

**Ecole nationale d'administration**  
**Promotion René Cassin (2001-2003)**  
**Séminaire « La formation professionnelle »**  
**Groupe 10**

L'offre de formation  
professionnelle : l'articulation  
public-privé

Octobre 2002

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>1. LA FAIBLESSE DE L'ARTICULATION ENTRE DEUX OFFRES EN FORT DEVELOPPEMENT S'EXPLIQUE TANT PAR DES RAISONS HISTORIQUES QUE PAR LES EVOLUTIONS DE LA FORMATION CONTINUE DEPUIS TRENTE ANS</b>	<b>6</b>
<b>1.1. LE DÉVELOPPEMENT RAPIDE D'UNE OFFRE MIXTE ET HÉTÉTOGÈNE DE FORMATION CONTINUE</b>	<b>6</b>
1.1.1. UNE BRANCHE MARCHANDE CARACTÉRISÉE PAR UN GRAND NOMBRE DE PRESTATAIRES AUX STATUTS VARIÉS	6
1.1.1.1. Une croissance rapide de l'activité de la branche	6
1.1.1.2. Une multiplication du nombre des prestataires de formation continue	6
1.1.1.3. Une diversité importante de prestataires	7
1.1.2. UNE OFFRE PRIVÉE DYNAMIQUE ET DOMINANTE, MAIS FRAGILE ET ÉCLATÉE	8
1.1.2.1. Les organismes privés dominant aujourd'hui le marché, en effectifs comme en parts de marché	8
1.1.2.2. L'offre privée demeure néanmoins fragile et éclatée	8
1.1.2.3. L'offre privée n'est présente que sur certains segments du « marché de la formation continue »	10
1.1.2.4. Ces faiblesses pourraient s'atténuer à terme si la recombinaison et la concentration du secteur, récemment engagées, se confirmaient	10
1.1.3. UNE OFFRE PUBLIQUE, SOLIDE MAIS CLOISONNÉE	11
1.1.3.1. Trois grands intervenants fonctionnant en réseau	12
1.1.3.2. L'offre publique tire sa force des missions de service public qui lui sont assignées, mais souffre encore, en dépit de réformes récentes, d'un déficit de coordination territoriale	14
<b>1.2. L'INSUFFISANTE ARTICULATION DE L'OFFRE S'EXPLIQUE TANT PAR L'HISTOIRE QUE PAR LES ÉVOLUTIONS DE LA FORMATION CONTINUE DEPUIS TRENTE ANS</b>	<b>18</b>
1.2.1. L'ABSENCE HISTORIQUE D'ARTICULATION ENTRE OFFRES PUBLIQUE ET PRIVÉE	18
1.2.1.1. Deux offres qui se sont structurées par strates indépendamment l'une de l'autre (1789/1971)	18
1.2.1.2. La loi de 1971 renouvelle profondément quoique partiellement, le système français de formation continue	20
1.2.2. LES ÉVOLUTIONS DE L'APPAREIL DE FORMATION CONTINUE DEPUIS 30 ANS ONT MODIFIÉ LES ÉQUILIBRES ÉTABLIS EN 1971, RENDANT PLUS DÉLICATE L'ARTICULATION DES OFFRES PUBLIQUES ET PRIVÉES	23
1.2.2.1. Le système mis en place en 1971 est devenu plus difficile à diriger avec l'apparition de nouveaux financeurs aux priorités divergentes	23
1.2.2.2. Les financeurs de la formation continue ont eu tendance à structurer chacun une offre spécifique	24
1.2.2.3. Chaque financeur a eu tendance à appliquer ses propres modalités d'achat au risque de fragiliser les prestataires	25

<b>2. LA COORDINATION INSTITUTIONNELLE ET L'APPLICATION DES REGLES DE CONCURRENCE N'ONT PAS SUFFI A ARTICULER UNE OFFRE DE FORMATION DESORMAIS SOUMISE A DE NOUVELLES EVOLUTIONS</b>	<b>27</b>
<b>2.1. LES INSUFFISANCES DE LA COORDINATION ENTRE FINANCEURS ONT ABOUTI À UNE COUVERTURE INSUFFISANTE DES BESOINS PAR LES OFFRES PUBLIQUE ET PRIVÉE</b>	<b>27</b>
2.1.1. LES INSTANCES DE COORDINATION NE SONT PAS ENCORE PARVENUES À FAIRE ÉMERGER, AUX NIVEAUX NATIONAL ET RÉGIONAL, UNE OFFRE STRUCTURÉE DE FORMATION CONTINUE	27
2.1.1.1 La paralysie des instances nationales de concertation ne leur a pas permis de coordonner leurs politiques de formation continue	27
2.1.1.2 Les réformes engagées depuis 1983 ont privilégié l'objectif d'une structuration régionale de l'offre	27
2.1.1.3. Pour autant, on ne saurait parler d'une véritable structuration de l'offre de formation continue au niveau regional	28
2.1.1.4 Les lois du 17 janvier 2002 et 27 février 2002 renforcent les mecanismes nationaux et regionaux de coordination	30
2.1.2. CE MANQUE DE COORDINATION ENTRAÎNE UNE COUVERTURE INSUFFISANTE DES BESOINS DE FORMATION PAR LES OFFRES PUBLIQUE ET PRIVÉE	31
2.1.2.1. Eclatées entre plusieurs reseaux, les structures d'accueil, d'information et d'orientation sur l'offre de formation continue ne jouent qu'imparfaitement leur rôle	31
2.1.2.2. D'importantes inégalités d'accès à l'offre perdurent	32
<b>2.2. LE PRINCIPE DE CONCURRENCE S'IL DOIT ÊTRE MEIUX RESPECTÉ, NE PEUT À LUI SEUL ASSURER UNE ARTICULATION SATISFAISANTE DES OFFRES PUBLIQUE ET PRIVÉE DE FORMATION</b>	<b>33</b>
2.2.1 LA FORMATION PROFESSIONNELLE, ACTIVITÉ SOUMISE AU DROIT DE LA CONCURRENCE	34
2.2.1.1. Le principe de la soumission des personnes publiques au droit de la concurrence est affirmé	34
2.2.1.2. Le droit communautaire régleme désormais les « services d'éducation et de formation professionnelle »	34
2.2.1.3. L'entrée en application de la réforme de la commande publique devrait affecter profondément l'offre de formation	35
2.2.2. DANS LES FAITS, L'ÉGALITÉ DE CONCURRENCE RESTE ENCORE IMPARFAITE ENTRE ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS	36
2.2.2.1 Les prestataires publics de formation sont régulièrement accusés de pratiques anticoncurrentielles	36
2.2.2.2 L'égalité d'accès à la commande publique doit également être garantie	38
2.2.3. LES COOPÉRATIONS PUBLIC/PRIVÉ SONT FRÉQUENTES ET REVÊTENT DE NOMBREUSES FORMES	38

<b>2.3. L'EXIGENCE DE QUALITÉ ET L'ÉMERGENCE D'UN DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION EXERCENT UNE INFLUENCE CROISSANTE SUR LA STRUCTURATION DE L'OFFRE</b>	<b>39</b>
2.3.1. LES ORGANISMES PUBLICS ET PRIVÉS SERONT DE PLUS EN PLUS CONFRONTÉS À LA NÉCESSITÉ DE FOURNIR DES PRESTATIONS DE QUALITÉ	40
2.3.1.1 Un nécessaire renforcement du contrôle administratif des organismes	40
2.3.1.2 Une exigence accrue de qualité	41
2.3.2. LE DÉVELOPPEMENT D'UN DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION POURRAIT POSER EN DES TERMES NOUVEAUX LA QUESTION DE L'ARTICULATION ENTRE OFFRES PUBLIQUE ET PRIVÉE	43
2.3.2.1 Formation tout au long de la vie et missions d'intérêt général des prestataires publics	43
2.3.2.2 De nouveaux champs de concurrence entre prestataires publics et privés	44
<b>3. PROPOSITIONS</b>	<b>45</b>
<b>3.1. RENOUVELER LES MODALITÉS D'INTERVENTION DES ORGANISMES PUBLICS ET PRIVÉS SUR LE MARCHÉ DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE</b>	<b>45</b>
<b>3.2. ENGAGER UNE RÉFORME SUR LA PLACE ET LE STATUT DES PRESTATAIRES PUBLICS ET PARAPUBLICS</b>	<b>46</b>
<b>3.3. RENFORCER LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION QUALITATIVE DE L'OFFRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE</b>	<b>48</b>
<b>3.4. RENDRE EFFECTIVE LA PRIMAUTÉ DE L'ÉCHELON RÉGIONAL DANS LA STRUCTURATION DE L'OFFRE DE FORMATION</b>	<b>50</b>
<b>3.5. APPUYER L'AFFIRMATION D'UN DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION AFIN DE RÉDUIRE LES INÉGALITÉS D'ACCÈS À L'OFFRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE</b>	<b>51</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>54</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES</b>	<b>71</b>
<b>LISTE DES SIGLES UTILISÉS</b>	<b>76</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>80</b>

## INTRODUCTION

A la charnière de l'éducation et du monde du travail, la formation continue connaît, depuis cinquante ans, un essor considérable. Une offre diversifiée s'est constituée, aussi bien publique que privée, dont l'analyse, centrée sur l'articulation public/privé, est l'objet du présent rapport.

L'« offre de formation continue » est définie très largement par le Code du travail qui indique dans son article L. 900-1 que « *l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises concourent à (...) assurer* » la formation professionnelle continue. Le concept d'offre est issu de la théorie économique qui la définit comme la somme des biens et services disponibles sur un marché donné. Ainsi, la notion d'offre de formation continue suppose qu'il existe, en matière de formation continue, un ou des marchés régulés par les prix.

De fait, en tant que secteur économique, la formation continue peut être divisée en deux : une branche non marchande, qui regroupe les formations internalisées (entreprises et administrations) et les formations financées directement par l'Etat dans les organismes publics, para-publics ou associatifs ; une branche marchande, qui rassemble l'ensemble des prestations exécutées contre paiement dans le cadre d'une convention ou d'un contrat de formation professionnelle. C'est cette dernière que l'on appelle parfois le « marché de la formation professionnelle », sur lequel interviennent des organismes privés mais aussi publics.

Les formations internalisées ne donnent pas lieu à un échange de prestations, et ne participent donc qu'indirectement à l'articulation entre offre publique et privée de formation. Nous ne traiterons donc pas des formations internalisées dans le corps du rapport, et n'étudierons pas non plus de façon spécifique l'achat de formations par l'Etat et les collectivités locales pour assurer la formation professionnelle de leurs agents.

La distinction entre organismes « publics » et « privés » de formation continue n'est pas aisée, d'autant plus que le législateur n'a pas souhaité créer avec la loi du 16 juillet 1971 un service public de la formation professionnelle continue et a maintenu pour l'essentiel en l'état les organismes tels que l'AFPA, le CNAM ou les chambres consulaires. Les critères de définition retenus en général s'avèrent imparfaitement opérants, qu'il s'agisse du statut juridique ou du mode de financement.

Le choix effectué dans ce rapport est d'opérer une distinction entre les organismes ayant reçu de l'Etat l'exercice de missions spécifiques d'intérêt général, et ceux qui poursuivent uniquement leur intérêt propre, sous quelque forme juridique que ce soit ; on remarque alors que les premiers ont un statut public (les chambres consulaires<sup>1</sup>) ou sont étroitement liés par une tutelle budgétaire et fonctionnelle à la puissance publique (AFPA, GRETA, centres de formation continue des universités), alors que les seconds relèvent de statuts de droit privé.

---

<sup>1</sup> Les chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et d'agriculture ont été qualifiées d'établissements publics de l'Etat par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il est à noter cependant que les centres de formations des chambres peuvent avoir un statut public ou privé.

Au sein de ces deux ensembles, le rapport utilisera les subdivisions du CEREQ<sup>2</sup>, qui combine différents critères et répartit les prestataires de formation en cinq catégories : les organismes du « secteur entreprises » (organismes liés aux branches), du secteur associatif, du secteur privé lucratif (SA, SARL et formateurs individuels notamment), du secteur public (GRETA, centres AFPA et universités principalement) et du secteur consulaire (CCI, chambre des métiers et d'agriculture). Les trois premières catégories forment l'ensemble des « organismes privés », et les deux dernières l'ensemble des « organismes publics et para-publics ».

Dans ce périmètre caractérisé par la coexistence d'offreurs publics et privés, il est nécessaire, pour dégager les conditions d'une meilleure articulation entre offre publique et privée, de s'interroger sur le champ pertinent d'intervention de l'offre publique de formation : quelles sont les justifications à la présence de prestataires publics en matière de formation continue, notamment dans les cas où aucune carence de l'initiative privée n'est constatée ? Quels objectifs spécifiques la tutelle doit-elle poursuivre concernant le positionnement de l'offre publique ? Les objectifs pris en compte peuvent-ils se limiter à la seule correction des inégalités de formation, indépendamment des autres dimensions de l'action publique, telles que les politiques pour l'emploi ? Est-il souhaitable et envisageable de circonscrire le domaine d'intervention de l'offre publique à certains publics ?

Les organismes publics de formation sont *a priori* un instrument possible d'intervention de l'État et des collectivités locales sur le marché de la formation. Mais les collectivités publiques peuvent aussi utiliser celui de la régulation (contrôle et réglementation de l'offre de formation), celui de la commande publique (versement d'une subvention à certains organismes chargés d'appliquer une politique publique) ou encore prendre des mesures particulières pour favoriser la demande, en espérant un impact sur l'offre. L'action de l'État sur le marché de la formation peut donc prendre des formes diverses : simple régulateur, prescripteur ou opérateur. Derrière la question de l'articulation des offres publique et privée, c'est donc aussi la question du rôle et de la place de l'Etat qui est posée.

Le rapport se propose donc d'analyser les interactions existantes entre les différents acteurs de l'offre de formation continue, les principales évolutions prévisibles auxquelles ils seront confrontés ainsi que les modes de régulation de l'offre envisageables. La décentralisation, l'émergence d'un droit individuel à la formation, l'impératif de qualité des formations et l'essor du droit de la concurrence constituent aujourd'hui le cadre dans lequel doivent se concevoir les réformes tendant à améliorer l'articulation entre les offreurs publics et les offreurs privés. Sur l'ensemble des questions soulevées, le rapport vise à établir un bilan critique en évaluant, notamment, les réflexions des « tables rondes » de l'année 2000 sur l'offre de formation, dont de nombreuses propositions ont déjà été mises en œuvre.

La première partie du rapport procède à une description et à une évaluation des offres publiques et privées de formation, en analysant leurs interactions. La deuxième partie propose un bilan des différents choix et instruments d'articulation entre les sphères publique et privée. La dernière partie détaille les propositions d'amélioration retenues.

---

<sup>2</sup> CHARRAUD A.-M, MELIVA A., PERSONNAZ E. et SIMULA P. (1998).

# **1. LA FAIBLESSE DE L'ARTICULATION ENTRE DEUX OFFRES EN FORT DEVELOPPEMENT S'EXPLIQUE TANT PAR DES RAISONS HISTORIQUES QUE PAR LES EVOLUTIONS DE LA FORMATION CONTINUE DEPUIS TRENTE ANS**

## **1.1. Le développement rapide d'une offre mixte et hétérogène de formation continue**

### **1.1.1. Une branche marchande caractérisée par un grand nombre de prestataires aux statuts variés**

Le développement dynamique de l'offre marchande de formation continue s'est traduit par la croissance rapide de son produit et par l'explosion du nombre d'organismes de formation.

#### **1.1.1.1. Une croissance rapide de l'activité de la branche**

La branche marchande de la formation professionnelle continue s'est fortement développée depuis trente ans. En 1999, la dépense totale de la nation en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage était d'environ 22 milliards d'euros (cf. annexe 1) ; plus de la moitié de cette somme (12,7 milliards d'euros) a servi à financer des dépenses de formation, le reste ayant été consacré à la rémunération des stagiaires. Sur ces 12,7 milliards d'euros, 5,7 milliards (soit 45 %) sont allés au marché de la formation professionnelle, contre 7 milliards pour les formations internalisées<sup>3</sup>.

Le chiffre d'affaires global des prestataires ayant la formation continue pour activité principale est passé de 1,82 milliards d'euros en 1994 à 2,59 milliards d'euros en 1999. Cette croissance s'est cependant poursuivie à un rythme moins soutenu entre 1998 et 1999, du fait principalement de l'amélioration de la situation de l'emploi durant cette période.

#### **1.1.1.2. Une multiplication du nombre des prestataires de formation continue**

On comptait en 1999 environ 43 000 prestataires de formation, mais seuls 7 500 avaient la formation continue pour activité principale. Sur la période 1994/1999, leur effectif s'est accru de 40 %, du fait notamment de la multiplication du nombre des prestataires privés<sup>4</sup>. Les raisons d'un tel accroissement du nombre de prestataires sont à chercher en premier lieu dans l'obligation faite depuis la loi du 16 juillet 1971 aux entreprises de plus de dix salariés de participer au financement de la formation continue. Le développement du chômage de masse et les politiques mises en œuvre par l'État pour y répondre, associés à un régime libéral de création des organismes, ont favorisé leur multiplication.

La loi du 16 juillet 1971 n'impose en effet aux prestataires aucune exigence de forme juridique (Code du travail, articles L. 900-1 et L. 900-2), et ne soumet l'accès à l'activité de dispensateur de formation professionnelle qu'à trois conditions : absence de condamnation pénale pour manquements aux bonnes mœurs, à la probité et à l'honneur des personnes appelées à exercer des fonctions de direction ou d'administration dans un organisme de formation ; déclaration d'activité ; dépôt du bilan pédagogique et financier (BPF)<sup>5</sup>. En respectant ces conditions peu restrictives, les organismes privés peuvent bénéficier d'une exonération de TVA

---

<sup>3</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE (2001) ; source : bilans pédagogiques et financiers.

<sup>4</sup> Le nombre de prestataires a diminué en 1999 par rapport à 1998 (-1.4 %, mais -10 % pour les organismes de formation de moins de 76 000 euros de chiffre d'affaires). Cette diminution est la première observée depuis 1975.

<sup>5</sup> Se reporter à l'annexe n°2 pour une présentation de la déclaration d'activité et des BPF.

(art. 261-4-4 du Code général des impôts) pour les opérations effectuées dans le cadre de la formation professionnelle continue, et pour les prestations connexes (hébergement et restauration des stagiaires, etc.).

Ce régime libéral de création se retrouve dans la presque totalité des pays de l'Union européenne et produit le même effet d'atomicité mais aussi de pluralité dans la profession lorsque aucun acteur public ou privé ne parvient à prendre un ascendant suffisant pour la structurer (cf. annexe n°6).

### 1.1.1.3. Une diversité importante de prestataires

L'émiettement et la diversité des prestataires de formation professionnelle continue donnent à la branche un caractère très hétérogène, tant du point de vue des statuts que des chiffres d'affaires qu'ils réalisent<sup>6</sup> :

- les dispensateurs de formation présentent les statuts juridiques les plus divers : 44 % sont des entreprises, 27 % des associations, 26 % des structures individuelles, et 3 % des organismes publics et parapublics (établissements scolaires affiliés à un GRETA, universités) ;
- les organismes ont des chiffres d'affaires très variables. Les trois-quarts ont un chiffre d'affaires inférieur à 76 000 euros, mais ne réalisent que 16% du chiffre d'affaires global de la branche marchande ; les 4 % d'organismes ayant un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 230 000 euros représentent quant à eux 56 % du marché ;
- de façon paradoxale, la formation professionnelle continue n'est l'activité principale que d'une minorité des organismes présents sur ce marché : 28 % uniquement déclarent l'éducation comme activité principale.

Toutefois, quatre tendances lourdes affectent la plupart des formations, et tendent à relativiser cette hétérogénéité des prestataires<sup>7</sup> :

- la grande majorité des stagiaires formés sont des salariés (69 %, contre 12 % de demandeurs d'emploi, et 6 % de particuliers) ;
- les durées moyennes de formation diminuent régulièrement (78 heures en 1999, contre 112 heures en 1994), notamment pour les chômeurs, et en particulier dans le secteur public et parapublic, ce qui témoigne de la diffusion des formations brèves d'adaptation dans l'ensemble de l'offre de formation professionnelle continue. En outre les entreprises cherchent à rentabiliser le plus rapidement possible les investissements qu'elles consentent en matière de formation, phénomène accentué par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ;
- les programmes de formation sont concentrés dans quelques domaines précis qui rassemblent plus de la moitié (56 %) des stagiaires de la formation professionnelle continue : l'informatique, le développement des capacités d'orientation, d'insertion sociale et professionnelle, le secrétariat et la bureautique, les formations générales pluridisciplinaires, la santé, le commerce et la vente, le transport et la manutention, le développement des capacités comportementales et relationnelles, la sécurité des biens et des personnes, ainsi que la GRH ;
- Les modes organisationnels se rapprochent, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel des organismes. La flexibilité de la gestion de l'emploi est

<sup>6</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE (2001). Les chiffres se rapportent à l'année 1999, et s'appliquent à l'ensemble des organismes déclarés. Dans la suite du rapport, les chiffres fournis ne concerneront plus que les organismes ayant la formation continue pour activité principale (code APE 804 C).

<sup>7</sup> DGEFP/CEREQ/CENTRE INFO/ORAVEP (2000).

une des caractéristiques d'une activité qui tend à devenir de plus en plus concurrentielle, et qui exige l'intervention occasionnelle de spécialistes fortement qualifiés (en ingénierie, marketing et gestion). Les organismes publics et parapublics sont également concernés par ce mouvement : ainsi l'AFPA s'efforce-t-elle, depuis quelques années, de rééquilibrer progressivement son ratio CDD/CDI (92 % des emplois sont encore des CDI). Les GRETA se caractérisent quant à eux par un recours large et ancien à l'externalisation, ce que ne manquent pas de leur reprocher leurs concurrents du secteur privé, qui s'étonnent que le secteur public s'appuie sur de tels procédés de gestion de la main-d'œuvre.

### **1.1.2. Une offre privée dynamique et dominante, mais fragile et éclatée**

Parmi les cinq catégories définies par le CEREQ (cf. introduction), le secteur privé en regroupe trois : les organismes relevant des secteurs « *entreprises* » (ex-associations de formation – ASFO, prestataires liés aux branches, etc.), associatif (associations culturelles et d'insertion, liées aux collectivités locales ou à une obédience éthique ou religieuse notamment), et lucratif (SA, SARL, et formateurs individuels).

#### **1.1.2.1. Les organismes privés dominant aujourd'hui le marché, en effectifs comme en parts de marché**

Sur un effectif de 7 500 organismes ayant comme activité principale la formation continue, 95 % sont des organismes privés (92 % en 1994) : 31 % sont des structures à but lucratif, 34% des associations et 30 % sont des organismes individuels. Avec 20 000 déclarations d'existence déposées en préfecture entre 1987 et 1998 et un taux de croissance moyen annuel de 3,5 %, l'augmentation du nombre d'organismes privée a été soutenue. Cette tendance s'est néanmoins inversée entre 1998 et 1999 avec une diminution nette du nombre d'organismes privés de 7% sous l'effet de trois facteurs : la diminution régulière des fonds publics consacrés à la formation professionnelle depuis 1995, l'amélioration de la conjoncture entre 1997 et 2000 et la concentration que connaît le secteur. Cette diminution démographique n'a cependant pas affecté le dynamisme du chiffre d'affaires du secteur privé.

En termes de parts de marché, le secteur privé assure une part croissante de l'activité de formation professionnelle au sein de la branche marchande : le chiffre d'affaires global des organismes privés a nettement augmenté par rapport à celui des structures publiques et à celui de la branche entre 1998 et 1999, de sorte que le secteur privé a contribué pour 80 % au chiffre d'affaires du secteur en 1999. La domination des opérateurs privés sur le marché se confirme au niveau des effectifs accueillis (86 %) et des heures-stagiaires effectuées (77 %).

#### **1.1.2.2. L'offre privée demeure néanmoins fragile et éclatée**

Le dynamisme dont fait preuve l'offre privée ne doit pas faire oublier les **faiblesses structurelles** dont elle continue de souffrir :

- une **forte mortalité** caractérise les organismes du secteur : sur 100 organismes créés, 50 survivent plus d'un an, 25 ne deviennent opérationnels qu'au bout de deux ans, et 25 s'arrêtent au bout d'un an (dont 16 définitivement). L'offre de formation continue est ainsi marquée par un important taux de remplacement des organismes, même si celui-ci tend à diminuer depuis une dizaine d'années (de 62 % en 1991, il passe à 55 % en 1998) ;

- le **taux d'activité des organismes** est anormalement bas<sup>8</sup>. Tous les organismes déclarés ne poursuivent pas leur activité de formation sitôt enregistrés auprès des pouvoirs publics : sur les 15 000 nouveaux organismes créés en moyenne chaque année, la moitié exerceront effectivement une activité. Toutefois, on assiste depuis le début des années 1990 à une augmentation régulière du nombre d'organismes maintenant leur activité, ainsi qu'à l'élévation progressive du taux d'activité (29 % en 1989, 66 % depuis 1990). Il est systématiquement supérieur à 60 % depuis cette date. La mise en œuvre de la loi du 4 juillet 1990, disposant que les déclarations d'existence n'ayant abouti à l'exercice d'aucune activité de formation continue dans les deux ans sont caduques a eu un impact déterminant dans cette multiplication par deux du taux d'activité ;
- la **taille des organismes demeure réduite**, que ce soit en termes d'effectifs (un nombre significatif d'entre eux n'emploie qu'un ou deux salariés) ou en terme de surface financière : la capitalisation des prestataires privés demeure faible au regard de celle des organismes publics et parapublics, qui ne représentent pourtant qu'une minorité des organismes présents sur le marché (annexe 3, 3.1).

Fragile et éclatée en une mosaïque de prestataires de taille modeste, l'offre privée de formation continue est caractérisée également par **une séparation forte entre organismes lucratifs et associatifs**. Le secteur privé est marqué par une nette dichotomie au regard de ses ressources. Deux tendances apparaissent depuis le début des années 1990 :

- le secteur privé lucratif capte une part majoritaire des fonds des entreprises, et fait quasiment jeu égal avec les associations pour les financements versés par les organismes collecteurs. Il reçoit la majorité des fonds des ménages, et a largement recours à la sous-traitance. Une part croissante des nouveaux offreurs lucratifs voient leurs ressources quasi-exclusivement alimentées, depuis 1994, par des versements en provenance des entreprises ;
- le secteur associatif s'appuie largement sur les fonds publics. Cependant, il demeure pour l'essentiel financé par les organismes paritaires, les particuliers, et dans une moindre mesure les entreprises.

Cette dichotomie dans les ressources financières se retrouve dans l'activité des organismes (cf. annexe 3, 3.3 et 3.4) :

- le secteur lucratif est très présent sur des formations courtes d'adaptation à destination des entreprises. En 1999, le privé lucratif et les dispensateurs individuels formaient plus de la moitié (58 %) des salariés, mais moins d'un tiers (27 %) des demandeurs d'emploi ;
- le secteur non-lucratif privilégie les formations longues, de qualification ou d'insertion, et maintient encore une certaine mixité des publics accueillis. Il assure désormais 50 % de la formation des demandeurs d'emploi, probablement du fait de la tendance du secteur privé lucratif à se désengager de ce segment de marché ;
- de la même façon, le secteur associatif est très présent sur les formations de niveau fin de scolarité obligatoire et BEP/CAP, alors que le secteur lucratif est légèrement mieux placé sur le créneau des formations de niveau BAC+2, licence ou au-delà, mais aussi, à l'autre bout du spectre, sur les formations « non référençables » (ne correspondant pas à un diplôme particulier).

Enfin, au-delà des chiffres, les secteurs lucratif et associatif se distinguent souvent par des **conceptions opposées** sur ce qu'est ou devrait être la formation professionnelle continue : un marché sur lequel les entreprises et les individus doivent pouvoir acheter librement

---

<sup>8</sup> Le taux d'activité rapporte le nombre d'organismes actifs au nombre d'organismes déclarés.

les prestations souhaitées, ou un instrument d'intégration sociale et de développement personnel. Ces philosophies divergentes sont en partie portées par les deux fédérations les plus influentes de la profession, la Fédération de la formation professionnelle (FFP), signataire en 1988 de la convention collective nationale des organismes de formation (CCNOF), et la Fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (UROF).

### **1.1.2.3. L'offre privée n'est présente que sur certains segments du « marché de la formation continue »**

Non seulement l'offre privée lucrative tend à se spécialiser sur des formations plus « légères », mais son rayonnement territorial est réduit, dans un contexte de fragilité financière. La plupart des organismes privés de formation, faiblement capitalisés, n'ont qu'un champ de compétence régional. Plusieurs organismes, travaillant de préférence avec les entreprises (CEGOS, CESI, IFG...) ou les pouvoirs publics (Ligue de l'Enseignement, « Retravailler »...) sont présents à l'échelle nationale, et développent même des activités internationales (CEGOS est ainsi l'un des leaders européens de la formation et a des activités en Chine). Mais ce n'est pas le cas de la grande majorité d'entre eux, et, dans certaines régions, l'absence d'offreurs privés laisse les organismes publics de formation en situation de monopole dans certains secteurs (cf. annexe 3, 3.5).

La fragilité financière de la plus grande partie des opérateurs privés, dans un contexte de forte concurrence, les incite à une certaine prudence au niveau de leur offre. Celle-ci se traduit par une spécialisation dans des formations rémunératrices à destination des entreprises en ce qui concerne les organismes lucratifs (la part d'activité non subventionnée du CESI financée par le FNE est ainsi passée de 40 % en 1994 à 10 % en 2002). Elle amène également les prestataires privés à proposer des prestations très spécifiques, et ainsi à se constituer des « niches » sur le marché ou encore à limiter leurs investissements dans le domaine de l'innovation pédagogique (standardisation pour réduire les coûts, au moment où l'essor de la validation des acquis de l'expérience ou des formations ouvertes et à distance nécessiteraient un effort particulier en ce sens) ou des capacités d'ingénierie. Les organismes privés bénéficient souvent, en la matière, des compétences des opérateurs publics au niveau local, comme l'AFPA.

### **1.1.2.4. Ces faiblesses pourraient s'atténuer à terme si la recomposition et la concentration du secteur, récemment engagées, se confirmaient**

On assiste depuis le début des années 1990 à un très progressif renforcement de la concentration dans le secteur privé, notamment lucratif (à titre d'exemple : rachat en 1997 du CNOF par l'IFG). Cette tendance pourrait s'étendre dans les prochains mois aux associations, du fait de l'entrée en vigueur des nouvelles règles relatives aux marchés publics :

- en premier lieu, de nombreux petits organismes de formation pourraient être perturbés par les nouveaux mécanismes publics de financement de la formation : disparition du barème unique<sup>9</sup> et distinction des modes de financement entre subvention et achat public (la première ne permettant pas de faire de bénéfices, et le second autorisant la réalisation de marges). Les organismes devront aussi remettre des justificatifs différents selon la procédure, surtout lorsque la subvention est versée sur les crédits du fonds social européen (FSE) ;
- en second lieu, certains prestataires sont inquiets pour leur solidité financière, du fait des nouvelles modalités de paiement des prestations dans le cas de marchés publics : paiement après service fait (acomptes mensuels ou trimestriels), limitation des avances (5 % pour les avances forfaitaires et 20 %

---

<sup>9</sup> Chaque année, une circulaire du ministère du travail fixait un barème indicatif, sur la base de l'heure stagiaire. Ce système a été supprimé par les circulaires d'application du nouveau Code des marchés publics.

pour les facultatives), interdiction de toute « préférence géographique ». De même, les avances seront désormais plafonnées à 50 % dans l'hypothèse du versement d'une subvention.

Ces dispositions ne seront que partiellement compensées par le fait que le nouveau Code des marchés publics rend possible les marchés pluriannuels (la circulaire n°2002-231 du 4 mai 2002 – reprenant la proposition n°11 du groupe « commande publique » des tables rondes réunies en 2000 par le secrétariat d'Etat à la formation professionnelle sur le thème de l'offre de formation – encourage d'ailleurs les DDTEFP à en signer, de façon à être plus exigeant, en retour, sur la qualité), autorise toujours les acomptes, et surtout oblige les collectivités publiques à s'engager contractuellement sur des délais de paiement, sous peine d'intérêts moratoires.

Ce mouvement de concentration s'accompagne d'une recomposition au bénéfice des entreprises et au détriment des associations. En effet, si le nombre d'organismes privés a diminué de 7% entre 1998 et 1999, cela s'explique par une diminution de 5 % des associations face à des augmentations de 9 % pour le secteur lucratif et 12 % pour les formateurs individuels. Cette recomposition pourrait se confirmer dans les années à venir, du fait de la récente modification du régime fiscal des associations destinée à réduire les distorsions de concurrence entre secteur associatif et organismes lucratifs. En élargissant le nombre d'associations susceptibles d'être assujetties aux impôts commerciaux (impôts sur les sociétés, taxe professionnelle et TVA), le nouveau régime a eu pour effet d'amener certaines d'entre elles à abandonner le statut associatif ou à filialiser les activités qu'elles exerçaient dans des conditions similaires aux entreprises commerciales<sup>10</sup>. C'est par exemple le cas de l'Institut français de gestion (IFG), initialement créé sous la forme associative. L'association IFG détient désormais 100 % de la holding « IFG-SAS », dans laquelle sont regroupées ses activités lucratives.

Ces évolutions ne sont qu'engagées. L'offre privée présente pour l'heure un certain nombre de limites et de faiblesses qui nuisent à l'accessibilité de l'appareil de formation. Ces lacunes justifient l'existence d'une offre publique dont l'une des principales missions pourrait consister à favoriser l'égalité d'accès à la formation continue.

### **1.1.3. Une offre publique solide, mais cloisonnée**

Les dernières années ont été marquées par un recul de la part de l'offre publique de formation professionnelle au profit de l'offre privée. Seuls 5 % des organismes de formation appartiennent au secteur public et para-public, pour un chiffre d'affaires moyen de 685 000 d'euros ; ils représentaient toutefois 20 % du chiffre d'affaire global de la formation professionnelle en 1999. Le secteur public et para-public accueille 14 % des stagiaires et réalise 23 % des heures stagiaires. Cette position minoritaire lorsqu'on examine les chiffres nationaux doit être tempérée par la position dominante qu'exercent les organismes publics de formation sur certaines parties du territoire (zones rurales, départements d'Outre-mer). Par ailleurs, les organismes publics, et en particulier l'AFPA, assurent des actions de formation et de qualification en direction des publics défavorisés.

---

<sup>10</sup> Instructions DGI des 15 septembre 1998 et 16 février 1999, entrées en vigueur le 1/1/2000. En revanche, le régime de la TVA n'a pas été modifié, alors qu'un certain nombre de représentants des offreurs privés (FFP notamment) demandaient que la TVA, déductible pour tous les organismes privés (Code général des impôts, art. 261-4-4), mais dans les faits uniquement déduite par des associations qui travaillent largement à partir de subventions publiques (versées TTC), soit appliquée à tous les prestataires de formation, de droit public (les CCI en sont exonérées) ou privé.

### 1.1.3.1. Trois grands intervenants fonctionnant en réseau

L'offre publique de formation professionnelle se caractérise par l'existence de trois grands intervenants fonctionnant en réseau : l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les structures du ministère de l'éducation nationale et les chambres de commerce et d'industrie. Ils sont placés respectivement sous les tutelles du ministère du travail et des affaires sociales, du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'économie et des finances.

- Les établissements consulaires, intervenants publics parmi les plus anciens.

Les établissements consulaires sont autorisés depuis la loi du 9 avril 1898 à fonder et à administrer tout établissement à l'usage du commerce et à acquérir ou construire des bâtiments pour leur propre installation et celle de leurs établissements. Les écoles de commerce, professionnelles et techniques bénéficient de ces dispositions, et les 183 chambres de commerce et d'industrie ont, dans leur quasi-totalité, développé des actions de formation continue à partir de ces écoles. On compte aujourd'hui 500 organismes de formation consulaires, accueillant un peu moins de 400 000 stagiaires par an. L'activité de formation des chambres de commerce et d'industrie représentait 300 millions d'euros en 1998 (soit 4 % du chiffre d'affaires global de la formation continue). Les chambres des métiers, chargées depuis 1925 de gérer les intérêts professionnels, économiques et la formation des artisans, maîtres et compagnons, ont elles aussi mis en place, avec les chambres d'agriculture, des centres de formation qui fonctionnaient déjà en très grande majorité au moment du vote de la loi du 16 juillet 1971.

- L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

L'AFPA a été créée en 1966, en remplacement de l'ANIFRMO (Association Nationale Interprofessionnelle pour la Formation Rationnelle de la Main d'œuvre) dont elle a repris le réseau et poursuivi les missions de développement de la politique de l'emploi et de formation professionnelle des adultes. Association loi 1901, avec une structure tripartite rassemblant les employeurs, les salariés, et l'État, l'AFPA est placée sous la tutelle du ministère du travail et des affaires sociales en vertu de la circulaire du 6 juin 1966<sup>11</sup>. Elle a reçu en loi de finances initiale 2002 une subvention de fonctionnement de 712 millions d'euros, à laquelle est associé, sous le nom de commande publique, un programme de prestations.

Les missions de l'AFPA sont habituellement regroupées en trois grands domaines : l'orientation, la formation qualifiante et la certification. L'orientation professionnelle (appui à la définition de projets de formation, évaluation des compétences et des aptitudes professionnelles) a concerné 227 000 personnes en 2001. Parallèlement, 144 000 personnes sont entrées en formation dans un centre AFPA. Ces formations débouchent sur la délivrance d'un titre professionnel, à l'élaboration duquel participe l'AFPA, au nom de la mission de certification des compétences professionnelles que lui a déléguée le ministère du travail. L'association délivre les deux tiers des titres du ministère. Elle exerce également des activités de recherche et développement, d'expertise, gère les prestations associées à la formation (hébergement des stagiaires) et des politiques pour le compte d'autres ministères (réinsertion de détenus, accueil

---

<sup>11</sup> L'assemblée générale de l'AFPA, organe de délibération principal, est composée de trois collèges (représentants de l'État, des organisations des employeurs et des organisations de salariés) ; elle élit un bureau pour deux ans, lequel délègue au président le pouvoir de représenter l'association et celui d'exécuter ses décisions. La gestion courante est confiée à un directeur général. En décembre 2001, l'assemblée générale s'est élargie à des représentants des régions dans un collège recomposé de « pouvoirs publics ». Les partenaires sociaux y restent majoritaires. L'AFPA a un mode de fonctionnement déconcentré, et c'est au niveau de ses 22 directions régionales que sont gérés les moyens humains et financiers des 130 centres de formation professionnelle des adultes à l'échelle locale.

dans les centres AFPA métropolitains de demandeurs d'emploi issus des DOM, reconversion professionnelle des militaires).

- Le ministère de l'éducation nationale dispose quant à lui de quatre structures distinctes

Le réseau du ministère de l'éducation nationale s'est constitué dans sa forme actuelle après la loi du 16 juillet 1971 autour d'un instrument principal, créé en 1973 : les **groupements d'établissements (GRETA)**.

Les GRETA rassemblent des établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général ou lycées professionnels, qui sont des services publics administratifs)<sup>12</sup> fédérant leurs ressources humaines et matérielles pour organiser des actions de formation continue pour les adultes. Ils n'ont pas la personnalité morale et doivent s'appuyer pour leur gestion sur un établissement support. Il existe actuellement plus de 290 GRETA en France, avec 6 500 lieux d'accueil des stagiaires. Un peu moins de 520 000 stagiaires ont été formés dans un GRETA en 2000, mais seuls 48 000 d'entre eux (9 %) ont obtenu un diplôme à l'issue de leur formation. 51 % de leurs ressources proviennent de fonds privés, 49 % de fonds publics.

Les **universités** exercent aussi une activité de formation continue depuis quelques années (décret du 18 octobre 1985), grâce à leurs services de formation continue, qui peuvent relever soit de la compétence de chaque établissement (UFR, IUT, établissements assimilés), soit d'un service commun rattaché à la présidence, soit des deux. Elles accueillent 371 000 stagiaires par an, et représentent 2,3 % du chiffre d'affaires global de la formation professionnelle.

