise. C'est dire que les bénéficiaires et les entreprises doivent être au cœur de la commande publique. Celle-ci pourrait se fixer trois objectifs :

(3) Permettre des parcours personnalisés longs pour les publics les plus en difficulté

(4) Donner accès à des formations qualifiantes aux publics les plus autonomes

(5) Impliquer les entreprises dans les parcours articulant alternance et tutorat

Ceci suppose d'enrichir les deux bouts de la demande et de l'offre de formation et d'insertion. On est en droit d'attendre que :

- D'une part, le commanditaire approfondisse la connaissance des bénéficiaires et ébauche un début de construction de projet avec ceux-ci. Dans l'hypothèse où le service public de l'emploi ne serait pas en mesure d'assurer lui-même cette évaluation des bénéficiaires, une pré-commande devrait être mise en place avec pour objectif d'évaluer les besoins et de définir les projets individuels. Ces prestations en amont devraient être assurées indépendamment des prestations objet de la commande publique de formation et d'insertion ;
- D'autre part, le prestataire de formation et d'insertion intègre dans ses propositions des propositions d'emploi émanant des entreprises.

Ces propositions supposent de réunir les conditions suivantes :

- Selon les publics les prestations seront différentes et le parcours plus ou moins longs. Il est fondamental d'articuler les formations insérantes et qualifiantes sur les besoins locaux de l'économie : la politique de territorialisation et le service public de l'emploi sont des composantes essentielles de la politique actuelle. La formation doit rester accessible pour les publics les plus autonomes. Les autres prestations (comme nouveau départ), articulées entre elles, doivent permettre aux publics les plus en difficulté de concilier une démarche de formation et d'insertion professionnelle durable dans l'emploi. Un contrat « de projet » ou « d'activité » serait établi entre le prescripteur de prestation et le bénéficiaire. Ce contrat définirait les objectifs à atteindre en fonction des besoins repérés mais également

les droits et devoirs de la personne. Ce contrat garantirait, notamment pendant « les temps morts » entre deux prestations, le versement d'une rémunération.

- Les entreprises sont indispensables dans la construction du parcours. Les prestataires sollicités devront être en particulier retenus sur leur capacité à établir des relations étroites avec les entreprises. Afin d'impliquer celles-ci, les mesures d'aide à l'embauche notamment les contrats aidés (contrat d'apprentissage, qualification, orientation, adaptation, CIE) et plus particulièrement pour le secteur non marchand (CES, CEC) devront tenir compte de leur implication dans la construction du parcours et prévoir des aides spécifiques. Le tutorat devra être encouragé et rémunéré pour les temps passés par le tuteur avec les prestataires chargés d'accompagner le bénéficiaire.
- Cette démarche conduit à repenser les modalités de la formation. Le stage ne peut plus être regardé comme le seul vecteur. A l'instar de ce qui existe à l'étranger, la formation en situation de travail doit être encouragée et développée. Elle apparaît particulièrement adaptée pour des publics pour qui l'exercice d'un travail est la condition de l'acceptation de la formation.
- Par ailleurs, le retour à l'emploi s'effectuant souvent à partir d'une succession d'emplois de courtes durées, n'excédant pas parfois un mois, les dispositifs existants devraient être adaptés pour permettre aux personnes concernées de bénéficier d'une continuité de leurs droits et d'un accès à des actions de formation leur permettant de consolider progressivement leur position dans l'emploi.
- Enfin, dans la mesure où plusieurs commanditaires publics sont appelés à traiter des mêmes publics (Etat, ANPE, FAS, Conseils régionaux), il est nécessaire qu'un protocole fixe les conditions d'une programmation concertée permettant d'articuler le rôle de chacun et d'assurer l'information réciproque des différents acteurs.

3 – La professionnalisation de la commande publique

(6) Confier l'identification des besoins de prestations à des « prescripteurs »

La commande publique doit reposer sur l'identification des besoins des bénéficiaires. Un ou plusieurs prescripteurs (services déconcentrés de l'Etat, ANPE, AFPA, PAIO, mission locale) doivent identifier les prestations qui devront être mises en œuvre par la commande publique. Il s'agit à la fois de pouvoir répondre au besoin de formation des publics les plus autonomes mais également d'identifier les prestations nécessaires aux publics les plus éloignés du marché du travail.

(7) Professionnaliser les acheteurs publics

Faute de formation et à cause de turn over dans les services, les personnels chargés d'organiser la commande publique manquent souvent de compétences d'ingénierie et d'une capitalisation des bonnes pratiques et innovations. Afin de remédier à cette situation il est nécessaire :

- de donner au service public de l'emploi les compétences et les ressources nécessaires à l'évaluation des besoins des bénéficiaires et à la construction d'un pré-parcours.
- d'assurer une formation continue des acheteurs - notamment une formation à l'ingénierie de la commande publique ;
- de repenser et rééditer le guide de l'acheteur public ;
- d'évaluer les pratiques ;
- de réactiver et de développer le réseau des correspondants régionaux de la commande publique.

(8) Prendre en compte les démarches de qualité et de professionnalisation des prestataires

Afin d'encourager les démarches qualité (OPQF, ISO 9001, NF) par les prestataires de formation, la commande publique doit les prendre en considération. Toutefois, elles ne peuvent pas revêtir un caractère obligatoire qui s'assimilerait à une fermeture du marché et deviendrait une entrave à la concurrence.

Dans un but de simplification des formalités administratives réclamées à l'occasion de chaque soumissionnement, il est proposé que les prestataires qui seraient labellisés OPQF ou certifiés ISO 9001 ou NF soient exemptés de fournir aux commanditaires publics les documents administratifs - incluant les comptes rendus financiers et comptables généraux - les concernant dès lors que ceux-ci auraient été produits pour l'année en cours auprès de ces organismes et que ceux-ci seraient réputés conformes aux critères imposés par les pouvoirs publics. Cette procédure administrative s'effectuerait au niveau de la région.

4 – Les modalités de la commande publique

(9) Adapter la tarification

La tarification doit évoluer sur plusieurs points :

- D'une part, l'objectif de vouloir développer des prestations de service de qualité doit s'accompagner de la prise en compte dans la tarification des investissements concernant notamment la formation continue des formateurs et l'ingénierie des prestations ;
- D'autre part, des tarifications adaptées à chaque type de prestation mise en œuvre doivent être créées. Si la tarification à l'heure stagiaire reste adaptée pour les stages collectifs de formation parfaitement identifiés, elle ne l'est pas pour les prestations individualisées - prestations d'accompagnement social, suivi des tuteurs... - comme pour les formules de formations dispensées en situation de travail qui accompagneront de plus en plus les parcours personnalisés. Des forfaits à la personne ou au groupe devraient être retenus.

Par ailleurs, le critère du moins disant doit dans ces domaines être écarté au profit d'une analyse multicritère dont des critères de qualité. Dans cette perspective, différentes initiatives pourraient être prises :

- Que l'Etat crée un « observatoire des coûts et de la qualité de la formation » chargé notamment de comparer les prix des prestations de la formation professionnelle continue.
- Que les prix, lorsqu'ils sont définis par les commanditaires publics fassent l'objet d'une négociation avec les représentants de la profession de façon à aboutir à des prix réalistes au regard de la qualité attendue des prestations.

(10) Renforcer l'instruction des dossiers

Si les commanditaires publics doivent s'entourer des compétences techniques nécessaires à la bonne instruction des réponses aux appels à projet, il est proposé que les organismes publics qui peuvent intervenir, tel l'AFPA, ne soient pas en même temps candidat sur ces projets. Les conditions dans lesquelles ces organismes sont appelés à intervenir dans les procédures d'instruction devraient faire l'objet d'une charte rendue publique.

(11) Compléter les conventions publiques de prestations

Les conventions publiques doivent décrire les différentes prestations qui font l'objet de la commande et les rémunérations qui y sont liées. Afin de tenir compte des délais d'entrée dans les dispositifs de formation ou dans l'emploi, les validations intermédiaires et la gestion des périodes d'attente devraient également y figurer.

Pour une partie de la commande publique, les appels à projet pourraient porter sur des conventions pluriannuelles (3 ans) avec des lettres de commande complémentaires plus précises, au fur et à mesure, devraient être proposées. Ainsi serait concilier une durée de la relation contractuelle, sans laquelle les organismes ne peuvent pas conduire une politique d'investissement dans les méthodes et la formation de leur personnel, avec une remise en concurrence régulière. La durée de trois ans permettrait également d'assurer la dernière année une évaluation approfondie des résultats atteints.

Dans le cas de convention portant sur la constitution de « plate- formes d'insertion et de formation », si le principe d'une convention unique passée avec le chef de file - qui est de fait le signataire de la convention - est acceptable, celle-ci doit clairement préciser les noms des autres prestataires et les responsabilités qui incombent à chacun ainsi que les conditions de rétribution de chacun.

Enfin, les conventions devraient prévoir les responsabilités de chaque partie : échéancier de paiement et intérêts moratoires à verser en cas de retard de paiement, pénalités et remboursement éventuel en cas de non-exécution des prestations.

(12) Enrichir l'évaluation

L'évaluation des résultats obtenus grâce à la commande publique doit prendre deux formes :

- L'évaluation de l'exécution de la convention : les critères d'évaluation des conventions individuelles doivent être définis précisément dans le cahier des charges.