Le ministère a également la tutelle du **Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)**, qui est l'organisme de formation le plus ancien de France. Fondé en 1794, le Conservatoire national des arts et métiers possède aujourd'hui le statut d'établissement public national. Les associations régionales du CNAM (ARCNAM) gèrent un réseau de 51 centres qui assurent sa présence sur l'ensemble du territoire. En 2001, le CNAM a accueilli 78 000 auditeurs et a consacré 53,36 millions d'euros à sa mission de formation. Les formations sont complémentaires de celles des autres acteurs publics, notamment de l'AFPA : longues, et destinées aux niveaux de qualification supérieurs...

Enfin, le ministère de l'éducation nationale intervient dans le champ de la formation continue par l'intermédiaire du **Centre national de l'enseignement à distances (CNED)**. Etablissement public administratif, le CNED est composé de huit instituts accueillant environ 40 000 inscrits, pour un chiffre d'affaire annuel de 12,25 millions d'euros. Son statut vient d'être révisé (décret n° 2002-602 du 25 avril 2002) et lui permet désormais de prendre des participations ou de créer des filiales.

- Autres organismes publics de formation professionnelle

D'autres ministères financent des actions de formation continue à destination des adultes. Le ministère de la jeunesse et des sports délivre par exemple tous les ans 12 000 diplômes professionnels et non-professionnels, dont la préparation s'effectue dans les **Centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS)**. De son côté, le ministère de l'agriculture contrôle et finance en partenariat avec les collectivités locales et l'Union européenne 157 **centres de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA)** ayant accueilli 135 000 stagiaires en 2000.

Enfin, les pouvoirs publics ont constitué depuis 1985 un réseau original et spécifique au service de la promotion sociale : les **ateliers de pédagogie personnalisée (APP)** ont pour mission d'assurer à toute personne sortie du système scolaire un complément de formation générale ou technologique de base. Sont prioritaires les jeunes de 16 à 25 ans, les détenus, les demandeurs d'emploi et les femmes inactives. Il s'agit pour ces structures très

---

<sup>12</sup> CE, *Tescher*, 17 décembre 1997, et TC, *Préfet des Côtes d'Armor*, 7 octobre 1996.

présentes dans le milieu rural de préparer leurs stagiaires à la qualification. L'activité globale des 470 APP (sur 800 sites d'implantation) a représenté 65,5 millions d'euros en 2000. Ils ont formé 176 000 personnes en 2001. Cofinancés par l'État, les collectivités locales et les entreprises, les APP bénéficient aussi du fonds social européen (FSE). Le profit retiré par les stagiaires en APP – qui sont liés par un contrat pédagogique individuel – est réel, puisque le taux de réussite de ceux qui passent des examens professionnels est de 65,9 %. Par la qualité et la proximité des prestations qu'ils fournissent, les APP apparaissent comme un instrument efficace de promotion et de cohésion sociales.

### **1.1.3.2. L'offre publique tire sa force des missions de service public qui lui sont assignées, mais souffre encore, en dépit de réformes récentes, d'un déficit de coordination territoriale**

L'offre publique, au sens de l'ensemble des organismes de formation sous tutelle étatique, est un champ hétérogène, non seulement parce qu'il implique plusieurs ministères (travail, éducation nationale, industrie, agriculture, jeunesse et sports...) mais aussi parce qu'il s'adresse potentiellement à tous les publics sans véritable coordination ni complémentarité des actions.

En 1971, le législateur a renoncé à créer un service public d'orientation, de formation professionnelle et de validation des acquis. Les organismes publics ou privés subventionnés par l'État se sont développés indépendamment les uns des autres, sans mise en réseau ni mise en commun des ressources pour appliquer une politique nationale : l'AFPA et les GRETA délivrent tous les deux des titres distincts (certifications professionnelles du ministère du travail ou diplômes du ministère de l'éducation nationale) et mènent parallèlement des actions qui relèvent aussi des APP ; plusieurs réseaux d'enseignement à distance coexistent (CNED, CNAM, AFPA) ; enfin, un certain nombre d'organismes publics interviennent dans des domaines où ils concurrencent directement les organismes privés de formation.

Bien qu'il n'y ait pas de service public unifié de la formation professionnelle, les organismes sous tutelle de l'État sont chargés par lui d'exercer des missions d'intérêt général. Celles-ci consistent principalement à réduire les déséquilibres sociaux et territoriaux, par un maillage géographique suffisamment dense et des formations à destination des publics considérés comme en ayant le plus besoin (demandeurs d'emploi). Ainsi l'AFPA s'adresse-t-elle prioritairement aux publics non qualifiés : 86 % des heures produites sont des formations de niveau IV ou V (BEP et CAP), dans les métiers de base (industrie, BTP...). L'AFPA est aussi le premier organisme national de formation des demandeurs d'emploi (64 % des entrées en formation et 89 % des heures-stagiaire produites concernent des chômeurs). L'association assure enfin un certain nombre de formations dites d'intérêt national, parce que leurs coûts d'investissement et de fonctionnement sont trop élevés pour pouvoir être assurés par des acteurs privés, parce qu'elles ne concernent qu'un nombre très restreint d'emplois, etc. (circulaire DGEFP n° 2002/29 du 2 mai 2002).

Les efforts de rationalisation entrepris ces dernières années par les réseaux d'offres publiques témoignent de leur volonté de clarifier leur fonctionnement et de répondre plus étroitement à ces missions de service public en respectant des règles déontologiques de neutralité, de permanence du service et de transparence.

## Quelles justifications pour la présence de prestataires publics en matière de formation continue ?

L'intervention directe par des prestataires publics ne constitue certes pas le seul instrument à la disposition de l'État : bien des objectifs poursuivis par celui-ci sont susceptibles d'être atteints sans l'apport d'une offre publique structurée. Pour ne citer qu'un exemple, la création par la loi de règles d'abondement différentiel selon le niveau de formation initiale, dans le cadre d'un dispositif de compte temps formation, pourrait constituer un moyen alternatif pour corriger certaines inégalités d'accès à la formation professionnelle.

Toutefois, plusieurs arguments sous-tendent le maintien d'une offre publique dans le champ de la formation professionnelle continue :

- L'offre publique constitue un **levier** couramment utilisé par l'Etat pour remplir ses objectifs en matière de formation professionnelle, par exemple concernant la formation des demandeurs d'emploi, de la population active peu qualifiée et des publics spécifiques. Elle peut aussi exercer un effet d'entraînement par son « exemplarité », en appliquant des démarches qualité ou des modalités de fonctionnement que l'Etat souhaiterait voir se développer parmi les prestataires privés. Du point de vue de l'amélioration de la qualité des actions de formation de l'ensemble du secteur, l'offre publique apparaît complémentaire des efforts de diffusion des normes de qualités mis en oeuvre via les exigences de la commande publique.

- L'argument traditionnel en matière d'intervention publique - **la carence de l'offre privée et la correction des déséquilibres du marché** qui en résultent - s'applique aussi à la formation professionnelle. Les inégalités devant la formation sont en effet nombreuses : suivant le sexe, la taille de l'entreprise, le champ d'activité, la catégorie socioprofessionnelle, le lieu de résidence. Parmi celles-ci, les inégalités territoriales justifient tout particulièrement le maintien d'un maillage du territoire par les prestataires publics.

- L'offre publique, du fait de la taille de certains de ses prestataires (notamment l'AFPA), bénéficie d'un **effet d'échelle** qui fait défaut à l'offre privée. Les prestataires privés ne sont pas suffisamment impliqués dans les formations nécessitant des investissements lourds, notamment le secteur secondaire ou dans des formations à grande échelle : les formations de reconversion, dans le cas de plans sociaux importants, ne pourraient être mises en oeuvre avec la même efficacité sans offre publique territoriale. On voit ici que l'offre publique n'est pas sans lien avec la politique de l'emploi : la fin de la tutelle de l'Etat sur l'AFPA le priverait d'un instrument de gestion conjoncturel des plans sociaux de grande taille.

- Dans le même ordre d'idées, l'offre publique dispose de compétences particulières en matière de recherche et développement, ainsi que dans le domaine de l'ingénierie, face à une offre privée investissant peu dans ce domaine. Il est donc souvent avancé que la présence de l'offre publique exerce un effet de diffusion des compétences de formation contribuant à améliorer l'efficacité de l'offre dans son ensemble.

- Les prestataires publics sont fortement structurés et renoncer à leur apport conduirait à se priver d'un réservoir reconnu de compétences, et de l'efficacité d'un maillage territorial qui est aussi une résultante de l'histoire.

Une dernière justification en quelque sorte « négative » au maintien d'une offre publique de formation professionnelle repose sur le principe de libre concurrence : s'il incombe à l'Etat, notamment dans sa politique d'achat public, de préserver une égalité de traitement entre les prestataires, l'intervention des acteurs publics dans le champ concurrentiel peut être envisagée dans les conditions du droit commun. Les réformes récentes en matière de subventionnement et de marché public et la meilleure prise en compte des coûts réels vont dans ce sens, et devraient à terme retirer à l'argument de la « concurrence déloyale » de l'offre publique une grande partie de sa pertinence.

- Plusieurs réformes sont envisageables pour l'AFPA

L'AFPA a fait ces dernières années l'objet d'importantes réformes dans le but de remédier aux dysfonctionnements constatés par les corps de contrôle et de rendre l'association plus performante. Des inégalités persistantes entre les stagiaires entrant en formation ont été relevées (délais d'attente plus longs pour les stagiaires suivant une formation dans une autre région, position très minoritaire des femmes, etc.). La moitié des publics entrant en formation sont choisis par l'AFPA, alors que cette compétence relève théoriquement de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), responsable du service public du placement. Enfin, la Cour des comptes, dans son rapport public de 1997, a critiqué la gestion comptable et financière de l'association.

L'association a entrepris pour répondre à ces critiques d'importants efforts de déconcentration et de contractualisation, qui se sont traduits d'une part par la gestion au niveau des directions régionales des moyens, d'autre part par la mise en œuvre des **contrats de progrès**, nouveau mode de relation avec la tutelle. Le deuxième contrat de progrès, qui couvre la période actuelle (1999-2003) a, à titre d'exemple, défini pour principales priorités l'intégration de l'AFPA au service public de l'emploi, la création d'un service intégré avec l'ANPE sur l'orientation, etc. Les contrats de progrès précisent aussi le contenu de la commande publique, avec des indicateurs dits de résultat et de pilotage ; ils révèlent que la part des adultes dans la « commande publique » est passée de 67,2 % en 1995 à 72,3 % en 2000 (alors que l'objectif était de 80 %), et permettent de constater aussi que les départs anticipés des stagiaires sont encore trop nombreux, et les taux de réussite aux examens très en dessous des objectifs. Enfin, l'AFPA a entrepris d'individualiser les parcours de formation : engagement individuel de formation (EIF), contrat entre les bénéficiaires et l'organisme.

Aujourd'hui, les réflexions sur l'avenir de l'AFPA portent surtout sur son statut et sa structure institutionnelle. En 2000, la Cour des comptes relevait que son statut était ancien et inadapté, cachant une dépendance financière et organique vis-à-vis de l'État (tutelle, délégation du président du conseil d'administration au directeur général, absence de fonction effective de trésorier) pour préconiser son changement en établissement public. Le soutien des partenaires sociaux à une telle réforme reste pour le moins incertain.

C'est surtout la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation qui pourrait avoir le plus de conséquences pour l'AFPA. Les conditions d'un tel bouleversement restent entièrement à préciser avec tous les acteurs impliqués dans la gestion de l'association, et notamment les partenaires sociaux. Il contredirait la décision des pouvoirs publics en 1983 de maintenir une AFPA nationale chargée de mettre en œuvre des politiques de solidarité nationale. Au titre de ces politiques, et en plus des programmes spécifiques destinés aux illettrés, aux réfugiés ou aux détenus, figurent celles consistant à permettre l'accès à la formation et l'acquisition de compétences certifiables et reconnues à ceux qui en sont les plus dépourvus (prévention et lutte contre le chômage de longue durée, insertion des travailleurs handicapés, lutte contre les discriminations, égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, formation et emploi des salariés âgés). La concentration dans les grandes villes de l'offre privée de formation a conduit l'AFPA à ouvrir ses sites de formation à un recrutement national, et à s'implanter dans les régions les moins équipées. Enfin, les formations de portée nationale, l'implication de l'association dans les politiques européennes et internationales, les missions nationales qui lui sont dévolues par les ministères (politique du titre, formations demandées par d'autres ministères ou entreprises à dimension nationale) ont plaidé pour le maintien d'une structure nationale de l'AFPA. L'exemple d'autres pays européens montre que de façon générale, les politiques de solidarité nationale et la définition des titres et qualifications restent gérés par des structures nationales. C'est le cas aux Pays-Bas ou en Allemagne, où l'Office fédéral du travail a conservé le monopole du placement des demandeurs d'emploi car il était le seul acteur à avoir une vue d'ensemble du marché du travail et de la formation professionnelle.

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a prévu que les schémas régionaux des formations de l'association soient intégrés dans les plans régionaux de développement de la formation professionnelle (PRDFP) et arrêtés par les conseils régionaux, dans le cadre des conventions tripartites d'adaptation du contrat de progrès. La montée en puissance de l'échelon régional serait cohérente avec le transfert aux régions de la tutelle exercée par l'État sur les centres AFPA. Dans sa contribution au rapport « *De vraies régions pour une France moderne* », le conseil régional d'Alsace estime que « *la région a vocation à revendiquer une compétence de droit commun sur la formation et l'insertion professionnelle, et surtout une compétence pleine et entière sur l'ensemble des dispositifs publics de formation et d'insertion, quelle que soit la typologie du public ou du secteur concerné* ».

Plusieurs modalités de décentralisation peuvent être envisagées. L'option la plus poussée, qui est celle proposée par le rapport Mauroy, consisterait en **un transfert aux régions de la subvention d'État et des crédits d'investissement versés à l'AFPA**. Les régions se substitueraient à l'État dans le financement de l'association, à hauteur des crédits transférés, la décision de maintenir ou non des centres AFPA distincts de leurs structures leur revenant ; l'association et sa tutelle perdrait la maîtrise de l'évolution du dispositif. Le risque est que les régions se désengagent de certaines actions de formation, en ne conventionnant pas à due concurrence des financements antérieurs de l'État. Certains centres AFPA pourraient alors connaître des difficultés financières, avec pour conséquence de provoquer des inégalités entre les régions.

Il serait aussi possible de déléguer la gestion de l'AFPA aux régions de façon conventionnelle et progressive. Les préfets de région (DRTEFP) deviendraient le niveau d'exécution de la commande publique et pourraient contracter avec les régions pour mettre en place une co-tutelle État-région de l'association. C'est la voie qui avait été suivie en 1993 pour la décentralisation des programmes d'aide à l'insertion et à la formation des jeunes en difficulté.

Une dernière option consisterait en la **construction d'une compétence partagée de l'État et des régions dans la gestion des centres AFPA**, sur le modèle des lycées. Les régions supporteraient le coût de fonctionnement, le coût des équipements pédagogiques et immobiliers de l'AFPA, l'État conserverait les charges de personnel et la rémunération des stagiaires. Des conventions signées par les régions, l'État (les DRTEFP) et les partenaires sociaux permettraient de définir les engagements des uns et des autres, tout en tenant compte de leurs priorités. De cette façon, l'État garderait les moyens d'une politique nationale et d'un pilotage du réseau AFPA, réparti sur tout le territoire.

- La rationalisation du dispositif du ministère de l'éducation nationale

Le ministère de l'éducation nationale mène également des actions destinées à rationaliser son offre de formation sur le territoire. Là aussi, le principe retenu a été celui d'une plus grande **déconcentration** : les recteurs d'académie interviennent directement dans l'activité des GRETA dont il n'existe pas de plan national de création. Mieux informés des besoins locaux des entreprises, les recteurs, qui confient cette mission à une Délégation académique à la formation continue (DAFCO)<sup>13</sup> peuvent ainsi mieux réagir aux fluctuations conjoncturelles qui pourraient frapper une région.

La mise en place des **groupements d'intérêt public** « formation continue et insertion professionnelle » (GIP FCIP)<sup>14</sup> procède de la même idée de rationalisation et de mutualisation de l'offre : ils rassemblent dans la même structure les délégations académiques à la formation continue (DAFCO), les centres académiques de formation continue (CAFOC), les établissements supports des GRETA, les universités volontaires ou les centres régionaux documentaires pédagogiques (CRDP). Certaines régions pourraient également y adhérer.

---

<sup>13</sup> Ou à une délégation académique aux formations professionnelle, initiale et continue (DAFPIC).

<sup>14</sup> Circulaire du 19 décembre 2001, BOEN n° 1 du 3 janvier 2002.

Présidés par le recteur, ils ont trois missions : la gestion du réseau (au plan régional : ingénierie, formation de formateurs...), la définition de stratégies sur le marché de la formation et la gestion de la validation des acquis.

Enfin, le secrétariat d'État à l'enseignement professionnel a développé récemment le concept de « lycée des métiers »<sup>15</sup>, label attribué à des établissements d'enseignement secondaire construits autour d'un ensemble cohérent de métiers d'un même secteur professionnel, délivré sur la base d'un cahier des charges, pour une durée de cinq ans, par l'autorité académique, la région et la branche professionnelle. Le lycée de métiers a vocation à adhérer à un GRETA et à en devenir un « établissement phare ». Mais nul ne peut prédire à ce jour si l'initiative, qui ne modifie en rien l'identité juridique des établissements concernés, prospérera.

Au travers de ces initiatives, l'enseignement secondaire et tout particulièrement les GRETA sont en train de devenir des outils de l'offre publique de formation d'autant plus puissants qu'ils semblent avoir parfaitement épousé le caractère concurrentiel du marché. Et bien qu'il n'ait pas vocation à avoir une place dominante, le ministère de l'éducation nationale entend bien être le premier à pouvoir répondre aux adaptations de la demande de formation. Il comblerait ainsi le retard enregistré par rapport aux systèmes de formation des autres pays européens, qui font généralement des écoles et universités le pivot de la formation permanente des adultes (universités allemandes, écoles du soir en Suisse).

## **1.2. L'insuffisante articulation de l'offre s'explique tant par l'histoire que par les évolutions de la formation continue depuis trente ans.**

### **1.2.1. L'absence historique d'articulation entre offres publique et privée.**

#### **1.2.1.1. Deux offres qui se sont structurées par strates, indépendamment l'une de l'autre (1789/1971)<sup>16</sup>.**

La physionomie duale et émiettée de l'offre de formation continue s'explique largement par le fait que le système s'est construit par strates successives, sous l'impulsion d'acteurs multiples (État, collectivités locales, associations professionnelles, associations laïques, syndicats, branches, organisations patronales...), aux motivations diverses, voire contradictoires (éducation permanente, promotion sociale, (re-)qualification ou adaptation au poste de travail).

L'histoire de la constitution de l'appareil de formation jusqu'en 1971 fait apparaître deux grandes phases, toutes deux marquées par le développement concomitant des offres publique et privée, la première n'affirmant sa prédominance qu'après la seconde guerre mondiale.

La première période fut celle des initiatives publiques et privées en faveur de la formation des adultes (1833/1945). Après l'échec des projets révolutionnaires, l'appareil public de formation des adultes repose essentiellement, au XIX<sup>ème</sup> siècle, sur les « cours d'adultes », dispensés au sein des écoles communales (loi Guizot, 1833), qui comptent jusqu'à 900 000 auditeurs à la veille de la première guerre mondiale. Mais si une offre publique de formation des adultes se met en place, il s'agit de formation initiale ; l'éducation primaire constitue en effet, à cette époque, la priorité essentielle de l'État. Pourtant, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, la France manque d'ouvriers qualifiés et de cadres intermédiaires, que le système scolaire - qui ignore les savoirs techniques, souvent tenus en peu d'estime - ne parvient pas à former. Emanant de milieux très divers, des initiatives nombreuses tentent de pallier la carence de l'État

---

<sup>15</sup> Circulaire du 17 décembre 2001, BOEN n°47 du 20 décembre 2001.

<sup>16</sup> Des compléments historiques sur la période antérieure à 1971 figurent en annexe n° 5.

et de fournir des qualifications post-scolaires aux jeunes ou adultes qui en ont besoin : « écoles de fabriques » créées par le patronat (SCHNEIDER, DOLFUSS, etc.), formations délivrées par certains syndicalistes au sein des bourses du travail, initiatives d'associations religieuses, laïques (Association polytechnique, 1830 ; Ligue de l'Enseignement, 1866), ou encore de communes (écoles professionnelles de la Ville de Paris, 1900). Face aux besoins croissants de compétences qu'implique l'industrialisation, l'Etat, après plusieurs tentatives (loi de 1880 créant les premiers collèges techniques notamment), se décide à poser les bases du système d'enseignement professionnel (loi ASTIER de 1919 : cours professionnels en alternance pour les apprentis, sanctionnés au bout de 3 ans par le certificat d'aptitude professionnelle). Initialement prévu pour être ouvert aux adultes, ils ne le sont qu'à partir de 1948. Ainsi sont jetées les bases d'un appareil public de formation professionnelle technique.

La période de l'entre-deux guerres est marquée par une confirmation des acquis passés (multiplication des écoles d'entreprise, création des centres d'apprentissage par les chambres de commerce et d'industrie, de la taxe d'apprentissage, etc.). De nouvelles modalités de formation spécifiques aux adultes émergent : enseignement à distance (CNED, 1939), éducation permanente (clubs de loisirs, 1936) et, avec la crise des années 1930, création de « formations accélérées » pour les demandeurs d'emploi (1935). Les communes soucieuses d'éducation populaire proposent quant à elles des cours du soir au contenu généraliste.

Une seconde période s'ouvre après-guerre, avec la mise en place d'un appareil de formation continue largement dominé par le secteur public (1945/1971). La Libération fait de la formation professionnelle un objectif national, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 indiquant que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ». Cela suppose notamment la création d'une large offre publique de formation continue : dès mars 1946 sont créés des centres de formation professionnelle des adultes, financés par le ministère du travail (formation qualifiante et rémunérée), placés en 1949 sous la tutelle d'un organisme de droit privé, l'ANIFRMO, qui devient en 1966 l'AFPA.

Par ailleurs, l'Education nationale commence à développer une offre propre (création des cours professionnels d'adultes en 1948, des centres régionaux du CNAM en 1952, et, à partir de 1951, des instituts de promotion supérieure du travail au sein des universités). Enfin, les crédits d'Etat affectés à la formation continue augmentent rapidement (création en 1963 du fonds national pour l'emploi (FNE) afin de financer les formations liées aux premières reconversions, et, en 1966, du fonds de la formation professionnelle et la promotion sociale, FFPPS), favorisant l'essor des réseaux publics de formation continue.

L'offre privée se développe également à cette époque, portée à la fois par le développement de l'effort de formation des entreprises, mais aussi l'appui des pouvoirs publics (loi du 31 juillet 1959 qui crée les conventions entre l'Etat et les organismes de formation, et loi du 3 décembre 1966, qui admet la création de structures de formation « créés par des établissements publics, des entreprises, des organisations professionnelles ou syndicales », avec éventuellement l'aide de l'Etat) : création, sur l'initiative des entreprises, de centres de formations essentiellement destinés aux cadres (CEGOS (1955)), Institut français de gestion (IFG, 1956), Centre d'études supérieures industrielles (CESI, 1958)) et apparition d'organismes de branche (AFPIC pour la chimie, IFE pour l'énergie, AFT/IFTIM, en 1957, pour les transports, etc.).

A la fin des années 1960, l'appareil français de formation continue est donc en place. Il voit coexister une offre publique parfois récente (AFPA), parfois ancienne (Education nationale), mais qui dans tous les cas domine largement le secteur, et une offre privée composite et relativement spécialisée (organismes patronaux ou de branche, associations liées aux collectivités locales, etc.). Les deux offres se distinguent également par leurs objectifs : offrir une formation qualifiante, source de promotion sociale pour la première, et, selon les cas, permettre une adaptation rapide au poste de travail ou favoriser l'épanouissement personnel pour la seconde. Mais ce qui fait la particularité de ce système, c'est surtout que l'articulation entre

secteurs public et privé n'est pas organisée : l'absence de vision d'ensemble de l'appareil de formation empêche d'assigner des missions spécifiques à l'une et à l'autre de ses composantes.

### **1.2.1.2. La loi de 1971 renouvelle profondément, quoique partiellement, le système français de formation continue**

- La loi du 16 juillet 1971 confirme le caractère dual de l'offre, mais n'articule pas les offres publique et privée de formations continue.

La loi de 1971 portant sur l'organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente complète l'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 juillet 1970. Elle est avant tout le produit d'une époque marquée tout à la fois par une forte croissance, exigeante en compétences, par l'essoufflement à partir de la seconde moitié des années 1960 de l'effort de formation des entreprises, et enfin, dans le contexte d'après 1968, par le souci d'épanouissement personnel des individus. Les objectifs des auteurs de la loi (J. DELORS notamment) sont les suivants : structurer le dialogue entre des syndicats soucieux de promotion sociale et d'épanouissement individuel et un patronat désireux de moderniser le modèle industriel français ; développer et dynamiser l'appareil de formation, ce qui nécessitait d'écarter les projets de constitution d'un grand « service public de la formation continue » ; responsabiliser les salariés dans le développement de leur formation. A bien des égards, le système créé en 1971 s'est construit en référence à un « contre-modèle », celui de l'Education nationale, soumis alors à de nombreuses critiques. Le choix fait par les auteurs de la loi est d'inscrire la formation continue dans le champ des relations du travail, et non pas de l'enseignement.

La validation du caractère dual du système (les offres publique et privée sont citées dans l'article L. 900-1) représente une avancée importante, alors que plusieurs dispositifs essentiels de la loi (affirmation du droit à la formation sur le temps travail, obligation faite aux entreprises de participer au financement de la formation de leurs salariés, conditions libérales de création des organismes de formation) vont faciliter le développement quantitatif de l'offre - notamment privée - dans les décennies suivantes.

La loi, d'autre part, met en place un système souple, décentralisé, et d'essence partenariale. Les financeurs (Etat, entreprises, partenaires sociaux, auxquels s'ajouteront les régions et l'Europe dans les années 1980) se voient octroyer un important pouvoir de décision, et, ce faisant, de structuration de l'offre de formation continue, sous réserve qu'ils se coordonnent.

Par ailleurs, la loi de 1971, adoptée dans un contexte de forte croissance et de plein emploi, ne dit rien sur la formation des demandeurs d'emploi. Les instruments spécifiques à la formation des chômeurs ne commenceront à se mettre en place qu'à la fin des années 1970. La loi, surtout, est muette sur l'organisation des rapports entre les deux offres de formation continue : sont-ils de nature concurrentielle ou l'offre publique doit-elle se limiter à intervenir dans des domaines et en direction de publics pour lesquels il n'existe pas d'offre privée ?

La nature du système mis en place par la loi, en effet, n'est pas définie : certes, les auteurs de la loi veulent faire de la formation continue une « obligation nationale », et non un service public<sup>17</sup>. Mais souhaitent-ils pour autant instaurer un marché, auquel s'appliqueraient les lois de l'offre et de la demande ? L'existence ou non d'un « marché de la formation continue » est, on le sait, l'une des questions les plus débattues entre praticiens du secteur, car elle renvoie à celle de la nature même de l'acte de formation : simple prestation marchande ou instrument de promotion sociale et de développement personnel ?

Dans le contexte de « nouvelle société » de l'époque, les auteurs de la loi du 16 juillet 1971 ne souhaitaient en fait ni mettre en place un service public unifié, ni un véritable

---

<sup>17</sup>La jurisprudence a confirmé que la formation professionnelle continue ne constitue pas, à la différence de la formation initiale, un service public (TC, *Boënnec*, 20 janvier 1986).

« marché ». Dans leur esprit, la formation continue était avant tout un bien public, coproduit par l'ensemble des parties au système, à un moment où l'on avait plus que jamais besoin de compétences ; l'organisation des relations entre offreurs était, de leur point de vue, relativement secondaire.

Le « non-choix » de 1971 va avoir des conséquences très lourdes sur l'articulation des offres publique et privée, notamment du fait de l'hésitation permanente du secteur public entre ses missions d'intérêt général (formation des demandeurs d'emploi, animation de l'appareil de formation dans les régions en crise, reconversions, etc.) et la tentation d'aller concurrencer les organismes privés sur le « marché » de la formation continue.

- Le système de formation issu de la loi du 16 juillet 1971 ne constitue pas un « marché » au sens juridique et économique du terme.

L'article L.900-1 du Code du travail identifie clairement l'ensemble des dispensateurs de formation (Etat, collectivités locales, établissements publics, établissements d'enseignement publics et privés, associations, organisations professionnelles, syndicales et familiales et entreprises)<sup>18</sup>, et pose le principe de la liberté de choix des organismes de formation par les acheteurs. Mais d'un point de vue juridique, les dispositions du Code du travail ne permettent pas de conclure à l'existence d'un « marché de la formation continue », même si le terme apparaît en 1990, de façon relativement discrète, à l'article L. 950-5-2 relatif au conseil de perfectionnement des organismes de formation.

De la même manière, d'un point de vue économique, le système mis en place par la loi du 16 juillet 1971 ne constitue pas un « marché » au sens strict du terme. L'importance des mécanismes de marché y est en effet limité par les facteurs suivants :

- une relative **segmentation de l'offre**, celle-ci apparaissant divisée en sous-ensembles, en fonction principalement des financeurs (Etat, entreprises et OPCA notamment), et, par voie de conséquence, des publics (demandeurs d'emploi, salariés et individus : marchés de l'alternance, du plan de formation, de l'insertion) ;
- un **degré de concurrence inégal** selon les régions : la majorité des organismes de formation étant de taille modeste, notamment dans le secteur privé, ceux-ci n'exercent le plus souvent leur activité que dans un cadre régional. L'offre privée n'est d'ailleurs pas présente sur l'ensemble du territoire, de sorte que la concurrence entre public et privé n'est pas effective dans toutes les régions. Le concept de « marché pertinent », utilisé par le droit de la concurrence, ne peut donc avoir de sens en matière de formation continue qu'au niveau territorial (cf. annexe n°3, 3.5.) ;
- une **faiblesse de la régulation par les prix** : le domaine d'activité de la formation continue, qui résulte d'une obligation légale, est structuré selon les financements par commanditaire (fonds publics pour les organismes publics ou parapublics, fonds privés pour les organismes privés), et provient en majorité de subventions publiques ou de fonds mutualisés par les OPCA. Ces caractéristiques, renforcées jusqu'à présent par l'application de barèmes en matière de commande publique, ont pour conséquence le faible développement des mécanismes de régulation par les prix ;

---

<sup>18</sup> La notion d'organisme de formation n'apparaît qu'avec la loi n°90-579 du 4 juillet 1990. La loi du 16 juillet 1971 insiste finalement beaucoup moins sur la définition exacte de l'offre et de la demande (ce dont témoigne, par exemple, la modestie des dispositions relatives au statut du stagiaire de la formation professionnelle, au moins jusqu'aux lois du 24 février 1984 et du 4 juillet 1990) qu'aux conditions de la prestation de formation (conventions et contrats de formation).

- une prédominance de l'**intermédiation**, entre les offreurs et les bénéficiaires finaux des formations, des prescripteurs et financeurs.

Dès lors, le système mis en place est certes pour partie concurrentiel, puisqu'il voit des offreurs publics et privés s'affronter pour capter une part des fonds de la formation continue ; mais il ne peut être défini comme un « marché » au sens que la théorie économique donne à ce terme, de sorte qu'il est préférable de le qualifier de « marché impur » ou encore de « marché de prescription ».

### **La nature même de la prestation de formation fait-elle obstacle à l'instauration d'une régulation par le marché ?<sup>19</sup>**

La faiblesse des mécanismes concurrentiels en matière de formation professionnelle continue n'est pas seulement due aux choix opérés par la loi du 16 juillet 1971. En effet, ce secteur se prête mal à un simple raisonnement en termes de marché concurrentiel tel que le définit la théorie économique, du fait de la nature même de la prestation de formation :

- difficultés de standardisation : à la différence de la formation initiale, la formation continue porte sur des contenus plus évolutifs, et doit s'adapter d'une part au parcours professionnel et aux compétences du stagiaire, et d'autre part à l'objectif d'acquisition de compétences spécifiques visé par l'entreprise. Les organismes de formation ne peuvent pas toujours adapter leurs prestations aux besoins, par nature différents, et en perpétuelle évolution, des demandeurs ; ceux-ci, en retour, éprouvent des difficultés à définir avec précision leurs besoins. Il s'ensuit une difficulté de standardisation des formations, qui limite la comparaison entre offres ;
- manque de transparence : l'atomicité et l'hétérogénéité de l'offre sont telles que les demandeurs potentiels sont en situation d'information très imparfaite et n'ont pas un accès égal, immédiat et sans coût aux offres proposées ; par ailleurs, l'insuffisance d'indicateurs de performance adaptés à l'activité de formation renforce les limites des comparaisons entre les prestations des offreurs<sup>20</sup>.
- asymétrie d'information en faveur des employeurs : les besoins en formation ne sont souvent connus précisément que par l'entreprise elle-même. Cette situation incite certaines entreprises à internaliser tout ou partie de la formation de leurs salariés (formations « maison »). L'évolutivité des besoins de formation, et la difficulté que rencontre l'offre externe de formation à calibrer ses contenus par rapport aux besoins des entreprises constituent un obstacle majeur au développement de mécanismes de marché dans ce secteur.
- importance de l'intermédiation : dès lors que le choix est fait de décider des formations dans le cadre de l'entreprise, le bénéficiaire final de la formation - le stagiaire - n'est pas obligatoirement le demandeur effectif et l'acheteur de formation, et il s'ensuit une difficulté à discerner les contours effectifs de la demande. L'intermédiation est encore renforcée dans le cas français par la mutualisation des fonds. Dès lors, la demande de formation ne maximise pas l'utilité inter temporelle des agents destinataires des activités de formation professionnelle continue.

<sup>19</sup> Cf annexe n°4 pour d'autres développements issus de la théorie économique sur ce sujet.

<sup>20</sup> Voir notamment CAUSSAT (2000) et WHITE (1981).

Encore ne faut-il pas tirer des conséquences inexactes de ces limites à la régulation par les prix dans le secteur de la formation continue. Tout d'abord, l'imperfection des mécanismes de marché ne permet pas de conclure à l'inapplicabilité de règles de concurrence au domaine de la formation professionnelle continue. Ensuite, les modalités de régulation par les prix ne se réduisent pas à un système de prix libres, et on peut concevoir plusieurs mécanismes différents de "marché", adaptés aux spécificités des publics visés, dont des mécanismes administrés « incitatifs » pour les publics en difficulté, comme le propose STANKIEWICZ (1999).

Enfin et surtout, une plus grande efficacité économique du système de formation pourrait passer par un renforcement, et non par une diminution des mécanismes d'intermédiation.<sup>21</sup> Au-delà de la mutualisation financière, l'intermédiation entre offreurs et financeurs permet en effet de diminuer les coûts de transaction, particulièrement élevés en termes relatifs pour les très petites entreprises. Cette intermédiation est de plus susceptible de faciliter la diffusion d'information sur l'offre à destination des entreprises et apparaît ainsi complémentaire du développement des mécanismes de régulation marchande.

### **1.2.2. Les évolutions de l'appareil de formation continue depuis trente ans ont modifié les équilibres instaurés en 1971, rendant plus délicate l'articulation des offres publique et privée**

Le système instauré par la loi de 1971 a été profondément modifié, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, par les mutations économiques et juridiques qui ont affecté la formation professionnelle en France. L'essor du chômage de masse, la multiplication des dispositifs d'aide à l'insertion, la montée en puissance des régions et l'influence croissante de la Communauté européenne ont rendu plus complexe le fonctionnement de l'appareil de formation continue, et plus délicate l'articulation des offres publique et privée.

#### **1.2.2.1. Le système mis en place en 1971 est devenu plus difficile à diriger avec l'apparition de nouveaux financeurs aux priorités divergentes**

La fin des années 1970 et le début des années 1980 sont marqués par l'apparition de nouveaux financeurs de la formation continue, qui s'ajoutent au diptyque Etat-partenaires sociaux instauré par la loi de 1971.

La Communauté européenne intervient à partir de la fin des années 1970 dans le champ de l'emploi et de la formation, au moment des grandes restructurations industrielles, avec le FSE<sup>22</sup>, le fonds européen pour le développement régional (FEDER), et un certain nombre de programmes spécialisés. Les fonds versés par le FSE le sont dans le cadre d'« objectifs prioritaires » et d'« initiatives communautaires ». Le FSE finance en totalité l'objectif 3 (adaptation et modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi), dont le montant et la ventilation sont inscrits dans un document unique de programmation (DOCUP 2000/2006), qui tient compte des priorités nationales inscrites dans le plan national d'action pour l'emploi (PNAE).

Les régions reçoivent en 1983 une compétence de droit commun sur la formation professionnelle et l'apprentissage, l'Etat demeurant compétent pour cinq types d'action : fixation du cadre normatif, contrôle, actions de portée nationale (formations financées par le FNE et formations pour les détenus, illettrés, réfugiés et handicapés), actions de portée générale décidées

---

<sup>21</sup> Les tables rondes sur l'offre font plusieurs propositions pour améliorer l'intermédiation entre offre et demande de formation continue. A titre d'exemple, le groupe « nouvelles modalités de formation » propose la création d'une « place du marché », sans préciser toutefois les modalités d'intégration d'une telle structure avec les OPCA et les dispositifs d'orientation existants.

<sup>22</sup> Règlement (CE) n°1260/99 du Conseil du 21 juin 1999.

par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la politique sociale, études, expérimentations et information sur les politiques suivies<sup>23</sup>. Cette orientation est confirmée, dix ans plus tard, par la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 élargissant les compétences des régions à toutes les questions d'emploi des jeunes de moins de 26 ans, et leur donnant un rôle de coordination des initiatives des acteurs du système de formation continue (élaboration d'un plan régional de développement des formations pour les jeunes, PRDFJ).

L'émergence de nouveaux financeurs ne rendait pas en soi plus difficile le « pilotage » de l'appareil de formation continue. Si le système de 1971 a commencé à se gripper, c'est surtout parce que les financeurs nationaux de la formation professionnelle continue ont divergé par la suite sur les objectifs que doit remplir la formation professionnelle continue : s'agit-il d'insérer les chômeurs, et, plus généralement, les personnes menacées d'exclusion (Etat), de préserver l'emploi et les qualifications (partenaires sociaux), ou de favoriser le développement économique territorial (régions) ? Le consensus initial de 1971 sur les buts à assigner à la formation continue (faire de l'appareil de formation continue un outil paritaire d'accompagnement des mutations de l'économie et des transformations du monde du travail) se trouve donc fragilisé dans les années 1980 et 1990.

### **1.2.2.2. Les financeurs de la formation continue ont eu tendance à structurer chacun une offre spécifique**

Les années 1980 et 1990 sont marquées par la confirmation de la primauté des logiques de financement dans l'appareil de formation continue : les financeurs établissent des liens privilégiés avec certains prestataires ou imposent leurs priorités sur les politiques de formation.

La Communauté européenne, via le FSE, a un impact déterminant sur l'offre de formation continue. Si les fonds versés par le FSE ne représentent qu'une part modeste de la dépense annuelle de formation continue en France, ils structurent nettement l'appareil de formation par leurs procédures et priorités. Ils contribuent ainsi au renforcement de l'échelon régional, les deux tiers des crédits étant désormais déconcentrés aux préfets de région. La prise en compte croissante de certaines préoccupations européennes dans les programmes cofinancés (égalité hommes-femmes, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc.) influe sur les modalités du contrôle exercé par les DRTEFP (« traçabilité » de chaque euro).

L'Etat, qui a décentralisé certaines de ses compétences en matière de formation, mais demeure compétent en matière de politique d'emploi, concentre ses financements sur les dispositifs de formation-insertion des demandeurs d'emploi et personnes en situation précaire (plan « Granet » de 1975, pactes pour l'emploi de 1977 à 1980, suivis d'autres actions : SIVP, TUC, CIE, CES, CEC, SIFE, etc.). Ceux-ci sont mis en œuvre par des organismes (souvent associatifs) qui bien souvent sont majoritairement financés sur fonds publics (Etat et régions), et se multiplient dans les années 1980.

Les régions, qui n'assuraient initialement qu'une faible part de l'effort total de formation professionnelle continue (5,6 % en 1990), préférant mettre l'accent sur leurs compétences d'apprentissage et de gestion des lycées, augmentent progressivement leurs dépenses de formation continue après la loi quinquennale de 1993. Elles représentent désormais 9,7 % des dépenses de formation professionnelle continue (plus de 2,1 milliards d'euros en 1999). Les régions pèsent donc de plus en plus sur le fonctionnement de l'appareil de formation, en développant des initiatives propres, en dehors des compétences qui leur ont été transférées, et sans lien nécessaire avec les politiques menées par l'État (la région Pays de la Loire a ainsi décidé la création d'une « allocation de reconversion professionnelle ») ou en assurant de plus en plus un rôle de coordination des politiques des financeurs. Cette évolution est conforme à ce qui

---

<sup>23</sup> Loi du 2 mars 1982 et loi du 7 janvier 1983.

est observable dans les autres pays de l'Union européenne, qui ont soit rendu leurs collectivités locales ou États fédérés compétents pour les politiques de formation, soit décidé d'en confier la mise en œuvre à des agences régionales ou des services déconcentrés, seuls à même de conclure des partenariats locaux ou de réagir aux besoins des bassins d'emploi.

Les partenaires sociaux ont structuré depuis longtemps une offre propre, comme le montre l'histoire de la constitution du système. Les années 1970 voient se multiplier les ASFO (chargées de la collecte et de la formation), les organismes de formation et les qualifications de branche (certificats de qualification professionnelle, CQP, créés par les commissions paritaires nationales de l'emploi, mises en place en 1969) et les OPCA. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 et l'accord national interprofessionnel de 1994 ont eu pour effet de rendre plus transparent et efficace le fonctionnement du système paritaire de collecte, en subordonnant la création et le financement des OPCA à un accord collectif (ce qui a entraîné la disparition des ASFO en tant que collecteurs) ou en mettant fin à la possibilité, pour certains organismes de formation (comme les ASFO) d'être à la fois collecteurs de fonds et prestataires de formation. Les partenaires sociaux n'en ont pas moins continué à entretenir des relations privilégiées avec certains offreurs.

Les relations entre OPCA et prestataires de formation restent d'ailleurs l'objet de vifs débats, relayés par l'étude commandée par la FFP sur ce sujet en 2000<sup>24</sup>. Les OPCA se sont en effet vus confier par le Code du travail une mission d'**information** et de **conseil**, voire de montage de projets ou d'ingénierie<sup>25</sup>, parallèlement à leur rôle de gestion administrative et de collecte. Les OPCA développent de plus en plus ces fonctions complémentaires à l'acte de formation : ingénierie emploi-formation au niveau territorial, recours aux formations ouvertes et à distance ou encore montage de projets cofinancés par l'État, les régions, le FSE... Dans les faits, certains agissent comme prescripteurs de formation, en se chargeant de développer, à l'intention des PME et PMI, des programmes de formation, voire en pré-sélectionnant certains offreurs. Au delà de questions de principe (cette situation conduit les OPCA à concurrencer les organismes privés de conseils et remet de facto en cause les dispositions de la loi quinquennale de 1993), le rapport Brunhes<sup>26</sup> s'interroge sur cette fonction de prescription et souligne la connaissance insuffisante de l'offre par de nombreux OPCA, d'autant plus que la plupart d'entre eux privilégient un réseau limité d'organismes de formation. Pour autant, le développement de ce rôle de prescription n'apparaît pas infondé (cf. infra, 2.1.2.1.), dans la mesure évidemment où les OPCA sont dotés des moyens et compétences nécessaires.

### **1.2.2.3. Chaque financeur a eu tendance à appliquer ses propres modalités d'achat, au risque de fragiliser les prestataires**

De même qu'ils structuraient des offres spécifiques, les financeurs ont longtemps appliqué des modalités d'achat propres, ce qui pose des problèmes aux organismes de formation :

- les acheteurs publics (Etat et régions) ont appliqué un barème fondé sur la notion d'heure stagiaire, qui a récemment été abrogé par les circulaires faisant

---

<sup>24</sup> BERNARD BRUNHES CONSULTANTS (2001).

<sup>25</sup> Le Code du travail (articles L. 951-1, L. 961-9 et R. 964-1) inclut parmi les missions des OPCA l'information, la sensibilisation et le conseil des employeurs et de leur personnel sur les besoins et moyens de la formation. Pour plus de précisions : Centre inffo (2001). Y sont notamment analysés les « programmes intégrés territoriaux » mis en place par l'AGEFOS-PME.

<sup>26</sup> Il expose par ailleurs d'autres critiques : opacité du fonctionnement, lourdeur des procédures et longueur des délais de paiement... Mais il souligne, en sens inverse, la qualité des efforts de formation et de conseil de nombreux OPCA, et le développement des « bonnes pratiques », notamment en matière d'appel d'offre et de mise en concurrence des organismes de formation.

suite au nouveau Code des marchés publics (cf. infra). Dans les faits, chaque acheteur avait sa propre application du système (les régions ayant par exemple un large recours aux avances : jusqu'à 70 % en Rhône-Alpes par exemple), certains d'entre eux (régions Poitou-Charentes et Bretagne notamment) l'ayant même abandonné au profit d'un achat au coût réel.

- les subventions versées par le FSE le sont dans le cadre d'une procédure spécifique, relativement lourde.
- les OPCA ont recours à des pratiques d'achat particulières (subrogation) qui ont fait l'objet des critiques de la FFP, tandis que les ASSEDIC, impliqués dans le financement de la formation continue depuis la création de l'AFR, et plus encore du plan d'aide au retour à l'emploi (convention Etat-ARF-UNEDIC du 4 décembre 2001 relative aux relations entre les financeurs de formation et les demandeurs d'emploi éligibles au plan d'aide au retour à l'emploi – PARE), ont leurs propres modalités d'achat, et n'appliqueront que partiellement, dans un premier temps, les dispositions du nouveau Code des marchés publics.

La mise en cohérence des procédures d'achat (au moins des pouvoirs publics) qui est un des buts des circulaires qui ont suivi le nouveau Code des marchés publics, constitue donc un enjeu d'importance pour un meilleur fonctionnement de l'appareil de formation continue.

## **2. LA COORDINATION INSTITUTIONNELLE ET L'APPLICATION DES REGLES DE CONCURRENCE N'ONT PAS SUFFI À ARTICULER UNE OFFRE DE FORMATION DESORMAIS SOUMISE A DE NOUVELLES EVOLUTIONS**

### **2.1. Les insuffisances de la coordination entre financeurs ont abouti à une couverture insuffisante des besoins par les offres publique et privée**

#### **2.1.1. Les instances de coordination ne sont pas encore parvenues à faire émerger, aux niveaux national et régional, une offre structurée de formation continue**

La loi du 16 juillet 1971 met en place un système dans lequel l'articulation des offres publiques et privées repose notamment sur la coordination entre financeurs de la formation continue, à l'échelon national, puis, à partir de 1983, régional et local. Le bilan de cette concertation apparaît aujourd'hui insatisfaisant.

##### **2.1.1.1. La paralysie des instances nationales de concertation ne leur a pas permis de coordonner leurs politiques de formation continue**

Mises en place dès la fin des années 1960, ces structures, qui associent l'Etat, les partenaires sociaux, puis les régions, n'ont eu qu'un impact limité sur la physionomie de l'offre de formation continue, du fait de leur composition inadaptée (le Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle – CCPRF – a longtemps été la seule à associer les trois), de la modestie excessive de leurs ambitions (assurer une certaine cohérence entre les grandes orientations des politiques des différents acteurs du système, plus que les évaluer ou même structurer l'offre), et surtout des divergences de vues entre les trois principaux financeurs sur l'objectif à assigner à la formation continue. Ces structures sont donc tombées en désuétude (le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ne s'est pas réuni depuis quinze ans), de même d'ailleurs que les instances de coordination interministérielles, dans un contexte de réorientation de la politique de formation au profit de la lutte contre le chômage (rattachement en 1987 de la délégation à la formation professionnelle, jusque-là dépendante du Premier ministre, au ministre en charge de l'emploi).

##### **2.1.1.2. Les réformes engagées depuis 1983 ont privilégié l'objectif d'une structuration régionale de l'offre.**

Le choix fait en 1983, confirmé par la loi quinquennale de 1993 et les lois du 17 janvier et du 27 février 2002 est de structurer l'offre au niveau régional, en décentralisant une partie de la formation continue aux régions, et en leur confiant également la mission de coordonner les politiques de formation continue de l'Etat, de la région et des partenaires sociaux.

Deux instruments principaux ont été mis en place pour coordonner l'action des financeurs. Il s'agit d'abord du Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (**COREF**, 1966), co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, qui associe les différents partenaires de l'appareil de formation (organisations syndicales et patronales, associations, établissements consulaires, Education nationale, organismes de formation) dans le but « de favoriser, en lien avec le CESR, la mise en œuvre dans la région d'une politique cohérente d'emploi et de formation professionnelle » (Code du travail, ancien article L 910-3). En 1993 est instauré le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (**PRDFJ**), préparé et adopté par le conseil régional, après

concertation avec l'Etat, les partenaires sociaux, le Conseil économique et social régional (CESR, 1982) et les autres acteurs du système. Ces deux instruments s'ajoutent à des assemblées consultatives, généralistes comme le CESR (où sont représentés les partenaires sociaux), ou plus spécialisées comme la commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE, 1969, qui rassemble les représentants des branches de la région).

La coopération entre financeurs de la formation continue a eu **un impact positif sur l'offre régionale de formation** :

- mise en place des observatoires régionaux emploi-formation (OREF) et des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF)<sup>27</sup> ;
- partenariats Etat/conseils régionaux sur la qualité des formations ou le contrôle des organismes, financement de démarches partenariales entre organismes publics et privés de formation (« plates-formes de formation ») ;
- conventions tripartites Etat-région-ANPE ou AFPA d'adaptation des contrats de progrès signés entre l'Etat et l'AFPA ou l'ANPE ;
- conventions Etat-région-Assedic sur le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), déclinant la convention Etat-UNEDIC-Association des régions de France du 4 décembre 2001 ;
- enfin, cofinancement d'actions ciblées (femmes, handicapés, ingénieurs, PME, etc.), ou encore prise en compte des logiques de bassin d'emploi dans les PRDFJ.

### **2.1.1.3. Pour autant, on ne saurait parler d'une véritable structuration de l'offre de formation continue au niveau régional.**

- Les limites des instruments de coordination n'ont pas permis d'instaurer un réel « copilotage » de l'offre de formation continue.

Les COREF sont demeurés des instances de consultation mutuelle plus que de décision, fragilisés par leur manque de moyens, l'ambiguïté de leur composition (ils mêlent décideurs, opérateurs publics et représentants de la FFP ou des UROF), et surtout les divergences d'objectifs entre l'Etat et les régions, allant jusqu'à entraîner, comme en Poitou-Charentes, l'éclatement en deux modules de la structure. Les PRDFJ sont quant à eux souvent restés des documents très généraux. Leur semi-échec tient à leurs limites intrinsèques (ils ne portent que sur la formation des jeunes de moins de 26 ans, et n'ont pas de valeur contraignante), et au manque d'engagement des financeurs (seule une minorité des 19 plans signés en 1999 avait été déclinée en conventions financières annuelles d'application), et ce, en dépit de réelles qualités (prise en compte des bassins d'emplois pour définir leurs priorités<sup>28</sup>).

- Le bilan contrasté de la coordination régionale s'explique par la volonté parfois insuffisante des financeurs d'agir de façon concertée.

L'Etat n'a pas toujours su donner la preuve de sa volonté d'agir en concertation avec ses partenaires, que ce soit dans la préparation des politiques pour lesquelles il est compétent (l'élaboration du programme TRACE est souvent présentée comme un contre-exemple en matière de négociation préalable avec les régions) ou dans le pilotage des organismes publics et parapublics chargées de les appliquer (la signature des conventions

---

<sup>27</sup> Les CARIF (1984), financés par l'Etat et les régions, alimentent les professionnels en données sur l'offre de formation continue. Les OREF (1989) fournissent aux « décideurs » de la formation les informations nécessaires sur les évolutions régionales en matière d'emplois et de qualifications.

<sup>28</sup> Le PRDFJ des Pays de la Loire prend ainsi en compte les besoins spécifiques de 19 bassins d'emplois différents : activité tertiaire à Nantes, industrie de la mode et du cuir à Cholet, chantiers navals et aéronautique à Saint-Nazaire, etc.).

tripartites d'adaptation du premier contrat de progrès Etat/AFP s'est ainsi avérée particulièrement délicate ; celui-ci n'a d'ailleurs été décliné que dans quatre régions : PACA, Languedoc-Roussillon, Aquitaine et Poitou-Charentes). A cela s'est ajoutée une organisation partiellement inadaptée (capacité d'action quasi-autonome des DDTEFP par rapport aux DRTEFP ; coordination difficile entre les services du ministère du travail et ceux de l'Education nationale, ces derniers, dépendants des recteurs n'étant pas représentés au SPE départemental ; association insuffisante des services compétents des ministères de l'agriculture, de l'économie et des finances, de la jeunesse et des sports). Cette situation nuisant à la coordination des actions de l'Etat et empêchant ses partenaires d'avoir une vision claire de sa position, il apparaît indispensable de donner une plus grande cohérence à la politique départementale de l'Etat en matière de formation continue.

De même, il convient de noter le manque d'implication des partenaires sociaux dans les mécanismes régionaux de concertation, alors qu'ils jouent pourtant un rôle crucial dans le financement de la formation continue (entreprises, OPCA et Assedic)<sup>29</sup>. Cette situation tient pour une large part à l'affirmation croissante (notamment par les lois du 24 février 1984 – imposant aux branches une obligation de négociation quinquennale sur la formation – et loi quinquennale de 1993), du rôle essentiel joué par la branche professionnelle comme niveau de référence pour l'organisation de la formation continue dans les entreprises<sup>30</sup>. Ce primat de la branche a eu pour effet de contrecarrer les tendances à la représentation interprofessionnelle régionale des partenaires sociaux (ce qui explique la faiblesse des COPIRE), et de contraindre dans un cadre préétabli les contrats d'objectifs passés depuis 1987 entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux.

La prégnance des logiques de branche se retrouve au plan financier, dans l'insuffisante décentralisation de la gestion des fonds des OPCA destinés à la formation des salariés. La filière principale de collecte des fonds assurée par ces organismes repose en effet, depuis un ANI de 1994, sur les OPCA de branche pour le financement des plans de formation ; une filière subsidiaire, pour le financement des CIF, repose sur des structures régionales à vocation interprofessionnelle (FONGECIF pour le CIF, ou OPCAREG et AGEFOS-PME pour l'alternance). Cette situation aboutit à limiter les logiques territoriales de gestion de l'offre, qui auraient pu être facilitées par un plus fort développement de la collecte interprofessionnelle décentralisée. De surcroît, la collecte régionale se trouve divisée entre les réseaux concurrents des OPCAREG, liés au MEDEF, et des AGEFOS-PME, plus proches de la CGPME (le rapport LINDEPERG propose d'inviter les partenaires sociaux à étudier la possibilité de leur fusion). Les choix faits en 1993/1994 ont donc limité tant le développement des réponses transversales aux besoins de formation que les coordinations territoriales de l'offre de formation. Cette situation tend cependant à évoluer dans le secteur de l'alternance : les nouvelles dispositions sur la taxe d'apprentissage de la loi du 17 janvier 2002 aboutissent à donner une compétence régionale aux organismes collecteurs.

La coopération régionale entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux est donc demeurée relativement faible en matière de formation continue, à la différence de l'apprentissage. Les seules coopérations véritablement consistantes concernent les démarches contractuelles engagées par l'Etat ou les régions avec les partenaires sociaux pour encourager les entreprises à développer les efforts de formation et à réduire les inégalités d'accès à la formation : contrats d'études prospectives (CEP, 1987), engagements de développement de la formation (EDDF, 1984), ou contrats d'objectifs (1987), avec cependant des résultats inégaux<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> CASELLA et FREYSSINET (1999).

<sup>30</sup> JARNAC (2000).

<sup>31</sup> Les CEP sont des études prospectives validées par l'Etat et les partenaires sociaux concernant les évolutions à attendre, en termes d'emploi et de formation, dans la branche concernée. Les EDDF reposent sur une aide de l'Etat aux entreprises (PME notamment) des branches qui ont décidé de développer la formation de leurs salariés. La DGEFP a réformé leur fonctionnement en 1999 (décentralisation supplémentaire de la gestion des fonds, ciblage des formations innovantes ou ayant besoin d'une subvention publique pour voir le jour). Mais avec un

La coordination régionale des financeurs n'est donc pas encore parvenue à structurer l'offre de formation continue, situation qui contraste fortement avec la régulation conjointe qui existe pour la formation initiale des jeunes<sup>32</sup>, où le partage des compétences entre les acteurs est, il est vrai, plus clair. Cette insuffisante coordination se retrouve à tous les niveaux : absence de diagnostic commun sur la situation de l'emploi et des formations dans la région<sup>33</sup>, imprécision des engagements, difficultés à faire appliquer les décisions au niveau local, du fait de la multitude de structures concurrentes chargées de faire appliquer les politiques de l'emploi et de la formation (comités départementaux de la formation professionnelle, SPE, comités de bassin d'emploi, etc.).

#### **2.1.1.4. Les lois du 17 janvier 2002 et 27 février 2002 renforcent les mécanismes nationaux et régionaux de coordination**

La loi du 17 janvier 2002, votée à la suite du rapport LINDEPERG, réforme les structures de coordination nationale, afin de mieux articuler les politiques de formation professionnelle continue de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux, en réduisant leur nombre et en améliorant leur mode de fonctionnement. La loi réactive également la coordination interministérielle, en créant auprès du Premier ministre un Comité interministériel et un groupe permanent de hauts fonctionnaires chargés d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de formation professionnelle, de promotion sociale et d'emploi de l'Etat. Le Comité est assisté par un Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, réunissant les représentants des pouvoirs publics et des organisations professionnelles et syndicales.

Le rôle potentiel de ces instances nationales se mesure au regard de ce qui existe dans les autres pays de l'Union européenne. Ainsi les pays ayant confié les actions de formation à leurs collectivités locales ou à des États fédérés ont-ils veillé à ce que des instances nationales de concertation se réunissent fréquemment. Il ne s'agit pas pour l'État central d'y déclinier ses objectifs, mais d'intervenir dans la coordination des politiques mises en œuvre par d'autres personnes publiques, ou de faciliter l'échange d'informations. Les exemples allemand ou espagnol montrent qu'il est possible de rassembler les responsables locaux de la formation professionnelle, les partenaires sociaux et l'État dans des instances uniques (*Kultusministerkonferenz* rassemblant les ministres des Länder en Allemagne, conseil général de la formation professionnelle en Espagne). Si celles-ci ne sont pas toujours décisionnaires, elles renforcent l'interministérialité, la subsidiarité et l'appui que peut apporter un État central aux acteurs locaux.

Au niveau régional, les lois du 17 janvier et du 27 février 2002 réaffirment le rôle pivot des conseils régionaux et incitent les partenaires à renforcer leur coopération :

- **transformation des COREF en Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP)**. Les CCREFP, resserrés autour des seuls financeurs<sup>34</sup>, sont destinés à devenir une véritable instance de coordination des politiques de l'Etat, de la région et des partenaires sociaux. Pour ce faire, ils auront des missions plus larges que les COREF (formation et emploi, évaluation des actions). Les autres acteurs de la formation

---

budget d'environ 45 millions d'euros, la capacité des EDDF à agir sur la structuration de l'offre de formation continue reste limitée. Les contrats d'objectifs sont des contrats signés entre l'Etat, la région et les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels afin de développer de façon concertée différentes filières de formation professionnelle.

<sup>32</sup> CEREQ (2000a).

<sup>33</sup> Les OREF sont parfois concurrencés par les structures liées à l'Etat ou aux partenaires sociaux. En Alsace, l'OREF travaille en étroite collaboration avec l'Assedic et l'ANPE.

<sup>34</sup> Les chambres consulaires seront toutefois membres de droit des CCREFP.

- seront associés à travers les commissions de travail uniquement, ou représentés par le CESR. Les membres du comité décideront des commissions à créer.
- **Extension aux adultes du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP)**, initialement institué pour les jeunes, de façon notamment à renforcer la continuité entre formation initiale et formation continue. Le plan est élaboré par la région en concertation avec l'Etat et les partenaires sociaux, et approuvé par le conseil régional. L'Etat, la région et les partenaires sociaux pourront toujours passer des « contrats d'objectifs » (créés en 1987), favorisant le développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle continue. Le PRDFP devra les prendre en compte ;
  - **resserrement des relations entre les régions et les directions régionales de l'AFPA** : la loi du 27 février 2002 prévoit que les schémas régionaux des formations de l'association, intégrés dans les PRDFP, seront arrêtés par les régions (après consultation du CCREFP), dans le cadre des conventions tripartites d'adaptation du contrat de progrès. Pour les actions ne relevant pas de l'appareil de formation (orientation, validation, ingénierie-expertise), la région peut définir des programmes pour lesquels il fait appel au dispositif national de l'AFPA.

Ce souci de coordination des acteurs de la formation continue est partagé par l'ensemble des autres pays européens ayant opté pour un système avec pluralité d'offreurs. Les Pays-Bas sont parmi ceux qui ont choisi la solution la plus aboutie : les ROC (*Regionale Opleidingscentra*) mutualisent au niveau régional toutes les formations, de l'enseignement professionnel à l'éducation permanente des adultes. En Espagne, la loi sur la formation professionnelle et les qualifications favorise les offres communes entre État, communautés autonomes et entreprises.

## **2.1.2. Ce manque de coordination entraîne une couverture insuffisante des besoins de formation par les offres publiques et privées**

### **2.1.2.1. Eclatées entre plusieurs réseaux, les structures d'accueil, d'information et d'orientation sur l'offre de formation continue ne jouent qu'imparfaitement leur rôle**

De nombreuses structures d'accueil, information et orientation (AIO) sur l'offre de formation continue ont été créées en France depuis 1983 dans les régions, aux côtés des grandes structures nationales (ONISEP et Centre INFFO) et des CARIF, mis en place dans le cadre des contrats de plan Etat région<sup>35</sup>. Ces institutions se sont multipliées, sur l'initiative des acteurs de l'emploi et de l'insertion (ALE, missions locales, PAIO), des prestataires publics et parapublics (services d'orientation de l'AFPA, réseaux consulaires, GRETA, universités) et des financeurs (OPCA, régions), à tel point que l'accès à l'information et l'orientation est paradoxalement devenu plus difficile pour les personnes désireuses de se former. Les CARIF présentent certaines faiblesses, comme le manque d'informations complètes et actualisées, et souffrent de la concurrence d'autres structures régionales (centres régionaux d'appui pédagogique et technique par exemple). Il s'agit là de l'une des manifestations les plus évidentes de la domination des logiques de financement sur l'appareil de formation continue en France.

Il apparaît essentiel de rendre plus accessible le réseau des structures d'AIO, afin de rendre effectif le droit individuel à la formation que promeuvent les pouvoirs publics, comme le soulignaient en 2000 les tables rondes sur l'offre. A cet effet, trois solutions ont récemment été mises en œuvre : la création de **structures de proximité**, comme les « maisons d'information sur la formation » (environ 40 aujourd'hui), les espaces ruraux emploi-formation (environ 70), les centres inter-institutionnels de bilan de compétences (plus d'une centaine). Plus récemment,

---

<sup>35</sup> CEGOS (1993).

certaines régions, dans le cadre des expérimentations lancées en 1999 par le « Livre blanc » du secrétariat d'Etat à la formation professionnelle<sup>36</sup>, se sont efforcées d'améliorer l'accès à l'information et l'orientation, sous la forme, par exemple, d'un rassemblement physique des informations (« maisons communes emploi-formation » en Midi-Pyrénées, « Cité des métiers » de La Villette à Paris, etc.). D'autres (Poitou-Charentes, Pays de Loire, Franche-Comté, etc.) ont mis ces structures en **réseau**, en s'appuyant au besoin sur les TIC (portails Internet « e-étoiles » en région Centre), dans une logique de construction de parcours pour les demandeurs de formation ; la mise en place du « service intégré d'appui aux projets professionnels » entre l'AFPA et l'ANPE (1999), procède de la même idée. Enfin, une dernière approche consiste à **fusionner les structures** : les deux réseaux INTERCARIF et INTEROREF ont ainsi décidé de ne faire plus qu'un à partir de décembre 2002.

Les **OPCA** ont aussi des responsabilités particulières en la matière, et ne doivent pas demeurer à l'écart des efforts actuels pour renforcer le dispositif d'AIO. Le COPACIF a d'ailleurs récemment décidé de développer les services qu'offrent les FONGECIF aux salariés, et de renforcer leurs relations avec les autres OPCA, sur la base d'accords régionaux. Le rapport LINDEPERG propose que les OPCA soient obligés, pour être agréés, de disposer d'un service d'information pour les salariés. Ceux qui n'en auraient pas les moyens devraient mutualiser leurs ressources au sein d'une structure commune, organisée sur une base territoriale. Cette réforme aurait l'avantage de pousser les OPCA ne travaillant pas dans une logique territoriale à entrer dans un partenariat avec les autres financeurs de la formation continue. Elle rapprocherait nos OPCA des *Local learning and skills councils* anglais, qui gèrent les fonds de la formation professionnelle, sont dirigés par des chefs d'entreprises locales et participent explicitement à une mission de revitalisation économique des territoires. Les structures d'information et d'orientation des OPCA devraient par ailleurs rejoindre le réseau constitué par les autres services d'AIO de la région.

#### **2.1.2.2. D'importantes inégalités d'accès à l'offre perdurent**

- L'offre de formation n'est pas également répartie sur le territoire.

Compte tenu des modes de financement des organismes de formation, leur présence est liée à celle d'une activité industrielle ou tertiaire. Les zones rurales sont donc plus défavorisées que les grands centres urbains. Dans les cas extrêmes, certains bassins d'emploi peuvent être caractérisés par une défaillance presque complète de l'offre privée. Ne subsistent alors que quelques GRETA pour répondre à la demande de formation. Ainsi l'Île de France forme-t-elle à elle seule un tiers des stagiaires. Avec le Centre, l'Alsace et Rhône-Alpes, elle représente la moitié du chiffre d'affaires des prestataires de formation. Dans ces régions, les entreprises et organismes collecteurs sont à l'origine de plus de 50 % du chiffre d'affaires des prestataires. A l'inverse, dans des régions telles que l'Auvergne, la Bourgogne, la Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Limousin, le Nord-Pas-de-Calais et la Corse, la part des financements publics est nettement majoritaire<sup>37</sup>, même si la majorité des stagiaires demeure composée de salariés. La part des demandeurs d'emploi y est particulièrement importante : en Haute-Normandie, elle est même pratiquement équivalente à celle des salariés, agents publics et bénévoles pris ensemble.

Au-delà de l'insuffisance de l'offre privée dans certaines zones, l'organisation locale des pouvoirs publics peut aussi renforcer des inégalités territoriales. L'échelon régional,

---

<sup>36</sup> SECRETARIAT D'ETAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1999). Ce document fixe cinq « lignes d'action », parmi lesquelles : la mise en réseau des services d'information et d'orientation professionnelle et la facilitation de l'accès à la validation des acquis, et la construction de parcours personnalisés de développement ou d'accès à la qualification, indépendamment du statut des bénéficiaires et des sources de financement.

<sup>37</sup> Voir écrasants, comme en Corse : 84%

s'il permet d'analyser sur un territoire suffisamment vaste les besoins de la formation continue, ne permet pas toujours une allocation optimale des moyens. En effet, les divisions administratives peuvent ne pas se correspondre entre services de l'Etat (académies...). Elles sont aussi à l'origine de doublons ou suréquipements pour des bassins d'emploi limitrophes (ainsi, les formations proposées par les centres AFPA de Tarbes et Pau sont similaires, alors que les bassins d'emploi sont voisins ; mais les centres dépendent de régions administratives différentes).

Les inégalités territoriales peuvent aussi résulter de politiques régionales divergentes. Les contrats de plan Etat-région, qui, pour la génération précédente (1994/1999), ne mettent que rarement en œuvre des politiques communes de formation continue, témoignent de la divergence des efforts des régions. La formation professionnelle des jeunes en fournit un autre exemple. Alors que le taux de chômage des jeunes tend à s'uniformiser sur le territoire, et que les disparités régionales d'accès à la formation initiale se stabilisent au cours des années 1990, les inégalités territoriales d'accès à la formation professionnelle des jeunes se sont accrues durant la même période : le taux d'utilisation des formations post-initiales par les 16-25 ans varie ainsi suivant les régions entre 3,4 % et 5,8 % en 1999<sup>38</sup>. Globalement, les inégalités territoriales apportent donc une justification additionnelle à la présence d'une offre publique au niveau local.

- D'autres inégalités limitent l'accès à l'offre<sup>39</sup>

Ces inégalités concernent le sexe, l'âge et le niveau de qualification, la taille de l'entreprise et le secteur d'activité pour les salariés... Les travailleurs âgés de plus de 50 ans sont 28,6 % à accéder à la formation contre 36,7 % pour les 30-49 ans et 37,9 % pour les moins de 30 ans. Plus de 50 % des cadres, ingénieurs et techniciens supérieurs bénéficient des plans de formation des entreprises chaque année, alors qu'ils ne concernent que 15 % des ouvriers non qualifiés<sup>40</sup>. Du point de vue de l'articulation public/privé, la nécessité de la structuration par les pouvoirs publics de l'offre à destination des demandeurs d'emploi est encore renforcée par leurs difficultés d'accès à la formation. Cet état de fait est dû en partie à l'enchevêtrement de compétences entre les différents acteurs publics. Le manque de coordination dans la commande publique entre l'Etat et les régions entraîne d'importantes inégalités de rémunération et d'accès selon les publics et les politiques régionales.

## **2.2. Le principe de concurrence, s'il doit être mieux respecté, ne peut à lui seul assurer une articulation satisfaisante des offres publiques et privées de formation**

L'application des règles de concurrence ne conduit pas nécessairement au retrait de l'offre publique des secteurs où aucune carence de l'offre privée n'est constatée. Au contraire, le respect de ces règles, qui ont fait l'objet de réformes profondes en matière de formation professionnelle continue (2.2.1.), contribue à structurer les relations entretenues entre les offres publiques et privées dans les cas où elles coexistent, même si dans les faits l'égalité de concurrence entre les sphères publique et privée n'est pas encore parfaite (2.2.2.). Par ailleurs, dépassant le simple respect du cadre concurrentiel, les coopérations et mises en réseau entre offres publiques et privées se développent (2.2.3.).

---

<sup>38</sup> CCPRF (2002). Les données concernant les divergences entre politiques régionales sont insuffisantes, notamment parce que le CCPRF n'a reçu une compétence d'évaluation qu'en 1993.

<sup>39</sup> GAURON (2000).

<sup>40</sup> AUCOUTURIER (2001) et SANTELMANN (2001)

## **2.2.1. La formation professionnelle, activité soumise au droit de la concurrence**

### **2.2.1.1. Le principe de la soumission des personnes publiques au droit de la concurrence est affirmé**

La présence d'une offre publique dans le secteur de la formation continue soulève deux questions distinctes : celle de la nécessité même d'une offre publique lorsque aucune carence de l'initiative privée n'est constatée, et celle du respect par les prestataires publics des règles de concurrence s'appliquant aux opérateurs privés pour l'exercice de leurs activités. Dans les faits, le débat porte plus sur le respect de l'égalité de concurrence (application des mêmes règles à tous, en anglais « *level the playing field* ») que sur l'accès au marché de la formation continue pour les opérateurs privés.

Le principe de l'intervention de l'offre publique dans le champ concurrentiel est confirmé par la loi du 16 juillet 1971. Toutefois, les prestataires publics de formation continue sont soumis au droit de la concurrence, dès lors que leurs activités rentrent dans le champ de l'article L. 410-1 du Code de commerce. Cet article soumet les activités de production, de distribution ou de services au respect des règles de concurrence<sup>41</sup>. Pour autant, si les organismes publics doivent opérer pour leurs activités concurrentielles dans les conditions du droit commun, il convient de rappeler que l'égalité de concurrence n'est pas en soi affectée par le statut public de certains prestataires. Le Conseil de la Concurrence observe ainsi : « *Le bon fonctionnement de la concurrence sur un marché n'implique pas nécessairement que tous les opérateurs se trouvent dans des conditions d'exploitation identiques. Il suppose, toutefois, qu'aucun opérateur ne bénéficie, pour son développement, de facilités que les autres ne pourraient obtenir et d'une ampleur telle qu'elles lui permettent de fausser le jeu de la concurrence, sauf à ce qu'elles soient justifiées par des considérations d'intérêt général.* »

### **2.2.1.2. Le droit communautaire réglemente désormais les « services d'éducation et de formation professionnelle »**

L'Europe a un impact déterminant sur l'appareil de formation continue par le biais des normes qu'elle édicte. Ceci résulte moins de l'essor d'un « droit communautaire de la formation continue » qui reste encore largement à écrire, que de l'application à ce secteur des règles relative à la concurrence.

Si le traité sur les Communautés européennes (TCE) met en place une politique commune de formation professionnelle, les initiatives de la Communauté ont eu une influence limitée sur les structures des systèmes nationaux de formation continue, les États s'opposant à l'adoption de normes contraignantes qui pourraient les amener à modifier leurs systèmes nationaux de formation continue. C'est pourquoi ils ont inscrit en 1991 dans les traités le principe de primauté de l'action des Etats en la matière<sup>42</sup>.

Pourtant, le droit communautaire de la concurrence a aujourd'hui un impact croissant sur les systèmes nationaux de formation professionnelle et sur les offres de formation.

---

<sup>41</sup> Il s'ensuit que les personnes publiques ne sauraient contrevenir aux dispositions de l'article L. 420-1, qui vise notamment les abus de position dominante. Le Conseil de la Concurrence, dans son avis n°00-A-31 du 12 décembre 2000, admet la possibilité qu'un opérateur public soit en position dominante localement, pour un type de formation continue précis. Mais il n'en conclut pas pour autant à l'existence de tels abus, qui pour être constatés, nécessiteraient en tout état de cause, la définition précise du « marché pertinent » concerné.

<sup>42</sup>L'article 128 du TCE et la décision 63/266/CE du Conseil du 2 avril 1963 mettent en place la politique commune de formation professionnelle. Le Traité sur l'Union européenne indique que cette politique *appuie et complète les actions des Etats membres, tout en respectant pleinement (leur) responsabilité pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle* ».

En effet, les « prestations intellectuelles », et notamment les « services d'éducation et de formation professionnelle » sont couverts depuis 1992 par la directive relative aux marchés publics de services<sup>43</sup>. La directive « services », en soumettant l'achat de formation continue à un certain nombre de procédures strictes (appel d'offres, transparence, etc.), que le « pouvoir adjudicateur » doit appliquer à tous les prestataires (publics et privés), fait passer celui-ci d'une logique de subvention à une logique de marché. L'activité de formation a tendance à devenir, en ce sens, une prestation de services banalisée.

Cette application accrue du droit européen de la concurrence au marché de la formation doit s'interpréter à la lumière de la volonté de la Commission européenne d'améliorer le fonctionnement du **marché intérieur des services** (communication « *Une stratégie pour le marché intérieur des services* », 2001), en levant les obstacles à la fourniture transfrontalière de services professionnels et techniques.

L'influence du droit communautaire a facilité, au cours des deux dernières années, une clarification importante du cadre juridique de la commande publique de l'Etat.

### **2.2.1.3. L'entrée en application de la réforme de la commande publique devrait affecter profondément l'offre de formation**

La commande publique est définie par l'article L. 920-1 du Code du travail, et repose sur des subventions versées en application d'une convention passée entre l'Etat et le prestataire de formation. Dans les années 1990, le régime mis en place en 1974 et adopté par les régions a été complété par des efforts d'amélioration des modalités de la commande publique (*Guide de l'acheteur public de formation*, 1993), avec le souci d'agir sur la qualité des prestations et de mieux évaluer ces dernières. L'évolution du contexte de la commande publique rendait toutefois nécessaire une réforme de plus grande envergure : complexification de l'action de formation, développement des co-financements sur une base territoriale, montée en puissance de l'acheteur régional et diminution des sommes affectées par l'Etat.

Le nouveau Code des marchés publics, entré en application le 1<sup>er</sup> septembre 2001, est applicable à l'Etat, à ses établissements publics administratifs, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Complété par trois circulaires de la DGEFP du 4 mai 2002<sup>44</sup>, il modifie le régime du financement public de la formation professionnelle tel qu'il ressort de l'article L. 920-1 du Code du travail. L'achat public passe ainsi d'une logique de subvention (art. L. 941-1), fondée sur le barème, à une logique de marché. Du fait de l'importance financière de la commande publique (1,5 milliards d'euros en 1998, soit 30 % du marché de la formation), il s'agit là d'une réforme essentielle, qui va profondément affecter l'offre de formation. Elle fait suite aux « tables rondes » de 2000, qui avaient fortement insisté sur la nécessité d'améliorer le régime de la commande publique de l'Etat, au regard notamment du nouveau Code des marchés publics.

Les acheteurs publics devront désormais différencier commande publique et subvention, comme le proposait le groupe « commande publique » des tables rondes, la première se distinguant de la seconde par le fait que l'acheteur public définit préalablement son besoin. Si celui-ci a recours à la commande publique, il devra appliquer les règles générales du Code : transparence, publicité et mise en concurrence, respect de seuils déclenchant l'application des différentes procédures<sup>45</sup>, choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

---

<sup>43</sup> Directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services.

<sup>44</sup> Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant nouveau Code des marchés publics, complété par le décret n°2001-806 du 7 septembre 2001 et les circulaires DGEFP n° 2001-30, 2001-31 et 2001-32 du 4 mai 2002.

<sup>45</sup> Le marché s'effectue sans formalité préalable en-dessous de 90 000 €HT, avec mise en concurrence simplifiée entre 90 000 €HT et 130 000 €HT, et avec appel d'offres à partir de 130 000 € HT (200 000 €HT pour les collectivités locales).

Le Code prévoit cependant, dans son article 30, des modalités allégées pour les services de qualification et d'insertion professionnelle (définition des prestations par référence à des normes pour les marchés de plus de 90 000 € HT). Cette mesure devrait renforcer la transparence dans les relations entre acheteurs publics et prestataires, et accroître la concurrence entre offreurs. La circulaire autorise d'ailleurs les organismes publics à soumissionner à condition qu'ils imputent l'ensemble des coûts supportés. Toutefois, la réforme pourrait aussi avoir pour effet de fragiliser les organismes de formation n'ayant pas la capacité administrative ou financière de faire face à ces changements.

La circulaire n°2002-30 réforme le régime des subventions, qui n'avait pas fondamentalement changé depuis 1974. Reprenant pour l'essentiel une proposition du groupe « commande publique » de la table ronde, elle supprime le barème, le remplaçant par des « coûts de référence », et élargit les modes de tarification (heure-stagiaire, mais aussi heure-groupe, forfait à la personne, etc.). L'objectif de cette réforme est à la fois de rémunérer les prestations au plus près de leur coût de revient, afin d'inciter les prestataires à faire des efforts en termes de qualité, et d'encourager les pédagogies nouvelles. Il s'agit aussi d'harmoniser les prix pratiqués par les différents financeurs publics, alors que se confirme la montée en puissance de l'acheteur régional et que se développent les co-financements sur une base territoriale. La circulaire rappelle enfin que l'administration a l'obligation d'établir un cahier des charges préalable et d'évaluer l'action de l'organisme en question.

Le nouveau Code des marchés publics et ses circulaires d'application sont donc susceptibles de modifier profondément les relations entre financeurs publics et organismes de formation. Il importe désormais de s'assurer de leur correcte application : déjà, certains représentants de la profession (UROF) dénoncent une application différenciée des mêmes dispositions dans plusieurs régions.