- L'évaluation de la commande publique elle-même : les dispositifs et les procédures mises en œuvre au plan territorial doivent être régulièrement évalués au regard des objectifs poursuivis. Cette évaluation pourrait être confiée à une mission qui regrouperait la DGEFP, la DARES et l'IGAS... Elle porterait sur la commande publique de l'Etat mais pourrait être proposée aux Conseils régionaux. Les résultats de ces évaluations seraient transmis aux différents commanditaires publics de la région concernée et au comité de coordination des programmes régionaux.

Chapitre 4

LES NOUVELLES MODALITES DE FORMATION

Rapport du groupe de travail présidé par Monsieur René Tijou

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL CONSACRE AUX NOUVELLES MODALITES DE FORMATION

Vers un nouveau modèle économique

Mutation historique, changement de paradigme, émergence d'une nouvelle économie de la formation, constitution d'un nouveau marché mondial de la connaissance, tels sont les termes employés par les participants du groupe de travail pour qualifier la situation actuelle du secteur et les enjeux auxquels il se trouve confronté.

Les enjeux économiques que représentent désormais les compétences au sein des entreprises, l'enjeu sociétal de l'accès à la connaissance ("la société cognitive") transforment la demande et le contexte de production de la formation. **Nous sommes dans une situation d'urgence.** A l'âge d'Internet, nous nous trouvons confrontés à un rythme d'évolution technologique jamais atteint jusqu'à présent. Le rythme traditionnellement lent du changement des organisations et des cultures est complètement dépassé.

Cela oblige à inventer de nouvelles pratiques dans le domaine de la formation des adultes. Cet effort d'invention concerne tant la dimension technique et pédagogique des apprentissages que les dimensions politique ou législative qui structurent aujourd'hui le secteur.

On n'apprend plus aujourd'hui de la même façon. Les formes classiques d'enseignement ont vécu. L'objet de l'apprentissage s'est considérablement élargi. Les technologies de l'information et de la communication apparaissent incontournables, à la fois comme objets et comme supports ou moyens d'apprentissage. L'organisation canonique basée sur les fameuses trois unités (de lieu, de temps, d'action) éclate en une combinatoire de situations d'apprentissage.

C'est dire que les modalités de formation sont totalement à repenser. Il convient désormais de chercher à conjuguer la flexibilité de l'offre (individualisation, personnalisation, juste ce qu'il faut - juste à temps...), son ouverture (élargir l'accès au plus grand nombre), l'articulation avec la situation de travail (entreprise apprenante), les contraintes de lieu (formation à distance), en s'appuyant sur les opportunités croissantes proposées par les technologies.

Une telle transformation touche toutes les dimensions de la formation, pédagogique, technologique et économique. Elle ne peut être réellement productive qu'en prenant en compte avec un égal souci ces trois dimensions, évitant ainsi les dérives souvent observées de réponses orientées vers le tout pédagogique (l'ingénierie et la médiation), le tout technologique (les logiciels et les réseaux) ou le tout économique (la relation coût efficacité).

Les retombées des technologies de l'information et de la communication sont certes encore marginales sur le champ de la formation mais il est évident que celles-ci constituent un élément radical de transformation de la capitalisation et du transfert du savoir non pas seulement du fait de leur potentiel technique mais aussi des évolutions organisationnelles et culturelles qu'elles génèrent. Alors que l'audiovisuel dans les années 1970 avait très vite été réduit à un rôle d'auxiliaire de la formation, il s'agit bien cette fois de repenser la formation et son architecture générale dans le cadre plus large de la nouvelle économie.

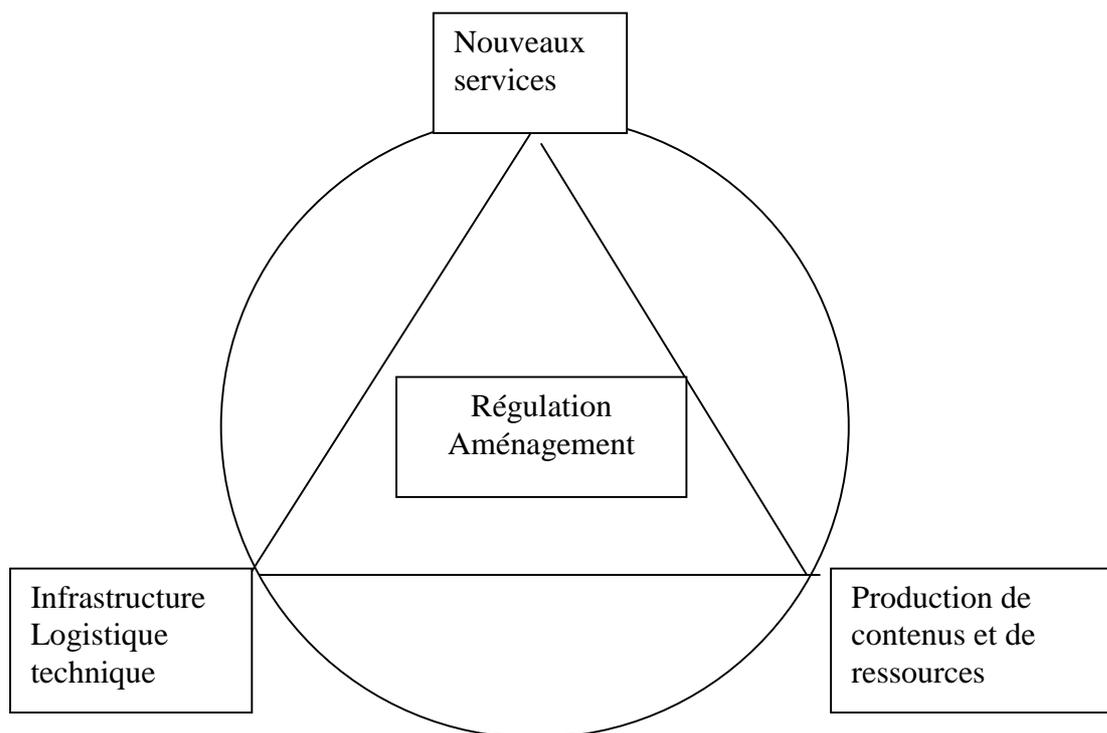
A l'échelle du secteur, le changement profond du modèle économique qui fondait jusqu'à présent la formation professionnelle continue transforme les règles du jeu. Il bouleverse le rôle respectif des acteurs à l'intérieur du système et leurs modes ou formes d'intervention, qu'il s'agisse des prestataires de formation, des acteurs nouveaux qui émergent (éditeurs, opérateurs de télécommunication, producteurs de logiciels...), des entreprises, des organismes paritaires ou des représentants de la puissance publique (Etat et Collectivités territoriales).

L'intervention publique doit donc intégrer les caractéristiques de ce nouveau modèle et chercher à combiner son action avec celles des autres acteurs afin d'en maximiser l'impact. Pour ce faire, il convient de proposer une représentation commune, un schéma dynamique de la situation, qui puisse être partagé par un maximum d'acteurs. Seule une représentation claire des mouvements en cours permettra de construire des approches de la question qui soient synchronisées et aussi complémentaires que possible.

La réflexion conduite par le groupe de travail a mis en évidence une recomposition du paysage de la formation professionnelle, orientée autour de **quatre pôles principaux**. A chacun de ces pôles peuvent être associés différentes fonctions, différentes catégories d'acteurs, ainsi que leurs champs d'action en termes de produits ou de services :

- **un pôle de nouveaux services** en direction des différents publics (rendre la formation accessible à un plus grand nombre),
- **un pôle de production de contenus et de ressources** recherchant les économies d'échelle,
- **un pôle de construction des infrastructures et de la logistique technique** indispensable à un usage rationnel des TIC,
- **un pôle de régulation et d'aménagement**, garantissant la meilleure synergie entre les acteurs, occupant une place centrale par rapport aux trois pôles précédents.

Ces pôles peuvent être schématisés sous la forme géométrique structurée suivante :



1 - La construction de nouveaux services

Il s'agit là de développer une prestation de services, dépassant largement la pure prestation de formation, afin de répondre à la fois de la demande sociale croissante, aux exigences des entreprises en matière de compétences, au souci de développement économique des collectivités en charge des territoires. Ce pôle est celui du « terrain » où la prestation, le service doit rencontrer son public, client final de la formation.

Pratiquement cela se traduit par le **développement de services nouveaux** adaptés à la demande (dimension d'individualisation ou de personnalisation de l'offre), facilement accessibles (proximité géographique et accessibilité technique) qui combinent l'ensemble de la gamme de prestations composant une démarche de formation (au sens d'éducation permanente et/ou professionnalisation) : accueil, orientation et éducation aux choix, formation, validation...

Cela signifie **promouvoir des lieux ouverts**, sur une base partenariale, où les publics puissent bénéficier des services et des ressources (contenus et supports) désormais autorisés par les technologies de l'information et de la communication, ainsi que de la médiation et de l'accompagnement nécessaires. Il ne s'agit pas ici de proposer une offre de formation purement en ligne en direction de publics au pire passivement consommateurs. Il ne s'agit pas non plus de diffuser systématiquement des contenus requérant, automatiquement en quelque sorte, une démarche d'autodidaxie. Apprendre seul, par soi-même devant un livre ou un écran reste parfaitement honorable et évidemment fondamental. Mais une telle démarche personnelle n'épuise pas la notion de formation, qui consiste pour l'essentiel à développer une ingénierie et des formes d'accompagnement nécessairement complexes, permettant de placer

les apprenants en position d'acteurs de leur formation **dans une relation contractuelle avec les prestataires et/ou les prescripteurs.**

Rendre les apprenants acteurs, **promouvoir une logique de contrat**, placer la personne au centre du processus de formation, développer les formes d'accompagnement et de médiation adaptées, tout cela ne prend sens que dans une perspective de développement de l'autonomie des apprenants, de passage d'une pédagogie de la transmission à une pédagogie de l'appropriation, condition essentielle de pertinence de la formation (atteinte des objectifs de compétence et de performance).

Le développement de ces nouveaux services, non seulement s'appuie nécessairement sur des partenariats, mais implique également **un métissage des acteurs et de leurs actions** de développement à tous les niveaux du territoire, qu'il s'agisse des acteurs économiques, des acteurs culturels, des acteurs de la formation, etc. Un tel métissage, facteur de relation entre l'individu et le collectif, le projet individuel et l'espace local intervient de façon déterminante dans le développement social et économique du territoire.

L'intégration de la dimension culturelle dans la formation renvoie à deux types de questions. D'une part la formation tout au long de la vie conduit nécessairement à un changement de représentations, du travail, de l'entreprise, du savoir et de la compétence, de la situation propre de l'individu, questions culturelles s'il en est. D'autre part, l'évolution des dispositifs de formation et des dispositifs culturels vers ce métissage doit procéder d'un double mouvement d'ouverture, conduisant symétriquement à intégrer les objectifs culturels dans la formation, et les objectifs de formation dans les approches culturelles.

Le soutien par des politiques appropriées d'un tel développement suppose d'apporter des réponses aux questions suivantes.

La question de **l'information** : il s'agit de rendre le plus lisible possible aux yeux du grand public à la fois l'information sur l'offre de formation, sur les modalités d'organisation et de validation. Elle passe à la fois par le regroupement au plan local des acteurs concernés par l'information du public et une mise en commun des services proposés et par une utilisation des nouvelles technologies.

La question de **la qualité de la prestation et celle connexe de la professionnalisation** des acteurs : elle renvoie à la construction de partenariats opérationnels avec des offreurs de service de formation, aux compétences de ces derniers quant à une approche privilégiant l'individualisation, l'usage et l'appui des technologies et les formes d'accompagnement appropriées.

La question du **financement de la prestation** : elle passe probablement pour une part majeure par une logique de tiers payant (collectivité territoriale, Etat...), mais aussi pour partie par l'achat de formation directement par les individus.

En résumé, élargir l'accès suppose, à la fois, d'organiser l'information et la communication en direction du grand public, de structurer les lieux de formation dans une logique d'ouverture et de relation et de permettre la solvabilité du service.

2 - La production de contenus et de ressources

Le second pôle du schéma, représenté par la production de ressources pédagogiques et de contenus de formation est également complètement transformé par le changement de modèle économique. Aujourd'hui, la diversité des modèles en fonctionnement (téléenseignement, centres de ressources, organisations mixant des situations d'apprentissage...) ne permet pas de dégager un modèle unique de production de contenus et de ressources pédagogiques. Par ailleurs, il y a probablement lieu de distinguer ces contenus en fonction des objectifs et contextes de formation, par exemple : contenus purement métier et donc très spécifiques, contenus "interprofessionnels" relativement récurrents, ou contenus génériques. De telles typologies renvoient nécessairement à des modèles de production sensiblement différents.

Toutefois un certain nombre de contraintes semblent s'imposer à toutes les situations. Jusqu'à présent envisagée, le plus souvent à l'échelle artisanale, par des éditeurs ou par des organismes de formation, la production de ressources ou de contenus de formation passe désormais par un **changement d'échelle**. Cette production, (terme à entendre au sens cinématographique du terme) fait appel à de nouveaux métiers, et ce, dans des conditions de plus en plus proches d'une **production industrielle**. Elle doit s'appuyer sur un potentiel de recherche et de développement appuyé sur les données issues notamment des travaux universitaires en sciences humaines, établissant ainsi institutionnellement un chaînage entre l'industrie de production de ressources, l'Université et la recherche.

Une telle évolution ne peut s'opérer que sur la **base d'alliances « industrielles » ou consortiums** comparables à celles que l'on trouve dans des secteurs d'activité connexes à la formation (communication, commerce électronique par exemple). De telles alliances doivent intégrer la dimension internationale de l'enjeu, notamment par la constitution d'une production multilingue, ce qui nécessite une adaptation culturelle d'importance et interroge la dimension européenne d'une telle production. Apparaissent en effet aujourd'hui sur le marché d'énormes consortiums constitués par les Universités (américaines le plus souvent) drainant des mises de fonds considérables et susceptibles très vite de proposer une offre en français.

Enfin, la mise en place de ce type de production requiert à la fois des professionnels nouveaux et la formation des professionnels actuels afin de faire évoluer leurs compétences. De nouveaux métiers exigeant des compétences nouvelles apparaissent. Déjà certains relèvent de la pénurie (exemple des ingénieurs réseaux).

A ce stade, il y a donc une complémentarité à construire entre une offre de base adaptée localement inscrite dans une facilitation de l'accès (premier pôle) et la création de ressources à échelle industrielle (second pôle).

La multiplicité des acteurs engagés, la légitimité partagée de l'Etat et des Régions en matière de formation conduisent à rechercher la meilleure complémentarité (ou subsidiarité) entre les différents niveaux territoriaux (local, régional, national...). Elles exigent à la fois une homothétie des démarches et des partenariats systématiques si l'on veut résoudre des problèmes tels que l'interopérabilité des outils (faire en sorte qu'un système développé à tel endroit soit compatible avec tel autre), la normalisation de la production, la construction d'un label public, et ainsi éviter le développement d'initiatives dispersées et hermétiques les unes aux autres.

Les acteurs potentiels de ce pôle de production de ressources pédagogiques relèvent a priori davantage du secteur de l'édition et des médias que de celui de la formation. Il s'agit en effet de mettre en œuvre d'autres métiers, appuyés sur des investissements financiers hors de portée des organismes de formation aujourd'hui. Cela dit, les alliances entre ces deux secteurs restent évidemment nécessaires et doivent être encouragées.

3 - L'infrastructure et la logistique

De la même façon, l'usage massif des technologies de l'information et de la communication en formation requiert la mise en œuvre et la maîtrise de moyens et d'outils techniques (plates-formes logicielles, réseaux de communication notamment) et donc de moyens financiers difficiles à réunir par des organisations de formation prises isolément.

Là encore il apparaît difficile d'anticiper très précisément les caractéristiques, la configuration et l'ampleur de ces outils et moyens d'information et de communication au service de la formation. Quelques observations générales s'imposent toutefois.

Comme pour la production de contenus et de ressources pédagogiques, la constitution de partenariats et d'alliances s'impose entre les organismes de formation et les détenteurs ou producteurs de ces outils et de ces réseaux (industriels de l'informatique, des réseaux, des médias). Selon les situations et les ambitions, ils pourraient prendre la forme de partage, de location, de conception partagée...

La lisibilité réciproque de l'offre et de la demande est tout aussi nécessaire. Aujourd'hui les acteurs, issus de mondes différents (l'industrie d'un côté, la formation de l'autre) constatent que l'espace de marché se caractérise surtout par une grande dispersion. Par ailleurs, la faible maturité du marché (des produits apparaissent puis disparaissent très vite), son internationalisation difficile à réellement apprécier, la pression médiatique sur la base de chiffres et de prévisions incontrôlables ne favorisent pas cette lisibilité. L'émergence d'espaces, du type « places de marché », où offre et demande pourraient s'exprimer et se rencontrer, constituerait un facteur facilitateur évident dans la constitution d'alliances et de partenariats.

4 - La régulation, la coordination et l'aménagement

Pour être efficace, un tel modèle suppose l'existence **d'un pôle de régulation, de coordination et d'aménagement**, garantissant la meilleure synergie entre les acteurs.

L'Etat, dans son rôle de **régulateur**, favoriserait l'engagement du plus grand nombre dans la formation, en donnant une « légitimité » aux formations ouvertes dans le paysage de la formation professionnelle. L'impact des initiatives prises au sein de chaque pôle d'actions dépend très étroitement de sa synchronisation avec les autres, d'où l'importance de la fonction de **coordination**. Des éléments d'aménagement (par analogie avec la notion d'**aménagement** du territoire) doivent encourager, faciliter, renforcer, sécuriser les initiatives qu'elles relèvent

d'une logique d'intérêt privé ou d'une logique d'intérêt public. Cette quatrième fonction est donc transversale aux trois autres, et occupe une fonction centrale et stratégique.

Ainsi par exemple, il n'y a pas de politique de service de proximité sans ressources produites à une échelle industrielle. Réciproquement, la distribution de ces ressources ne peut se faire sans la présence de lieux de proximité se trouvant au contact du public. Par ailleurs, une telle distribution de ressources suppose de disposer de réseaux de communication fiables. Plutôt que de laisser chaque pôle se réguler tout seul, ou de laisser agir les seules logiques de marché, il convient de rechercher un système permettant une régulation d'ensemble.