## **2.2.2. Dans les faits, l'égalité de concurrence reste encore imparfaite entre acteurs publics et privés**

### **2.2.2.1. Les prestataires publics de formation sont régulièrement accusés de pratiques anticoncurrentielles**

Les représentants de l'offre privée de formation (FFP et UROF notamment) dénoncent avec constance la « concurrence déloyale » que constituerait le niveau de tarification plus faible de l'offre publique. Celui-ci tirerait sa source de transferts financiers provenant des budgets publics<sup>46</sup>. Ont notamment été critiquées ces dernières années les pratiques suivantes, qui peuvent conduire à des tarifications inférieures au prix du marché :

- affectation à des activités de formation continue d'un personnel rémunéré sur d'autres budgets que ceux de la formation continue (notamment pour le personnel administratif et de gestion), critique qui s'adresse tout particulièrement aux GRETA ;
- utilisation pour des activités de formation continue des matériels et des locaux du service public de la formation initiale ;
- utilisation de subventions publiques ou de ressources fiscales et parafiscales au bénéfice d'activités intervenant dans le champ concurrentiel ;
- insuffisance du système de comptabilisation des coûts et du contrôle de gestion ;
- recours pour certains organismes publics (GRETA notamment) à des modes de gestion « flexibles » présentant des contraintes moindres en matière de gestion de la main-d'œuvre.

---

<sup>46</sup> FFP (1998), et CIRCÉ CONSULTANTS (1995).

Pour parvenir à des conditions de concurrence égales, les prestataires privés préconisent donc une comptabilité distincte (permettant de tarifer au coût réel, incluant les coûts additionnels de structure et de gestion liés à l'activité de formation professionnelle), avec exclusion systématique des aides publiques ou des subventions croisées lorsque l'offre publique intervient dans les domaines concurrentiels. Toutefois, il est difficile de mesurer dans les faits l'occurrence de ces pratiques et leur impact sur les coûts.

Du point de vue comptable, l'AFPA s'est engagée ces dernières années dans une politique de tarification au coût réel. Le contrat de progrès 1999-2003 liant l'Etat et l'AFPA stipule ainsi que la subvention de fonctionnement versée par l'Etat concerne notamment le financement de la totalité de la commande publique, valorisée aux coûts complets, et « *sur la base d'une comptabilité analytique mise en oeuvre par l'AFPA et validée par les ministères en charge de l'emploi et du budget* ». Plus généralement, ce contrat de progrès stipule que « *les interventions de l'AFPA sur le marché concurrentiel de la formation se feront à égalité de concurrence avec les opérateurs privés, tant du point de vue de l'accès aux marchés que de la prise en compte du coût complet de prestations fournies* »<sup>47</sup>.

Les CCI, établissements publics administratifs, ont l'obligation de voter un budget primitif chaque année<sup>48</sup>, mais les activités de formation sont gérées la plupart du temps de façon autonome par les organismes créés par les CCI à cet effet (CFA ou écoles). Toutefois, un quart des ressources de l'impôt additionnel à la taxe professionnelle sont par exemple affectées par les CCI à des activités de formation continue, et notamment à leurs CFA<sup>49</sup>.

Les GRETA sont quant à eux dans l'obligation de comptabiliser et de rembourser aux établissements d'enseignement les charges découlant de la location de leurs locaux. Une circulaire du 7 août 1987 soumet les GRETA aux règles de la comptabilité publique<sup>50</sup>, et ceux-ci ont commencé à se doter d'une comptabilité analytique depuis 1993, mais le respect de ces règles n'est pas encore parfait. De plus, la pratique de l'amortissement réel budgétaire n'est toujours pas généralisée dans les GRETA. Par contre, le recours à un personnel vacataire, outre qu'il repose sur la liberté de gestion de ces établissements, est rendu inévitable par le coût que représenterait un recours exclusif aux professeurs des établissements secondaires, qui restent de surcroît soumis à l'obligation de service du corps auquel ils appartiennent.

Les reproches les plus sérieux concernent les avantages en termes de financement. Entre autres exemples, on peut citer le financement par les centres AFPA de leurs investissements sur crédits budgétaires, l'application des règles de la comptabilité publique qui conduit à ne pas enregistrer les charges d'amortissement, ou encore l'action au bénéfice des GRETA des conseillers en formation continue ou de personnels du DAFCO rémunérés directement par le ministère<sup>51</sup>. Encore ces avantages doivent-ils être mis en regard des surcoûts liés à la soumission au statut public : à titre d'exemple, interdiction de recourir aux emprunts pour les GRETA, ou encore impossibilité de récupérer la TVA sur les consommations intermédiaires. On ne peut donc tirer de conclusions probantes en matière de tarification qu'en prenant en compte les différents facteurs influant sur les coûts, tels que mesurés par le contrôle de gestion et une comptabilité analytique intégrant les charges supplétives.

---

<sup>47</sup> Contrat de progrès de l'AFPA(1999-2003).

<sup>48</sup> Décret n°91-739 du 18 juillet 1991.

<sup>49</sup> Depuis la loi de finances 2002, l'IATP est instituée par l'article 1600 du Code Général des Impôts, décret n° 2002-441 du 29 mars 2002. L'IATP pourvoit aux dépenses ordinaires des chambres de commerce et d'industrie, afin de mettre en oeuvre des actions ou de réaliser des investissements dans le cadre de conventions conclues avec le préfet de département.

<sup>50</sup> Circulaire n°87-237 du 7 août 1987.

<sup>51</sup> Les DAFCO seront intégrées aux GIP/FCIP dès leur création (cf. 1.1.3.2.).

### 2.2.2.2. L'égalité d'accès à la commande publique doit également être garantie

Egalité de concurrence entre offreurs publics et privés et droit de la commande publique sont intimement liés : seul le respect des règles de concurrence entre offreurs est en effet à même d'assurer, lors de la commande publique, le meilleur usage des deniers publics. Si la réforme de la commande publique (cf. 2.2.1.)<sup>52</sup> devrait conduire à une plus grande égalité des offres publiques et privées vis à vis de l'achat public, la diversité des pratiques des collectivités en la matière reste forte.

Par ailleurs, la présence de l'AFPA au sein du service public de l'emploi, ou ses interventions en tant qu'expert dans des commissions d'instruction, sont susceptibles de lui donner accès à une information privilégiée. La CJCE estime que l'égalité des chances est rompue dans la concurrence entre prestataires publics et privés lorsque les premiers sont à la fois compétiteurs et arbitres au titre de la même activité sur le même terrain<sup>53</sup>. L'accès privilégié des personnes publiques à l'information, notamment par le biais des procédures de concertation locale, ne saurait en tout état de cause être utilisé pour faciliter l'éviction des prestataires privés.

### 2.2.3. Les coopérations public/privé sont fréquentes et revêtent de nombreuses formes

L'actualité du débat sur l'égalité de concurrence, illustré par la saisine du Conseil de la Concurrence par la FFP, ne doit pas reléguer au second plan la fréquence des partenariats publics/privés au niveau régional et infra-régional. La mise en réseau des prestations de formation devrait occuper à l'avenir une place accrue en tant que facteur d'articulation des offres publique et privée. D'ores et déjà, cette « mise en réseau » revêt, au sens large, quatre formes principales : les coopérations en ingénierie de formation, le développement de plates-formes intégrées, les partenariats entre prestataires suscités par la demande (OPCA et réseaux de TPE), et enfin le soumissionnement conjoint de prestataires pour répondre à la commande publique.

Les coopérations portent tout d'abord sur **l'ingénierie et la recherche & développement**, les prestataires privés atteignant rarement une taille suffisante pour consentir des investissements suffisants dans ces domaines : l'AFPA apporte ainsi au niveau local une expertise en ingénierie de formation et de parcours d'insertion reconnue par les prestataires privés. La création de « GIP qualité » au niveau régional a aussi permis de développer les partenariats entre offreurs publics et privés.

La volonté de promouvoir une approche plus intégrée de l'action de formation a conduit aussi à la création de **plates-formes** et à l'association d'organismes tant publics que privés<sup>54</sup>. La prestation de formation à destination des publics en difficulté inclut en effet plusieurs dimensions : accueil et information, formation proprement dite, mais aussi définition du parcours professionnel et aide à l'insertion. Le fonctionnement de ces plates-formes suppose la désignation d'un organisme pilote et la signature de contrats particuliers avec les autres

---

<sup>52</sup> Les exigences en matière de cahier de charge, en permettant d'exprimer plus clairement les besoins de l'acheteur public, devraient assurer une meilleure concurrence entre offreurs, tout comme la plus grande marge de manoeuvre laissée dans les critères de choix des soumissionnaires, alors que le choix exclusif du moins-disant pouvait faciliter l'élaboration d'ententes ou pratiques anti-concurrentielles.

<sup>53</sup> CJCE, 19 mars 1991, *République française contre Commission*, aff. C-202/88, *Rec.* p. I-1223).

<sup>54</sup> La région Poitou-Charentes a ainsi signé en 1999 avec l'Etat un protocole d'expérimentation, créant des « plates-formes de services et de formation » à destination des jeunes demandeurs d'emploi. L'objectif de cette région consistait à permettre une individualisation de chaque itinéraire de formation, et à apporter une réponse de proximité dotée de dispositifs de suivi et d'évaluation. Ces nouveaux partenariats apportent aux organismes une plus grande stabilité, incitent les acheteurs publics à des modes de rémunération plus souples (« heure groupe » ou « heure entreprise ») et facilitent les échanges de savoir-faire entre prestataires.

prestataires, afin d'offrir localement une palette de services différenciés. Une relation contractuelle lie alors l'organisme pilote et la structure d'accueil, ce qui implique un dialogue approfondi entre les formateurs et les conseillers chargés de l'accueil.

Si ces plates-formes peuvent apparaître comme la préfiguration d'une offre locale de services étendue à d'autres types de publics, ouverte sur les logiques de territoire, le partage des responsabilités entre les partenaires n'apparaît pas toujours clairement défini. La création de plates-formes constitue un mode de régulation du marché et peut donc conduire à l'éviction des organismes de formation non-membres, ou rendre plus difficile dans les faits l'émergence de nouveaux offreurs. La durée et la nature des conventions signées et le mode de pilotage par l'organisme référent s'avèrent à cet égard déterminants. Par ailleurs, le choix fréquent de prestataires publics comme organismes pilotes<sup>55</sup>, et notamment de l'AFPA, peut conduire à renforcer dans les faits le rôle de leurs centres de formation.

Les OPCA peuvent aussi soutenir les initiatives de **mise en réseau de la demande (entreprises) mais aussi de l'offre (organismes publics et privés de formation)**, comme c'est le cas par exemple entre l'association des employeurs du lézignanais (ACEL) et l'AGEFOS en Languedoc-Roussillon.<sup>56</sup> L'AGEFOS a aussi mis en place des programmes intégrés territoriaux soutenus par le FSE pour structurer la demande par bassin d'emploi.

Enfin, en matière de commande publique, les relations de sous-traitance entre organismes publics et privés et le manque fréquent de précisions concernant les modalités de paiement peuvent conduire à des « partenariats imposés », où l'Etat privilégie un interlocuteur, ce qui fragilise la situation juridique et économique du co-traitant, dans les faits sous-traitant du prestataire principal. A tout le moins, en cas de soumissionnement commun de prestataires, une convention unique ne devrait être acceptée avec le prestataire pilote que dans la mesure où sont mentionnés les co-traitants, leurs missions, le montant ainsi que les modalités de son paiement.

A ce sujet, la circulaire du 4 mai 2002 met en place des groupements de commandes (Etat, établissements publics industriels et commerciaux, GIP, collectivités locales, établissements publics locaux) pour des actions complexes nécessitant des financements divers, ainsi que des groupements de prestataires (qui ne doivent pas devenir des ententes). L'objectif est de rendre plus compréhensible les montages complexes, qui deviennent de plus en plus nombreux (ingénierie, « plates-formes », etc.).

### **2.3. L'exigence de qualité et l'émergence d'un droit individuel à la formation exercent une influence croissante sur la structuration de l'offre**

Dans un contexte d'affirmation d'une responsabilité de l'individu dans le choix de son parcours de formation, il apparaît essentiel que le contrôle des pouvoirs publics sur les organismes de formation soit recentré, et que les organismes publics et privés de formation délivrent des prestations de qualité, exigence d'autant plus essentielle que les bénéficiaires des formations pourraient être amenés à participer financièrement au paiement de leurs formations dans l'avenir.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Par exemple, en Poitou-Charentes, la Chambre des Métiers de la Charente pour la plate-forme de Ruffec ou le GRETA pour celle de Thouars.

<sup>56</sup> CEREQ (2002).

<sup>57</sup> MALCOMSON, MAW et MCCORMICK (1997) soulignent l'existence d'un hasard moral entre le salarié et l'employeur du fait de l'incapacité du salarié à vérifier la qualité de la formation proposée. L'existence de ce phénomène de hasard moral conduit selon les auteurs à un investissement en formation infra-optimal, qui confirme la nécessité d'une régulation de la qualité de la formation par les pouvoirs publics.

D'autre part, le débat ouvert en France et en Europe sur la mise en place d'un système permettant aux personnes de se former tout au long de la vie et d'exercer à cet égard un droit individuel garanti collectivement est susceptible de poser en des termes nouveaux la question de la place respective de l'offre publique et de l'offre privée.

### **2.3.1. Les organismes publics et privés seront de plus en plus confrontés à la nécessité de fournir des prestations de qualité**

#### **2.3.1.1. Un nécessaire renforcement du contrôle administratif des organismes.**

Le contrôle de l'Etat en matière de formation professionnelle (Code du travail, art. L. 991-1) portait initialement sur le respect par les employeurs de leurs obligations de financement de la formation professionnelle. Il s'est ensuite étendu aux dépenses des prestataires et des organismes collecteurs de fonds. Les services de l'État (groupe national de contrôle (GNC) de la DGEFP, services régionaux de contrôle des DRTEFP) exercent un contrôle sur les moyens financiers, techniques et pédagogiques mis en œuvre par l'ensemble des acteurs de la formation continue<sup>58</sup>, soit environ 206 000 structures contrôlables. L'examen financier tient en pratique la part la plus importante du contrôle ; il s'agit d'un examen a posteriori fondé sur le recueil d'informations : saisine des déclarations d'existence, des déclarations fiscales alimentation des fichiers de statistiques.

Plusieurs rapports<sup>59</sup> ont relevé les inadaptations ou les lacunes du dispositif. Le GNC ne donne des orientations nationales aux services régionaux que depuis 1993. Avec 115 inspecteurs en 2001, les effectifs restent insuffisants, ce qui se traduit par une occurrence moyenne de contrôle de 30 ans pour une entreprise et de 23 ans pour un organisme de formation. Enfin, l'État n'assure un contrôle pédagogique que sur les 400 organismes ayant reçu l'agrément technique leur permettant de délivrer un titre du ministère du travail.

Le renforcement des effectifs et de la formation des inspecteurs chargés du contrôle est donc indispensable. Mais il faut aussi que les DRTEFP puisse se rapprocher des services de formation continue des régions, qui consacrent de plus en plus de dépenses à l'achat de prestations, pour affiner leur contrôle des organismes de formation et éviter que chaque région ne crée son propre dispositif d'inspection. La loi du 17 janvier 2002 dispose d'ailleurs que les régions seront désormais rendues destinataires des pièces détenues par les services de l'État sur l'activité des organismes (BPF) qui bénéficient de son concours financier.

En revanche, il ne semble pas souhaitable de développer les compétences du GNC et des DRTEFP en ce qui concerne le contrôle pédagogique des prestataires : la vérification du bon emploi des fonds publics est déjà en soi un contrôle de qualité et d'efficacité, puisqu'elle permet de s'assurer de l'existence d'un programme de formation, de sa conformité à la déclaration d'activité, etc. Les services de l'État auraient certainement les plus grandes difficultés à porter un jugement sur la qualité pédagogique des enseignements, sauf en cas de dérive manifeste (sectes).

---

<sup>58</sup> Il s'agit du contrôle de l'activité des organismes de formation et des OPCA, du contrôle des dépenses de la participation obligatoire au financement de la formation professionnelle par les entreprises de plus de 10 salariés. Les aides allouées au titre du FSE, le crédit d'impôt formation des entreprises, l'activité des bilans de compétence et de validation des acquis, d'information, d'orientation et d'évaluation auxquelles l'État concourt, et les conditions d'exécution des conventions de formation conclues par l'État font aussi l'objet d'un contrôle. En 2000, 1680 opérations de contrôle ont été effectuées, portant sur 490 millions d'euros (soit 2,31 % des sommes contrôlables), et les redressements ont porté sur 19 millions d'euros (soit moins de 4 % des sommes vérifiées).

<sup>59</sup> Mission d'évaluation et de contrôle (1999) et Cour des comptes (2000)

### 2.3.1.2. Une exigence accrue de qualité.

La généralisation des démarches qualité dans le domaine de la formation professionnelle structure peu à peu l'offre, sous l'impulsion des exigences des commanditaires tant publics que privés. Toutefois la qualité des prestations des organismes de formation peut difficilement faire l'objet d'un véritable contrôle administratif, comme le montre l'échec des dispositions en ce sens introduites dans le Code du travail, par les lois du 4 juillet 1990<sup>60</sup> et du 4 juillet 1995<sup>61</sup>. Les dispositions sur l'habilitation et l'agrément n'ont jamais pu être appliquées, faute de décrets d'application, du fait de l'ampleur des moyens humains qu'elles requéraient, ainsi que de la difficulté objective d'évaluer la « qualité » d'une formation.

La loi du 17 janvier 2002 supprime donc l'agrément régional, et remplace la DPE par une déclaration d'activité, comme l'y invitait le groupe de travail sur la commande publique réuni en 2000. La déclaration s'applique à l'ensemble des organismes privés et publics. Déposée dès la conclusion de la première convention ou du premier contrat de formation professionnelle, elle fait apparaître « *les informations administratives d'identification de la personne physique ou morale, ainsi que les éléments descriptifs de son activité* ». La nouvelle déclaration ne concerne plus seulement les dirigeants des organismes, mais aussi leurs collaborateurs, les premiers devant « *justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'elles emploient, et de la relation entre ces titres et qualités et les prestations réalisées* ». La loi donne enfin la possibilité à l'Etat d'annuler l'enregistrement de la déclaration « *lorsqu'il apparaît que les prestations visées ne correspondent pas aux actions visées à l'article L. 900-2* ». Ces nouvelles dispositions, combinées à celles sur la caducité des déclarations (loi du 4 juillet 1990, cf. supra), ôtent beaucoup de sa portée à la proposition du groupe de travail sur la commande publique d'ajouter de nouveaux critères à la déclaration, notamment pour distinguer « entreprises de formation » et dispensateurs individuels.

Les pouvoirs publics ont donc adopté une nouvelle doctrine en matière de qualité, fondée sur le principe de la responsabilité de l'ensemble des acteurs de la formation continue, et en particulier des acheteurs. C'est notamment le sens des circulaires du 4 mai 2002, prises en application du nouveau Code des marchés publics, qui ne visent pas seulement à accroître la transparence et la concurrence sur le marché, mais également à améliorer la qualité des prestations.

Les circulaires, en supprimant le « barème », devraient avoir pour effet d'inciter les organismes de formation à réaliser des investissements supplémentaires en matière de R&D ou d'ingénierie de formation, et soutenir ainsi le développement de l'innovation pédagogique. Les circulaires invitent par ailleurs les acheteurs à prendre en compte la qualité dans leurs critères de sélection des offres dans le cas d'une procédure de marché public : si seule doit être sélectionnée l'offre « la plus économiquement avantageuse », dont le prix est un élément central, la personne publique peut faire de la qualité un critère à part entière, comme le suggéraient le rapport Barrot et le groupe de travail sur la commande publique, en demandant par exemple aux organismes s'ils disposent d'une certification, s'ils adhèrent à la CCNOF, etc. Les circulaires du 4 mai 2002 insistent enfin, après les experts du groupe de travail sur la commande publique, sur la nécessité pour les acheteurs d'améliorer leurs cahiers des charges, qu'il s'agisse d'une procédure de subvention ou de marché public : analyse précise des besoins, quitte à les consulter, ainsi que les prescripteurs et prestataires, sur le projet de commande), amélioration de l'examen

---

<sup>60</sup> Loi n°90-579 du 4 juillet. C'est dans cette loi qu'apparaît pour la première fois la notion de « qualité de la formation ». Son article L. 941-1-1 met en place un régime d'habilitation, par le préfet de région, des programmes de formation des organismes souhaitant conventionner avec l'Etat, s'il apparaît que les programmes proposés sont de qualité

<sup>61</sup> Loi n°95- du 4 juillet 1995, votée à la suite du rapport Goasguen (Rapport de la Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle, mai 1994).

des dossiers, évaluation qualitative et quantitative de l'action (tableaux de bord de suivi et pénalités en cas de non-respect).

Les circulaires peuvent représenter une avancée significative dans la promotion de l'amélioration de la qualité des formations. Il importe désormais de veiller à ce qu'elles soient correctement mises en œuvre : application uniforme par les acheteurs publics, effectivité de la suppression du barème, etc.

Le souci des acheteurs publics de promouvoir la qualité des formations rejoint les efforts actuellement entrepris en ce sens par les prestataires publics et privés pour développer des « démarches qualité » dans leurs réseaux respectifs, dans un contexte de durcissement de la concurrence entre organismes et de diminution tendancielle des dépenses consacrées à l'achat de formation. Ces démarches reposent sur des modalités diverses, de la simple garantie de professionnalisme à la véritable assurance-qualité.

#### **Les quatre principales « démarches qualité » en formation continue**

- la signature de « **chartes de qualité** » propres à l'organisme ou au réseau auquel il appartient, ou signé avec les acheteurs ; elles n'ont le plus souvent qu'une valeur d'engagement moral ;
- la **certification**, qui consiste à vérifier par un audit externe la conformité du fonctionnement d'un organisme de formation à un référentiel établi préalablement. Les principales sont ISO et la marque NF-service ;
- la **qualification** consiste, pour un organisme de formation, à ce que des professionnels du secteur de la formation attestent de son professionnalisme, c'est-à-dire de sa capacité à se doter de moyens matériels et humains adéquats et à les mettre en œuvre conformément à un code de conduite professionnel. Les qualifications sont délivrées par l'Office professionnel de qualification des organismes de formation<sup>62</sup> et l'Institut de certification des professionnels de la formation (ICPF) pour les formateurs individuels ;
- l'**adoption de normes**, qui peuvent être utilisées comme repère pour construire sa propre démarche qualité, ou servir de référence pour une certification. Les plus utilisées en France sont les normes de l'Association française de normalisation (AFNOR ; elles fixent des règles de « bonne conduite » entre acheteurs et prestataires), qui se sont fortement développées, du fait notamment de la simplicité de la procédure d'obtention, et ISO série 9000).

Ces démarches, qui portent plus souvent sur les méthodes que sur les contenus, connaissent certaines limites :

- profusion de normes dont toutes ne sont pas aussi contraignantes (une étude du CEREQ de 1997 montre que 60 % des organismes choisissent des démarches qui n'impliquent pas le contrôle de tiers) ;
- complexification du paysage de l'offre pour les acheteurs qui semblent privilégier encore la réputation des organismes<sup>63</sup> ;
- sentiment d'une relative concurrence entre les normes, et entre les structures qui les promeuvent (les UROF ont ainsi adopté la norme ISO au lieu de l'OPQF, soutenue par la FFP) ;
- coût financier de certaines démarches (ISO, AFNOR), ne permettant pas à certains prestataires de petite taille d'y avoir accès (l'obligation faite aux prestataires par la région Lorraine de disposer de la certification ISO-9000 a fragilisé plusieurs d'entre eux).

<sup>62</sup> L'OPQF est un organisme indépendant, créé en 1994 par la FFP avec le soutien de l'Etat. Il attribue pour trois ans un label de qualité par domaine de compétences aux organismes de plus de deux ans d'existence qui en font la demande, et ce quel que soit leur statut juridique.

<sup>63</sup> GARF (1998).

C'est pourquoi les pouvoirs publics expérimentent de leur côté d'autres solutions. La région Poitou-Charentes a ainsi créé en 1995, dans le cadre du contrat de plan Etat-région, un Groupement d'intérêt public (GIP) « Qualité de la formation » associant les différents acteurs (acheteurs, prescripteurs et prestataires) de l'appareil régional de formation. Le GIP propose notamment des ateliers d'amélioration de la qualité de la commande, et un programme « Safran » de professionnalisation des prestataires de formation, sous forme de cours animés par des responsables du CAFOC, du CARIF, etc. Les régions font ainsi des efforts particuliers pour développer des programmes de « formation de formateurs », une profession qui est d'ailleurs en plein développement (la FFP a mis en place un CQP de formateur-consultant, la CEGOS dispense des formations courtes pour futurs formateurs, et plusieurs universités ont créé des DESS et des diplômes universitaires de formation d'adultes).

### **2.3.2. Le développement d'un droit individuel à la formation pourrait poser en des termes nouveaux la question de l'articulation entre offres publique et privée**

L'affirmation d'un « droit individuel à la formation collectivement garanti » (« Livre blanc », rapports de VIRVILLE et GAURON, « tables rondes » sur l'offre), vise à permettre à chaque individu de développer constamment ses qualifications, indépendamment de sa formation initiale ou de son statut (jeune, salarié, demandeur d'emploi ou retraité). Définie par les institutions européennes comme « *toute activité d'apprentissage entreprise à tout moment de la vie, dans le but d'améliorer les connaissances, les qualifications et les compétences, dans une perspective personnelle, civique, sociale et/ou liée à l'emploi* », la formation tout au long de la vie est devenue une priorité de l'Union à partir de l'année 2000, lorsque le Conseil européen de Lisbonne lui a fixé pour objectif de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».

La Commission européenne, dans sa communication « *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie* » (2001), estime essentiel que chacun puisse « *accéder, de manière continue, à des offres d'éducation et de formation de qualité* ». L'émergence d'une demande plus fine, qu'elle s'exprime directement par les individus ou au sein des entreprises aura ainsi nécessairement des conséquences sur les structures de l'offre de formation continue en France, et notamment sur l'articulation public/privé. Les négociations entre partenaires sociaux sur un « plan de développement concerté » dans le cadre de l'entreprise et un « projet professionnel individuel », la proposition de loi<sup>64</sup> visant à créer un passeport éducation-formation tendent toutes à favoriser l'émergence d'une demande individuelle de formation continue<sup>65</sup>.

#### **2.3.2.1. Formation tout au long de la vie et missions d'intérêt général des prestataires publics**

La nécessité d'assurer une plus grande effectivité du droit à la formation, et donc de faciliter son accès pour tous les publics, renforce la légitimité de l'existence de prestataires publics. Il importe en effet, comme le souligne la Commission dans son « *Plan d'action en matière de compétences et de mobilité* » (2002), de disposer d'une offre de formation qui dispense des compétences de base pour les publics les plus fragiles, et qui soit accessible dans les zones isolées ou souffrant de difficultés économiques. Les organismes publics et parapublics de formation continue, qui semblent les plus à même d'assurer cette mission, pourraient ainsi être amenés à recentrer leurs actions, et devenir plus dépendants de financements publics destinés à couvrir les charges liées à leurs missions d'intérêt général.

---

<sup>64</sup> Proposition de loi n° 3676, déposée le 20 mars 2002.

<sup>65</sup> Au demeurant, les dépenses de formation des ménages se sont accrues entre 1998 et 1999 de 7,4%. ASSEMBLÉE NATIONALE (2001).

L'assimilation parfois faite entre organismes publics de formation et services d'intérêt économique général (SIEG) tels que définis par le droit communautaire, prendrait alors tout son sens. Celui-ci indique en effet que les SIEG concourent à la qualité de vie des citoyens de l'Union, à l'exercice de leurs droits, à la compétitivité économique, à la cohésion territoriale et sociale de l'Union<sup>66</sup>, et bénéficient en conséquence de droits spéciaux. Toutefois, même si les organismes publics de formation venaient à être explicitement assimilés à des SIEG, ils n'en devraient pas moins respecter les règles relatives à la concurrence, et notamment aux aides d'Etat (proportionnalité des aides et des charges auxquelles sont confrontés les SIEG) « *dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* »<sup>67</sup>.

### **2.3.2.2. De nouveaux champs de concurrence entre prestataires publics et privés**

Outre le renouvellement du rôle des prestataires publics, l'affirmation du droit individuel à la formation pourrait conduire à ce que la concurrence entre offreurs publics et privés s'opère sur de nouveaux terrains. La formation professionnelle étant désormais définie comme un processus, les organismes de formation vont être de plus en plus amenés à développer des compétences périphériques à l'acte de formation : conseil, orientation, montage de parcours « à la carte », inclusion des TIC dans les pédagogies, aide à l'insertion professionnelle ou sociale. Les prestataires de formation ont dès à présent commencé à diversifier leur offre en ce sens (AFPA, CEGOS, INFREP, etc.).

Ainsi, les nouvelles dispositions sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) de la loi du 17 janvier 2002 pourraient aboutir rapidement à une intensification de la concurrence public/privé dans le champ de la formation continue. Ces dispositions amènent les offreurs à adapter leurs prestations : découpage des formations en modules validables, comme c'est désormais le cas avec les certificats de compétences professionnelles (CCP)<sup>68</sup>, accompagnement des personnes dans le montage des dossiers, etc.

La validation des acquis de l'expérience sera toutefois encadrée par l'existence d'une Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), chargée d'établir et d'actualiser le « répertoire national des certifications professionnelles », où seront inscrits les diplômes et titres à finalité professionnelle, ainsi que les CQP agréés. Il importe toutefois de noter que les représentants de l'offre privée, à la différence des ministères et des CCI, ne font pas partie de la CNCP, alors qu'ils étaient présents à la Commission technique d'homologation qui la précédait. Par ailleurs, les titres publics seront inscrits de droit au répertoire, l'inclusion des titres privés étant quant à elle soumise à une procédure de contrôle préalable. Même si elle ne devrait avoir, à court terme, que des conséquences limitées (les titres privés ne représentant qu'un pourcentage restreint des certificats professionnels délivrés chaque année) cette asymétrie de traitement entre les deux offres de formation est susceptible de porter atteinte à l'égalité de concurrence, comme l'a souligné la FFP dans un recours récemment déposé devant le Conseil d'Etat (janvier 2002).

---

<sup>66</sup> Charte européenne des droits fondamentaux de l'UE, article 36, et TCE, article 16. La Confédération Européenne des Syndicats (CES) et le Centre Européen des Entreprises à participation Publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP) ont proposé d'adopter une Charte des Services d'intérêt général, avec un statut de Protocole annexé au T.U.E.

<sup>67</sup>TCE, articles 86-2 (SIEG) et 87 (aides d'Etat). L'application du droit de la concurrence aux SIEG est toutefois en évolution : la législation sur les aides d'Etat est en train d'être revue par la Commission européenne (la question étant de savoir si les entreprises de formation pourront bénéficier d'exemptions en la matière), et la nature des subventions accordée par les Etats aux entreprises chargées de mission d'intérêt général semble elle-même remise en cause par la CJCE (CJCE, *Ferring*, 22 novembre 2001).

<sup>68</sup> Décret n° 2002-1029 relatif au titre professionnel délivré par le ministre chargé de l'emploi.

### 3. PROPOSITIONS

#### 3.1. Renouveler les modalités d'intervention des organismes publics et privés sur le marché de la formation professionnelle continue

<b>Proposition n°1 : accroître la concurrence entre prestataires de formation</b>
---

Si la création d'un marché purement concurrentiel de la formation professionnelle continue n'apparaît pas réaliste, des réformes pourraient être introduites afin de garantir un meilleur respect des règles de concurrence.

Proposition 1.1 : s'assurer du respect par les organismes publics et parapublics de formation continue des règles comptables susceptibles de permettre un fonctionnement plus concurrentiel du marché : systématisation de la comptabilité analytique, inclusion dans les prix pratiqués des aides non comptabilisées, et respect par les CCI du principe de non-affectation de l'IATP à la formation des salariés.

Proposition 1.2 : interdire aux organismes publics et parapublics de soumissionner aux appels d'offres s'ils ont été amenés, dans le cadre de leurs missions d'intérêt général, à participer à l'élaboration de cahiers des charges ou à des missions d'expertise ou de contrôle d'autres organismes, comme le suggérerait le groupe « commande publique » des tables rondes.

Proposition 1.3 : transférer de l'Etat à l'AFPA la propriété du patrimoine immobilier (terrains d'assiette) et la majorité de l'équipement pédagogique qu'utilise l'association. Cette opération faciliterait les efforts actuels de l'AFPA pour mettre en place une comptabilité analytique incluant l'ensemble des coûts directs et indirects.

Proposition 1.4 : assouplir les dispositions du Code du travail relatives à la publicité et au démarchage. En effet, de nombreux organismes ne respectent pas les exigences posées par l'article L. 920-6 du Code du travail en matière de mention obligatoire. Une démarche publicitaire de la part d'un organisme de formation peut contribuer à rendre l'offre plus accessible aux individus, et les exigences particulièrement contraignantes concernant la publicité écrite<sup>69</sup> (article L. 920-6 *in fine*) pourraient être allégées. Par ailleurs, les règles restrictives concernant le démarchage pourraient être adaptées pour les seules formations en alternance, du fait de leur spécificité (nécessité notamment de mettre en relation étroite jeunes, entreprises et organismes de formation).

Proposition 1.5 : adapter la commande publique au développement des partenariats entre organismes. En cas de soumissionnement commun de prestataires, une convention unique ne devrait être acceptée avec le prestataire pilote que dans la mesure où sont mentionnés les co-traitants, leurs missions, le montant ainsi que les modalités de son paiement.

Proposition 1.6 : clarifier dans le Code du travail les dispositions concernant les missions des OPCA hors collecte. Définir notamment la **mission de conseil** pour éviter une concurrence inégale avec les organismes privés de conseils et professionnaliser le personnel des OPCA chargé de ces missions.

---

<sup>69</sup> L'article L. 920-6 *in fine* indique ainsi que « la publicité écrite doit également préciser les moyens pédagogiques et les titres et qualités des personnes chargées de la formation, ainsi que les tarifs applicables, les modalités de règlement et les conditions financières prévues en cas de cessation anticipée de la formation ou d'abandon au cours du stage. » L'article L. 920-7 du Code du Travail issu de la loi du 31 décembre 1975 précise qu' « est interdit le démarchage pour le compte du dispensateur de formation lorsqu'il est rémunéré par une commission et qu'il a pour objet de provoquer la vente d'un plan ou la souscription d'une convention

**Proposition n°2 : clarifier les relations entre acheteurs publics et organismes de formation, sur la base du nouveau Code des marchés publics**

Le nouveau Code des marchés publics, complété par les circulaires de 2002 de la DGEFP, va profondément renouveler les relations entre prestataires et acheteurs publics, dans le sens d'une plus grande transparence, d'une meilleure prise en compte des mécanismes de marché et d'une exigence accrue de qualité. Il importe désormais de s'assurer que son application aura un réel impact sur la structuration de l'offre de formation continue.

Proposition 2.1 : faire un **bilan des pratiques d'achat** existantes de l'Etat et des régions, pour y repérer les « bonnes pratiques » susceptibles d'être diffusées auprès des acheteurs publics. Comme le propose le groupe « commande publique » des tables rondes sur l'offre, une mission de l'IGAS pourrait être dépêchée à cet effet.

Proposition 2.2 : développer la **formation des acheteurs publics**, car c'est d'eux dont dépendra la mise en œuvre effective du Code et des circulaires de 2002. Le *Guide de l'acheteur public* pourrait être réédité et largement diffusé. Les acheteurs doivent s'attacher à rédiger avec précision les cahiers des charges, à partir des besoins des bénéficiaires finaux et des entreprises, et à mettre au point des mécanismes précis d'évaluation des prestations des organismes.

Proposition 2.3 : **homogénéiser les pratiques d'achat** entre financeurs de la formation professionnelle, qu'ils soient soumis au Code des marchés publics, ou qu'ils aient choisi de l'appliquer (UNEDIC, AFPA), dans la perspective d'une poursuite du développement des actions cofinancées. Dans ce but, création d'une commission des acheteurs publics au sein des CCREFP, organisation de rencontres régionales des acheteurs de formation continue.

Proposition 2.4 : recourir à la pluriannualité des contrats et aux marges de manœuvre (avances et acomptes) que donne le Code des marchés publics pour inciter les organismes de formation à offrir des prestations de qualité.

**Proposition n°3 : clarifier les relations financières entre les organismes collecteurs et les prestataires de formation.**

Depuis le rapport BRUNHES, les relations financières entre les OPCA et les organismes de formation évoluent vers plus de transparence. Toutefois, les délais de règlement des OPCA demeurent variables suivant les organismes, même s'il est vrai qu'une partie du retard est souvent imputable au caractère incomplet des dossiers soumis ou à l'envoi tardif de ceux-ci par l'entreprise. D'une manière générale, les procédures de paiement sont insuffisamment harmonisées entre les organismes collecteurs.

Proposition 3.1 : harmoniser les conditions et délais de paiement, la pratique de la subrogation, et engager une réflexion sur l'opportunité de remettre en cause le principe de **règlement à formation prestée**. A défaut d'unification des procédures de traitement des dossiers, clarifier et rendre publiques les procédures administratives suivies par chaque OPCA.

### **3.2. Engager une réforme sur la place et le statut des prestataires publics et parapublics**

L'Etat doit disposer des moyens de mener une politique de formation continue de dimension nationale, qui complète l'action territoriale ou sectorielle des régions et des partenaires sociaux. Il pourrait recentrer l'action des organismes publics et parapublics sur la lutte contre les inégalités d'accès à la formation continue, la promotion du droit à la formation tout au long de la vie, et l'élévation du niveau de qualification des individus.

Le secteur public de la formation continue a donc vocation à compléter le rôle des organismes privés de formation, et à suppléer leurs carences. Cela implique tout à la fois :

- que les prestataires publics et para-publics de formation continue se recentrent sur leurs missions de service public, et qu'ils n'interviennent que de façon subsidiaire sur le marché. Ils n'y seront pas incités tant que l'Etat ne compensera pas justement les charges liées à la spécificité de leurs activités. Concernant l'AFPA, cela implique que la subvention d'Etat couvre l'intégralité des charges liées aux missions d'intérêt général de l'association ;
- que les opérateurs du secteur public respectent plus strictement le droit de la concurrence lorsqu'il s'applique (cf. proposition 1).

**Proposition n°4 : construire une compétence partagée entre l'État et les régions sur l'orientation de l'activité de l'AFPA**

La montée en puissance de l'échelon régional et les efforts de déconcentration réalisés par l'AFPA allaient dans le sens d'une meilleure adéquation de l'offre publique au principe de gestion territoriale des besoins en formation professionnelle, et justifient aujourd'hui la mise en place d'un nouveau mode de fonctionnement pour l'association. En associant plus étroitement les régions à son activité, l'AFPA anticiperait un nouveau transfert de compétence vers les régions, tout en confortant sa légitimité d'acteur public présent sur la totalité du territoire national. Il importe toutefois, au regard des missions d'intérêt général incombant à l'association (présence territoriale, politique du titre, instrument de la politique de l'emploi), de garder à l'Etat non seulement la définition des formations d'intérêt national mais aussi les moyens d'un pilotage du réseau, afin de répondre aux éventuelles inégalités entre régions ou aux difficultés conjoncturelles que pourrait connaître le marché du travail.

Proposition 4.1 : adapter l'AFPA à une gestion décentralisée de la formation professionnelle.

- transférer aux régions la responsabilité des équipements pédagogiques et immobiliers des centres AFPA ainsi que leur gestion courante, sur le modèle des lycées ; la subvention de l'Etat continuerait à couvrir, dans un premier temps, les frais de personnel de l'AFPA et la rémunération des stagiaires. En fonction des résultats obtenus, d'autres transferts pourraient être effectués au profit des régions, la structure nationale de l'AFPA et sa mission de délivrance des titres étant en tout état de cause maintenues. Ces transferts de compétence pourraient être mis en œuvre de façon progressive et expérimentation.
- organiser les relations entre l'AFPA, l'Etat et les régions autour de conventions financières déterminant le nombre et le type de formations que chaque centre devra assurer : ainsi les régions pourront-elles négocier l'adoption de priorités régionales en matière de formation, tout en permettant à l'Etat de maintenir certaines formations relevant plus spécifiquement d'une mission d'intérêt général ;

Proposition 4.2 : saisir l'occasion de la décentralisation pour transformer l'AFPA en établissement public industriel et commercial :

- comme le suggère la Cour des comptes, l'AFPA pourrait se transformer en établissement public et industriel et commercial ; un statut régi par le droit public serait plus cohérent avec les missions de l'AFPA et sa gestion financière et comptable. Cette transformation en établissement public industriel et commercial (avec un établissement public national et des établissements publics régionaux) nécessite auparavant une concertation avec les partenaires sociaux,

le statut associatif actuel ayant l'avantage de permettre une gestion tripartite de l'AFPA.