Compte tenu de la diversité des acteurs concernés (collectivités locales, OPCA, entreprises, organismes de formation, opérateurs des multimédias et des télécommunications, etc.) il apparaît essentiel que l'Etat s'investisse plus avant – ce qui n'est pas encore tout à fait le cas actuellement – dans cette fonction de régulation, d'aménagement et de coordination afin de faciliter la mutation du secteur vers ce nouveau modèle économique

Certains aspects relèvent de la stricte responsabilité de l'Etat, en particulier les interventions dans le domaine législatif et réglementaire, d'autres aspects de ces fonctions, telles les fonctions d'animation, d'incitation, d'accompagnement, de promotion constituent des champs de compétence partagée avec les collectivités locales, les partenaires sociaux, les OPCA, les organismes de branche, les entreprises.

Quatorze recommandations pour une intervention publique adaptée

Face à l'enjeu représenté par la constitution progressive de cette nouvelle économie de la formation, un certain nombre d'initiatives relevant principalement de la responsabilité des pouvoirs publics pourraient être lancées. Elles concernent les différents pôles évoqués précédemment : soutien et accompagnement de l'offre de nouveaux services, soutien à la production de ressources, et soutien à l'infrastructure, régulation et aménagement.

De nombreuses attentes ont été formulées quant à la nécessaire évolution du cadre législatif et réglementaire. Mais si l'intervention de l'Etat est attendue à ce niveau, elle ne l'est pas moins dans des domaines plus qualitatifs d'encouragement, de promotion et de soutien et selon des modalités « à inventer » dès lors que ce type d'intervention sort du champ de la prescription au profit d'une action de co-développement.

Ainsi, les interventions et initiatives de l'Etat peuvent être ordonnées **selon trois grandes catégories** : ce que peut faire l'Etat en tant que **régulateur**, en particulier sur les champs réglementaires et législatifs ; ce qu'il peut faire en tant qu'**aménageur** et coordonnateur ; enfin ce qu'il peut initier et mettre en œuvre en tant qu'**acheteur de formation**.

1 - L'Etat régulateur

Le premier axe d'initiative de l'Etat en la matière concerne l'évolution de la loi et de la réglementation. Il ne s'agit pas tant de légiférer que d'alléger le dispositif réglementaire et

juridique existant, de l'aménager afin de sécuriser les acteurs et de faciliter tant les développements que les usages des nouvelles modalités de formation. Il s'agit aussi de s'attaquer à l'incohérence des textes en la matière, en particulier les textes relatifs au droit de l'enseignement privé, le droit de la formation continue, le droit de la consommation et le droit français et européen de la concurrence. Un droit positif en matière de nouvelles modalités de formation apparaît indispensable, permettant de sortir d'une logique de dérogation.

Adapter au contexte actuel de la formation d'adultes des textes centrés sur le seul champ scolaire, mettre en évidence la notion de contrat, résoudre les questions spécifiques posées par les formations en alternance, utiliser une autre méthode d'évaluation des temps de formation, tels sont les points principaux abordés par les recommandations qui suivent.

(1) Limiter le champ d'application de la Loi du 12 juillet 1971, relative à l'enseignement privé à distance, aux seules personnes qui suivent, en qualité d'élèves ou d'étudiants, un enseignement à distance dans un établissement privé d'éducation, préparant à des titres et diplômes délivrés par l'Etat.

Les modifications de cette Loi visent à ce que l'activité « d'enseignement ouvert et à distance » proposée par les établissements publics d'enseignement à des élèves ou à des étudiants soit encadrée par des dispositions juridiques internes au droit de l'éducation. L'activité de « formation ouverte et à distance » proposée aux publics non scolarisés par ces mêmes établissements sera régie, comme c'est le cas actuellement, par le Livre IX du Code du Travail.

En ce qui concerne les établissements privés d'enseignement à distance, il est proposé que leur activité soit régie par le droit de la formation continue, dès lors que le public concerné n'est plus un public scolarisé. Pour les jeunes scolarisés, un contrôle pédagogique interne du ministère de l'Education nationale serait maintenu.

(2) Harmoniser la réglementation du contrat d'enseignement à distance et de formation et du contrat de vente par correspondance (code de la consommation) ainsi que les dispositions relatives à la publicité et au démarchage.

Il s'agit d'une part, de réexaminer les dispositions de l'article L 920-13 du Code du travail à la lumière des récents développements des services à distance, en particulier les formations en ligne, d'autre part les dispositions des articles 8 et 9 de la Loi sur l'enseignement à distance et l'article L 920-13 du Livre IX du Code travail.

(3) Elargir la définition de l'action de formation (articles L 900-2 et R 950-4 du Code du Travail) et y intégrer la notion de contrat

Il s'agit de modifier la typologie de l'article L 900-2 de manière à intégrer l'amont et l'aval de l'action de formation (en particulier les activités d'ingénierie de formation et les activités de reconnaissance et de validation des acquis).

Cet article présente actuellement une typologie des actions entrant dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle. Cette typologie est exprimée en termes d'actions de formation (à cette typologie a été ajoutée postérieurement le

bilan de compétences alors qu'il ne s'agit pas en tant que tel d'une action de formation). La nouvelle rédaction viserait à définir une typologie nouvelle intégrant l'ensemble des activités conditionnant l'action de formation.

La modification de l'article R 950- 4 qui définit les actions de formation imputables au titre de l'obligation de dépense des entreprises, va dans le même sens en rendant éligible la prestation formation dans sa globalité (y compris le coût de l'ingénierie préalable). Le groupe propose d'introduire une notion nouvelle dans cette définition, qui est la notion **de contrat négocié** (entre deux ou trois acteurs selon les situations : le bénéficiaire, l'organisme qui réalise la formation, le commanditaire).

Cette définition n'étant applicable à l'heure actuelle qu'au contexte de l'entreprise et de l'imputabilité, il est proposé de l'élever au niveau législatif afin qu'elle puisse s'appliquer à toutes les situations de formation.

(4) Mettre en œuvre de nouvelles dispositions législatives et réglementaires afin de faciliter la mise en œuvre des FOAD dans le cadre des formations en alternance d'une part, de l'apprentissage d'autre part.

Une étude précise des difficultés rencontrées sur ces champs de formation pourrait être diligentée, dont les résultats serviraient en particulier à initier un débat avec les partenaires sociaux sur ces questions visant une plus grande ouverture du cadre législatif

Au plan des principes, il s'agirait de mettre l'accent sur la qualité de l'accompagnement et de la médiation dans le cadre des dispositifs FOAD, en compensation de la garantie formelle de la présence sur le lieu de formation.

Concernant l'apprentissage, il s'agit de prendre acte de la volonté des principales institutions concernées par l'apprentissage (Etat, conseils régionaux, chambres consulaires, organisations professionnelles, entreprises, CFA, etc.) pour mettre en place les conditions législatives et réglementaires permettant de favoriser très largement l'usage des TIC en formation en apprentissage, en centre et en entreprise.

(5) Modifier les dispositions du code du travail afin de permettre la prise en compte d'une évaluation forfaitaire des temps de formation dans le cadre d'une formation ouverte et à distance.

La forfaitisation est en cohérence avec les aménagements apportés par le législateur en 1995, lors de la prise en compte des FOAD en matière de rémunération. Elle est également appliquée dans le cadre des conventions FNE et dans plusieurs régions. Elle permet de présenter le coût d'un dispositif intégrant les différentes fonctions ou dimensions de la prestation fournie (ingénierie en amont, outils, ...). Le contrôle s'opère alors sur le caractère « raisonnable » ou non du forfait présenté et des éléments qui le présentent.

(6) S'appuyer sur les dispositions de la nouvelle Loi sur la signature électronique pour l'appliquer à des environnements formation.

Ces dispositions pourraient s'appliquer en particulier dans les cas où se pose la question de la preuve. Par exemple : cette signature pourrait sous certaines conditions se substituer au regroupement des stagiaires, quand ce dernier n'est pas justifié par des motifs strictement pédagogiques.

(7) Faciliter l'intervention des OPCA sur le champ du développement des FOAD

Le principe de séparation entre la collecte et la formation limite la capacité d'intervention des organismes mutualisateurs.

Deux modifications pourraient jouer un rôle déterminant dans le développement de nouvelles modalités de formation : la possibilité de préfinancer des dispositifs en amont de l'action de formation, et corrélativement de financer des activités de recherche et de développement indispensables à la mise en place de systèmes nouveaux. Cette évolution concernerait par exemple le R 964-4, article du Code du travail précisant à quoi peuvent être affectées les ressources des OPCA. Un des effets attendus de cette mesure réside dans le renforcement des capacités de formation dans les PME et les TPE.

2 - L'Etat aménageur

Au-delà du domaine réglementaire et législatif, favoriser le développement des nouvelles modalités de formation suppose de prendre un certain nombre d'initiatives significatives. Elles ont pour objet, à fois d'éviter l'éparpillement des initiatives et de renforcer la cohérence des acteurs et des actions qu'ils entreprennent.

Le développement de ce nouveau modèle économique de production de la formation contraint les pouvoirs publics à jouer des rôles nouveaux visant à faciliter l'émergence et le développement de cette nouvelle économie de l'offre de services.

(8) Favoriser la complémentarité entre les niveaux territoriaux par la constitution d'un label et la mise en œuvre d'une place de marché

Le niveau régional est essentiel pour gérer la dimension accès à la formation, individualisation et accompagnement de l'offre. Le niveau national, entendu comme supra régional, c'est-à-dire permettant aux acteurs régionaux et nationaux de s'associer dans une réflexion commune débouchant sur des décisions communes, reste pertinent pour le choix des normes, la mise en visibilité des supports technologiques (exemple des plates-formes).

Deux objets pourraient donner matière à réflexion en ce sens : la constitution d'un **label public** et la mise en œuvre d'"**une place de marché**".

La quantité et la diversité de l'offre de produits et ressources pédagogiques (en ligne ou non) risquent de constituer le problème majeur auquel risquent de se trouver confrontés tant les prescripteurs que les publics finaux. Face à l'inondation d'informations représentée par cette offre et à la pression commerciale concomitante, comment s'y retrouver, faire le tri entre les choses pertinentes et celles qui ne le sont pas ? La constitution d'un label public qualifiant ces ressources, permettant à l'acheteur d'effectuer un premier tri, lui apportant une vraie aide à la

décision, constituerait un vrai facteur de développement dans l'usage de ces nouvelles modalités de formation.

Toujours au chapitre de la relation entre l'offre et la demande, les pouvoirs publics pourraient jouer un rôle dans la mise en œuvre d'une "place de marché", lieu de rencontre entre offreurs et demandeurs, permettant d'accroître la lisibilité réciproque de l'offre et de la demande et donc de favoriser les relations qu'elles soient commerciales ou de coopération. La diversité des acteurs, l'apparition de nouveaux entrants, l'évolution prévisible des métiers des uns et des autres risquent en effet de rendre encore un peu plus opaque une espace où les acteurs estiment qu'il est déjà très difficile de s'orienter. L'implication des pouvoirs publics dans un tel espace lui apporterait une légitimité et équilibrer le jeu d'acteurs ayant des poids économiques très différents.

(9) Favoriser la professionnalisation des acteurs

La rupture du modèle économique, technique et pédagogique qui prévalait jusqu'à présent dans le monde de la formation laisse présager des bouleversements très importants sur les organisations, et les métiers. Les compétences des professionnels vont s'en trouver affectées et transformées très profondément. Comme dans d'autres secteurs soumis à ce type de transformation, il apparaît nécessaire d'accompagner la formation des acteurs professionnels de la formation dans une logique d'adaptation et de développement de nouvelles compétences (évolution et changement de métiers).

Un engagement de développement de la formation à l'échelle de la branche de la formation professionnelle, décliné au plan régional, pourrait accélérer significativement les processus de changement en cours.

(10) Favoriser le développement d'une offre de produits et de services pour la formation professionnelle dans le cadre d'une industrie de la connaissance en émergence

Plusieurs initiatives pourraient ainsi soutenir la production de ressources et d'infrastructures : la création d'un fonds d'amorçage permettant le lancement, sur la base d'appels à projets, de quelques gros programmes de production de dispositifs et de ressources ; l'abondement d'un fonds de coproduction. ; la mise en place de nouvelles modalités de financement du type avances remboursables (sous conditions de succès).

(11) Promouvoir l'information massive du grand public

La formation tout au long de la vie suppose aussi de mobiliser les citoyens tant sur les enjeux que sur les opportunités. Certains pays européens ont ouvert la voie en ce sens avec succès. En ce sens, la promotion d'une information en direction du grand public concernant à la fois les enjeux de développement des compétences, de développement personnel, les possibilités ouvertes par le changement technologique et les nouvelles possibilités de formation, s'avère indispensable.

3 - L'Etat acheteur de formation

Du fait de la place très importante de la commande publique de formation, l'Etat peut, de sa seule initiative, peser d'une façon déterminante sur la transformation des pratiques de formation et l'émergence significative de nouvelles modalités de formation. Ainsi, parallèlement aux actions de type réglementaire, un certain nombre d'interventions pourraient être conduites afin de faire évoluer les pratiques relatives à la commande publique

(12) Aménager la commande publique

La réflexion sur la réalité des coûts et les problèmes posés par la définition d'unités de compte permettant de les mesurer (nécessaire abandon du principe de l'heure stagiaire) conduit à prendre en compte des coûts d'investissement matériel et immatériel dans le coût des prestations et à raisonner sur des coûts forfaitisés à l'échelle de l'opération financée (en corrélation avec la proposition (5)). Dans le même esprit, d'autres modes de financement que le mode de la subvention devraient être envisagées : prestation de service, avances remboursables...

(13) Sensibiliser et former les agents en charge de la commande publique

Les obstacles au développement de dispositifs de formation ouverts et flexibles tiennent en grande partie à la méconnaissance par les agents de la réalité des nouvelles modalités de formation ou à des conceptions erronées. L'acceptation de nouvelles modalités touchant tant à la gestion de la commande (mise en concurrence des opérateurs par exemple) que des dimensions pédagogiques, technologiques et financières de l'offre (gestion dans une logique de forfait par exemple) passe par une transformation des repères, représentations et critères de décision. Il apparaît donc souhaitable de sensibiliser largement ces derniers (dans le cadre de leur formation, par le biais de notes administratives appropriées, etc.).

(14) Développer l'accès au plus grand nombre

Sur la base des actions et dispositifs actuellement financés par les pouvoirs publics et par l'Etat en particulier, l'accessibilité au plus grand nombre pourrait être accrue par la constitution de points ou d'espaces locaux de formation. Ces lieux, structurés en réseau s'appuieraient sur des outils et des ressources mutualisés dans un souci de cohérence, d'interopérabilité et d'économie d'échelle. Ils s'appuieraient nécessairement sur la coopération d'acteurs et d'opérateurs locaux, et la conjugaison des initiatives et financements des pouvoirs publics (au niveau local, régional, national).

Les réseaux de formation relevant directement de la commande publique de l'Etat tels les centres AFPA ou le réseau des ateliers de pédagogie personnalisée (APP) pourraient constituer des outils privilégiés de l'action de l'Etat dans ce domaine. Les récentes décisions du gouvernement visant à réduire les risques de « fracture numérique » en particulier des publics demandeurs d'emploi, prises à l'occasion du Conseil interministériel de la Société de l'information (CISI) du 10 juillet 2000, vont d'ailleurs permettre d'éprouver en grandeur

réelle (plus de 1.2 M de personnes à former d'ici fin 2002) la capacité de mobilisation de ces réseaux.

Les nouveaux dispositifs cibleront principalement les publics prioritaires (demandeurs d'emploi, salariés faiblement qualifiés, etc.) ainsi que les PME/TPE, en particulier celles isolées en milieu rural, qui sont les plus éloignées des infrastructures de formation.

En conclusion

Les remarques et recommandations formulées par le groupe de travail consacré aux nouvelles modalités de formation relèvent d'analyses, perspectives et convictions très largement partagées par les différents participants. Cette observation nous paraît d'autant plus importante que la composition du groupe a été réalisée sur la base d'une représentation la plus large possible des acteurs de la formation, publics ou privés, prescripteurs, commanditaires, utilisateurs, prestataires voire acteurs en devenir (éditeurs, architecte de réseaux, distributeurs...).

Le concept de «nouvelles» modalités s'impose non pas tant par sa nouveauté que par l'implosion d'une pratique actuelle en décalage évident avec une réalité sociale et sociétale. Aujourd'hui, tout individu a la possibilité d'orienter son propre parcours d'entretien et de développement de compétences en fonction de son vécu et de ses attentes. Il peut organiser en conséquence la réalisation de ce parcours en fonction de ses disponibilités et contraintes, en particulier celles relevant de ses obligations professionnelles.

Il apparaît dans ce cadre que l'Etat, dans son rôle de régulateur, favoriserait l'engagement du plus grand nombre dans la formation en conférant un réel statut aux formations ouvertes, à parité avec celles délivrées sous forme de stages. C'est tout le sens à donner aux propositions concernant l'évolution du cadre législatif et réglementaire privilégiant la responsabilité négociée et contractualisée à l'obligation et au contrôle.

Le groupe de travail a par ailleurs mis un accent particulier sur les initiatives qui pourraient être engagées, sans délai et à moindre coût auprès des agents de l'Etat et des collectivités territoriales en charge de la commande publique, considérant que le volume et la nature des actions engagées au titre de celle-ci peuvent jouer un effet levier particulièrement important.

Enfin, et bien que cet aspect déborde de sa compétence, le groupe s'est prononcé sur l'intérêt que l'Etat prenne position dans le développement du e-business rapporté à la communication et à la formation. Il considère en effet que d'une part, c'est tout le marché de la formation qui est concerné et que la profession sera nécessairement affectée par de lourdes restructurations et que d'autre part, la concurrence est aujourd'hui très vive et déséquilibrée et qu'il y a un réel risque à ce que nous ne sachions pas tirer le meilleur bénéfice de notre expertise en matière de formation et d'éducation.

Chapitre 5

CONCLUSIONS

CONCLUSIONS

Au terme de leur travail, les trois groupes mis en place sur les thèmes de la qualité de la formation, de la commande publique et des nouvelles modalités de formation ont formulé les préconisations qui sont énoncées dans les chapitres précédents.

Ces propositions sont cohérentes avec l'analyse spécifique de chaque groupe et avec le développement de sa problématique propre. Les trois approches suivies portent un regard croisé sur un objet commun, celui de la professionnalisation de l'offre de formation, et plus globalement de la chaîne d'acteurs intervenant dans la construction de cette offre.