- à plus long terme, une réflexion sur l'opportunité de filialiser une partie des formations assurées par l'AFPA dans le secteur concurrentiel peut être engagée.

#### **Proposition n°5 : renforcer la cohérence du réseau de l'Education nationale**

La densité du réseau des organismes de l'Education nationale la qualifie tout particulièrement pour exécuter les missions imparties au secteur public. Dans une logique de construction de parcours professionnels, les différentes structures de l'Education nationale doivent se **coordonner**, comme les y invitait le décret (inappliqué) du 24 mars 1993, afin d'éviter de concurrencer inutilement d'autres organismes publics. Dans une optique de « formation tout au long de la vie », ils doivent par ailleurs faire un **accueil plus large aux adultes**, dans le respect des principes de la loi de juillet 1989 (ouverture durant les congés, formation des professeurs à la pédagogie des adultes, etc.).

### **3.3. Renforcer les mécanismes de contrôle et d'évaluation qualitative de l'offre de formation professionnelle continue**

#### **Proposition n°6 : renforcer les mécanismes de contrôle administratif et financier**

Le contrôle administratif et financier doit demeurer un des moyens privilégiés pour l'Etat de s'assurer du respect de l'égalité d'accès à la formation continue sur le territoire national. En conséquence, la proposition, parfois avancée, visant à renforcer le pouvoir de contrôle des régions sur les prestataires de formation semble devoir être écartée. D'autres réformes apparaissent en revanche nécessaires :

Proposition 6.1 : développer les **partenariats entre l'Etat et les régions** en la matière : les services de l'Etat pourraient, comme cela est déjà parfois le cas, proposer à la région de contrôler certains organismes qu'elle conventionne, ou accéder à ses demandes de contrôler les activités de tel autre prestataire.

Proposition 6.2 : **renforcer les effectifs** du groupe national de contrôle, ainsi que des services régionaux de contrôle des DRTEFP, de façon à accroître la fréquence des contrôles exercés sur les prestataires de formation, y compris des organismes de taille modeste.

Proposition 6.3 : s'assurer que la mise en place de la nouvelle déclaration d'activité (décret n°2002-1176 du 17 septembre 2002) s'accompagne d'un meilleur **contrôle fiscal**, afin d'éviter les déclarations abusives visant à bénéficier du régime d'exonération de TVA.

#### **Proposition n°7 : Aboutir à une triple évaluation de la qualité pédagogique des formations**

Comme l'a fait valoir la grande majorité des acteurs de l'appareil de formation continue rencontrés, il n'apparaît pas opportun de chercher à vérifier, sous la forme d'un contrôle administratif, la qualité pédagogique des prestations. Un tel contrôle, en effet, est nécessairement subjectif, et se heurte à des difficultés concrètes, comme l'insuffisance numérique du personnel affecté à cette tâche. Pour autant, la qualité est un des principaux défis qui se posent aux organismes de formation, et son existence conditionne pour partie la réalité du droit individuel à la formation que les pouvoirs publics souhaitent promouvoir. Elle doit être évaluée à trois niveaux :

Proposition 7.1 : **évaluation par les prestataires eux-mêmes** : les pouvoirs publics doivent continuer à encourager les démarches de certification qui se diffusent actuellement dans la profession ;

**Proposition 7.2 : évaluation par les acheteurs** de formation continue, via l'achat ou le subventionnement publics (mais dans le respect du Code des marchés publics dans le premier cas : la prise en compte d'un tel critère ne doit pas avoir pour effet de fermer l'appel d'offres), l'appui aux échanges de « bonnes pratiques » (GIP qualité, etc.), le financement de programmes de formation de formateurs, etc.

**Proposition 7.3 : évaluation par les stagiaires** : ceux-ci doivent pouvoir porter de façon systématique un jugement sur la qualité des formations qui leur ont été dispensées. Cette démarche, de plus en plus souvent appliquée par les organismes de formation, publics (APP), para-publics (AFPA) ou privés (INFREP), doit être généralisée.

### **Proposition n°8 : Renforcer les droits du stagiaire vis à vis des prestataires de formation**

Le rapport du groupe « commande publique » des tables rondes sur l'offre proposait un contrat passé entre le stagiaire et le prestataire de formation, qui compléterait la convention de formation et le contrat de travail. Il détaillerait notamment les objectifs et les critères d'évaluation, y compris financiers et affirmerait le droit au recours du bénéficiaire. Il serait cependant souhaitable de procéder au préalable à une évaluation des dispositifs existants en matière de représentation et de recours des stagiaires.

Il importe aussi de veiller à ce que la reconnaissance d'un droit au recours ne débouche pas sur un essor incontrôlé du contentieux. A cet effet, elle pourrait être accompagnée de la mise en place d'un dispositif de règlement non-juridictionnel des litiges.

**Proposition 8.1** : obligation de conclure un contrat de formation entre le prestataire et le stagiaire au-delà des cas individuels visés par l'article L. 920-13, et inclusion systématique dans ce contrat d'une clause prévoyant le droit pour les stagiaires d'évaluer leur formation.

**Proposition 8.2** : création, dans chaque région, d'un « **médiateur de la formation** », nommé conjointement par l'Etat et la région, et chargé de régler les litiges que les stagiaires lui soumettront.

### **Proposition n°9 : Expérimenter des mécanismes incitatifs de régulation de l'offre à destination des publics non salariés**

Des expérimentations visant à conditionner le subventionnement à l'efficacité des stages pour les actifs non occupés pourraient être introduites, pour des formations techniques qualifiantes dans certaines branches<sup>70</sup>. Il s'agirait de moduler une partie du paiement des formations en fonction des objectifs atteints (essentiellement le taux de placement, mais d'autres indicateurs sont envisageables<sup>71</sup>), en définissant des critères stricts pour la sélection des publics, afin d'éviter que les organismes en cause n'acceptent que les publics les plus employables (phénomène dit d'« antisélection »).

De telles expérimentations ne pourraient être menées qu'après une définition précise des cahiers des charges, afin de limiter la sélection des publics entrants, et l'élaboration d'indicateurs de suivi pour évaluer l'effectivité du placement des stagiaires sur le moyen terme. Pour les formations non spécialisées, les risques d'antisélection dans les dispositifs non-administrés pourraient aussi être atténués par une subvention modulée de façon inversement proportionnelle au niveau de qualification. Cela favoriserait notamment les démarches qualité et les innovations pédagogiques, même si une généralisation ne serait envisageable que pour des emplois qualifiés où la demande de travail n'est pas excédentaire (le dispositif ayant pour effet de limiter les formations qualifiantes à la demande solvabilisée des entreprises).

<sup>70</sup> STANKIEWICZ (1999).

<sup>71</sup> Pour une évaluation du critère de taux de placement, voir STANKIEWICZ (1993).

### 3.4. Rendre effective la primauté de l'échelon régional dans la structuration de l'offre de formation

L'échelon régional apparaît comme le niveau pertinent de coordination des différents acteurs de la formation continue, et en particulier de ses financeurs. A cet égard, les lois de modernisation sociale et de démocratie de proximité confortent nettement le rôle pivot que les lois de 1983 (compétence de droit commun) et plus encore de 1993 ont donné aux régions<sup>72</sup>.

<b>Proposition n°10 : faire du plan régional de développement des formations professionnelles l'instrument central de coordination des acteurs de la formation professionnelle continue</b>
---

Le PRDFP doit devenir un document de programmation, comportant des engagements précis, susceptibles d'être effectivement mis en œuvre par les parties associées à son élaboration :

Proposition 10.1. : faire **signer le PRDFP** par l'Etat et la région.<sup>73</sup>

Proposition 10.2. : le PRDFP devrait être soumis pour avis aux partenaires sociaux, afin de mieux les impliquer dans son élaboration et sa mise en œuvre. Il conviendrait de veiller à son articulation avec les EDDF, les CEP et les contrats d'objectifs. Ces derniers devraient être réformés de façon à leur donner une base territoriale et interprofessionnelle, ainsi qu'un champ d'application plus large (jeunes et adultes, demandeurs d'emploi et salariés).

Proposition 10.3. : articuler le PRDFP avec le CPER (qui traite de questions se rattachant à l'offre de formation professionnelle continue : développement économique, aménagement du territoire, etc.), ainsi que les conventions tripartites d'adaptation des contrats de progrès passées entre l'Etat, l'ANPE ou l'AFPA, afin de donner plus de cohérence à la politique régionale de formation continue.

Il importe toutefois de faire en sorte que le **PRDFP soit élaboré en fonction des besoins de la région, et qu'il demeure un instrument souple** :

Proposition 10.4. : les **OREF** devront être systématiquement associés à l'élaboration des PRDFP et de leurs conventions annuelles d'application. Les orientations du PRDFP devront être fixées à partir des besoins identifiés dans chaque **bassin d'emploi**.

Proposition 10.5. : le PRDFP doit pouvoir être **adapté** en fonction des évolutions de la conjoncture nationale et régionale. Il serait par ailleurs souhaitable, comme le propose le CCPRF, que le PRDFP comporte un volet « **expérimentation** » permettant aux acteurs de la formation continue, sur la base de contrats régionaux, d'aller plus loin dans la structuration de l'offre, dans la lignée des projets menés en 2001 dans plusieurs régions.

La coordination des services de l'Etat au moment de l'élaboration, de la signature et de la mise en œuvre du plan est une nécessité pour une véritable mise en cohérence des politiques de formation continue. Il importe en particulier de **renforcer le SPE**, notamment au niveau départemental, en y associant systématiquement les services de l'Education nationale, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

Proposition 10.6. : réviser la circulaire de 1984 sur le SPE de façon à ajouter à la liste des services et associations représentées ceux de l'Education nationale, de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

---

<sup>72</sup> Une convention signée le 6 septembre 2002 entre l'Etat et la région Alsace confie à cette dernière, à titre expérimental, la gestion des fonds européens de l'objectif 2 ; elle ouvre la voie à d'autres délégations de compétences, portant notamment sur l'objectif 3.

<sup>73</sup> Les conventions annuelles d'application et des contrats d'objectifs, elles, seront signées par le préfet de région et le président du conseil régional, voire par des organisations représentatives (Code du travail, article L. 214-13 nouveau).

**Proposition n°11 : décentraliser, au profit des régions, certaines actions de formation professionnelle continue encore gérées par l'Etat**

Dans le but de faciliter la compréhension du système d'offre, de limiter les financements croisés<sup>74</sup> et de rendre pleinement effective la compétence de droit commun des régions en matière de formation professionnelle, il pourrait être envisagé de décentraliser, au profit des régions, certains programmes spécifiques encore gérés par l'Etat. Celui-ci doit néanmoins veiller au maintien de la solidarité nationale, et conserver ses instruments de régulation territoriale de l'emploi. Il convient donc de **décentraliser les « programmes ingénieurs cadres supérieurs » (PICS) et « nouvelles filières d'ingénieurs » (NFI)**, et de laisser les programmes relatifs à la formation des handicapés et des personnes incarcérées dans le champ de compétences de l'Etat. Le CCPRF pourrait être chargé d'une mission d'évaluation sur la façon dont les régions s'acquittent de leurs nouvelles missions.

### **3.5. Appuyer l'affirmation d'un « droit individuel à la formation » afin de réduire les inégalités d'accès à l'offre de formation professionnelle continue**

Depuis les dernières négociations (2000/2001) entre les partenaires sociaux relatives à la formation continue, l'idée d'une individualisation de l'accès à la formation a beaucoup progressé, que ce soit sous la forme d'un simple mécanisme de prêts ou de déductions fiscales visant à encourager les personnes intéressées à se former ou, plus largement, d'un « droit de tirage » dont bénéficieraient plus particulièrement les individus n'ayant pas acquis de formation initiale ou une formation initiale insuffisante.

Ce débat est intimement lié à celui sur l'offre de formation continue. En effet, l'individualisation peut être un moyen de réduire les inégalités d'accès à l'offre que ce rapport a décrites, tout en contribuant à moderniser celle-ci.

**Proposition n°12 : appuyer le développement d'une demande individuelle de formation**

Proposition 12.1 : **élargir la définition de l'acte de formation** telle qu'elle figure à l'article L. 900-2 pour inclure les prestations concourant à la construction des parcours (accueil, aide à la construction du projet en amont, accompagnement et suivi en aval) ou correspondant à des pédagogies spécifiques (formations en situation de travail) et assouplir les règles d'imputation<sup>75</sup>. Le livre IX verrait par ailleurs son titre élargi à « la formation professionnelle et à l'insertion ».

Proposition 12.2 : encourager le développement d'une offre de formation axée sur **l'éducation permanente et la promotion sociale**, insuffisamment développée depuis vingt ans par les politiques de formation continue. Cette compétence, transférée en 1983 des communes aux régions n'est souvent pas réellement exercée par ces dernières. Il est donc proposé d'inciter les communes à réinvestir ce champ de formation, par exemple par la signature de contrats de financement avec les régions, qui devront s'articuler avec le PRDFP.

Proposition 12.3 : créer des **comptes individuels** pour les demandeurs d'emploi et les salariés, dotés de mécanismes d'abondement susceptibles de résorber certaines inégalités d'accès à la formation (modulation des droits de tirage en fonction de la formation initiale de l'individu, de la taille de l'entreprise, etc.). Des projets en ce sens ont déjà été avancés ces

<sup>74</sup> Le rapport Delafosse, en 1994, pointait les conséquences néfastes d'un recours abusif au cofinancements. DELAFOSSE (1994).

<sup>75</sup> A la suite des propositions en ce sens émises par les tables rondes sur l'offre.

derniers mois, qu'il s'agisse de celui de « plan de développement concerté » ou de « passeport éducation-formation »<sup>76</sup>. Il importe désormais de leur donner une traduction conventionnelle.

**Proposition n°13 : permettre une information complète, actualisée et objective sur les offres de formation existantes, notamment à l'intention des individus**

Le renforcement du droit à l'information, au bilan et à l'orientation, préconisé par le rapport LINDEPERG, est susceptible de rendre plus effectif le droit individuel à la formation.

Proposition 13.1 : les PRDFP devraient nécessairement comprendre en annexe un **schéma régional d'accueil, d'information et d'orientation**, établi par la région en concertation avec l'Etat, afin de permettre un fonctionnement « en réseau » des différentes structures d'AIO en matière de formation initiale et continue. Les structures associées s'engageraient à renvoyer le demandeur vers celles qui disposent de l'information recherchée ; un interlocuteur unique pour chaque demandeur ferait le lien entre les différents services.

Proposition 13.2 : pour renforcer la **clarté**, la **qualité** et l'**exhaustivité des informations**, les structures d'AIO devraient signer des cahiers des charges par lesquelles elles s'engagent à respecter des normes minimales de qualité. Les futurs formés devraient être représentés dans leurs structures de pilotage. Les prestataires de formation devraient enfin se sentir réellement concernés par le fonctionnement des diverses bases de données du réseau. Un des moyens de s'en assurer pourrait être de conditionner la poursuite de l'exercice de leur activité à l'alimentation régulière en informations de ces serveurs.

Proposition 13.3 : le rassemblement de l'ensemble des informations utiles dans des lieux-ressources (« maisons de la formation », MIF, EREF, CIBC), encore peu répandu, mériterait sans doute d'être développé, notamment dans les zones où l'accès aux données utiles est difficile. Les personnes intéressées par une formation devraient pouvoir y bénéficier de conseils en vue de les aider à s'orienter vers l'offre correspondant le mieux à leurs besoins. Les missions locales, PAIO, les agences de l'ANPE et les CARIF pourraient être chargés d'assurer le fonctionnement de ces structures. Ce réseau devrait s'articuler avec celui qu'est en train de mettre en place la DGEFP pour conseiller et orienter les personnes en matière de validation des acquis : cellules régionales inter-services et points relais conseil en VAE.<sup>77</sup>

Proposition 13.4 : les **OPCA et OPACIF** devraient s'attacher à améliorer l'information des salariés sur leurs droits (CIF, bilan, orientation professionnelle), notamment dans les PME/PMI. L'agrément des OPCA pourrait être conditionné à l'existence effective d'un service d'information pour les salariés, ou, pour ceux qui n'en ont pas les moyens, à une mutualisation de leurs ressources d'information au sein d'un service territorial. Les partenaires sociaux pourraient être incités à envisager le **regroupement de nouveaux OPCA** au niveau territorial. Les cellules d'AIO des OPCA doivent être également articulées avec les autres structures régionales d'AIO.

---

<sup>76</sup> Proposition de loi n°3676, déposée le 20 mars 2002 par M. G. LINDEPERG, député, visant à créer un « passeport éducation formation » (PEF). Le PEF devait ouvrir droit à une formation d'une durée maximum de deux ans pour les personnes sorties du système de formation initiale sans formation reconnue. Dans cette proposition, la durée du droit ouvert était inversement proportionnelle au niveau de qualification acquis en formation initiale. Les stagiaires bénéficiaient d'une protection sociale et d'une rémunération financée par l'Etat, les régions, et les entreprises, et versée par l'UNEDIC (pour les ayants droit), l'Etat et les régions (pour les salariés en activité et les chômeurs ne relevant pas du régime d'assurance chômage).

<sup>77</sup> Circulaire n°2002-24 du 23 avril 2002.

## CONCLUSION

L'appareil français de formation continue repose sur une offre duale, qui s'est construite par strates depuis deux cents ans, ce qui explique la diversité des statuts des prestataires de formation, ainsi que des objectifs qu'ils poursuivent (développement personnel ou renforcement des qualifications professionnelles).

La loi du 16 juillet 1971, si elle valide le caractère mixte de l'appareil de formation, ne résout pas la question de l'articulation entre les deux offres, et écarte l'option qui aurait consisté en la création d'un grand « service public de la formation continue ». Cette loi ne confie pas de missions spécifiques à l'offre publique, qui va désormais constamment hésiter entre ses missions d'intérêt général et la tentation de concurrencer les formations du secteur à destination des publics solvables. Elle ne met pas non plus en place de véritable « marché de la formation continue », au sens de la théorie économique, concept qui n'est d'ailleurs guère adapté à un secteur caractérisé par la prédominance des logiques de financement et la faiblesse de la régulation par les prix.

La coordination institutionnelle entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux est restée insuffisante pour articuler les offres publique et privée, même si des réformes récentes ont amélioré les dispositifs existants. Pourtant, prestataires publics et privés se sont engagés depuis plusieurs années dans le développement de partenariats au niveau local : les coopérations en ingénierie de formation, le développement de plates-formes intégrées, ou encore le soumissionnement conjoint de prestataires pour répondre à la commande publique en constituent autant d'exemples prometteurs. Malgré ces progrès, la concurrence de l'offre publique est parfois ressentie comme déloyale par certains prestataires privés.

Plusieurs évolutions lourdes modifient aujourd'hui l'articulation entre l'offre publique et l'offre privée. Sous l'influence communautaire, le droit de la concurrence innove de plus en plus nettement la formation continue, comme l'illustre la récente réforme de la commande publique. Le développement d'un droit individuel à la formation tout au long de la vie constitue une autre évolution à prendre en compte : une exigence croissante de qualité s'impose désormais aux prestataires publics et privés, tandis que de nouveaux domaines de concurrence potentielle entre offres publique et privée apparaissent (orientation, validation des acquis de l'expérience...).

Le maintien d'une offre publique puissante constitue toujours un instrument utile à la disposition de l'Etat. En effet, pour corriger les inégalités d'accès à la formation professionnelle, pour assurer l'existence d'une offre adaptée à tous les publics, pour assurer enfin une réelle « deuxième chance » à la population active la moins qualifiée, l'action de la puissance publique est nécessaire, et la commande publique ou la réglementation de l'activité de formation ne constituent pas toujours pour ce faire un substitut suffisant à l'existence d'une offre publique structurée au niveau territorial.

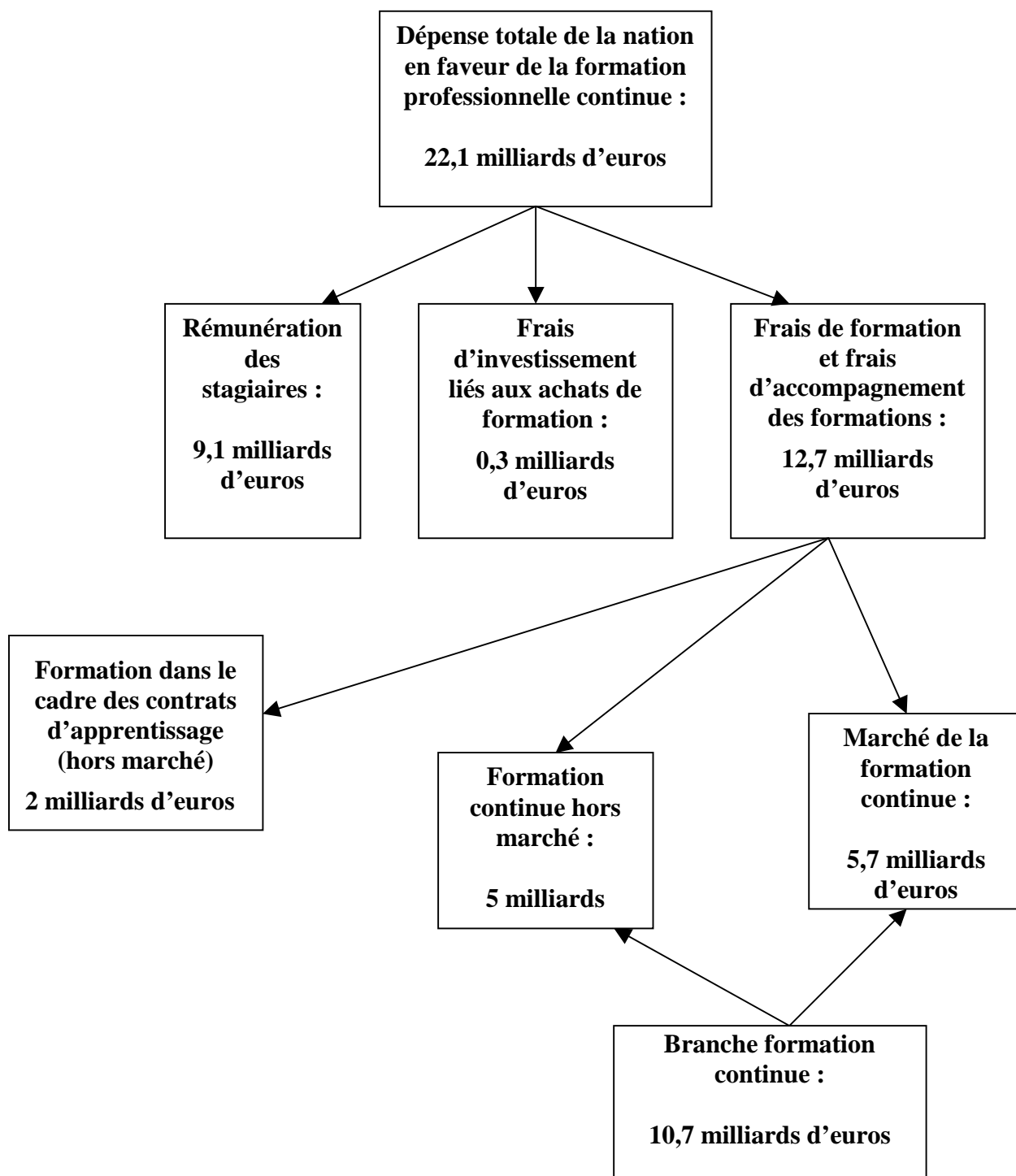
Il apparaît donc indispensable de renouveler les modalités d'intervention des organismes publics, par un meilleur respect des règles de la concurrence, et un recentrage des prestataires publics sur leurs missions d'intérêt général. La réaffirmation de la primauté de l'échelon régional est quant à elle susceptible de poser en des termes nouveaux la question de l'organisation territoriale des prestataires publics.

## ANNEXES

## **LISTE DES ANNEXES**

<b>1 BRANCHES MARCHANDE ET NON MARCHANDE DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE</b>	<b>56</b>
<b>2 L'OFFRE DE FORMATION : PRINCIPALES SOURCES STATISTIQUES</b>	<b>57</b>
<b>3 L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES DE FORMATION : TABLEAUX STATISTIQUES</b>	<b>58</b>
<b>4 OFFRE DE FORMATION ET DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION : L'ÉCLAIRAGE DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE</b>	<b>61</b>
<b>5 PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CONSTITUTION DE L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE JUSQU'À LA LOI DU 16 JUILLET 1971</b>	<b>64</b>
<b>6 L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS</b>	<b>67</b>
<b>7 PRESENTATION METHODOLOGIQUE</b>	<b>70</b>

# 1. BRANCHES MARCHANDE ET NON-MARCHANDE DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE



Source : Assemblée nationale (2001)

## 2. L'OFFRE DE FORMATION : PRINCIPALES SOURCES STATISTIQUES

Parmi l'ensemble des indicateurs relatifs à la formation continue, deux fournissent l'essentiel des informations concernant l'effectif et l'activité des prestataires intervenant sur la branche marchande de la formation continue.

### 2.1. La déclaration d'activité.

La déclaration d'activité a été instituée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, complétée par le décret du 17 septembre 2002 relatif à la déclaration d'activité<sup>78</sup>. Elle remplace la déclaration préalable d'existence (DPE), instituée par la loi du 31 décembre 1975, que devaient déposer auprès du préfet de région (DRTEFP) les personnes physiques et morales de droit privé désirant exercer une activité de formation (existence, objectifs et moyens). La DPE était utilisée par la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère des Affaires sociales comme une source de connaissance de l'effectif des prestataires de formation<sup>79</sup>.

Désormais, les personnes physiques et morales (publiques et privées) qui réalisent des prestations de formation professionnelle continue doivent déposer une déclaration d'activité dès la conclusion de la première convention de formation professionnelle. Leur exploitation devrait permettre d'avoir une connaissance plus juste du nombre des prestataires de formation, en éliminant des statistiques les quelque 15 000 prestataires de formation déclarés mais n'ayant pas d'activités<sup>80</sup>. D'autre part, la déclaration d'activité impose désormais aux personnes physiques et morales concernées de « justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'elles emploient », afin d'améliorer la qualité des prestations délivrées. L'enregistrement de la déclaration est annulé lorsqu'il apparaît que les prestations réalisées ne correspondent pas à celles qui sont visées à l'article L. 900-2 du code du travail.

### 2.2. Le bilan pédagogique et financier (BPF).

Tous les dispensateurs de formation doivent adresser à la DRTEFP, chaque année, un « bilan pédagogique et financier » (BPF) décrivant leurs charges et produits, ainsi que les formations dispensées, leurs niveaux, et les types de stagiaires accueillis (art. L. 920-5, introduit par la loi du 31 décembre 1975). Depuis la loi du 4 juillet 1990, la DPE (devenue déclaration d'activité, cf. *supra*) devient caduque lorsque le BPF n'a pas été envoyé à la DRTEFP depuis deux ans, ou lorsqu'il ne fait apparaître aucune activité pendant deux années consécutives, et ce afin de freiner la croissance exponentielle des dépôts de déclarations. Les BPF, également exploités par la DARES, sont une source d'information essentielle pour connaître l'état du marché de la formation professionnelle continue. Mais ils n'apportent pas de renseignement sur les formations internalisées, ni sur l'apprentissage.

---

<sup>78</sup> Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ; décret n°2002-1176 du 17 septembre 2002 relatif à la déclaration d'activité et modifiant le Code du travail.

<sup>79</sup> BAUDEQUIN CHANUT, MELIVA (2001).

<sup>80</sup> GRASSET-MOREL (2002).

### 3. L'ACTIVITE DES ORGANISMES DE FORMATION : TABLEAUX STATISTIQUES<sup>81</sup>

#### 3.1. Présentation générale des organismes de formation

*Caractéristiques des organismes ayant la formation continue comme activité principale*

	Nombre et pourcentage d'organismes	Evolution 1999/98 en %	Ch. d'affaires en millions d'euros et en %	Evolution 1999/98 en %	Nombre de stagiaires en milliers et %	Evolution 1999/98 en %
<b>Ensemble</b>	<b>7494</b>	<b>-1,4</b>	<b>2 595 M€</b>	<b>1,3</b>	<b>4 389</b>	<b>4,3</b>
<b>Selon le statut</b>						
<b>Public et parapublic</b>	<b>5</b>	<b>- 4,8</b>	<b>20</b>	<b>1,1</b>	<b>14</b>	<b>4,2</b>
<b>Associatif</b>	<b>34</b>	<b>- 7,1</b>	<b>40</b>	<b>- 5,4</b>	<b>36</b>	<b>- 3,3</b>
<b>Privé lucratif</b>	<b>31</b>	<b>- 0,1</b>	<b>36</b>	<b>8,7</b>	<b>40</b>	<b>10,9</b>
<b>Individuels</b>	<b>30</b>	<b>5,8</b>	<b>4</b>	<b>12,2</b>	<b>10</b>	<b>9,9</b>
<b>Selon le chiffre d'affaires</b>						
<b>Moins de 76 224 €</b>	<b>53</b>	<b>- 3,2</b>	<b>4</b>	<b>3,9</b>	<b>12</b>	<b>- 0,9</b>
<b>76 224 € à 152 449 €</b>	<b>12</b>	<b>4,9</b>	<b>4</b>	<b>7,3</b>	<b>7</b>	<b>2,5</b>
<b>152 449 € à 762 245 €</b>	<b>24</b>	<b>- 1,5</b>	<b>25</b>	<b>- 1,3</b>	<b>28</b>	<b>2</b>
<b>762 245 € à 1 524 490 €</b>	<b>6</b>	<b>- 1,5</b>	<b>19</b>	<b>- 0,2</b>	<b>18</b>	<b>2,7</b>
<b>1 524 490 € à 3 048 980 €</b>	<b>3</b>	<b>- 0,9</b>	<b>17</b>	<b>- 3,7</b>	<b>15</b>	<b>9,6</b>
<b>3 048 980 € ou plus</b>	<b>2</b>	<b>10,9</b>	<b>31</b>	<b>8,1</b>	<b>20</b>	<b>9,7</b>

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

#### 3.2. Ressources des organismes de formation

*Répartition des recettes en fonction du statut des prestataires*

Origine des recettes	Entreprises	Organismes collecteurs	Pouvoirs publics	Particuliers	Autres organismes	Autres produits	Ensemble	Evolution 1999/98 en %
Statut								
Education nationale	9,5	7,7	18,6	15,2	4,6	11,1	12,5	- 4,2
AFPA	3,9	6,8	4,6	1,6	0,2	0,1	4,0	16,6
Autres organismes publics/parapublics	1,0	1,9	3,8	3,8	2,2	3,5	2,5	8,2
Organismes consulaires	1,1	2,4	1,3	2,4	0,4	2,1	1,4	1,5
Prestataires individuels	3,6	2,3	1,8	4,1	23,5	1,5	3,7	12,3
Organismes privés à but lucratif	51,3	37,0	20,6	41,7	37,2	34,7	36,3	8,7
Associations	29,6	41,9	49,2	31,4	31,9	46,9	39,6	- 5,4
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	1,3
En millions d'euros	888	369	899	106	139	186	2586	
Evolution 99/98 (%)	1,4	7,7	- 0,5	3,8	5,4	- 6,2	1,3	

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

<sup>81</sup> Tableaux issus de l'annexe « formation professionnelle » du PLF 2002.

### 3.3. Publics accueillis

#### *Répartition des stagiaires selon le statut des prestataires*

	Salariés	Demandeurs d'emploi	Particuliers	Autres stagiaires	Ensemble
<b>Public et parapublic</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>14</b>
<b>Associatif</b>	<b>32</b>	<b>50</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>36</b>
<b>But lucratif</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>40</b>
<b>Individuels</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>10</b>
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>En milliers</b>	<b>2851</b>	<b>830</b>	<b>215</b>	<b>489</b>	<b>4385</b>
<b>Evolution 1999/1998 en %</b>	<b>5,5</b>	<b>2,7</b>	<b>6,2</b>	<b>- 1,6</b>	<b>4,2</b>

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

### 3.4. Contenu des formations

#### *Niveau des formations*

	Niveau égal ou supérieur à la licence	Niveau BAC + 2	Niveau BAC	Niveau BEP, CAP	Niveau fin de scolarité obligatoire	Niveau non référencable	Ensemble
Public et parapublic	4	13	21	32	9	8	14
Associatif	41	26	38	43	57	31	36
But lucratif	44	46	35	21	29	49	40
Individuels	11	16	7	5	5	12	10
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100
En milliers	493	427	486	865	239	1877	4387
Evolution 1999/1998 en %	11,5	5,7	- 3,2	- 0,1	6,1	6,6	4,5

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

#### *Durée moyenne des formations selon les publics et le statut des prestataires (en heures)*

	Salariés	Demandeurs d'emploi	Particuliers	Autres stagiaires	Ensemble	Evolution 1999/98 en %
<b>Public et parapublic</b>	<b>92</b>	<b>197</b>	<b>96</b>	<b>111</b>	<b>127</b>	<b>- 12,4</b>
<b>Associatif</b>	<b>50</b>	<b>167</b>	<b>91</b>	<b>39</b>	<b>81</b>	<b>- 4,4</b>
<b>But lucratif</b>	<b>51</b>	<b>139</b>	<b>134</b>	<b>50</b>	<b>63</b>	<b>- 2</b>
<b>Individuels</b>	<b>54</b>	<b>112</b>	<b>89</b>	<b>40</b>	<b>58</b>	<b>20,4</b>
<b>Ensemble</b>	<b>55</b>	<b>166</b>	<b>104</b>	<b>50</b>	<b>78</b>	<b>- 5</b>
<b>Evolution 1999/98 en %</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 9,3</b>	<b>- 3,1</b>	<b>1,1</b>	<b>- 5</b>	

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

### 3.5. Activité de formation dans les régions

*Activité des dispensateurs de formation dans les régions (%)*

Régions	Pourcentage des organismes	Pourcentage du chiffre d'affaires	Pourcentage des stagiaires
Alsace	3,7	2,9	2,8
Aquitaine	5	3,5	4
Auvergne	1,9	1,5	1,4
Bourgogne	1,8	1,9	2,1
Bretagne	4,8	4,5	4,8
Centre	4,3	3,2	4,1
Champagne-Ardenne	1,8	1,5	1,7
Corse	0,2	0,1	0,1
Franche-Comté	1,8	1,3	1,5
Ile-de-France	19,9	33,1	31,2
Languedoc-Roussillon	5	3,6	3,5
Limousin	0,9	1,0	1,1
Lorraine	3	2,5	2,9
Midi-Pyrénées	5,6	3,7	4,4
Nord-Pas de Calais	5,9	5,8	5,8
Basse-Normandie	1,6	1,8	1,8
Haute-Normandie	0,9	0,8	0,8
Pays de la Loire	6,1	5,2	5,3
Picardie	2,3	2,6	2,2
Poitou-Charentes	1,6	2	1,9
PACA	6,2	5,1	4,5
Rhône-Alpes	11,6	9	10,4
Guadeloupe	1,2	1	0,5
Guyane	nr	nr	nr
Martinique	0,3	0,4	0,2
Réunion	2,5	2,1	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

## 4. OFFRE DE FORMATION ET DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION : L'ECLAIRAGE DE LA THEORIE ECONOMIQUE

Le corps du rapport a relativisé la notion même de marché appliquée aux modes de transactions entre les acheteurs de formation et les prestataires. Cette annexe prolonge ces développements en résumant l'analyse économique de la question du droit individuel à la formation, du point de vue de ses conséquences sur l'offre.

### 4.1. Développement du droit individuel à la formation et effort optimal de formation : <sup>82</sup>

L'individu doit-il ou non être maître du financement de ses formations ? Cette interrogation concerne au premier chef la structuration de l'offre de formation : dans un secteur où la demande de formation détermine largement l'offre, un moyen important de régulation de l'offre réside en effet pour l'Etat dans la réglementation de ses modes de financement.

D'après BECKER (1962), les agents peuvent entreprendre une formation sur des compétences (pourvu qu'elles soient non spécifiques), et en recevoir une augmentation de salaire correspondant à l'amélioration de leur productivité marginale, que ce soit dans leur entreprise ou dans une autre, puisque le marché du travail est supposé parfait. L'employé a accès au marché du capital pour financer sa formation. L'entreprise n'a donc aucun intérêt à financer cette formation (sauf à ce qu'elle soit compensée par une baisse équivalente de son revenu, égale au coût de la formation). En effet, rien n'assure à un employeur que les entreprises concurrentes ne vont pas débaucher les salariés qu'elle aura rendus plus productifs en en assurant la formation. Ce piratage (ou « *poaching* » en langue anglaise), n'empêche pas toute formation financée par l'entreprise, c'est à dire tout investissement dans le capital humain des salariés, mais il tend à limiter cet investissement en formation aux contenus non transférables d'une entreprise à l'autre<sup>83</sup>.

On pourrait donc en conclure que les salariés devraient, hors formations spécifiques, être à la fois à l'initiative et en charge du financement (y compris par emprunt sur le marché) de leurs formations professionnelles. Une telle approche suppose, outre une totale transparence de l'offre, que les marchés financiers soient parfaitement compétitifs, et que l'individu connaisse avec certitude le bénéfice attendu de la formation qu'il envisage. Dès lors, la mise en évidence d'imperfections sur le marché du travail ou d'imperfections sur le marché du capital remet en cause cette approche.

En effet, les individus sont confrontés dans les faits à des contraintes de liquidité : ils ne peuvent pas toujours accéder à des marchés financiers pour financer à un taux compétitif leur formation. Ceci d'autant plus, comme le rappelle ACEMOGLU (1998), que le capital humain ne peut pas être utilisé comme garantie dans un contrat de prêt.

Par ailleurs, l'employé peut avoir des difficultés à obtenir une certification de sa qualification, ou peut faire face à des chocs inattendus sur l'offre de travail concernant sa qualification : la difficulté à s'assurer contre ces risques peut dissuader un employé « adverse au risque », selon LAYARD, ROBINSON et STEEDMAN (1995).

---

<sup>82</sup> Pour une revue de la littérature portant sur cette question, l'on pourra se reporter à Causset (2000) ou à Stevens (1999). Les développements de cette annexe s'en sont inspirés.

<sup>83</sup> La notion de compétence transférable d'une entreprise à l'autre ne recoupe pas complètement la distinction opérée par Becker (1962) entre compétence spécifique et compétence générale : une compétence non spécifique n'est en effet pas pour autant nécessairement transférable, comme le montre notamment Stevens (1994).

Enfin, du fait des imperfections du marché du travail, les entreprises peuvent souvent s'approprier les bénéfices de l'effort de formation consenti en faveur des salariés, et donc avoir intérêt à en assurer le financement :

- si les agents sont rémunérés au-dessus de leur productivité marginale (notamment en cas de salaire minimum élevé), les entreprises courent moins de risque de « poaching » en investissant dans le capital humain de leurs salariés ;
- l'asymétrie d'information dont bénéficie un employeur comparativement aux autres entreprises concernant les compétences effectives de ses employés peut lui permettre de tirer bénéfice d'efforts de formation. Le « pouvoir de monopsonne » qui en découle pour l'employeur reste toutefois difficile à mesurer quantitativement.