Mais le travail accompli conduit également à souligner que ces préconisations s'inscrivent dans une vision totalement renouvelée de la notion de formation, dans sa nature, dans ses usages et dans la définition des éléments sur lesquels une intervention de l'Etat, dans sa fonction de régulation du système de formation professionnelle, est nécessaire et attendue. Les modifications de l'organisation du travail et de la gestion des compétences, la coexistence paradoxale de difficultés de recrutement et de mécanismes d'exclusion, la montée en puissance des technologies de l'information et des réseaux dessinent un paysage nouveau. Ce paysage conjugue à la fois une dimension individuelle d'accès personnalisé aux connaissances, quand il faut et où il faut, et une dimension collective d'accompagnement, de maillage, de mise en réseaux. Il s'appuie sur le développement exponentiel des outils de la société de l'information, mais dépasse largement la simple appropriation de ces outils.

L'objet de ce dernier chapitre est de proposer des pistes pour construire cette vision renouvelée de la formation autour de trois idées fortes :

- La qualité doit être le régulateur du système de formation et, pour cela, l'intervention des pouvoirs publics doit privilégier la logique des contrats à celle des règles,
- L'individu qui se forme est au centre de la prestation de formation et il convient de traduire concrètement cette primauté dans les relations entre les acteurs,
- La prestation de formation s'inscrit dorénavant dans la globalité d'un service et sa construction, sa mise en œuvre et son évaluation doivent prendre en compte cette complexité.

1 – La qualité comme régulateur du système de formation

Le contrat entre la réglementation et la dérégulation

L'activité de formation professionnelle continue est encadrée par des règles multiples et le droit de la formation apparaît largement comme un droit « carrefour ». Il est principalement adossé au droit du travail, en raison notamment de son inscription en France dans l'histoire

plus générale des rapports sociaux au sein du monde du travail. Mais il emprunte également au droit de l'éducation comme le montrent, par exemple, les développements actuels de la formation à distance. De même, l'évolution de la formation vers une logique de prestation de service souligne aussi ses rapports avec le droit de la consommation. Enfin, le droit de la concurrence est désormais incontournable, tant au plan national qu'europpéen, pour les commanditaires comme pour les organismes de formation.

Cet ensemble de règles s'est construit de manière progressive, par strates et par accumulation de logiques évoluant en fonction des rôles dévolus à la formation au cours des dernières décennies (promotion, qualification, emploi, insertion...). A de nombreuses reprises, le législateur a cherché à adapter l'arsenal juridique pour prendre en compte ces évolutions, mais sans remise en cause de l'esprit initial de la loi de 1971.

La cohérence n'apparaît pas non plus toujours dans la hiérarchie des textes. Certains sujets, la publicité par exemple, font l'objet de dispositions manifestement trop détaillées dans la loi. D'autres, le conventionnement par exemple, s'appuient avant tout sur les dispositions de circulaires reposant sur des bases législatives très étroites. Pour d'autres enfin, la nature de la prestation par exemple, la cohérence entre le droit communautaire et le droit national reste obscure.

Face à cette situation, les acteurs du système de formation professionnelle connaissent souvent des blocages dans leur activité, se sentent dans l'incapacité d'agir ou bien dans une certaine insécurité juridique préjudiciable à l'innovation. Le marché de la formation, le choix du prestataire, l'établissement du prix apparaissent rigides même si, dans la pratique, les volontés de réglementer (habilitation, agrément par exemple) se sont révélées inapplicables à l'usage. Le développement d'une nouvelle économie de la formation conduit de nombreux organismes à réaliser des investissements dans le domaine des technologies et de la production de ressources éducatives pour lesquels le cadre juridique actuel ne donne pas la sécurité nécessaire.

Il n'est pas question d'en tirer la conclusion de la nécessité d'une dérégulation totale du système de formation professionnelle. Les enjeux du système de formation professionnelle, la nature même de la prestation fournie, la complexité du jeu des acteurs sont autant d'arguments qui militent en faveur d'un dispositif régulateur fondé sur la qualité de la prestation. La construction de ce dispositif régulateur repose sur la mise en avant d'une logique de contrat permettant de négocier les termes de cette qualité plutôt que sur une logique de règles visant à en définir le contenu. Deux applications concrètes de cette position de principe sur la nature de l'intervention de la puissance publique ont été développées dans le travail des groupes. La première est celle d'un contrat entre la personne en formation, le commanditaire et l'organisme de formation. La seconde est de faire reposer la question de l'accès des organismes de formation au marché sur des procédures professionnelles (« contrat de confiance ») plutôt que sur des règles administratives.

L'obligation de l'évaluation comme garantie de la qualité

Il est facile d'observer un paradoxe entre la forte demande d'évaluation en matière de formation et la relative rareté des pratiques.

La formation professionnelle s'est fortement développée, tant dans le domaine de la formation en entreprise qu'en soutien des politiques d'emploi et d'insertion. Ses modalités d'organisation ont évolué, le jeu des acteurs s'est complexifié, les masses financières en cause se sont considérablement accrues. De ce fait, les demandes d'évaluation se multiplient sous différentes formes. Les prescripteurs souhaitent éclairer l'efficacité des actions, c'est-à-dire le rapport entre les objectifs visés et les résultats atteints. Les gestionnaires des dispositifs sont préoccupés de l'efficacité de leur action, c'est-à-dire de la mesure des relations entre les moyens mis en œuvre et les résultats. Sans parler des acheteurs soucieux d'évaluer a priori la pertinence des offres par rapport à leur demande ou des organismes de formation eux-mêmes intéressés à l'évaluation de leur action dans un double souci de management interne et de marketing.

Mais, par ailleurs, les pratiques réelles d'évaluation sont rares et, lorsqu'elles se déroulent, le résultat en est souvent décevant et engendre incertitude et scepticisme. Incertitude sur l'objet même de l'évaluation : satisfaction des personnes en formation, acquis de la formation, transfert sur la situation de travail, transformations individuelles ou collectives attendues. Scepticisme sur la pertinence des outils utilisés : certification des acquis, enquête de satisfaction, mesure de l'effet global, mesures des coûts.

Dès lors, il apparaît que l'obligation d'évaluation constituerait un élément clé de la garantie de la qualité, et donc de la régulation du système. Il conviendrait bien sûr d'en prévoir les outils. L'évaluation doit viser en premier lieu les procédures et les dispositifs mis en place. Il importe en effet de s'assurer régulièrement que ceux-ci permettent d'atteindre dans les meilleures conditions et les moindres coûts les objectifs que s'assignent les commanditaires. L'évaluation de l'efficacité est indissociable de la notion de contrat individuel telle qu'elle a été évoquée ci-dessus. L'évaluation de l'efficacité serait facilitée par la mise en place d'un observatoire des coûts, notamment dans le domaine de l'intervention publique : cet observatoire, auquel il serait nécessaire de chercher à associer l'ensemble des commanditaires publics et des organismes mutualisateurs, pourrait fonctionner comme une banque de données enregistrant a posteriori les différentes actions commanditées avec leurs caractéristiques et avec les composantes de leur coût. Il constituerait, grâce aux technologies de l'information, un outil partagé dans sa constitution et son utilisation par l'ensemble des commanditaires publics.

2 – L'individu comme élément central du système de formation

La création d'un contrat individuel

La relation entre les acteurs dans la prestation de formation est souvent représentée par la figure d'un triangle dont les sommets sont le commanditaire, le prestataire et le bénéficiaire. Cette représentation donne une idée trompeuse de la réalité.

La notion de commanditaire recouvre souvent une réalité complexe. Dans le cas de la formation en entreprise, les modes d'élaboration des plans de formation et l'intervention des organismes mutualisateurs constituent un jeu d'acteurs complexe. Pour la formation des demandeurs d'emploi, les fonctions de financement, voire de cofinancement, et de prescription font intervenir le plus souvent des intervenants multiples. Par ailleurs, pour la

formation des demandeurs d'emploi, l'image du triangle masque le rôle de l'employeur, pourtant essentiel dès lors que l'objectif de la formation est la réinsertion. Les entreprises ont été jusqu'ici assez peu impliquées dans la démarche de formation des demandeurs d'emploi alors même que l'objectif d'insertion dans l'emploi est devenu une priorité, voire un critère d'évaluation de la formation. Les offres d'emploi potentielles, qui permettent de planifier les stages, restent souvent appréhendées à travers les données statistiques et non par une construction commune de parcours avec les entreprises.

L'évolution des modalités de formation complexifie également la notion de prestataire. De nombreuses actions mettent en jeu des partenariats d'organismes (plate formes) dont les responsabilités s'enchevêtrent. Par ailleurs, le recours aux TIC conduit à la mobilisation sur une même action d'intervenants de nature différente : prestataires de services d'accompagnement, producteurs de ressources, fournisseurs d'infrastructures.

Le bénéficiaire, quant à lui, ne joue pas un rôle de même nature que ceux des commanditaires et des prestataires, contrairement à ce que suggère l'image symétrique du triangle. S'il est possible d'imaginer un contrôle de la participation à une action de formation, la réalité du développement de la compétence suppose une adhésion de l'individu. Sans adhésion et sans projet personnel, il ne saurait-y avoir ni acquisition de connaissances ni a fortiori de mobilisation de ces connaissances dans la pratique professionnelle. C'est en ce sens qu'il est légitime de dire que la personne en formation est au centre du dispositif.