L'importance pratique du « *poaching effect* » est sans doute inférieure à la place qu'il occupe dans la littérature économique. Le risque de « *poaching* » n'empêchera pas une entreprise d'investir dans la formation de ses salariés, s'il en résulte une plus grande adhésion de ceux-ci à l'entreprise. Comme le souligne GAURON (2000, p. 63), « *la fuite possible des salariés formés vers d'autres entreprises que celles qui délivrent la formation, qui obsède tant les économistes, ne semble guère préoccuper les responsables des entreprises rencontrées. Non que le risque n'existe pas. Mais, d'une part, le lien entre formation et emploi que crée l'alternance le réduit considérablement, d'autre part, les entreprises peuvent prolonger, avec la mise en place de formations communes, les liens qu'elles sont amenées à tisser entre elles dans leur activité courante. Cette mise en réseau assure un partage des coûts au prorata des besoins de chacun* ». Dans le même sens, GAURON (2000) soutient que les entreprises ont pu largement à partir des années 1980 profiter des gains de productivité induits par la formation professionnelle continue, sans avoir à en rétrocéder une large part sous forme d'augmentations salariales.<sup>84</sup>

De fait, l'argument du « *poaching effect* » est peu corroboré par l'analyse empirique : selon GOUX *et alii* (2001, p.50), on recense « *au cours de ces cinq années[...] dix fois moins de bénéficiaires de formation parmi les salariés mobiles que parmi ceux qui restent chez leur employeur* » : la mobilité salariale est plus faible chez les salariés formés, et la formation continue apparaît donc bien comme un élément de fidélisation du salarié.

En résumé, les marchés du travail et du capital étant imparfaits, les entreprises disposent d'un certain pouvoir de négociation qui limite les externalités et permet un investissement dans la formation : mais ce constat ne remet pas pour autant en cause la légitimité d'une intervention correctrice de l'Etat. Comme le souligne CAUSSAT (2001), l'optimum atteint en réalité est en effet de deuxième rang, ce qui légitime une intervention de l'Etat pour rapprocher le marché de la formation de l'optimum de premier rang, notamment par des subventions adaptées sur des contenus et publics ciblés. De plus, le système actuel mutualise les efforts de formation et évite ainsi tout « *poaching* », à hauteur de l'obligation nationale de dépense.

Enfin, même en cas d'imperfection sur le marché du capital, un système d'obligation de dépense peut permettre d'atteindre l'optimum de premier rang, comme le montre STEVENS (1999), à rebours de l'idée répandue selon laquelle il est préférable dans ce cas de corriger ces imperfections ou d'aider l'employé à financer sa formation, mais non d'obliger l'employeur à dépenser. De ce fait, le développement d'un droit individuel à la formation ne devrait pas remettre en cause le principe de « l'obligation nationale » de dépense à la charge de

---

<sup>84</sup> GOUX *et alii* (1997) relativisent les études empiriques qui montrent un gain de salaire après une formation : celles-ci peuvent simplement provenir d'un effet de signalement au sens de Spence (1973) : la formation peut ne pas avoir accru la productivité des salariés, et le gain salarial constaté signifierait simplement que les entreprises ont proposé une formation aux agents qu'elles avaient identifié a priori comme plus efficaces. Ces gains de productivité peuvent aussi s'expliquer par le fait que les entreprises recourant le plus à la formation continue sont fréquemment les plus généreuses dans leur politique d'augmentation salariale (biais du bonus salarial).

l'employeur, dès lors qu'une partie de l'initiative de la formation dépendra encore des entreprises.

## **4.2. Formations internalisées, offre externe de formation professionnelle et correction des inégalités :**

Lorsqu'il s'agit de délivrer une formation, les entreprises effectuent, dans certains cas, un arbitrage entre la mobilisation de leurs ressources internes et l'appel à un organisme de formation. Sans être ainsi dénuées de tout lien avec les formations externalisées, ces formations relèvent en général du fonctionnement interne des entreprises, ce qui explique qu'elles n'aient pas été traitées directement dans le corps du rapport. Mais l'interrogation sur l'opportunité d'un accroissement des mécanismes de régulation par les prix, qui n'est pas absent du débat sur la place des prestataires publics en matière de formation, justifie une analyse du positionnement des entreprises vis-à-vis de leurs « formations maison ».

Le recours à des formateurs externes apparaît variable selon la conjoncture économique, comme le montre la tendance à l'internalisation du début des années 1990, ou le mouvement actuel d'externalisation. Le contrat d'études prospectives (CEP) des organismes privés de formation émet l'hypothèse d'une internalisation, sur le long terme, des contenus spécifiques à l'entreprise, et d'une externalisation des connaissances plus générales<sup>85</sup>.

Le recours à des formations internalisées, plus aisé pour les entreprises de grande taille, peut aussi correspondre à un choix en faveur du développement de compétences spécialisées : dans un contexte d'innovation incrémentale (et ne remettant pas en cause la division du travail), les entreprises peuvent combiner avec succès spécialisation de la formation professionnelle et formation initiale générale, comme l'a montré l'exemple japonais. GOUX *et alii* (1997) soulignent à ce sujet que la formation professionnelle à l'initiative de l'entreprise vise surtout à favoriser l'intégration de l'employé à cette entreprise. La formation est donc fréquemment adaptée à la position de l'employé dans l'entreprise considérée, et non à une standardisation des compétences qui faciliterait la mobilité du salarié. Il s'agit là d'un argument en faveur du développement du droit individuel à la formation, même si, comme le montre BOYER (2002), le système de formation professionnelle adéquat dépend pour partie du type de relation salariale qui prédomine dans le secteur étudié. Si le niveau de formation est élevé et transférable, les individus investiront personnellement dans l'amélioration de leur capital humain, tandis que la stabilité des relations employés/employeurs rendra plus efficiente, *ceteris paribus*, une formation à l'initiative de l'entreprise, dont une partie sera internalisée.

En tout état de cause, un argument majeur en faveur d'un marché de la formation continue, où la décision de formation et le financement seraient individuels et non du ressort de l'entreprise (ou à tout le moins à l'initiative propre du salarié), provient des enseignements de la théorie du capital humain, confirmé par les données empiriques : la formation des employés à haut niveau d'études présente un meilleur retour sur investissement que la formation pour les entreprises. Par conséquent, l'investissement des entreprises sur la formation de leurs salariés tend à être inversement proportionnel à l'importance de la formation initiale.<sup>86</sup> Le système actuel non seulement renforce les compétences des plus qualifiés par un accès préférentiel à la formation, mais leur offre ainsi une meilleure stabilité de l'emploi. Le droit individuel de formation accordé aux individus, éventuellement inversement proportionnel à la qualité de sa formation initiale, trouve sans doute dans la correction de cette inégalité d'accès sa justification principale.

---

<sup>85</sup> Interface, 1998

<sup>86</sup> Boyer (2000) relativise cet argument, en contestant l'hypothèse sous-jacente issue de la théorie de la croissance endogène selon laquelle le rendement de l'investissement serait constant quel que soit le niveau de la formation initiale.

## 5. PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CONSTITUTION DE L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE JUSQU'À LA LOI DU 16 JUILLET 1971

Entre 1789 et 1971, deux systèmes publics de formation des adultes se succèdent : le premier se fonde sur l'enseignement initial, le second sur la formation professionnelle continue. Parallèlement l'offre privée s'est développée lentement, d'abord en direction de l'éducation permanente mais surtout pour accompagner les besoins des entreprises.

### 5.1. 1789 – 1945 : création, apogée et déclin des cours d'adultes

Jusqu'en 1945, le système de formation initiale produit de bons ingénieurs, mais ne forme ni cadres intermédiaires ni ouvriers qualifiés. Pour répondre aux besoins, un système de sélection s'est empiriquement mis en place : les cadres intermédiaires et les ouvriers sont formés sur le lieu de travail, les plus chanceux suivant les cours de l'école de fabrique lorsque celle-ci existe. Ce mode de sélection favorise les ouvriers maîtrisant les savoirs de base : pour accéder à la formation sur le tas, il faut alors, sauf exception, un minimum d'instruction primaire.

C'est ici qu'interviennent les **cours du soir** de l'école communale. Initialement, le souci de faire accéder les « classes laborieuses » à l'instruction est, au tout début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le fait d'associations confessionnelles ou philanthropiques telle la Société pour l'instruction élémentaire (créée en 1815) inspirées par les « adult institutions » britanniques. Ce mouvement est systématisé par Guizot, qui voit dans l'instruction des ouvriers un facteur de stabilité sociale et de prospérité. En 1833, la loi Guizot, en même temps qu'elle prévoit la création d'une école par commune, crée les cours d'adultes, dispensés par l'instituteur de l'école communale. L'extension à la population adulte des missions de l'enseignement primaire est poursuivie – avec des fluctuations consécutives à la révolution de 1848 et à la Commune - jusqu'à la Première guerre mondiale. Elle est progressivement enrichie dans son contenu, en direction de l'instruction civique et du primaire supérieur sous l'influence de la Ligue de l'enseignement créée par Jean Macé en 1866, puis dirigée par Léon Bourgeois à partir de 1894.

Cours d'adultes	1837	1848	1851	1871	1872	1894	1896	1914
	1 900	7 000	4 000	34 000	23 000	7 000	14 000	50 000
Élèves x 1000	40	120	80	800	500	120	280	900

Ces cours du soir doivent être considérés comme faisant partie du système de formation professionnelle continue, dans la mesure où ils conditionnent souvent la promotion professionnelle dans l'entreprise. Mais l'Etat, qui fournit un effort considérable avec les cours d'adultes, ne s'intéresse pas – CNAM mis à part – à la formation professionnelle *stricto sensu*. Seule la Commune aura pour projet la mise en place d'un enseignement professionnel.

Cependant, dans le dernier quart du XIX<sup>ème</sup> siècle, ce système entre en crise car il est incapable de fournir suffisamment de travailleurs qualifiés à une industrie et une économie en voie de modernisation rapide. Savoir lire, écrire et compter n'est plus suffisant pour constituer une main-d'œuvre qualifiée. Les cours d'adultes disparaissent au sortir de la guerre, victimes de la crise de leurs contenus. Reste à inventer un système plus performant. Ce n'est qu'en 1945 qu'il verra le jour, l'Etat ayant cherché dans un premier temps à pallier le manque de main d'œuvre qualifiée par la mise en place d'un enseignement technique initial : écoles nationales professionnelles en 1880 et loi ASTIER en 1919.

### 5.2. 1789 – 1945 : le développement très limité de l'offre privée de formation des adultes

Au début XIX<sup>ème</sup> s'amorce le développement, très lent, d'une offre privée de formation, destinée à répondre aux besoins immédiats des entreprises. Certaines entreprises

fondent des écoles pour les enfants de leurs personnels, mais qui peuvent, également, recevoir les adultes. Ces formations, peu nombreuses, permettent dans un domaine précis d'accéder au statut de cadre ou de technicien moyen. La constitution d'une offre de formation professionnelle continue technique externe aux entreprises, ne parviendra pas à voir le jour au XIX<sup>ème</sup> siècle. Des tentatives émaneront d'associations (Association polytechnique, 1830, Ecole philotechnique, 1848) ou des Bourses du travail (F. PELLOUTIER de 1898 à 1906) mais ne parviendront jamais à toucher de façon importante la population ouvrière.

### **5.3. 1945-1971: création d'une puissante offre publique de formation professionnelle.**

L'après-guerre constitue une rupture significative dans l'histoire de la formation professionnelle puisqu'elle consacre la mise en œuvre d'une véritable politique de formation professionnelle. A la fin de la Seconde guerre mondiale, les services du Plan lancent l'alerte sur le manque d'ingénieurs, de techniciens et d'ouvriers qualifiés. Ce déficit de main-d'œuvre ne peut en effet être comblé par la seule formation initiale et menace la réalisation des objectifs du plan Monnet. Le choix de recourir à la formation continue est donc fait en 1945 et donne naissance à trois réseaux :

- **Le futur réseau AFPA** : il s'agit du réseau des centres de formation professionnelle des adultes (CFPA), créé par décret en 1946. Les centres, publics ou privés, sont financés par le ministère du travail, et délivrent une formation qualifiante et rémunérée de six mois : 110 centres seront créés jusqu'en 1958 ;
- **Le réseau de l'Education nationale et des chambres consulaires** : le ministère de l'éducation nationale décide par un arrêté d'août 1948 la mise en œuvre des « cours de perfectionnement » prévus à l'article 37 de la loi ASTIER. Les deux tiers des cours sont ouverts dans le réseau de l'enseignement technique, le tiers restant par les chambres consulaires. Il s'agit, en fait, de formation professionnelle initiale du soir. Ils conduisent au CAP ou au brevet professionnel ;
- **Les formations d'ingénieurs** : l'action du CNAM est renforcée en 1952 avec la création des centres régionaux associés du CNAM (11 centres en 1959 et 10 000 auditeurs). L'accès de la filière ingénieur aux ouvriers est également élargi à l'initiative d'universitaires et d'industriels qui créent en 1951 l'Institut de promotion supérieure du travail de l'université de Grenoble. Suivie par d'autres universités, cette action est étendue au territoire national par une circulaire du 26 juillet 1957. Après 5 ans, les ouvriers peuvent accéder à la dernière année d'une école d'ingénieur. Environ 1000 auditeurs par an bénéficient de cette formule.

#### ▪ La poursuite du développement de l'offre publique entre 1958 et 1971

Dans les premières années de la V<sup>ème</sup> République, l'Etat consacre des sommes de plus en plus importantes à la formation continue. Dès 1960, les crédits de FPC, notamment ceux des formations courtes de l'AFPA, progressent fortement. Ils seront multipliés par trois en six ans, puis encore par trois de 1966 à 1971. Le développement de la formation professionnelle et l'intérêt des dirigeants pour la formation professionnelle des adultes se traduisent par de nombreuses initiatives législatives et réglementaires visant à organiser et à réguler le dispositif. Tel est, notamment, l'objet des lois du 31 juillet 1959 relative à la promotion sociale, de la loi du 18 novembre 1963 créant le fonds national pour l'emploi, de la loi du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle et de la loi du 31 décembre 1968 relative à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Portée par ce contexte favorable, l'offre publique de formation professionnelle s'étoffe très sensiblement :

- les CFPA et les cours de promotion sociale s'orientent de plus en plus vers la formation de techniciens et agents de maîtrise. Le nombre de stagiaires diplômés de l'ANIFRMO passe de 23 000 en 1963 à 35 000 en 1965.
- le nombre d'institut de promotion supérieure du travail est multiplié par deux
- le nombre de centres régionaux associés du CNAM est multiplié par trois

Cependant, il n'y a pas constitution d'un grand service public de la formation professionnelle : la confirmation de l'autonomie statutaire de l'AFPA, et la création d'une agence, l'ANPE, qui remplace les services de l'emploi du ministère du travail, montrent que le renforcement et la centralisation de l'offre publique ne sont pas alors considérés comme une priorité. **Ainsi, dès 1959, les choix opérés commencent à orienter le système de formation professionnelle des adultes vers un dispositif souple, décentralisé et ouvert au secteur privé plutôt que vers un service public sur le modèle de l'Education nationale.**

Les revendications du mouvement de mai 68 privilégient l'épanouissement de l'individu. En terme de formation professionnelle, l'idée de « seconde chance », de promotion de l'individu est réhabilitée. Ceci se traduit par un intérêt renouvelé pour la formation professionnelle et explique que ce problème fasse partie des points à négocier entre partenaires sociaux, aux termes de l'article 6 du « constat de Grenelle ».

#### **5.4. Le développement rapide de l'offre privée de 1945 à 1971**

Parallèlement, dans les années 1950 et 1960, les entreprises notamment les plus importantes, investissent de plus en plus dans la formation continue. En effet, la « doctrine d'emploi » de la main-d'oeuvre se caractérise par une relative sous-qualification à l'embauche, la stabilité de l'emploi et le recours à la formation interne. Les entreprises n'hésitent pas à mutualiser des fonds pour créer des centres de formation, à l'image du Centre d'études supérieures industrielles (CESI), créé en 1958 et qui forme dans les années 1960 50% des ingénieurs issus de la promotion supérieure du travail (PST).

Cependant, la plupart des formations pilotées par les entreprises sont des formations d'adaptation à l'emploi ou au changement d'emploi, face à une offre publique qui produit essentiellement de la promotion sociale.

Les lois de 1959 et 1966 créent, en deux temps, un dispositif de financement facilitant l'émergence d'une offre privée : la loi de 1959 introduit une convention entre financeurs et offreurs de formation et la loi de 1966 autorise la mise en place d'activités de formation dans des centres créés par des administrations publiques, des entreprises ou des organisations professionnelles ou syndicales. Ces centres pourront recevoir une aide financière de l'Etat dans des conditions définies par des conventions. L'effet immédiat sera la constitution par les entreprises et les branches d'organismes de formations gérées par les seuls employeurs et financés sur crédits publics par des conventions passées avec l'Etat (les ASFO).

A la fin des années 1960, la vitalité de la croissance a pour conséquence une augmentation des emplois qualifiés moyens et supérieurs plus rapide que le flux de diplômés issus de la formation initiale : la seule solution consiste à puiser dans le réservoir de la main d'oeuvre active. Mais comment, et quel rôle attribuer à l'Etat ? Faut-il créer un grand service public de la formation professionnelle continue sur le modèle de l'Education nationale ou poursuivre dans la voie suivie jusqu'ici ? Par ailleurs, peut-on viser exclusivement la promotion et la qualification – et les reconversions ponctuelles – alors que la demande des entreprises (adaptation) et celle des particuliers (l'éducation permanente) poursuivent des objectifs différents ? La loi de 1971 tentera d'apporter une réponse à l'ensemble de ces questions.

## 6. L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE DANS D'AUTRES PAYS EUROPEËNS

### 6.1. ALLEMAGNE

L'Allemagne est le pays européen où l'apprentissage est le plus développé. Aussi la distinction entre la formation professionnelle initiale et la formation professionnelle continue prend-elle une résonance particulière, tant le poids de la première est prépondérant. Le « système dual », dont l'objectif est de faire en sorte qu'aucun jeune n'entre sur le marché du travail sans formation, est très développé : 70 % des jeunes en bénéficient et il est naturel de passer plusieurs années en alternance, entre les instituts de formation et l'entreprise. Mais après être entré sur le marché du travail, dix millions d'adultes allemands utilisent les possibilités offertes par la formation continue.

Le marché de l'offre de formation professionnelle est ouvert, avec une pluralité de prestataires : organismes privés à but lucratif, instances de droit public (écoles supérieures, universités, *Volkshochschulen*, collectivités locales), organismes émanant des syndicats d'employeurs ou de salariés, d'églises ou de partis politiques. Les pouvoirs publics agissent à titre subsidiaire, le plus souvent par la voie de la subvention, lorsque les marchés régionaux ne fonctionnent pas de façon satisfaisante ou lorsque l'offre manque de transparence. Mais le fonctionnement du marché est compliqué par le chevauchement de trois sous-secteurs : la formation interne à l'entreprise financée par l'entreprise, la formation relevant de la loi (*Arbeitsförderungsgesetz*), financée par l'office fédéral du travail (*Bundesarbeitsamt*) pour les chômeurs, et la formation individuelle financée par les individus.

L'accès au marché est libre, mais certaines normes de qualité sont exigées lorsque les organismes souhaitent obtenir un agrément de l'État pour les formations à distance ou à destination des demandeurs d'emploi. Les organismes de formation peuvent s'affilier à une des chambre de commerce et d'industrie, qui sont responsables de l'offre : si l'initiative privée est défaillante, elles doivent soit organiser elles-mêmes les formations manquantes (ce qui pose des problèmes avec les entreprises qui paient deux fois : cotisations plus paiement de la formation), soit les sous-traiter.

Le strict partage des compétences dans l'appareil allemand de formation professionnelle tient à la nature fédérale de la RFA. Compétent pour l'économie, le *Bund* (État central) définit par des lois-cadres et des décrets les qualifications et les contenus des formations. Il est également compétent pour la politique de l'emploi. Les *Länder* (États fédérés), compétents pour l'éducation, assument la tutelle des établissements d'enseignement. Les partenaires sociaux sont obligatoirement consultés dans les phases de préparation des décrets et des lois. Ils décident aussi du nombre de places d'apprentissage dont disposera chaque entreprise. Enfin, les organismes consulaires sont compétents depuis la loi de 1969 pour le contrôle administratif et pédagogique des formations et l'organisation d'examens professionnels.

Plusieurs institutions originales interviennent dans la définition des politiques de formation professionnelle. Il convient en particulier de citer la *Kultusministerkonferenz* (conférence des ministres de l'éducation), la Commission de coordination Bund / Länder, qui rassemble aussi des partenaires sociaux pour mettre en cohérence les entreprises et les écoles et enfin le *Bundesinstitut für Berufsbildung* (institut fédéral de la formation professionnelle), plateforme de dialogue social au sein de laquelle se forme le consensus nécessaire avant toute modification du cadre réglementaire.

### 6.2. ESPAGNE

L'appareil espagnol de formation continue est caractérisé par une large décentralisation au profit des régions et communautés autonomes des compétences auparavant

détenues par l'État. Cette décentralisation s'est opérée entre 1991 et 1997, mais l'Etat a conservé la définition d'une stratégie nationale, qui prend la forme d'un plan quadriennal. Il est réalisé par le conseil général de la formation professionnelle, qui réunit en une instance unique l'Etat, les partenaires sociaux et les communautés autonomes. Les plans régionaux élaborés par les communautés autonomes doivent respecter les orientations nationales.

Caractérisé par une pluralité d'offreurs, le marché espagnol de formation continue est actuellement en plein essor, du fait de la croissance des financements disponibles. Trois évolutions se détachent : le développement de l'offre privée interne de formation mise en œuvre dans les entreprises, la création de centres groupés de formation pour les PME et enfin la croissance de l'offre destinée aux travailleurs les moins qualifiés. L'activité de formation n'étant pas soumise à une réglementation particulière, la diversité des organismes est très grande. Toutes les universités y participent, les chambres de commerce sont tenues de consacrer une partie de leurs ressources à la formation professionnelle, et les collectivités publiques, notamment les mairies (*ayuntamientos*) ont mis en place des écoles-ateliers et des maisons des métiers.

Le système de formation professionnelle continue pour les salariés repose sur deux accords de 1992, signés entre les partenaires sociaux et l'Etat (*Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores* et *Acuerdo nacional sobre la formación continua*). Les modalités d'application des accords figurent dans le programme national de formation professionnel. Par ailleurs, les signataires de l'accord se sont dotés de structures leur permettant d'assurer le contrôle et le suivi de l'ensemble du dispositif : en plus d'une commission tripartite nationale pour le suivi de l'accord, une commission mixte d'Etat pour la formation continue est chargée de l'évaluation globale du dispositif.<sup>87</sup> La FORCEM (*Fundación para la formación continua*), gérée par l'Etat et les partenaires sociaux, assure l'application de l'accord national.

L'INEM (*Instituto nacional del empleo*, institut national de l'emploi), établissement public directement rattaché au ministère du travail, assure le financement de la formation professionnelle dite « *ocupacional* » à destination des demandeurs d'emploi. Récemment décentralisé, l'INEM élabore des programmes pour l'obtention de certificats d'aptitude professionnelle et forme les demandeurs d'emploi dans l'un des 60 centres lui appartenant ou dans les 10 000 organismes (publics ou privés) ayant passé une convention avec lui (*centros colaboradores*, ou centres collaborateurs).<sup>88</sup>

Enfin, la formation dite « *non reglada* », c'est à dire ouverte à tous, quels que soit leur statut, est subventionnée par les collectivités locales ou par les communautés autonomes. Le ministère de l'éducation et de la science a par ailleurs développé un réseau d'enseignement à distance qui peut être financé par les fonds de la formation professionnelle.

### 6.3. PAYS-BAS

L'éducation des adultes (*Volwasseneneducatie*) regroupe au Pays Bas les activités de formation professionnelle, et accorde le primat au développement individuel et social. Le manque de définition claire de ce que la société néerlandaise attend de la formation continue nuit sans doute à la clarté des réflexions sur l'organisation de l'éducation : reconnaissance des acquis, relation entre formation initiale et formation continue, équilibre entre formation générale et compétences spécifiques... Deux principes de base guident l'action de l'Etat depuis 1991 : assurer à chacun une formation minimale pour garantir l'accès au marché du travail et préciser la répartition des compétences entre l'Etat et les partenaires sociaux. Les étudiants de plus de 27 ans relèvent des dispositifs de formation continue, leur temps initial d'études étant déjà long.

---

<sup>87</sup> Institut de formation de l'industrie, institut de formation de la DGB, onze œuvres de formations interrégionales et trente instituts de formation professionnelle.

<sup>88</sup> CEREQ-Elf-Aquitaine (1999)

Les prestataires financés par les entreprises opèrent sur un marché libre, tandis que les prestataires bénéficiant de fonds publics (instituts de formation des apprentis, écoles HBO et MBO dispensant un enseignement à temps partiel) sont plus strictement réglementés : qualification des formateurs, examens, comité national de surveillance, délivrance de diplômes nationaux. Le marché ouvert des prestataires privés est très développé, et compte notamment plus de 2000 instituts privés à destination des entreprises.

Les régions sont dotées des compétences pour s'occuper de la « seconde chance » et de l'intégration sur le marché du travail. Elles ont développé des réseaux d'apprentissage et de formation constitués de centres qui mutualisent les formations initiales et continues à destination des jeunes et des adultes (ROC, *Regionale Opleidingscentra*). Les ROC servent d'intermédiaires entre les prestataires de formation et les entreprises locales. Ils n'assurent toutefois qu'une part réduite du marché (13 %) alors que les offreurs totalement privés représentent plus de 45 % du marché.

## 6.4. ROYAUME-UNI

Les principes du « laissez-faire » et de la flexibilité sont au fondement de l'appareil britannique de formation continue, mais l'État a conservé les moyens d'organiser ce laissez-faire. Cette flexibilité s'accompagne d'une gestion décentralisée de la formation puisque les modes et instances de régulation sont différents selon qu'on est en Angleterre, dans le Pays de Galles, en Ecosse ou en Irlande du Nord.

Le marché de la formation est dominé par des organismes tels que les 450 *Further education college*, autonomes et en concurrence, mais qui bénéficient d'aides publiques. Les universités et anciennes *Polytechnics* assurent des formations de niveau intermédiaire et supérieur. Les nombreuses associations ou organismes confessionnels de formation des adultes sont fédérés au sein de l'institut national de formation continue des adultes (NIACE : *National institute of adult continuing education*).

Les principaux instruments de régulation de l'offre de formation reposent sur le système de qualifications professionnelles nationales (NVQ, *National Vocational Qualification*) et le LSC (*Learning and skills council*), conseil de l'apprentissage et des compétences, relayé localement par les LLSC (*Local learning and skill councils*)<sup>89</sup>. Le NVQ (*Scottish Vocational Qualification* en Ecosse) est un référentiel national de qualifications, existant depuis 1986, censé couvrir tous les besoins de l'économie et assorti d'une procédure de certification qui peut être mise en œuvre tant dans la formation initiale que la formation continue.

Les LSC et les LLSC, au nombre de 104 en Grande-Bretagne, sont des sociétés privées à but non lucratif, dirigées par des représentants des entreprises locales. Les LSC régulent les activités des organismes de formation en servant d'intermédiaires entre les financeurs et les prestataires. Ils exercent une véritable mission de revitalisation économique du territoire par l'accroissement du niveau de formation. Leurs relations avec l'État prennent la forme de contrats d'objectifs et d'engagements à appliquer les normes du système des NVQ. Ainsi, l'attribution des fonds est conditionnée par la réalisation d'objectifs exprimés entre autres en nombre de NVQ délivrées. Les LLSC financent aussi les programmes destinés aux chômeurs.

L'État a développé par ailleurs des incitations financières pour encourager les entreprises à investir dans la formation continue, notamment des aides plus spécifiques pour les PME. Les démarches individuelles de formations continues peuvent bénéficier de prêts au développement de carrière, qui couvrent 80% des frais de droits d'inscription, etc. Une déduction fiscale est possible pour quiconque finance lui-même sa formation dans le but d'obtenir une NVQ (mais les certifications générales traditionnelles ne sont pas éligibles – ce qui chez nous correspondrait aux diplômes).

---

<sup>89</sup> Les LLSC ont remplacé en 2001 les TEC (*Training and Enterprise Councils*).

## 7. PRESENTATION METHODOLOGIQUE

Pour traiter la question de « l'offre de formation professionnelle continue : l'articulation public/privé », nous nous sommes d'abord attachés à définir précisément les limites d'un sujet vaste, touchant à la fois au domaine social, à l'économie et au droit, et qui est aujourd'hui au cœur des débats sur la formation professionnelle continue. Nous nous sommes notamment efforcés de définir les contours des offres publique et privée et du « marché de la formation », en nous interrogeant sur la validité juridique et économique de ces concepts.

De façon classique, notre travail au cours du premier trimestre a donc consisté en l'acquisition des connaissances indispensables pour identifier les enjeux de notre sujet : réglementation, état de la concurrence sur le « marché », spécificités des missions confiées aux prestataires publics, modalités et fréquence des coopérations entre secteurs public et privé, influence des financeurs sur la structuration de l'offre, etc.

Nous avons complété cette recherche d'informations en recueillant, à partir du mois de mars, les avis et analyses des praticiens de la formation continue. Nous sommes entrés en contact avec des interlocuteurs d'horizons très différents afin d'avoir la vision la plus complète possible de notre sujet, et de leur soumettre nos réflexions : représentants des organismes lucratifs ou associatifs de formation, prestataires publics, autorités de tutelle et de contrôle, acheteurs de formation, chercheurs et universitaires, représentant des syndicats, etc.

Nous avons veillé à ne pas limiter notre étude aux points de vue des seuls acteurs nationaux, et avons étudié plus spécialement le fonctionnement du « marché » de la formation continue dans trois régions : l'Alsace, la région Poitou-Charentes, qui a mis en œuvre des méthodes novatrices en termes de contrôle et de qualité, et les Pays de la Loire, où l'activité de formation est l'une des plus importantes de France. De même, nous nous sommes rendus auprès des institutions européennes, à Bruxelles, pour y prendre la mesure de l'influence croissante du droit communautaire sur l'offre de formation. Enfin, nous avons souhaité enrichir notre réflexion par une analyse comparée de l'articulation des offres en France et chez quatre de nos principaux partenaires européens, dans lesquels plusieurs d'entre nous se sont rendus : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Pays-Bas.

Concernant notre méthode interne de travail, nous nous sommes attachés à ce que chacun s'approprie le sujet, et avons réparti les tâches en fonction des compétences et des centres d'intérêt des membres du groupe. Le travail de réflexion, de proposition, et de rédaction a été mené par l'ensemble des élèves.

## LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

### UNION EUROPEENNE

- Michael ADAMS : Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP Bruxelles)
- Lawre EVANS : Chef du bureau commerce et services, Direction générale de la Concurrence, Commission européenne
- Stéphane POUILLY : Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, Commission européenne

### PAYS EUROPEENS

#### Allemagne

- Elisabeth BENEDYCZUK : Ministère de l'économie du Land de Sarre
- Mme HENNING-BEKKA : Office fédéral pour le travail
- Christian NÖCKER : Membre du directoire de l'entreprise RAG Saarberg
- Peter NAGEL : Chef du service formation de la chambre de commerce et d'industrie du Land de Sarre

#### Espagne

- Leocadio BRUN MUNOZ : Chef du service acreditación et integración formativa, *Instituto Nacional de las Cualificaciones*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- Pedro DIAZ CARVAJALES : Conseiller chargé des questions européennes, Fundación Tripartita para la Formación Continua (FORCEM)
- Antonia FREIJANES : Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Institut de la Juventud
- Yolanda PONCE : Syndicat Comisiones Obreras (CCOO), Fundación Tripartita para la Formación Continua (FORCEM)

#### Royaume-Uni

- Ed PROSSER : Regional Director, Learn direct University for Industry Ltd. Londres
- Christopher WRIGHT : Chef du service Post-16, Learning and Skills Council, London Central Office, Londres

#### Pays-Bas

- Toon JANSEN : Direction de la formation continue et de l'éducation permanente, ministère de l'éducation, de la culture et des sciences
- Max Van der KAMP : Professeur à l'Université de Groningen

## ETAT

### Ministère de l'emploi et de la solidarité

#### Cabinet

- Françoise AMAT : Conseiller du ministre des Affaires sociales du travail et de la solidarité pour les questions de formation professionnelle
- Catherine D'HERVE : Conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargée des questions d'emploi
- Vincent MERLE : Directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat à la formation professionnelle
- Christine REFFET : Conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité pour les emplois jeunes, l'ANPE, l'AFPA et la formation professionnelle

#### Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Maryse CHAIX : Sous-directrice de la Formation tout au long de la vie
- Maryannig HALL : Chef de la mission « marché de la formation »
- Pierre LE DOUARON : Chef de la mission « développement de la formation continue et promotion sociale »
- Jean-Robert LOUIS : Chef du Groupe national de contrôle
- Sylviane SECHAUD : Chef de la mission « politiques de formation »
- Didier GELOT : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, Sous-direction suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, Chef du département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

#### Services déconcentrés

- Marie-Laure BALMES-UPPMAN : Directrice régionale, DRTEFP de Poitou-Charentes
- Marc DANO : Directeur régional, DRTEFP des Pays de la Loire
- Marie-Claude GUILLARD : Chef du Service régional de contrôle, DRTEFP de Poitou-Charentes
- Claude LEVEQUE : Directeur régional, DRTEFP de Basse-Normandie
- Anna SAILLY : Sous-directrice de l'emploi et de la cohésion sociale DRTEFP de Poitou-Charentes
- Guillaume SCHNAPPER : Directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de la Vienne

### Ministère de l'éducation nationale

#### Services centraux

- Patrick CHAUVET : Chef du bureau de la formation continue, Direction de l'enseignement scolaire
- Jean PIGEASSOU : Conseiller du ministre de l'éducation nationale, chargé de la formation continue

### Services déconcentrés

- Michèle BOYER : Adjointe au DAFPIC Pays de la Loire
- Elisabeth ESCHENLOHR : DAFCO, rectorat de Strasbourg
- Arnaud HAERINGER : Service de formation continue de l'Université de Haute Alsace, Mulhouse

## **Ministère de l'économie et des finances**

### Services centraux

- Alain BOURNAZEL : Chef de la mission « contrôle de la formation professionnelle » au service du Contrôle d'Etat
- Guillaume DUREAU : Inspecteur des Finances, IGF
- Frédéric GUIN : Chef du bureau 6 A à la Direction du budget (politique de l'emploi et de la formation professionnelle)
- Bernard SCHNEIDERMANN : DIGITIP, Ministère de l'Industrie

### Services déconcentrés

- François ROBERT : Inspecteur principal à la DDCCRF du Bas-Rhin

## **Ministère de l'agriculture**

### Services centraux

- Elisabeth BUCHARD : Bureau de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage à la Direction générale de l'enseignement et de la recherche

## **Autres**

- Jacques BLANC : Secrétaire Général du Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue
- Jean-Marie MARX : Directeur général adjoint ANPE
- M. ARMAND : Responsable de la formation professionnelle, ANPE du Bas-Rhin
- Hervé SAVY : Délégué à l'emploi et aux formations ministère de la Jeunesse et de sports

## **COLLECTIVITES LOCALES**

- Nathalie BERTRAND : Chef du service « qualifications et territoires », région de Poitou-Charentes
- Jean-Guy BERNARD : Direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, région de Basse-Normandie
- François COLOMBEL : Directeur adjoint de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage région de Bretagne
- Vincent DESTIVAL : Direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, région des Pays de Loire
- Arnaud DUCREST : Directeur du CARIF/OREF des Pays de Loire
- Elisabeth FAUVEL : Chef du service de la formation, département de Loire-

- Jean-Jacques LEROUX : Atlantique  
Directeur général adjoint chargé de l'enseignement  
département de Loire-Atlantique
- Françoise TROMPETTE : Service « qualifications et territoires » région de  
Poitou-Charentes
- François de WISPELAERE : Directeur du Centre régional de ressources et  
d'informations sur la formation professionnelle  
d'Alsace

## ORGANISMES PUBLICS ET PARAPUBLICS DE FORMATION

### AFPA

- Bernard MASINGUE : Directeur des ressources humaines
- Gerald BOGARD : Direction de la prospective et des relations avec les  
pouvoirs publics
- François ESCUER : Direction de la prospective et des relations avec les  
pouvoirs publics
- Pierre KOCH : Directeur régional AFPA-Alsace
- M Jean-Jacques LHOTELLIER : Directeur Régional AFPA des Pays de la Loire

### Organismes consulaires

- Jean-François MANCEAU : Directeur de la formation professionnelle continue, CCI  
de Nantes-St Nazaire
- Jean-Claude HALLER : Directeur de la formation à la CCI de Strasbourg et du  
Bas-Rhin
- Christiane SIBIEUDE : Responsable du développement et de la communication  
Pôle formation CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin
- Brigitte LE BONIEC : Directrice de la politique de formation et de l'emploi à  
l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et  
d'industrie (ACFCI)
- Luc VIVIER : Directeur de la formation professionnelle continue à la  
Faculté des métiers, CCI de Rennes
- Guy JEANNIC : Directeur de la formation professionnelle continue et de  
l'apprentissage, Chambre des métiers des Pays de Loire

### Autres organismes publics : CNAM, Universités, CNED

- Marie-Odile PAULET : Responsable de la mission « veille et prospective  
emplois et formation » au CNAM
- Vincent BAHOLET : Directeur régional de l'ARCNAM Pays de la Loire
- Margot LAURENCEAU : Chargée de mission au développement de la Formation  
Professionnelle continue, CNAM-Pays-de-Loire
- Marcel CUSSY : Chef du service de la formation continue à l'IAE de  
Caen
- Robert FERRANDIER : Directeur de l'IUP banque-assurance à l'Université de  
Caen
- Chantal RIBOREAU : Adjointe au Directeur de la formation pour les  
entreprises les administrations et les collectivités au  
CNED
- Michel FEUTRIE : Vice-président de l'Université Lille-1, Directeur du

## SUDES

### ORGANISMES PRIVES DE FORMATION ET ENTREPRISES

- Daniel CROQUETTE : Directeur du développement au CESI
- Pierre CURVALE : Directeur général de l'INFREP
- Alain GAYRAUD : Directeur de la communication extérieur, France Télécom Formation
- Christine JACQUOT : Responsable du Département anagement au CESI-Strasbourg
- Sophie JOUANNAUD : Direction des ressources humaines à la CEGOS
- Françoise NALLET : Déléguée Générale de l'association « Retravailler »
- Maryse RAOUL : Directrice des ressources humaines à la CEGOS
- Pierre TOURNEMIRE : Secrétaire général adjoint de la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente
- Jean-François de ZITTER : Directeur de l'IFG-SAS, Vice-président de la FFP

### ORGANISATIONS SYNDICALES ET REPRESENTATIVES

- Roland BOURGLAN : Président de la Fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (UROF)
- Jean-Jacques BRIOUZE : Secrétaire national chargé du département éducation formation, insertion et culture à la CFE-CGC.
- Michèle BRISSON-AUTRET : SUD-PTT
- Hélène CORRE : Service enseignement-formation de la FNSEA
- Alain DUMONT : Directeur du groupe de propositions et d'actions au MEDEF
- M. MONTEIL : Vice-Président de la Fédération de la formation professionnelle
- Régis REGNAULT : Responsable confédéral de la formation professionnelle continue, CGT
- Jean VANOYE : Membre du bureau national confédéral de la CFDT
- Jean MICHELIN : Directeur de la formation, Fédération française du bâtiment, FFB

### ORGANISMES PARITAIRES

- Serge GILLIG : Assedic du Bas-Rhin
- Michel LEMOINE : AGEFOS-PME d'Ile-de-France
- Madame THOIN : FAFIH, Caen
- M. LENUIRIER : Directeur adjoint du Copacif

### PERSONNALITES QUALIFIEES ET UNIVERSITAIRES

- Robert BOYER : Economiste au CEPREMAP directeur d'études à l'EHESS membre du Conseil d'Analyse Economique
- Claude DUBAR : Directeur du laboratoire Printemps à l'Université de Saint-Quentin-en-Yvelines
- Jean-Marie LUTTRINGER : Directeur, Circé consultants
- Philippe MEHAUT : Directeur du CEREQ
- Elsa PERSONNAZ : Chercheuse au CEREQ
- Jean PRIEUR : Professeur à l'Université de Paris IX Dauphine
- François STANKIEWICZ : Professeur à l'Université de Lille I