Les relations entre le commanditaire, le prestataire et le bénéficiaire, représentées par les côtés du triangle n'ont pas toutes la même réalité. L'attention est souvent portée sur les relations entre le commanditaire et le prestataire, matérialisées par la convention de formation et éclairées par les pratiques d'achat et les démarches qualité, telles qu'elles sont actuellement mises en œuvre. La relation entre le commanditaire et le bénéficiaire est formalisée pour le salarié par le contrat de travail, et pour le demandeur d'emploi par les termes de l'accord le plus souvent implicite avec les services de l'emploi et par le statut de stagiaire de la formation professionnelle, lequel conditionne son droit à rémunération. En revanche, la relation entre l'individu et le prestataire n'est pratiquement jamais formalisée, à l'exception des cas où l'individu finance lui-même sa formation. Encore faut-il noter dans ce cas que la relation formalisée concerne alors davantage l'individu financeur que l'individu apprenant. Le souci de placer l'individu au centre du système conduit donc à rendre systématique l'existence d'un contrat décrivant les droits et les devoirs des trois parties (ou des deux dans le cas de l'individu financeur de sa propre formation). Ce contrat créerait ainsi un espace de négociation sur les objectifs, les moyens et les coûts de la prestation de formation. Il créerait par la même occasion les outils de son évaluation.

Le renforcement de l'information sur la formation

La mise en œuvre d'un contrat individuel suppose la construction d'un système d'information sur les droits des individus dans le domaine de la formation professionnelle.

De nombreux outils existent déjà dans ce domaine. Mais, outre le fait qu'ils ne présentent pas toujours et partout le même niveau de pertinence, la plupart d'entre eux sont dirigée vers les acteurs du système de formation et non pas vers les individus eux-mêmes. Il conviendrait donc de renforcer le dispositif d'information en direction du grand public afin d'outiller les individus dans leur aptitude à négocier et à conclure un contrat de formation. Ce renforcement

de l'information sur la formation devrait s'accompagner d'actions de promotion de la formation elle-même par des voies adaptées à une cible grand public : presse, télévision, affichage...

De la même manière, il conviendrait de développer des outils pertinents d'information et de promotion de la formation à destination des TPE et des PME, dont la taille est souvent incompatible avec la formalisation d'une fonction de gestion des ressources humaines.

Au-delà de la dimension d'information et de promotion, il est clair que l'accès à la formation repose sur la capacité à construire un projet personnel et professionnel. Il est clair également que les outils de la société de l'information, en contrepoint de leurs immenses potentialités, contiennent des risques réels d'exclusion pour certaines catégories de personnes, d'entreprises ou de territoires. Parallèlement à l'ouverture au grand public du système d'information, il convient de concevoir et de mettre en œuvre un système d'appui à la construction de projet et d'aide à la décision en matière de formation. Si les travaux de ces dernières années permettent de penser que ce chantier est en œuvre pour les demandeurs d'emploi, force est de constater que, mis à part quelques réalisations d'autant plus remarquées qu'elles sont l'exception, le travail reste largement à entreprendre pour les autres publics.

L'identification des voies de recours

La création d'un contrat individuel permettrait également de préciser les voies et les moyens pour les individus d'entreprendre un recours lorsque surgit un différent dans la relation avec l'organisme de formation. Les moyens de l'exercice effectif d'une possibilité de recours sont rendus nécessaire pour tous, quel que soit leur statut, du fait notamment de la complexification des relations entre les commanditaires et des prestataires diversifiés. Ils sont particulièrement attendus dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi.

3 – La prestation de formation comme service global

Une nouvelle définition de la formation

La prestation de formation fait l'objet d'une définition dans le cadre de la législation actuelle. Le caractère normatif de cette définition soulève aujourd'hui de nombreuses difficultés. Ces difficultés proviennent de ce que deux buts distincts sont poursuivis à travers l'inscription dans la loi de cette définition. D'une part, le législateur a voulu donner un cadre politique à l'objet même de la formation professionnelle. Il est logique que ce cadre prenne sens par rapport au contexte dans lequel il a été écrit, fortement marqué par une intervention en entreprise et par des modalités de formation centrées sur le face-à-face pédagogique. D'autre part, cette définition a servi de cadre pour délimiter le champ des interventions que les pouvoirs publics souhaitent normer. C'est ainsi que cette définition sert de base à l'établissement des règles de l'imputabilité des dépenses dans le cadre de l'obligation légale des entreprises, à l'agrément des actions pouvant donner lieu à la rémunération des stagiaires, à un financement public sous la forme d'une « subvention » ou bien encore à la définition du champ des prestations ouvrant droit à l'exonération de la TVA. Ce deuxième rôle de la définition légale de la prestation de formation a conduit à l'ouvrir à des actions d'une toute

autre nature que la formation proprement dite, soit explicitement (le bilan de compétences), soit implicitement (les actions d'insertion sociale), afin d'élargir à ces actions le bénéfice des avantages associés à la prestation de formation.

Mais dans le même temps ce double usage de la définition de la prestation de formation a introduit des incohérences voire des contradictions qui insécurisent le travail des organismes et opacifient la réalité du secteur pour les autres acteurs. De ce fait, de nombreuses demandes de réécriture de cette définition se font jour. Elles visent à élargir la définition de l'action de formation dans deux directions. Pour les uns, il convient d'ouvrir la définition de la prestation de formation, jugée trop centrée sur le face-à-face pédagogique, à l'ensemble des prestations permettant l'acquisition et le développement de compétences en amont (l'accueil, l'aide à la construction du projet, le positionnement, la validation des acquis de l'expérience, ...), en accompagnement (le tutorat, le suivi, l'aide personnalisée,...) et en aval (la validation des acquis de la formation, l'accompagnement vers ou dans l'emploi,...). Pour les autres, il importe d'assouplir la définition des conditions de réalisation de la prestation, qu'ils estiment trop marquée par le modèle du « stage », en banalisant l'ensemble des modalités autres qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler les formations ouvertes.

Ces demandes d'élargissement sont légitimes, mais, pour autant, elles ne peuvent pas conduire à faire éclater le cadre normatif de l'intervention de l'Etat, aussi longtemps que cette intervention, notamment du fait de l'obligation légale, existera, au risque sinon de s'interdire toute possibilité de contrôle. C'est pourquoi il apparaît nécessaire de distinguer clairement ce qui est aujourd'hui confondu : d'une part une définition fonctionnelle de la prestation de formation, d'autre part le cadre d'exercice de l'intervention de l'Etat, cadre qui peut être spécifique à chacune de ces interventions (obligation légale, TVA, rémunération...) et qu'il importe de définir au cas par cas.

La définition fonctionnelle de la prestation de formation doit prendre en compte les évolutions considérables de ses usages et de ses modalités d'exécution. Elle doit être reconnue comme une véritable prestation de service de formation et d'insertion et être appréhendée dans une perspective globale articulant les différentes voies de la construction de la compétence : les savoir et savoir-faire transmis par les systèmes formels, les compétences acquises par la pratique professionnelle et les compétences construites par l'usage des outils de la société de l'information. Ceci amène, comme cela a été dit précédemment, à mettre l'individu au centre du processus, mais aussi à se démarquer clairement de l'autodidaxie en mettant l'accent sur la médiation comme composante essentielle de la formation.

L'accompagnement d'une nouvelle économie de la formation

Une nouvelle économie de la formation se met en place face à l'évolution des usages et à l'accroissement de la demande de formation. Elle est poussée par la recherche d'une diminution des coûts et d'une optimisation des dépenses.

Les pouvoirs publics n'ont pas à se substituer à l'effort d'innovation des organismes de formation. Mais ils doivent accompagner cet effort ne serait-ce que pour se prémunir contre une trop forte emprise extérieure dans le système de formation. Par ailleurs, l'ouverture de cette économie sur le monde doit permettre de valoriser les savoir-faire français à l'exportation.

L'accompagnement de l'émergence d'une nouvelle économie de la formation doit se traduire par un travail législatif et réglementaire afin de banaliser des modalités diversifiées de formation. Mais, face à la multiplicité des initiatives prises par les acteurs, il est attendu des pouvoirs publics un acte positif d'encouragement et surtout de mise en synergie à travers par exemple la création d'un label.

Deux domaines demandent une attention particulière des pouvoirs publics : l'organisation d'une industrie de production des ressources pédagogiques et la professionnalisation des acteurs.

L'accès au marché des organismes

La clarification de la notion de prestation de formation entraînera celle attendue par ailleurs dans la définition de l'organisme de formation.

A cadre législatif inchangé en ce qui concerne notamment l'obligation légale, il apparaît nécessaire de conserver un outil d'identification des prestataires sur le modèle de la déclaration d'existence, quitte à en modifier le fonctionnement pour éviter les déclarations non suivies d'activité.

Mais par ailleurs il convient de favoriser la visibilité de l'ensemble des organismes de formation entendus comme les 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 absolue. Conformément à la logique de contrat développé plus haut, cette clarification peut se faire en soutenant fortement les démarches de professionnalisation et d'autodiscipline entreprises par la profession elle-même. Plus que par des moyens financiers, ce soutien doit se traduire par un avantage certain procuré dans le cadre de la commande publique aux organismes ainsi reconnus, non pas en leur assurant une exclusivité des contrats, mais en leur offrant des démarches notablement simplifiées pour y accéder.