## LISTE DES SIGLES UTILISES

- **ACFCI :** Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.
- **AFNOR :** Agence française de normalisation
- **AFPA :** Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- **AFR :** Allocation formation reclassement
- **AFT IFTIM :** Association pour le développement de la formation professionnelle dans le transport-  
Institut de formation aux techniques d'implantation et de manipulation
- **AGEFOS PME :** Association de gestion pour la formation des salariés des petites et moyennes entreprises
  
- **AIO :** Accueil, information et orientation
- **ALE :** Agence locale pour l'emploi
- **ANI :** Accord national interprofessionnel
- **ANIFRMO :** Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre
- **ANPE :** Agence nationale pour l'emploi
- **APE :** Activité principale de l'entreprise
- **APP :** Atelier de pédagogie personnalisée
- **ARCNAM :** Association régionale du CNAM
- **ASFO :** Association de formation
- **ASSEDIC :** Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
- **BAFA :** Brevet d'aptitude aux fonctions d'animation
- **BEP :** Brevet d'études professionnelles
- **BPF :** Bilan pédagogique et financier
- **BTP :** Bâtiment et travaux publics
- **BTS :** Brevet de technicien supérieur
- **CAFOC :** Centre académique de formation continue
- **CAP :** Certificat d'aptitude professionnelle
- **CARIF :** Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation
- **CCPRF :** Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue
- **CCREFP :** Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle
- **CCI :** Chambre de commerce et d'industrie
  
- **CCNOF :** Convention collective nationale des organismes de formation
- **CCP :** Certificat de compétence professionnelle
- **CEC :** Contrat emploi consolidé
- **CEDEFOP :** Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
- **CENTRE INFO :** Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente
- **CEP :** Contrat d'études prospectives

- **CEREQ :** Centre d'études et de recherches sur les qualifications
- **CESI :** Centre d'études supérieures industrielles
- **CESR :** Conseil économique et social régional
- **CES :** Contrat emploi solidarité
- **CEV :** Contrat emploi ville
- **CFA :** Centre de formation des apprentis
- **CFPPA :** Centre de formation professionnelle et de promotion agricole
- **CFI :** Crédit formation individualisé
- **CGC :** Confédération générale des cadres
- **CGPME :** Confédération générale des petites et moyennes entreprises
  
- **CIBC :** Centre inter-institutionnel de bilan de compétences
- **CIE :** Contrat initiative emploi
- **CIF :** Congé individuel de formation
- **CIO :** Centre d'information et d'orientation
- **CJCE :** Cour de justice des Communautés européennes
- **CNAM :** Conservatoire national des arts et métiers
- **CNCP :** Commission nationale de la certification professionnelle
- **CNED :** Centre national d'enseignement à distance
- **CODEF :** Comité départemental de l'emploi et de la formation
- **COPACIF :** Comité paritaire du congé individuel de formation
- **COPIRE :** Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi
- **COREF :** Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi
- **COTEF :** Comité territorial de l'emploi et de la formation
- **CPER :** Contrat de plan Etat/région
- **CPNE :** Commission paritaire nationale de l'emploi
- **CPNFP :** Comité paritaire national de l'emploi et de la formation professionnelle
- **CPNP :** Comité paritaire national de la formation professionnelle
- **CQP :** Certificat de qualification professionnelle
- **CRDP :** Centre régional de documentation pédagogique
- **CREPS :** Centre régional d'éducation physique et sportive
- **CROP :** Centres régionaux d'orientation professionnelle
- **DAFCO :** Délégation académique à la formation continue
- **DAFPIC :** Délégué académique aux formations professionnelle, initiale et continue

- **DAGEMO :** Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (ministère des Affaires sociales)
- **DARES :** Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
- **DDTEFP :** Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
- **DGEFP :** Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- **DGI :** Direction générale des impôts
- **DOCUP :** Document unique de programmation
- **DUFA :** Diplôme universitaire de formation des adultes
- **DPE :** Déclaration préalable d'existence
- **DRAF :** Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
- **DRIRE :** Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
- **DRJS :** Direction régionale de la jeunesse et des sports
- **DRTEFP :** Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- **EDDF :** Engagement de développement de la formation
- **EIF :** Engagement individuel de formation
- **EREF :** Espaces ruraux emploi formation
- **FAF :** Fonds d'assurance formation
- **FAFIH :** Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière
- **FAS :** Fonds d'action sociale
- **FCIP :** Formation continue et insertion pédagogique
- **FEDER :** Fonds européen de développement régional
- **FFP :** Fédération de la formation professionnelle
- **FFPS :** Fonds de la formation professionnelle et la promotion sociale
- **FNE :** Fonds national pour l'emploi
- **FOAD :** Formation ouverte à distance
- **FONGECIF :** Fonds de gestion des congés individuels de la formation
- **FORE :** Formations ouvertes et ressources éducatives
- **FSE :** Fonds social européen
- **GNC :** Groupe national de contrôle de la formation professionnelle
- **GRH :** Gestion des ressources humaines
- **GIP :** Groupement d'intérêt public
- **GRETA :** Groupement d'établissements de formation continue
- **IATP :** Imposition additionnelle à la taxe professionnelle
- **IFG :** Institut français de gestion
- **IGAS :** Inspection générale des affaires sociales
- **INFREP :** Institut français de recherche sur l'éducation permanente
- **INSEE :** Institut national de la statistique et des études économiques

- **INTERCARIF :** Réseau des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation
- **INTEROREF :** Réseau des observatoires régionaux emploi formation
- **MEDEF :** Mouvement des entreprises de France
- **MFR :** Maisons familiales et rurales
- **ML :** Mission locale
- **NAF :** Nomenclature d'activité française
- **NFI :** Nouvelles filières d'ingénieurs
- **ONISEP :** Office national d'information sur les enseignements et les professions
- **OPACIF :** Organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation
- **OPCA :** Organisme paritaire collecteur agréé
- **OPCAREG :** Organisme paritaire collecteur agréé régional
- **OPQF :** Office professionnel de qualification des organismes de formation
- **ORAVEP :** Observatoire des ressources pour la formation
- **OREF :** Observatoire régional emploi formation
- **PAC :** Programme d'action communautaire
- **PAIO :** Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
- **PALE :** Plans d'actions locaux pour l'emploi
- **PAP :** Programme d'action personnalisé
- **PARE :** Plan d'aide et de retour à l'emploi
- **PCRD :** Programme-cadre de recherche et développement
- **PIC :** Programme d'initiative communautaire
- **PICS :** Programme ingénieurs et cadres supérieurs
- **PLIE :** Plan local d'insertion par l'économie
- **PME/PMI :** Petites et moyennes entreprises/ Petites et moyennes industries
- **PNAE :** Programme national d'action pour l'emploi
- **PRDFP :** Plan régional de développement de la formation professionnelle
- **PRDFJ :** Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes
- **PST :** Promotion supérieure du travail
- **ROC :** *Regionale Opleidingscentra*
- **SAE :** Stage d'accès à l'entreprise
- **SIEG :** Service d'intérêt économique général
- **SIFE :** Stage d'insertion et de formation à l'emploi
- **SIVP :** Stage d'intégration à la vie professionnelle
- **SPE :** Service public de l'emploi
- **TIC :** Technologies de l'information et de la communication
- **TPE :** Très petite entreprise
- **TRACE :** Trajet d'accès à l'emploi
- **TUC :** Travaux d'utilité collective
- **UNEDIC :** Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
- **UROF :** Union régionale des organismes de formation
- **VAE :** Validation des acquis de l'expérience

# BIBLIOGRAPHIE

## 1. OUVRAGES

- AVENTUR FRANÇOIS ET MÖBUS MARTINE (1999), *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, Magnard Vuibert Multimédia, Paris.
- AGEFOS PME ILE DE FRANCE (2001), *Dix expériences novatrices au service de la formation continue dans les PME*, ESF Editeur.
- BERTHET Thierry (DIR.) (1999), *Les régions et la formation professionnelle*, LGDJ, Paris.
- BESNARD Pierre, LIÉTARD Bernard (2001), *La formation continue*, Que-sais-je?, PUF, Paris.
- CEGOS, Formations interentreprises, 2002.
- CENTRE EUROPÉEN DES ENTREPRISES À PARTICIPATION PUBLIQUE ET DES ENTREPRISES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL (2000), « Charte des services d'intérêt général », CEEP, Bruxelles, 11p.
- CENTRE INFO (2002), *Fiches pratiques de la formation continue*, Paris.
- CEREQ (2001), *Trente ans d'analyses des relations entre travail, emploi et formation : numéro spécial*, La Documentation française, Paris.
- CHAMPY Philippe et ETEVÉ Christiane (2000), *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Nathan, Paris, 1167 p.
- CNOF, *Catalogue général*, 2002.
- COMMISSION EUROPÉENNE, DIRECTION GÉNÉRALE ÉDUCATION, FORMATION ET JEUNESSE, *Continuing vocational training : Europe, Japan and the United States of America*, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- DÄNTZER-KANTOF Boris (1999), *Former pour l'emploi - L'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes*, Imprimerie nationale, Paris.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2002), *Delivering results : a strategy to 2006*, Department for education and skills, Londres.
- DUBAR Claude (2000), *La formation professionnelle continue*, La découverte, Paris, 124 p.
- GUELLEC Dominique, RALLE Pierre (1997) : *Les nouvelles théories de la croissance*, La Découverte, Paris, 124 p.
- INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SUR L'ÉDUCATION PERMANENTE (INFREP) : *Catalogue formations management et ressources humaines*.
- INSTITUT D'ÉCONOMIE PUBLIQUE (AIX-MARSEILLE) (1997), *Education et formation professionnelle : décentralisation et coordination*, actes du colloque des 17 et 18 octobre 1997 organisé par l'IDEP-GREQAM-LEST, Institut d'économie publique et CEREQ, CEREQ, Marseille.
- INSTITUT FRANÇAIS DE GESTION (IFG), *Catalogue général*, 2001-2002.
- INTERFACE (1998), *Les organismes privés de formation*, La Documentation française, Paris, 122 p.
- JOIN-LAMBERT M.T (1997), *Politiques sociales*, Presses de la FNSP, Dalloz, Paris.
- JONAS I, MARCHAT J.F. (1992), *Histoire d'une « entreprise » paritaire*, Syros alternatives, Paris.
- JULIEN Christian (1998), *Les politiques régionales de formation professionnelle continue*, L'Harmattan, Paris, 408 p.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *An employer's guide to modern apprenticeships*, Learning and skills council, Londres.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Championing the power of learning*, Learning and skills council, Londres.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Local strategic plan 2002-2005*, London Central, Learning and skills council, Londres.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Raising standards : quality improvement strategy*, Learning and skills council, Londres.

LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Strategic framework to 2004 corporate plan*, Learning and skills council, Londres.

LIGUE FRANÇAISE DE L'ENSEIGNEMENT ET DE L'ÉDUCATION PERMANENTE (2001), *La formation professionnelle dans la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente – répertoire 2001*, 2001.

MANKIW Gregory, (1999), *Macroéconomie*, De Boeck Université, Bruxelles, 704 p

MICHEL Sandrine (1999), *Education et croissance en longue période*, L'Harmattan, Paris.

NÍ CHEALLAIGH Martina (dir.) (2002), *Lifelong learning in the Netherlands*, CEDEFOP, Thessalonique, 115 p.

ROUILLEAULT Henri (1993), *Le Japon : croissance économique et relations du travail*, Notes et Etudes Documentaires, La Documentation Française, Paris.

SANTELMANN Paul (1999) (dir.), *La formation professionnelle continue*, Problèmes politiques et sociaux n°819, Paris.

SANTELMANN Paul (2001), *La formation professionnelle, nouveau droit de l'homme ?*, Folio, Gallimard, Paris, 224 p.

TERROT Noël (1997), *Histoire de l'éducation des adultes en France : la part de l'éducation des adultes dans la formation des travailleurs : 1789-1971*, L'Harmattan, Paris.

TWINING John (1999), *Le système de formation professionnelle au Royaume-Uni*, CEDEFOP, Thessalonique, 178 p.

UNIVERSITY FOR INDUSTRY LIMITED (2002), *Strategic plan 2002-2005*, UFI Ltd, Londres.

VARIAN Hal (2000), *Analyse microéconomique*, De Boeck, Bruxelles, 562p.

VERDIER Eric (1997), « L'action publique en matière de formation professionnelle et les grandes entreprises : entre normes nationales et décentralisation », *Texte de la communication prononcée au colloque tenu à Nantes les 28-29 mars 1997*, 17 p.

VIRVILLE (DE) Michel (1996) : *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle*, La Documentation française, Paris, 147p.

## **2. RAPPORTS OFFICIELS ET D'ETUDE**

ASSEMBLÉE NATIONALE (1994), GOASGUEN Claude, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle*, Assemblée Nationale, Paris, 205 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE (1999A), BARROT Jacques, *Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan : Mission d'évaluation et de contrôle : annexe n°4. Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle*, Assemblée Nationale, Paris, 128 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE(1999B), BRARD Jean-Pierre, *Rapport de la Commission d'enquête sur la situation financière, patrimoniale et fiscales des sectes ainsi que sur leurs activités économiques et leurs relations avec les milieux économiques et financiers*, Assemblée nationale, Paris, 347p.

BENTABET Elyes, MICHUN Stéphane, LAGET Michel et MERIAUX Olivier (2002), *De l'apport des organismes collecteurs au dynamisme du marché de la formation : la difficile approche des petites entreprises*, Documents n°166, CEREQ, Marseille.

BERNARD BRUNHES CONSULTANTS (2001) *Etude sur les relations entre OPCA et organismes de formation dans le système français de formation professionnelle : rapport final*, Paris, 81p.

CENTRE EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (2000), *Apprendre : une nécessité de notre temps*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 156p.

CENTRE EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, *Initiatives nationales en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie en Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

CENTRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATION SUR LA FORMATION PERMANENTE (2002), *Organisme de formation, création et fonctionnement : guide technique*, Centre Inffo, Paris, 329 p.

CHARRAUD Anne-Marie, MELIVA A., PERSONNAZ E. et SIMULA P. (1998), *L'offre de formation continue : les organismes et leurs marchés*, Etude n°71, CEREQ, Marseille.

CIRCÉ CONSULTANTS (1995), *Réglementation de l'activité de formation : Dérives et dysfonctionnements*, Circé, Puteaux.

COMITÉ DE COORDINATION DES PROGRAMMES RÉGIONAUX D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (2000), *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999*, La Documentation française, Paris.

COMITÉ DE COORDINATION DES PROGRAMMES RÉGIONAUX D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (2001), *Rapport de la Mission d'échanges d'informations et de pratiques, d'évaluation et de capitalisation sur les expérimentations lancées par Mme PERY dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle*, La Documentation française, Paris, 54 p.

COMITÉ DE COORDINATION DES PROGRAMMES RÉGIONAUX D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (2002), *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue (2002-2002) : Comment évoluent les disparités régionales en matière de formation professionnelle et d'emploi des jeunes*, Paris, 67 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1996), *Outils pour une prospective des qualifications*, La Documentation française, Paris, 202p.

COMMISSION EUROPEENNE (2001a), communication, *Les services d'intérêt général*, COM (2001) 598.

COMMISSION EUROPEENNE (2001b), communication, *Réaliser un espace européen de formation tout au long de la vie*, COM (2001) 678.

COMMISSION EUROPEENNE (2002), communication, *Plan d'action en matière de compétences et de mobilité*, COM (2002) 72.

CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE (2001), *De vraies régions pour une France moderne, rapport d'étape*, Région d'Alsace, Strasbourg.

COUR DES COMPTES (1997), *Rapport au Président de la République : suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises et Annexe au rapport public de la Cour des comptes / Cour de discipline budgétaire et financière*, Journal officiel, Paris, 599p.

COUR DES COMPTES (2000), *Rapport au Président de la République : suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Ed. des Journaux officiels, 2001, Paris, 843 p.

COUR DES COMPTES (2001), *Rapport au Président de la République : suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises [deuxième partie]*, Ed. des Journaux officiels, 2002, Paris, 843 p.

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE/CEREQ/CENTRE INFFO/ORAVEP (2000) : *La professionnalisation de l'offre de formation continue et des relations entre les formateurs et les organismes*, Paris.

DELAFOSSÉ, F. (1994), *Rapport du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (2000), *Promotion Nelson Mandela, Séminaire d'administration comparée, coord. Marc Cabane ; Groupe 10, animé par Denis Prieur : l'interministérialité*, ENA, Strasbourg-Paris, 49 p.

FÉDÉRATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1998) : *Livre Blanc, Formation Professionnelle : libérer les initiatives des organismes privés et clarifier les règles*, Fédération de la Formation Professionnelle, Paris, 63p.

GAURON André (2000), *Formation tout au long de la vie*, Premier Ministre, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.

LEPLATRE, Françoise (dir.), *Les pratiques de la qualité en formation*, Paris INFFO, 2000.

LINDEPERG Gérard (2000) : *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, 319 p.

MAUROY Pierre (2000) : *Refonder l'action publique, Rapport au Premier Ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation*, Rapport remis le 17 octobre 2000, La Documentation française, Paris.

SECRETARIAT D'ETAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1999), Livre blanc. Diagnostic, défis, enjeux, Paris.

UNION INTERNATIONALE DES CHEMINS DE FER (2000) : *Réformer la formation professionnelle avec les employeurs de l'économie sociale*, UIC, Paris, 47p

### **3. RAPPORTS ANNUELS ET CONTRATS D'ÉTABLISSEMENT**

AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (1994) : Contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE 1994-1998 / ANPE, Ministère de l'emploi et de la solidarité , Ministère de l'économie des finances et de l'industrie., Agence nationale pour l'emploi, Paris.

AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (1999) : Contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE 1999-2003 / ANPE, Ministère de l'emploi et de la solidarité , Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, Paris, 39 p.

ARCNAM des Pays de la Loire, *Schéma de développement du CNAM des Pays de la Loire*, Nantes.

ASSEMBLEE NATIONALE (2001), *Projet de loi de Finances pour 2002* (2001), "Jaune Budgétaire" Formation Professionnelle, Imprimerie Nationale, Paris, 182p.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (1994), *Contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA : 1994-1998*, AFPA, Montreuil.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (1999), *Contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA : 1999-2003*, AFPA, Montreuil.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (2001), *Regards sur l'activité 2000 : l'AFPA innove, s'ouvre, se mobilise*, AFPA, Montreuil, 36 p.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (2002), *Rapport d'activité 2001*, AFPA, Montreuil.

ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE, *Convention Etat/ARF/UNEDIC sur la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PAP*, décembre 2001.

RÉGION BASSE NORMANDIE (2002), *Rapport de présentation du budget de la formation professionnelle*, Caen.

RÉGION BRETAGNE (2002), *Rapport de présentation du budget de la formation professionnelle*, Rennes.

RÉGION DES PAYS DE LA LOIRE (2001), *Plan régional de développement de la formation des Pays de la Loire*, Nantes.

RÉGION POITOU-CHARENTES (2001), *Service qualification-territoire, Poitou-Charentes, une région apprenante*, Poitiers.

### **4. ARTICLES**

« Des acteurs solidaires », *in Entreprises formation*, dossier n° 123, janvier-février 2001.

« Expérimenter pour réformer », supplément au n°555 d'*Inffo-flash*, 1<sup>er</sup>-15 décembre 2000.

« Portrait des APP 2001 », *La lettre Algora*, mars 2002.

ACEMOGLU, D. et PISCHKE, J-S. (1998), « Why do firms train? Theory and Evidence », *in Quarterly Journal of Economics*, 113(1), 79-120.

AESCHLIMANN Renée David (2002A), « Les préconisations du Comité de coordination des programmes régionaux », *Inffo-flash*, n°584, 15 au 28 février 2002.

AESCHLIMANN Renée David (2002B), « Premier bilan de la contribution des expérimentations Péry », *Inffo-flash*, n°584, 15 au 28 février 2002.

AESCHLIMANN Renée David (2002C), « L'Alsace prend les commandes de l'objectif 2 », *Inffo flash*, n°597, 1<sup>er</sup> au 15 septembre 2002.

AGENCE EDUCATION EMPLOI FORMATION (2002A) : « L'UROF Rhône-Alpes dénonce la contradiction entre le nouveau Code des marchés publics et la charte qualité de la formation continue », *Agence éducation emploi formation*, 12 avril 2002.

AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (2002), « L'engagement de développement de la formation (EDDF) ».

ATTANÉ Chantal (1999), « L'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes », in *Entreprises formation*, n° 115, septembre-octobre 1999.

ATTANÉ Chantal (2002A), « Négociations sur la formation : dépasser l'échec », in *Entreprises formation* n° 129, janvier-février 2002.

ATTANÉ Chantal (2002B), « L'AFPA, "armée" pour les TIC » in *Entreprises formation*, n° 130, mars -avril 2002, Paris, pp.33-35.

ATTANÉ Chantal (2002C), « L'AFPA dans une dynamique de progrès » in *Entreprises formation*, n° 131, mai – juin, Paris, pp.39-41.

AUBERT Gérard (2002), « Les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle », in *Actualité de la formation permanente*, n°177 mars-avril 2002.

AUCOUTURIER A.L. (2001), « La formation continue est arrivée près de chez vous », *Premières synthèses*, DARES, n° 43.2, octobre 2001.

AVENTUR François, CAMPO Christian ET MOBUS Martine (1999), « Les facteurs de développement de la formation continue dans l'Europe des Quinze », in *Bref Céreq* n°150 février 1999.

BAINBRIDGE Steve, MURRAY, Julie (2000), « Le cadre politique et juridique du développement de la politique de formation dans l'Union européenne », in *Formation professionnelle, Revue européenne*, n°20 et 21, mai et septembre 2000, CEDEFOP, Thessalonique.

BAUDEQUIN Isabelle, CHANUT Annie (2001), « Etude la démographie des organismes de formation continue », in *DARES, Document d'études*, n°45, juin 2001, Paris.

BECCARELLI Catherine, PERKER Henriette (2001), « Se former en Europe: la formation dans quatorze pays membres de l'Union Européenne, fiches thématiques par pays », in *Actualité de la formation permanente*, n°173 juillet-août 2001, p 87-131.

BECKER Gary (1962), « Investment in Human Capital : A Theoretical Analysis », *Journal of Political Economy*, 70, 9-49.

BENTABET E, MICHUN S, LAGET M, MERIAUX O (2002), « De l'apport des organismes collecteurs au dynamisme du marché de la formation : la difficile approche des petites entreprises », *Bref Céreq*, document n°166, juin 2002.

BERTHET Thierry et CUNTIGH Philippe (2002), Politique d'emploi et territoires, *Bref Céreq*, n°182, janvier 2002.

BESSON Virginie (1999), « Les partenaires sociaux s'opposent sur l'opportunité d'une nouvelle loi » in *Entreprises formation*, n°115, septembre-octobre 1999, Paris, pp.9-10.

BESSON Virginie (2000A), « Les sectes dans la formation : les recommandations de la MILS », in *Entreprises formation*, n° 118, mars-avril 2000.

BESSON Virginie (2000B), « Inquiétudes et propositions des CCI », in *Entreprises formation* n° 119, mai-juin 2000.

BESSON Virginie (2001A), « OPCA et organismes de formation : relations difficiles », in *Entreprises formation*, n° 125, mai-juin 2001.

BESSON Virginie (2001B), « Economie sociale : la quatrième composante patronale », in *Entreprises formation*, n° 127, septembre-octobre 2001.

BILLY K (2002), « De la distribution de produits à une logique de services », *Inffo flash*, n° 584, février 2002.

BOYER Robert (2000), « La formation professionnelle au cours de la vie. Analyse macroéconomique et comparaisons internationales », in GAURON André (2000), *Formation tout au long de la vie*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000.

BOYER Robert. (2002), « Promoting learning in the enterprise : The lessons of international comparisons in the light of economic theory », *Working paper* (à paraître).

BROUSSOLLE D (1987), « La formation continue ne serait pas un service public », in *Droit social*, n° 1, janvier 1987.

CASELLA Philippe, FREYSINNET Jacques (1999), « La décentralisation de la formation professionnelle : un nécessaire dialogue avec les acteurs économiques et sociaux », in *Bref Céreq*, n°157, Marseille.

CAUSSAT Laurent (2000), « Qui doit payer pour la formation continue des salariés ? », in Gauron André (2000) *Formation tout au long de la vie*, Conseil d'Analyse économique, La Documentation française, Paris annexe B.

CEREQ (1996), « L'offre de formation : entre politiques nationales et besoins locaux », *Bref Céreq* octobre 1996.

CEREQ (1997), « La gestion paritaire des fonds de la formation : genèse et enjeux d'un nouveau système », *Bref Céreq*, n° 131 mai 1997.

CEREQ (2000a), « La décentralisation de la formation professionnelle : en quête d'une offre régionale plus cohérente », *Bref Céreq*, n°162, mars 2000.

CEREQ (2000b), « La gestion mutualisée des fonds de la formation : le renforcement de la relation OPCA et PME », *Bref Céreq*, n°162, mars 2000.

DANZER-KANTOF Boris (1999): « L'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes », in *Entreprises formation*, n°115, septembre-octobre 1999, Paris, pp.35-38.

DECRESSAC Françoise (2002) : « La validation des acquis professionnels, un enjeu de la réforme de la formation professionnelle », in *Entreprises Formation*, n° 117 janvier-février 2000.

DELAME Emmanuel et KRAMARZ Francis (1997), « Entreprises et formation continue », in *Economie et Prévision*, n°127, pp 63-79.

ESCUER François (2002A) : « La place de l'AFPA sur le marché de la formation professionnelle », AFPA, DPRPP, note interne.

ESCUER François (2002B) : « L'offre de formation : une inégalité territoriale », AFPA, DPRPP, note interne.

FÉDÉRATION DE FORMATION PROFESSIONNELLE (2002): « Communiqué de presse du 15 janvier 2002 : loi de modernisation sociale: la FFP juge certaines dispositions inacceptables et se réserve la possibilité d'actions en concurrence ».

FEUTRIE M, « La formation continue universitaire 2001 nouvelle odyssée ? », in *Entreprises formation*, n°131, mai -juin 2002, Paris, pp.46-47.

FOUGERE Denis, GOUX Dominique, MAURIN Eric (2001), « Formation continue et carrières salariales : une évaluation sur données individuelles », in *Annales d'économie et de statistique*, n°62, pp 49-69.

GERARD Françoise (2001), « Quelle approche « locale » de la relation emploi-formation ? », in *Actualité de la formation permanente*, n°175, novembre-décembre 2001, Centre Inffo., pp.9-10.

GINISTY Daniel (2002A), « Emergence d'un marché mondial de l'éducation », in *Entreprises formation*, n°132, juillet-août 2002.

GINISTY Danièle (1998) : « Métiers de la formation et de l'insertion : il faut compter avec l'AFPA », in *Entreprises formation*, n°110, novembre-décembre 1998, Paris, pp.43-45.

GOUX Dominique et MAURIN Eric (1997), « Les entreprises, les salariés et la formation continue », in *Economie et Statistique*, n°306 (6), pp 41-55.

GRANDIN Philippe (2002A), « Code des marchés publics : les UROF soulignent des contradictions dans l'application », *Inffo-flash*, n°593, 1<sup>er</sup> au 15 juillet 2002.

GRANDIN Philippe (2002B), « Le MEDEF reprend contact avec les syndicats sur la formation », *Inffo flash*, n°595-596, août 2002.

GRASSET-MOREL Valérie (2002A), « Convention des OPCAREG : les OPCA doivent devenir des pilotes ancrés dans une logique territoriale, selon Philippe MEHAUT, directeur-adjoint du CEREQ », *Agence Education Emploi Formation*, 25 juin 2002.

GRASSET-MOREL Valérie (2002B), « Information sur la formation : à partir de décembre, les CARIF et les OREF seront regroupés au sein d'un même réseau », *Agence Education Emploi Formation*, 9 juillet 2002.

GRASSET-MOREL Valérie (2002C), « La formation professionnelle relève d'une responsabilité collective, indique Catherine Barbaroux, lors d'un débat organisé par le mouvement ETHIC », *Agence Education Emploi Formation*, brève du 12 février 2002.

HEURTEL Françoise (2001), « L'ANPE, Opérateur pivot du PAP-ND » in *Actualité de la formation permanente*, n°175, nov-déc 2001, pp124-127.

JARNAC Janine (2000): « La régionalisation de la formation professionnelle : des dynamiques en cours » in *Actualité de la formation permanente*, n°169, nov - déc. 2000, pp.31-37.

LAMARCHE T. (2000), « Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau », in *Politiques et management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000

LAYARD R., ROBINSON P., et STEEDMAN H. , « Lifelong Learning », *Occasional Paper*, n°9, *London School of Economics and Political Science, Centre for Economic Performance*.

LECOQ Fabienne (2000) : « Les étapes de la réforme » in *Actualité de la formation permanente*, n°168, septembre-octobre 2000, pp.27-32.

MAGGI-GERMAIN Nicole (2002), « La loi de modernisation sociale et le développement de la formation professionnelle continue », in *Droit social*, n° 3, mars 2002, pp 334 à 341.

MALCOLMSON J., MAW J. ET MCCORMICK B. (1997), « General Training by Firms, Contract, Enforceability, and Public Policy », *Mimeo*, University of Southampton.

MASINGUE Bernard (2001) « L'évolution des emplois dans les métiers de la formation », in *Pour, Revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, Paris.

MAURIES Frédérique (2001A), « OPCA : conseil et ingénierie en formation » in *Actualité de la formation permanente*, n°175, nov-déc 2001, pp. 21-90.

MAURIES, F. (dir). (2001B), « OPCA : conseil et ingénierie en formation », in *Actualité de la formation permanente*, n°175, novembre-décembre 2001.

MÉHAUT Philippe (2001), « Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification , marché, coordination » in *Formation emploi*, n°76, novembre-décembre 2001, pp.225-233

MELIVA Alexandre (2000), « La création des organismes de formation continue, ou la difficile adaptation à un marché étroit » in *Bref Céreq*, n°169, novembre 2000, Marseille.

MERLE Vincent, « Pour une coordination permanente des acteurs de la formation professionnelle » in *Actualité de la formation permanente*, n°175, nov-déc 2001, pp.128-130.

MIROCHNITCHENKO, Katia et VERDIER, Eric (1997), « Contrat et action publique : le cas de la formation professionnelle continue », in *Travail et Emploi*, n° 72, mars 1997, pp.51-72.

PANSIER Frédéric-Jerôme, CHARONNEAU CYRILLE (2002), « Commentaire de la loi de modernisation sociale » in *Les petites affiches*, n°25 du 4 février 2002.

PASQUIER Bernard, WEMAËRE Jean, TRIESCLE Jean-Claude *et alli* (2000), « Propositions des Chambres de commerces et d'industrie, de l'Union de syndicats et de groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale, de l'association française des responsables de formation, de la fédération de la formation professionnelle, de l'Union des syndicats autonomes », IN *Actualité de la formation permanente*, n° 168, sept-oct 2000.

PERY, Nicole, intervention lors de la journée de rencontre sur les expérimentations en matière de formation professionnelle, 14 février 2002.

RICHARD Antoine, TEISSIER Josiane (2000), « La décentralisation de la Formation professionnelle : en quête d'une offre régionale plus cohérente » in *Bref Céreq*, n°162, mars 2000, Marseille.

SANTELMANN Paul (1998), « Formation professionnelle continue : la fin des illusions » in *Droit Social*, n°5 mai 1998, p 463-471.

SANTELMANN Paul (1999), « Structuration territoriale de l'appareil de formation continue », *note interne du service prospective de l'AFPA*.

SANTELMANN Paul (2000), « La formation professionnelle continue à l'épreuve de la relation Etat /partenaires sociaux » in *Droit Social*, n°5 mai 2000.

SANTELMANN, Paul (2002), « Formation professionnelle et emplois non qualifiés », in *Droit social* n°4, avril 2002.

- SPENCE M. (1973), « Job Market Signaling », in *The Quarterly Journal of Economics*, août 1973, p. 353-74.
- STANKIEWICZ François, FOUADI Rachid et TRELCAT Marie-Hélène (1993), « L'efficacité des stages de formation. Le cas des demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification. », in *Formation Emploi*, n°41, janvier 1993.
- STANKIEWICZ François (1999), « L'efficacité de la formation délivrée aux chômeurs : l'Etat et la solvabilisation de la formation », in *Revue économique*, vol. 50, n°2, pp 273-299, mars 1999.
- STANKIEWICZ François (2002), « Adaptabilité – Implications sur l'analyse du capital humain », *Communication aux journées AFSE, GATE, Lyon*, 16-17 mai 2002.
- STANKIEWICZ François (2002), « La démarche compétence comme solution à un problème d'incitation », *Séminaire compétences du CEREQ*, Marseille, 18 janvier 2002.
- STEVENS Margaret (1994), « A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition », *Oxford Economic Papers*, 46, 537-62.
- STEVENS Margaret (1999), « Should Firms be required to pay for vocational training? », *CEPR Discussion Paper Series*, n°2039.
- WHITE Harisson (1981), « Where do markets come from ? », in *American Journal of Sociology*, 1981, 87(3), 517-547.
- WILLEMS Jean-Pierre (2001), « Trois ruptures historiques pour le droit de la formation ? », in *Pour*, *Revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, Paris.
- ZADUNAYSKI S. (2002), « La Cour des comptes examine la gestion des emplois jeunes et de l'AFPA », *Inffo flash*, n° 584, février 2002.
- ZITTER (DE) Jean-François (2000), « Trois mesures fiscales pour l'avenir de la formation continue », *Les échos*, 18 avril 2000.
- ZITTER (DE) Jean-François (2002) : « Refuser le monopole d'Etat pour la formation professionnelle », *Le Figaro*, 9 mai 2002.

## 5. SITES INTERNET

[www.afpa.fr](http://www.afpa.fr)  
[www.algora.fr](http://www.algora.fr)  
[www.anpe.fr](http://www.anpe.fr)  
[www.centre-inffo.fr](http://www.centre-inffo.fr)  
[www.cereq.fr](http://www.cereq.fr)  
[www.cnam.fr](http://www.cnam.fr)  
[www.cr-basse-normandie.fr](http://www.cr-basse-normandie.fr)  
[www.cr-poitou-charentes.fr](http://www.cr-poitou-charentes.fr)  
[www.dfes.gov.uk/](http://www.dfes.gov.uk/)  
[www.drtefp-paysdelaloire.travail.gouv.fr](http://www.drtefp-paysdelaloire.travail.gouv.fr)  
[www.garf.asso.fr](http://www.garf.asso.fr)  
[www.L-aef.com](http://www.L-aef.com)  
[www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr)  
[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)  
[www.lsc.gov.uk](http://www.lsc.gov.uk)  
[www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)  
[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)  
[www.paysdelaloire.fr](http://www.paysdelaloire.fr)  
[www.region-bretagne.fr](http://www.region-bretagne.fr)  
[www.ssda.org.uk/](http://www.ssda.org.uk/)  
[www.travail.gouv.fr](http://www.travail.gouv.fr)  
[www.ufi.com](http://www.ufi.com)  
[www.uni-caen.fr](http://www.uni-caen.fr)

## **6. RÉFÉRENCES JURIDIQUES**

### **6.1. Droit communautaire**

Règlement (CE) n°1260/99 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

Directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services.

Directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Décision 63/266/CE du Conseil du 2 avril 1963.

### **6.2. Lois**

Code du travail, Livre IX.

Code de commerce.

Code de l'éducation.

Code général des collectivités territoriales.

Code général des impôts.

Code de la sécurité sociale.

Code de l'action sociale et des familles.

Loi n°71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle dans le cadre de l'éducation permanente.

Loi n°75-1332 du 31 décembre 1975 relative au contrôle du financement des actions de formation professionnelle continue.

Loi n°78-754 du 17 juillet 1978 modifiant certaines dispositions du livre IX du Code du travail relatives à la promotion individuelle, au congé de formation et à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Loi n°82-213 relative aux libertés et aux droits des communes, des départements et des régions.

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.

Loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.

Loi n°83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification des dispositions relatives aux relations financières et au transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Loi n°84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du Code du travail.

Loi n°90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du Code du travail.

Loi n°91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.

Loi n°92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le Code du travail.

Loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation des acquis professionnels pour la formation professionnelle.

Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et la formation professionnelle.

Loi n°95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social.

Loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage.

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 modifiée d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.  
Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.  
Loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001, loi de finances pour 2002.  
Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.  
Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

### **6.3. Décrets**

Décret n° 82-389 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.  
Décret n° 82-390 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public.  
Décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié relatif à l'organisation administrative et financière des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles.  
Décret n°91-739 du 18 juillet 1991 relatif aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires.  
Décret n°91-1126 du 25 octobre 1991 relatif aux modalités de service des personnels enseignants des premier et second degrés participant aux activités de formation continue organisées par le ministère de l'éducation nationale.  
Décret n° 92-276 du 26 mars 1992 relatif aux groupements d'intérêt public définis dans l'article 19 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 modifiée d'orientation sur l'éducation.  
Décret n° 92-275 du 26 mars 1992 relatif aux groupements d'établissements (GRETA) constitués en application de l'article 19 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 modifiée d'orientation sur l'éducation.  
Décret n° 93-81 du 19 janvier 1993 relatif aux groupements d'intérêt public constitués dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelles  
Décret n° 93-432 du 24 mars 1993 sur la mission de formation continue des adultes du service public de l'éducation.  
Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail  
Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant Code des marchés publics.  
Décret n° 2001-806 du 7 septembre 2001 pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article  
Décret n°2002-232 du février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics  
Décret n°2002-518 du 16 avril 2002 relatif au contrat de qualification pour les personnes âgées de vingt-six ans et plus.  
Décret n°2002-602 du 25 avril 2002 portant organisation et fonctionnement du Centre national d'enseignement à distance.  
Décret n°2002-615 du 26 avril 2002 pris pour l'application de l'article L 900-1 du code du travail et des articles L335-5 et, relatif au répertoire national des certifications professionnelles  
Décret n°2002-616 du 26 avril 2002 pris en application des articles L 335-6 du Code de l'Education et L 900-1 du code du travail, relatif au répertoire national des certifications professionnelles L 335-6 du code de l'éducation relatif à la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance d'une certification professionnelle  
Décret n° 2002-617 du 26 avril 2002 pris en application des articles L. 335-6 du code de l'éducation et L. 900-1 du code du travail, relatif à la Commission nationale de la certification professionnelle  
Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique d'Etat.

Décret 2002-658 du 29 avril relatif au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

#### **6.4. Circulaires et documents administratifs**

Circulaire DGAS/SD1 n°2000-501 du 3 octobre 2000 relative aux dérives sectaires.

Circulaire du 17 décembre 2001, BOEN n° 47 du 20 décembre 2001.

Circulaire du 19 décembre 2001, BOEN n° 1 du 3 janvier 2002.

Circulaire DGEFP n° 2001/22 relative aux formations ouvertes et à distance (FOAD).

Circulaire DGEFP du 16 janvier 2002 relative à la convention Etat, ARF, UNEDIC du 4 décembre 2001

Circulaire DGEFP n°2002/24 du 23 avril 2002 relative à l'organisation aux niveaux national, régional et local du service d'information-conseil en matière de validation des acquis de l'expérience

Circulaire DGEFP n°2002/29 du 2 mai 2002 relative aux premières dispositions d'application de la loi de modernisation sociale et de la loi relative à la démocratie de proximité en matière de décentralisation et de formation professionnelle.

Circulaire DGEFP n°2002/30 du 4 mai 2002 relative à la distinction entre la commande publique et le subventionnement en matière d'insertion et de qualification professionnelles.

Circulaire DGEFP n°2002/31 du 4 mai 2002 relative à la commande publique de services de qualification et d'insertion professionnelles.

Circulaire DGEFP n°2002/32 du 4 mai 2002 relative aux coûts de référence des subventions en matière d'insertion et de qualification professionnelles.

Instruction MINEFI du 28 août 2001 pour l'application du code des marchés publics (décret n° 2001-210 du 7 mars 2001).

#### **6.5. Conventions et accords**

Convention Etat/UNEDIC/Association des régions de France (ARF) du 4 décembre 2001 relative aux relations entre les financeurs de formations des demandeurs d'emploi éligibles au plan d'aide au retour à l'emploi (PARE).