Les règles de la commande publique et du conventionnement

L'approche globale du service rendu dans une prestation de formation conduit à clarifier les modalités selon lesquelles les pouvoirs publics sont amenés à contractualiser avec les prestataires dans le respect des principes de transparence et de concurrence.

D'une part il convient d'abandonner la notion de subvention au profit de celle de prestation de service pour écarter la nécessité d'un équilibre financier action par action et pour permettre une prise en compte des investissements matériels et immatériels consentis. Au titre des investissements intellectuels, une importance particulière doit être accordée à la professionnalisation des personnels des organismes de formation afin d'accompagner la transformation du secteur.

D'autre part il importe de se rapprocher, voire de s'intégrer dans les procédures du code des marchés publics des prestations intellectuelles pour homogénéiser les pratiques des différents commanditaires. Il est sans doute nécessaire de prévoir dans ce cadre un dispositif permettant d'aider les organismes de formation à se doter d'un conseil juridique.

Enfin il est nécessaire d'abandonner la pratique du barème qui conduit à standardiser les coûts. Là encore, cette mesure doit s'accompagner d'actions visant à professionnaliser les agents en charge de la commande publique par des moyens adaptés à leur situation de travail.

* *
*

En conclusion, le cheminement collectif accompli conduit à considérer que l'enjeu de la table ronde est celui de la construction d'une nouvelle économie de la formation. Les usages de la formation sont en train de se transformer de façon radicale, l'objet de l'apprentissage s'est considérablement élargi, les modalités de la construction des actions et de leur déroulement sont totalement à repenser. Les raisons n'en sont pas techniques ou matérielles mais avant tout sociologiques et culturelles. Sur ces bases, l'affirmation selon laquelle l'individu est au centre de la démarche n'est pas un simple slogan. Il convient d'en peser toutes les conséquences.

Si le projet est ambitieux, les moyens de le réaliser n'en sont pas pour autant inaccessibles. Une dimension législative apparaît nécessaire. Mais elle ne constitue pas impérativement un préalable à toute action. De nombreuses initiatives peuvent être rapidement amorcées sous forme d'encouragement, de promotion et de soutien des efforts entrepris par les acteurs du système de formation professionnelle d'une part, et, d'autre part, sous forme de professionnalisation et de d'homogénéisation des pratiques des acteurs publics. Les échanges dans les groupes de travail montrent à l'évidence que ces initiatives rencontreraient un écho particulièrement positif auprès des publics bénéficiaires, des partenaires sociaux et des professionnels de la formation.

Annexe

**LISTE DES PARTICIPANTS
AUX GROUPES DE TRAVAIL**

**GROUPE "QUALITE DE LA FORMATION"
LISTE DES PARTICIPANTS**

NOM	ORGANISME
Bernard MASINGUE	Président
François AVENTUR	Rapporteurs
Coralie PEREZ	
Bernard DREANO	Animateur
Françis ANDREANI	Conseil Régional d'Aquitaine
Yves BAUNAY	FNES – FSU
Jean-François BERNAT	CFE-CGC/CPNE organismes de formation
Jean-Louis BLANC	UNSA
Joël BONAMY	CNRS-GATE
Gérard BREDY	FN UROF
Elisabeth BROWAEYS	FAFIEC
Joël CHRISTOPHE	Université de Lille 2
Dominique CHRYSSOULIS	Ministère de l'Education nationale – DESCO
Hélène-Pascale DUBREUIL	Ministère Jeunesse et Sports – Bureau DEF1
Guy FOSSAT	Ministère de l'Agriculture – DGER
Nathalie GANZENMULLER	Marie Surgelés France
Bernard GARBOUD	DRTEFP Rhône-Alpes
Didier GELOT	DARES
Laurent GERARD	Entreprises et Carrières
Annick GUILLOCHON	SNIEFP - FERC/CGT
Alexandre GINOYER	C.S.F.C.
Kamel JENDOUBI	Fédération des AEFTI
Philippe JOFFRE	JOFFRE Consultants
Patrice JOLIVET	Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris
Françoise LEPLATRE	Centre INFFO
Chantal LEVAILLANT	DRTEFP Ile de France
Roger MIGNOT	CGT/CPNE organismes de formation
Bernard MONTEIL	F.F.P.
Françis MORIER	G.A.R.F.
Frédéric MORVAN	A.F.N.O.R.
Yves OBRE	C2RP Nord-Pas de Calais
Michel PORTA	USGERES
Jean-luc PORTIER	Mission Interministérielle de lutte contre les sectes
Patrick ROGER	DGEFP – MFA
Daniele ROLLAND	CSFC
J.P. SANCY	F.E.P.-CFDT
Bernard SCHNEIDERMAN	Ministère de l'Economie – DIGIPT 5
Franco SECCI	AFPA
Jacques SIMORRE	O.P.Q.F.
Françoise SIROT	Groupe C.G.E.A.
Jacques TERRENOIRE	Bernard Bruhnes Consultants
Didier TILLET	DGEFP – MDFCPS

**GROUPE "COMMANDE PUBLIQUE"
LISTE DES PARTICIPANTS**

NOM	ORGANISME
André GAURON	Président
Jean-Philippe CEPEDA	Rapporteur
Christian VILLE	Animateurs
José TOUROUDE	
Madame AZEMA	SGEN-CFDT
Jean-Régis BONNEVIALE	Ministère de l'Agriculture – SRFD Toulouse
Patrice BOREL	DGEFP – S/D MEFP
Laurent BOULANGER	ASSOFAC
Roland BOURGLAN	FN UROF
Eric BOYER	CLPS
Marie-Claude BRETHENOUX	DRTEFP du Limousin
Christine CANDIDE	FAS-DFE
Claude CHARMONT	FEDE FO-EC
Patrick DELAGE	Direction du Budget
Brigitte DRURE-RECOING	Secrétariat d'Etat aux PME – DECAS
Michel FEUTRIE	SUDES – Université de Lille
Aline GADALA	AFPA
Cécile GIL	Conseil régional Poitou-Charentes
Raymond GROSSET	DAFCO de Versailles
Renée JOLIVOT	DAFCO de Versailles
Didier LEMOINE	CFTC-SNEPL/CPNE Organisme de formation
Jean-Jacques LEROUX	Chambre de Commerce et d'industrie 78
Jean-Pierre LESAGE	ANPE – DR Pays de Loire
Georges METAIS	
Jacqueline MAHIEUX	DGEFP – MMT
Georges MALOLEPSZY	F.F.P.
Pierre MANSAT	Ministère Jeunesse et Sports – DEF-3
Jean-Paul MARIAUD	DDTEFP de la Haute-Vienne
Gérard NAVARRO	INFA
Régis PONTHEUX	Conseil Régional Nord Pas de Calais
Michel RICOCHON	DDTEFP de Seine et Marne
Thierry SAINTE-CLAIRE	Direction du Budget
Marc SIMMONY	Trésorerie Générale d'Aquitaine
Mme TROMPETTE	Conseil régional Poitou-Charentes
François TOUJAS	IGAS
Michel WEILL	ARAVIS Lyon
Dominique VAN KEIRSBILCK	APP de Nancy

**GROUPE "MODALITES DE FORMATION"
LISTE DES PARTICIPANTS**

NOM

René TIJOU
Philippe MORIN
Amid BENDOUBA

ORGANISME

Président
Rapporteur
Animateur

PARTICIPANTS

Christian ANGELI	C.F.P.B.
Jacques BAHRY	C.E.S.I.
Bernard BAILBE	DDTEFP de l'Yonne
Roger BALCON	C.R.C.I. des Pays de Loire
Hervé BELMONT	DRTEFP Provence Alpes Côte d'Azur
Catherine BISSEY	FAF-PL
Bernard BLANDIN	F.F.F.O.D.
Claire BOITEUX	DGEFP - MMF
Philippe CARRE	Université Paris X
Martine CHOPIN	France Telecom
Olivier DE LA MOISSONNIERE	DGEFP – GNC
Jean DELPRAT	U.N.A.F.
René RIDEL	Conseil Régional des Pays de Loire
Chantal RIBOREAU	CNED
Gilles HAERI	HAVAS – Branches Professionnelles
Denis JACQUET	DISTANCIA
Yves LAINE	SNEPAT-FO/CPNE organismes de formation
Olivier LAS VERGNAS	Cité des Sciences et de l'Industrie
Gérard LAYOLE	Entreprises et Personnels
Bruno LEBATTEUX	C.N.P.R
Jean-François LERAY	Conseil régional de Bretagne
Michel MARCHAND	APP/ILEP LILLE
Michel MENAIGE	Ministère jeunesse et sports – bureau DEF2
Michel MESSINA	AFPA
Alain MEYER	CNAM
Louisa MONIOTTE	DRTEFP de Franche-Comté
Bernard ROYER	RENAULT
Philippe SCELIN	F.F.P.
Sylviane SECHAUD	DGEFP – MPF
Michel TETART	ORAVEP / IOTA+

CONTRIBUTEURS

François PECCOUD	UTC Compiègne
Jacques NEYMARK	Savoirs interactifs
Karim BANGOURA	Centre Inffo
Jacques PEYRONDET	ADDEO
Charles DESSEAUME	Giat Industrie
Eric LEOUFFRE	Conseil régional Ile de France