#### **6.6. Jurisprudence , avis et recours.**

Cour de justice des Communautés européennes, 19 mars 1991, *République française contre Commission*.

Cour de justice des Communautés européennes, 22 novembre 2001, *Ferring*.

Tribunal de première instance des Communautés européennes, 27 février 1997, *FFSA et autres c/ Commission*.

Conseil de la Concurrence, avis n°00-A-31 du 12 décembre 2000 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP).

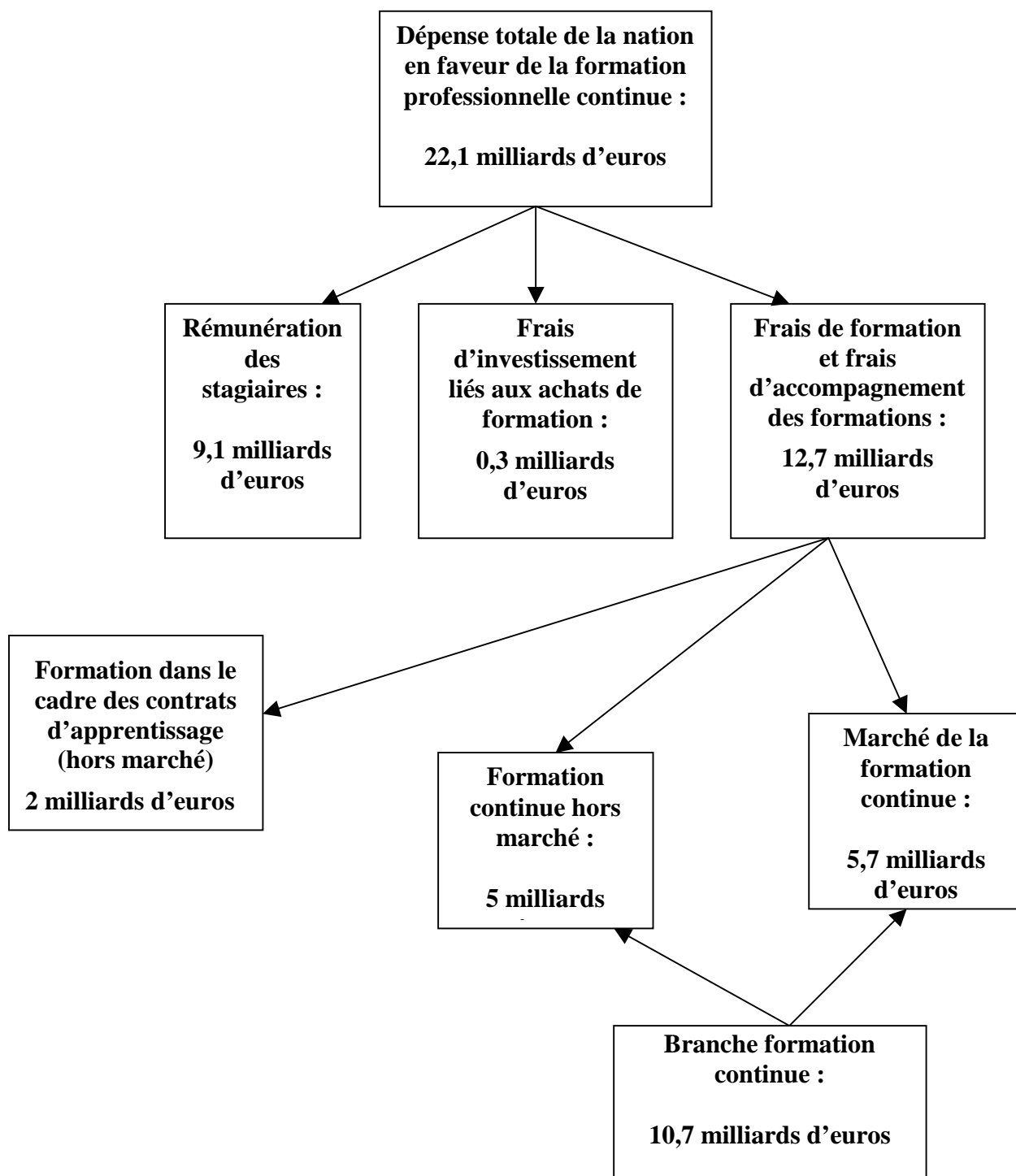
Recours de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) contre les décrets n°2002-616 du 26 avril 2002 et n° 2002-617 du 26 avril 2002.

# ANNEXES

## **LISTE DES ANNEXES**

<b>1 BRANCHES MARCHANDE ET NON MARCHANDE DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE</b>	<b>56</b>
<b>2 L'OFFRE DE FORMATION : PRINCIPALES SOURCES STATISTIQUES</b>	<b>57</b>
<b>3 L'ACTIVITÉ DES ORGANISMES DE FORMATION : TABLEAUX STATISTIQUES</b>	<b>58</b>
<b>4 OFFRE DE FORMATION ET DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION : L'ÉCLAIRAGE DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE</b>	<b>61</b>
<b>5 PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CONSTITUTION DE L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE JUSQU'À LA LOI DU 16 JUILLET 1971</b>	<b>64</b>
<b>6 L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS</b>	<b>67</b>
<b>7 PRESENTATION METHODOLOGIQUE</b>	<b>70</b>

# 1. BRANCHES MARCHANDE ET NON-MARCHANDE DANS LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE



Source : Assemblée nationale (2001)

## 2. L'OFFRE DE FORMATION : PRINCIPALES SOURCES STATISTIQUES

Parmi l'ensemble des indicateurs relatifs à la formation continue, deux fournissent l'essentiel des informations concernant l'effectif et l'activité des prestataires intervenant sur la branche marchande de la formation continue.

### 2.1. La déclaration d'activité.

La déclaration d'activité a été instituée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, complétée par le décret du 17 septembre 2002 relatif à la déclaration d'activité<sup>1</sup>. Elle remplace la déclaration préalable d'existence (DPE), instituée par la loi du 31 décembre 1975, que devaient déposer auprès du préfet de région (DRTEFP) les personnes physiques et morales de droit privé désirant exercer une activité de formation (existence, objectifs et moyens). La DPE était utilisée par la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) du ministère des Affaires sociales comme une source de connaissance de l'effectif des prestataires de formation<sup>2</sup>.

Désormais, les personnes physiques et morales (publiques et privées) qui réalisent des prestations de formation professionnelle continue doivent déposer une déclaration d'activité dès la conclusion de la première convention de formation professionnelle. Leur exploitation devrait permettre d'avoir une connaissance plus juste du nombre des prestataires de formation, en éliminant des statistiques les quelque 15 000 prestataires de formation déclarés mais n'ayant pas d'activités<sup>3</sup>. D'autre part, la déclaration d'activité impose désormais aux personnes physiques et morales concernées de « justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'elles emploient », afin d'améliorer la qualité des prestations délivrées. L'enregistrement de la déclaration est annulé lorsqu'il apparaît que les prestations réalisées ne correspondent pas à celles qui sont visées à l'article L. 900-2 du code du travail.

### 2.2. Le bilan pédagogique et financier (BPF).

Tous les dispensateurs de formation doivent adresser à la DRTEFP, chaque année, un « bilan pédagogique et financier » (BPF) décrivant leurs charges et produits, ainsi que les formations dispensées, leurs niveaux, et les types de stagiaires accueillis (art. L. 920-5, introduit par la loi du 31 décembre 1975). Depuis la loi du 4 juillet 1990, la DPE (devenue déclaration d'activité, cf. *supra*) devient caduque lorsque le BPF n'a pas été envoyé à la DRTEFP depuis deux ans, ou lorsqu'il ne fait apparaître aucune activité pendant deux années consécutives, et ce afin de freiner la croissance exponentielle des dépôts de déclarations. Les BPF, également exploités par la DARES, sont une source d'information essentielle pour connaître l'état du marché de la formation professionnelle continue. Mais ils n'apportent pas de renseignement sur les formations internalisées, ni sur l'apprentissage.

---

<sup>1</sup> Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ; décret n°2002-1176 du 17 septembre 2002 relatif à la déclaration d'activité et modifiant le Code du travail.

<sup>2</sup> BAUDEQUIN CHANUT, MELIVA (2001).

<sup>3</sup> GRASSET-MOREL (2002).

### 3. L'ACTIVITE DES ORGANISMES DE FORMATION : TABLEAUX STATISTIQUES<sup>4</sup>

#### 3.1. Présentation générale des organismes de formation

*Caractéristiques des organismes ayant la formation continue comme activité principale*

	Nombre et pourcentage d'organismes	Evolution 1999/98 en %	Ch. d'affaires en millions d'euros et en %	Evolution 1999/98 en %	Nombre de stagiaires en milliers et %	Evolution 1999/98 en %
<b>Ensemble</b>	<b>7494</b>	<b>-1,4</b>	<b>2 595 M€</b>	<b>1,3</b>	<b>4 389</b>	<b>4,3</b>
<b>Selon le statut</b>						
<b>Public et parapublic</b>	<b>5</b>	<b>- 4,8</b>	<b>20</b>	<b>1,1</b>	<b>14</b>	<b>4,2</b>
<b>Associatif</b>	<b>34</b>	<b>- 7,1</b>	<b>40</b>	<b>- 5,4</b>	<b>36</b>	<b>- 3,3</b>
<b>Privé lucratif</b>	<b>31</b>	<b>- 0,1</b>	<b>36</b>	<b>8,7</b>	<b>40</b>	<b>10,9</b>
<b>Individuels</b>	<b>30</b>	<b>5,8</b>	<b>4</b>	<b>12,2</b>	<b>10</b>	<b>9,9</b>
<b>Selon le chiffre d'affaires</b>						
<b>Moins de 76 224 €</b>	<b>53</b>	<b>- 3,2</b>	<b>4</b>	<b>3,9</b>	<b>12</b>	<b>- 0,9</b>
<b>76 224 € à 152 449 €</b>	<b>12</b>	<b>4,9</b>	<b>4</b>	<b>7,3</b>	<b>7</b>	<b>2,5</b>
<b>152 449 € à 762 245 €</b>	<b>24</b>	<b>- 1,5</b>	<b>25</b>	<b>- 1,3</b>	<b>28</b>	<b>2</b>
<b>762 245 € à 1 524 490 €</b>	<b>6</b>	<b>- 1,5</b>	<b>19</b>	<b>- 0,2</b>	<b>18</b>	<b>2,7</b>
<b>1 524 490 € à 3 048 980 €</b>	<b>3</b>	<b>- 0,9</b>	<b>17</b>	<b>- 3,7</b>	<b>15</b>	<b>9,6</b>
<b>3 048 980 € ou plus</b>	<b>2</b>	<b>10,9</b>	<b>31</b>	<b>8,1</b>	<b>20</b>	<b>9,7</b>

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

#### 3.2. Ressources des organismes de formation

*Répartition des recettes en fonction du statut des prestataires*

Origine des recettes	Entreprises	Organismes collecteurs	Pouvoirs publics	Particuliers	Autres organismes	Autres produits	Ensemble	Evolution 1999/98 en %
Statut								
Education nationale	9,5	7,7	18,6	15,2	4,6	11,1	12,5	- 4,2
AFPA	3,9	6,8	4,6	1,6	0,2	0,1	4,0	16,6
Autres organismes publics/parapublics	1,0	1,9	3,8	3,8	2,2	3,5	2,5	8,2
Organismes consulaires	1,1	2,4	1,3	2,4	0,4	2,1	1,4	1,5
Prestataires individuels	3,6	2,3	1,8	4,1	23,5	1,5	3,7	12,3
Organismes privés à but lucratif	51,3	37,0	20,6	41,7	37,2	34,7	36,3	8,7
Associations	29,6	41,9	49,2	31,4	31,9	46,9	39,6	- 5,4
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	1,3
En millions d'euros	888	369	899	106	139	186	2586	
Evolution 99/98 (%)	1,4	7,7	- 0,5	3,8	5,4	- 6,2	1,3	

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

<sup>4</sup> Tableaux issus de l'annexe « formation professionnelle » du PLF 2002.

### 3.3. Publics accueillis

#### *Répartition des stagiaires selon le statut des prestataires*

	Salariés	Demandeurs d'emploi	Particuliers	Autres stagiaires	Ensemble
<b>Public et parapublic</b>	<b>11</b>	<b>24</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>14</b>
<b>Associatif</b>	<b>32</b>	<b>50</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>36</b>
<b>But lucratif</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>40</b>
<b>Individuels</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>10</b>
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>En milliers</b>	<b>2851</b>	<b>830</b>	<b>215</b>	<b>489</b>	<b>4385</b>
<b>Evolution 1999/1998 en %</b>	<b>5,5</b>	<b>2,7</b>	<b>6,2</b>	<b>- 1,6</b>	<b>4,2</b>

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

### 3.4. Contenu des formations

#### *Niveau des formations*

	Niveau égal ou supérieur à la licence	Niveau BAC + 2	Niveau BAC	Niveau BEP, CAP	Niveau fin de scolarité obligatoire	Niveau non référençable	Ensemble
Public et parapublic	4	13	21	32	9	8	14
Associatif	41	26	38	43	57	31	36
But lucratif	44	46	35	21	29	49	40
Individuels	11	16	7	5	5	12	10
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100
En milliers	493	427	486	865	239	1877	4387
Evolution 1999/1998 en %	11,5	5,7	- 3,2	- 0,1	6,1	6,6	4,5

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

#### *Durée moyenne des formations selon les publics et le statut des prestataires (en heures)*

	Salariés	Demandeurs d'emploi	Particuliers	Autres stagiaires	Ensemble	Evolution 1999/98 en %
<b>Public et parapublic</b>	<b>92</b>	<b>197</b>	<b>96</b>	<b>111</b>	<b>127</b>	<b>- 12,4</b>
<b>Associatif</b>	<b>50</b>	<b>167</b>	<b>91</b>	<b>39</b>	<b>81</b>	<b>- 4,4</b>
<b>But lucratif</b>	<b>51</b>	<b>139</b>	<b>134</b>	<b>50</b>	<b>63</b>	<b>- 2</b>
<b>Individuels</b>	<b>54</b>	<b>112</b>	<b>89</b>	<b>40</b>	<b>58</b>	<b>20,4</b>
<b>Ensemble</b>	<b>55</b>	<b>166</b>	<b>104</b>	<b>50</b>	<b>78</b>	<b>- 5</b>
<b>Evolution 1999/98 en %</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 9,3</b>	<b>- 3,1</b>	<b>1,1</b>	<b>- 5</b>	

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

### 3.5. Activité de formation dans les régions

*Activité des dispensateurs de formation dans les régions (%)*

Régions	Pourcentage des organismes	Pourcentage du chiffre d'affaires	Pourcentage des stagiaires
Alsace	3,7	2,9	2,8
Aquitaine	5	3,5	4
Auvergne	1,9	1,5	1,4
Bourgogne	1,8	1,9	2,1
Bretagne	4,8	4,5	4,8
Centre	4,3	3,2	4,1
Champagne-Ardenne	1,8	1,5	1,7
Corse	0,2	0,1	0,1
Franche-Comté	1,8	1,3	1,5
Ile-de-France	19,9	33,1	31,2
Languedoc-Roussillon	5	3,6	3,5
Limousin	0,9	1,0	1,1
Lorraine	3	2,5	2,9
Midi-Pyrénées	5,6	3,7	4,4
Nord-Pas de Calais	5,9	5,8	5,8
Basse-Normandie	1,6	1,8	1,8
Haute-Normandie	0,9	0,8	0,8
Pays de la Loire	6,1	5,2	5,3
Picardie	2,3	2,6	2,2
Poitou-Charentes	1,6	2	1,9
PACA	6,2	5,1	4,5
Rhône-Alpes	11,6	9	10,4
Guadeloupe	1,2	1	0,5
Guyane	nr	nr	nr
Martinique	0,3	0,4	0,2
Réunion	2,5	2,1	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Source : bilans pédagogiques et financiers 1999 – exploitation DARES*

## 4. OFFRE DE FORMATION ET DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION : L'ECLAIRAGE DE LA THEORIE ECONOMIQUE

Le corps du rapport a relativisé la notion même de marché appliquée aux modes de transactions entre les acheteurs de formation et les prestataires. Cette annexe prolonge ces développements en résumant l'analyse économique de la question du droit individuel à la formation, du point de vue de ses conséquences sur l'offre.

### 4.1. Développement du droit individuel à la formation et effort optimal de formation : <sup>5</sup>

L'individu doit-il ou non être maître du financement de ses formations ? Cette interrogation concerne au premier chef la structuration de l'offre de formation : dans un secteur où la demande de formation détermine largement l'offre, un moyen important de régulation de l'offre réside en effet pour l'Etat dans la réglementation de ses modes de financement.

D'après BECKER (1962), les agents peuvent entreprendre une formation sur des compétences (pourvu qu'elles soient non spécifiques), et en recevoir une augmentation de salaire correspondant à l'amélioration de leur productivité marginale, que ce soit dans leur entreprise ou dans une autre, puisque le marché du travail est supposé parfait. L'employé a accès au marché du capital pour financer sa formation. L'entreprise n'a donc aucun intérêt à financer cette formation (sauf à ce qu'elle soit compensée par une baisse équivalente de son revenu, égale au coût de la formation). En effet, rien n'assure à un employeur que les entreprises concurrentes ne vont pas débaucher les salariés qu'elle aura rendus plus productifs en en assurant la formation. Ce piratage (ou « *poaching* » en langue anglaise), n'empêche pas toute formation financée par l'entreprise, c'est à dire tout investissement dans le capital humain des salariés, mais il tend à limiter cet investissement en formation aux contenus non transférables d'une entreprise à l'autre<sup>6</sup>.

On pourrait donc en conclure que les salariés devraient, hors formations spécifiques, être à la fois à l'initiative et en charge du financement (y compris par emprunt sur le marché) de leurs formations professionnelles. Une telle approche suppose, outre une totale transparence de l'offre, que les marchés financiers soient parfaitement compétitifs, et que l'individu connaisse avec certitude le bénéfice attendu de la formation qu'il envisage. Dès lors, la mise en évidence d'imperfections sur le marché du travail ou d'imperfections sur le marché du capital remet en cause cette approche.

En effet, les individus sont confrontés dans les faits à des contraintes de liquidité : ils ne peuvent pas toujours accéder à des marchés financiers pour financer à un taux compétitif leur formation. Ceci d'autant plus, comme le rappelle ACEMOGLU (1998), que le capital humain ne peut pas être utilisé comme garantie dans un contrat de prêt.

Par ailleurs, l'employé peut avoir des difficultés à obtenir une certification de sa qualification, ou peut faire face à des chocs inattendus sur l'offre de travail concernant sa qualification : la difficulté à s'assurer contre ces risques peut dissuader un employé « adverse au risque », selon LAYARD, ROBINSON et STEEDMAN (1995).

---

<sup>5</sup> Pour une revue de la littérature portant sur cette question, l'on pourra se reporter à Causset (2000) ou à Stevens (1999). Les développements de cette annexe s'en sont inspirés.

<sup>6</sup> La notion de compétence transférable d'une entreprise à l'autre ne recoupe pas complètement la distinction opérée par Becker (1962) entre compétence spécifique et compétence générale : une compétence non spécifique n'est en effet pas pour autant nécessairement transférable, comme le montre notamment Stevens (1994).

Enfin, du fait des imperfections du marché du travail, les entreprises peuvent souvent s'approprier les bénéfices de l'effort de formation consenti en faveur des salariés, et donc avoir intérêt à en assurer le financement :

- si les agents sont rémunérés au-dessus de leur productivité marginale (notamment en cas de salaire minimum élevé), les entreprises courent moins de risque de « poaching » en investissant dans le capital humain de leurs salariés ;
- l'asymétrie d'information dont bénéficie un employeur comparativement aux autres entreprises concernant les compétences effectives de ses employés peut lui permettre de tirer bénéfice d'efforts de formation. Le « pouvoir de monopsonne » qui en découle pour l'employeur reste toutefois difficile à mesurer quantitativement.

L'importance pratique du « *poaching effect* » est sans doute inférieure à la place qu'il occupe dans la littérature économique. Le risque de « *poaching* » n'empêchera pas une entreprise d'investir dans la formation de ses salariés, s'il en résulte une plus grande adhésion de ceux-ci à l'entreprise. Comme le souligne GAURON (2000, p. 63), « *la fuite possible des salariés formés vers d'autres entreprises que celles qui délivrent la formation, qui obsède tant les économistes, ne semble guère préoccuper les responsables des entreprises rencontrées. Non que le risque n'existe pas. Mais, d'une part, le lien entre formation et emploi que crée l'alternance le réduit considérablement, d'autre part, les entreprises peuvent prolonger, avec la mise en place de formations communes, les liens qu'elles sont amenées à tisser entre elles dans leur activité courante. Cette mise en réseau assure un partage des coûts au prorata des besoins de chacun* ». Dans le même sens, GAURON (2000) soutient que les entreprises ont pu largement à partir des années 1980 profiter des gains de productivité induits par la formation professionnelle continue, sans avoir à en rétrocéder une large part sous forme d'augmentations salariales.<sup>7</sup>

De fait, l'argument du « *poaching effect* » est peu corroboré par l'analyse empirique : selon GOUX *et alii* (2001, p.50), on recense « *au cours de ces cinq années[...] dix fois moins de bénéficiaires de formation parmi les salariés mobiles que parmi ceux qui restent chez leur employeur* » : la mobilité salariale est plus faible chez les salariés formés, et la formation continue apparaît donc bien comme un élément de fidélisation du salarié.

En résumé, les marchés du travail et du capital étant imparfaits, les entreprises disposent d'un certain pouvoir de négociation qui limite les externalités et permet un investissement dans la formation : mais ce constat ne remet pas pour autant en cause la légitimité d'une intervention correctrice de l'Etat. Comme le souligne CAUSSAT (2001), l'optimum atteint en réalité est en effet de deuxième rang, ce qui légitime une intervention de l'Etat pour rapprocher le marché de la formation de l'optimum de premier rang, notamment par des subventions adaptées sur des contenus et publics ciblés. De plus, le système actuel mutualise les efforts de formation et évite ainsi tout « *poaching* », à hauteur de l'obligation nationale de dépense.

Enfin, même en cas d'imperfection sur le marché du capital, un système d'obligation de dépense peut permettre d'atteindre l'optimum de premier rang, comme le montre STEVENS (1999), à rebours de l'idée répandue selon laquelle il est préférable dans ce cas de corriger ces imperfections ou d'aider l'employé à financer sa formation, mais non d'obliger l'employeur à dépenser. De ce fait, le développement d'un droit individuel à la formation ne devrait pas remettre en cause le principe de « l'obligation nationale » de dépense à la charge de

---

<sup>7</sup> GOUX *et alii* (1997) relativisent les études empiriques qui montrent un gain de salaire après une formation : celles-ci peuvent simplement provenir d'un effet de signalement au sens de Spence (1973) : la formation peut ne pas avoir accru la productivité des salariés, et le gain salarial constaté signifierait simplement que les entreprises ont proposé une formation aux agents qu'elles avaient identifié a priori comme plus efficaces. Ces gains de productivité peuvent aussi s'expliquer par le fait que les entreprises recourant le plus à la formation continue sont fréquemment les plus généreuses dans leur politique d'augmentation salariale (biais du bonus salarial).

l'employeur, dès lors qu'une partie de l'initiative de la formation dépendra encore des entreprises.

## **4.2. Formations internalisées, offre externe de formation professionnelle et correction des inégalités :**

Lorsqu'il s'agit de délivrer une formation, les entreprises effectuent, dans certains cas, un arbitrage entre la mobilisation de leurs ressources internes et l'appel à un organisme de formation. Sans être ainsi dénuées de tout lien avec les formations externalisées, ces formations relèvent en général du fonctionnement interne des entreprises, ce qui explique qu'elles n'aient pas été traitées directement dans le corps du rapport. Mais l'interrogation sur l'opportunité d'un accroissement des mécanismes de régulation par les prix, qui n'est pas absent du débat sur la place des prestataires publics en matière de formation, justifie une analyse du positionnement des entreprises vis-à-vis de leurs « formations maison ».

Le recours à des formateurs externes apparaît variable selon la conjoncture économique, comme le montre la tendance à l'internalisation du début des années 1990, ou le mouvement actuel d'externalisation. Le contrat d'études prospectives (CEP) des organismes privés de formation émet l'hypothèse d'une internalisation, sur le long terme, des contenus spécifiques à l'entreprise, et d'une externalisation des connaissances plus générales<sup>8</sup>.

Le recours à des formations internalisées, plus aisé pour les entreprises de grande taille, peut aussi correspondre à un choix en faveur du développement de compétences spécialisées : dans un contexte d'innovation incrémentale (et ne remettant pas en cause la division du travail), les entreprises peuvent combiner avec succès spécialisation de la formation professionnelle et formation initiale générale, comme l'a montré l'exemple japonais. GOUX *et alii* (1997) soulignent à ce sujet que la formation professionnelle à l'initiative de l'entreprise vise surtout à favoriser l'intégration de l'employé à cette entreprise. La formation est donc fréquemment adaptée à la position de l'employé dans l'entreprise considérée, et non à une standardisation des compétences qui faciliterait la mobilité du salarié. Il s'agit là d'un argument en faveur du développement du droit individuel à la formation, même si, comme le montre BOYER (2002), le système de formation professionnelle adéquat dépend pour partie du type de relation salariale qui prédomine dans le secteur étudié. Si le niveau de formation est élevé et transférable, les individus investiront personnellement dans l'amélioration de leur capital humain, tandis que la stabilité des relations employés/employeurs rendra plus efficiente, *ceteris paribus*, une formation à l'initiative de l'entreprise, dont une partie sera internalisée.

En tout état de cause, un argument majeur en faveur d'un marché de la formation continue, où la décision de formation et le financement seraient individuels et non du ressort de l'entreprise (ou à tout le moins à l'initiative propre du salarié), provient des enseignements de la théorie du capital humain, confirmé par les données empiriques : la formation des employés à haut niveau d'études présente un meilleur retour sur investissement que la formation pour les entreprises. Par conséquent, l'investissement des entreprises sur la formation de leurs salariés tend à être inversement proportionnel à l'importance de la formation initiale.<sup>9</sup> Le système actuel non seulement renforce les compétences des plus qualifiés par un accès préférentiel à la formation, mais leur offre ainsi une meilleure stabilité de l'emploi. Le droit individuel de formation accordé aux individus, éventuellement inversement proportionnel à la qualité de sa formation initiale, trouve sans doute dans la correction de cette inégalité d'accès sa justification principale.

---

<sup>8</sup> Interface, 1998

<sup>9</sup> Boyer (2000) relativise cet argument, en contestant l'hypothèse sous-jacente issue de la théorie de la croissance endogène selon laquelle le rendement de l'investissement serait constant quel que soit le niveau de la formation initiale.

## 5. PRINCIPALES ÉTAPES DE LA CONSTITUTION DE L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE JUSQU'À LA LOI DU 16 JUILLET 1971

Entre 1789 et 1971, deux systèmes publics de formation des adultes se succèdent : le premier se fonde sur l'enseignement initial, le second sur la formation professionnelle continue. Parallèlement l'offre privée s'est développée lentement, d'abord en direction de l'éducation permanente mais surtout pour accompagner les besoins des entreprises.

### 5.1. 1789 – 1945 : création, apogée et déclin des cours d'adultes

Jusqu'en 1945, le système de formation initiale produit de bons ingénieurs, mais ne forme ni cadres intermédiaires ni ouvriers qualifiés. Pour répondre aux besoins, un système de sélection s'est empiriquement mis en place : les cadres intermédiaires et les ouvriers sont formés sur le lieu de travail, les plus chanceux suivant les cours de l'école de fabrique lorsque celle-ci existe. Ce mode de sélection favorise les ouvriers maîtrisant les savoirs de base : pour accéder à la formation sur le tas, il faut alors, sauf exception, un minimum d'instruction primaire.

C'est ici qu'interviennent les **cours du soir** de l'école communale. Initialement, le souci de faire accéder les « classes laborieuses » à l'instruction est, au tout début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le fait d'associations confessionnelles ou philanthropiques telle la Société pour l'instruction élémentaire (créée en 1815) inspirées par les « adult institutions » britanniques. Ce mouvement est systématisé par Guizot, qui voit dans l'instruction des ouvriers un facteur de stabilité sociale et de prospérité. En 1833, la loi Guizot, en même temps qu'elle prévoit la création d'une école par commune, crée les cours d'adultes, dispensés par l'instituteur de l'école communale. L'extension à la population adulte des missions de l'enseignement primaire est poursuivie – avec des fluctuations consécutives à la révolution de 1848 et à la Commune - jusqu'à la Première guerre mondiale. Elle est progressivement enrichie dans son contenu, en direction de l'instruction civique et du primaire supérieur sous l'influence de la Ligue de l'enseignement créée par Jean Macé en 1866, puis dirigée par Léon Bourgeois à partir de 1894.

Cours d'adultes	1837	1848	1851	1871	1872	1894	1896	1914
	1 900	7 000	4 000	34 000	23 000	7 000	14 000	50 000
Élèves x 1000	40	120	80	800	500	120	280	900

Ces cours du soir doivent être considérés comme faisant partie du système de formation professionnelle continue, dans la mesure où ils conditionnent souvent la promotion professionnelle dans l'entreprise. Mais l'Etat, qui fournit un effort considérable avec les cours d'adultes, ne s'intéresse pas – CNAM mis à part – à la formation professionnelle *stricto sensu*. Seule la Commune aura pour projet la mise en place d'un enseignement professionnel.

Cependant, dans le dernier quart du XIX<sup>ème</sup> siècle, ce système entre en crise car il est incapable de fournir suffisamment de travailleurs qualifiés à une industrie et une économie en voie de modernisation rapide. Savoir lire, écrire et compter n'est plus suffisant pour constituer une main-d'œuvre qualifiée. Les cours d'adultes disparaissent au sortir de la guerre, victimes de la crise de leurs contenus. Reste à inventer un système plus performant. Ce n'est qu'en 1945 qu'il verra le jour, l'Etat ayant cherché dans un premier temps à pallier le manque de main d'œuvre qualifiée par la mise en place d'un enseignement technique initial : écoles nationales professionnelles en 1880 et loi ASTIER en 1919.

### 5.2. 1789 – 1945 : le développement très limité de l'offre privée de formation des adultes

Au début XIX<sup>ème</sup> s'amorce le développement, très lent, d'une offre privée de formation, destinée à répondre aux besoins immédiats des entreprises. Certaines entreprises

fondent des écoles pour les enfants de leurs personnels, mais qui peuvent, également, recevoir les adultes. Ces formations, peu nombreuses, permettent dans un domaine précis d'accéder au statut de cadre ou de technicien moyen. La constitution d'une offre de formation professionnelle continue technique externe aux entreprises, ne parviendra pas à voir le jour au XIX<sup>ème</sup> siècle. Des tentatives émaneront d'associations (Association polytechnique, 1830, Ecole philotechnique, 1848) ou des Bourses du travail (F. PELLOUTIER de 1898 à 1906) mais ne parviendront jamais à toucher de façon importante la population ouvrière.

### **5.3. 1945-1971: création d'une puissante offre publique de formation professionnelle.**

L'après-guerre constitue une rupture significative dans l'histoire de la formation professionnelle puisqu'elle consacre la mise en œuvre d'une véritable politique de formation professionnelle. A la fin de la Seconde guerre mondiale, les services du Plan lancent l'alerte sur le manque d'ingénieurs, de techniciens et d'ouvriers qualifiés. Ce déficit de main-d'œuvre ne peut en effet être comblé par la seule formation initiale et menace la réalisation des objectifs du plan Monnet. Le choix de recourir à la formation continue est donc fait en 1945 et donne naissance à trois réseaux :

- **Le futur réseau AFPA** : il s'agit du réseau des centres de formation professionnelle des adultes (CFPA), créé par décret en 1946. Les centres, publics ou privés, sont financés par le ministère du travail, et délivrent une formation qualifiante et rémunérée de six mois : 110 centres seront créés jusqu'en 1958 ;
- **Le réseau de l'Education nationale et des chambres consulaires** : le ministère de l'éducation nationale décide par un arrêté d'août 1948 la mise en œuvre des « cours de perfectionnement » prévus à l'article 37 de la loi ASTIER. Les deux tiers des cours sont ouverts dans le réseau de l'enseignement technique, le tiers restant par les chambres consulaires. Il s'agit, en fait, de formation professionnelle initiale du soir. Ils conduisent au CAP ou au brevet professionnel ;
- **Les formations d'ingénieurs** : l'action du CNAM est renforcée en 1952 avec la création des centres régionaux associés du CNAM (11 centres en 1959 et 10 000 auditeurs). L'accès de la filière ingénieur aux ouvriers est également élargi à l'initiative d'universitaires et d'industriels qui créent en 1951 l'Institut de promotion supérieure du travail de l'université de Grenoble. Suivie par d'autres universités, cette action est étendue au territoire national par une circulaire du 26 juillet 1957. Après 5 ans, les ouvriers peuvent accéder à la dernière année d'une école d'ingénieur. Environ 1000 auditeurs par an bénéficient de cette formule.

#### ▪ La poursuite du développement de l'offre publique entre 1958 et 1971

Dans les premières années de la V<sup>ème</sup> République, l'Etat consacre des sommes de plus en plus importantes à la formation continue. Dès 1960, les crédits de FPC, notamment ceux des formations courtes de l'AFPA, progressent fortement. Ils seront multipliés par trois en six ans, puis encore par trois de 1966 à 1971. Le développement de la formation professionnelle et l'intérêt des dirigeants pour la formation professionnelle des adultes se traduisent par de nombreuses initiatives législatives et réglementaires visant à organiser et à réguler le dispositif. Tel est, notamment, l'objet des lois du 31 juillet 1959 relative à la promotion sociale, de la loi du 18 novembre 1963 créant le fonds national pour l'emploi, de la loi du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle et de la loi du 31 décembre 1968 relative à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Portée par ce contexte favorable, l'offre publique de formation professionnelle s'étoffe très sensiblement :

- les CFPA et les cours de promotion sociale s'orientent de plus en plus vers la formation de techniciens et agents de maîtrise. Le nombre de stagiaires diplômés de l'ANIFRMO passe de 23 000 en 1963 à 35 000 en 1965.
- le nombre d'institut de promotion supérieure du travail est multiplié par deux
- le nombre de centres régionaux associés du CNAM est multiplié par trois

Cependant, il n'y a pas constitution d'un grand service public de la formation professionnelle : la confirmation de l'autonomie statutaire de l'AFPA, et la création d'une agence, l'ANPE, qui remplace les services de l'emploi du ministère du travail, montrent que le renforcement et la centralisation de l'offre publique ne sont pas alors considérés comme une priorité. **Ainsi, dès 1959, les choix opérés commencent à orienter le système de formation professionnelle des adultes vers un dispositif souple, décentralisé et ouvert au secteur privé plutôt que vers un service public sur le modèle de l'Education nationale.**

Les revendications du mouvement de mai 68 privilégient l'épanouissement de l'individu. En terme de formation professionnelle, l'idée de « seconde chance », de promotion de l'individu est réhabilitée. Ceci se traduit par un intérêt renouvelé pour la formation professionnelle et explique que ce problème fasse partie des points à négocier entre partenaires sociaux, aux termes de l'article 6 du « constat de Grenelle ».

#### **5.4. Le développement rapide de l'offre privée de 1945 à 1971**

Parallèlement, dans les années 1950 et 1960, les entreprises notamment les plus importantes, investissent de plus en plus dans la formation continue. En effet, la « doctrine d'emploi » de la main-d'oeuvre se caractérise par une relative sous-qualification à l'embauche, la stabilité de l'emploi et le recours à la formation interne. Les entreprises n'hésitent pas à mutualiser des fonds pour créer des centres de formation, à l'image du Centre d'études supérieures industrielles (CESI), créé en 1958 et qui forme dans les années 1960 50% des ingénieurs issus de la promotion supérieure du travail (PST).

Cependant, la plupart des formations pilotées par les entreprises sont des formations d'adaptation à l'emploi ou au changement d'emploi, face à une offre publique qui produit essentiellement de la promotion sociale.

Les lois de 1959 et 1966 créent, en deux temps, un dispositif de financement facilitant l'émergence d'une offre privée : la loi de 1959 introduit une convention entre financeurs et offreurs de formation et la loi de 1966 autorise la mise en place d'activités de formation dans des centres créés par des administrations publiques, des entreprises ou des organisations professionnelles ou syndicales. Ces centres pourront recevoir une aide financière de l'Etat dans des conditions définies par des conventions. L'effet immédiat sera la constitution par les entreprises et les branches d'organismes de formations gérées par les seuls employeurs et financés sur crédits publics par des conventions passées avec l'Etat (les ASFO).

A la fin des années 1960, la vitalité de la croissance a pour conséquence une augmentation des emplois qualifiés moyens et supérieurs plus rapide que le flux de diplômés issus de la formation initiale : la seule solution consiste à puiser dans le réservoir de la main d'oeuvre active. Mais comment, et quel rôle attribuer à l'Etat ? Faut-il créer un grand service public de la formation professionnelle continue sur le modèle de l'Education nationale ou poursuivre dans la voie suivie jusqu'ici ? Par ailleurs, peut-on viser exclusivement la promotion et la qualification – et les reconversions ponctuelles – alors que la demande des entreprises (adaptation) et celle des particuliers (l'éducation permanente) poursuivent des objectifs différents ? La loi de 1971 tentera d'apporter une réponse à l'ensemble de ces questions.

## 6. L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE DANS D'AUTRES PAYS EUROPEENS

### 6.1. ALLEMAGNE

L'Allemagne est le pays européen où l'apprentissage est le plus développé. Aussi la distinction entre la formation professionnelle initiale et la formation professionnelle continue prend-elle une résonance particulière, tant le poids de la première est prépondérant. Le « système dual », dont l'objectif est de faire en sorte qu'aucun jeune n'entre sur le marché du travail sans formation, est très développé : 70 % des jeunes en bénéficient et il est naturel de passer plusieurs années en alternance, entre les instituts de formation et l'entreprise. Mais après être entré sur le marché du travail, dix millions d'adultes allemands utilisent les possibilités offertes par la formation continue.

Le marché de l'offre de formation professionnelle est ouvert, avec une pluralité de prestataires : organismes privés à but lucratif, instances de droit public (écoles supérieures, universités, *Volkshochschulen*, collectivités locales), organismes émanant des syndicats d'employeurs ou de salariés, d'églises ou de partis politiques. Les pouvoirs publics agissent à titre subsidiaire, le plus souvent par la voie de la subvention, lorsque les marchés régionaux ne fonctionnent pas de façon satisfaisante ou lorsque l'offre manque de transparence. Mais le fonctionnement du marché est compliqué par le chevauchement de trois sous-secteurs : la formation interne à l'entreprise financée par l'entreprise, la formation relevant de la loi (*Arbeitsförderungsgesetz*), financée par l'office fédéral du travail (*Bundesarbeitsamt*) pour les chômeurs, et la formation individuelle financée par les individus.

L'accès au marché est libre, mais certaines normes de qualité sont exigées lorsque les organismes souhaitent obtenir un agrément de l'État pour les formations à distance ou à destination des demandeurs d'emploi. Les organismes de formation peuvent s'affilier à une des chambre de commerce et d'industrie, qui sont responsables de l'offre : si l'initiative privée est défaillante, elles doivent soit organiser elles-mêmes les formations manquantes (ce qui pose des problèmes avec les entreprises qui paient deux fois : cotisations plus paiement de la formation), soit les sous-traiter.

Le strict partage des compétences dans l'appareil allemand de formation professionnelle tient à la nature fédérale de la RFA. Compétent pour l'économie, le *Bund* (État central) définit par des lois-cadres et des décrets les qualifications et les contenus des formations. Il est également compétent pour la politique de l'emploi. Les *Länder* (États fédérés), compétents pour l'éducation, assument la tutelle des établissements d'enseignement. Les partenaires sociaux sont obligatoirement consultés dans les phases de préparation des décrets et des lois. Ils décident aussi du nombre de places d'apprentissage dont disposera chaque entreprise. Enfin, les organismes consulaires sont compétents depuis la loi de 1969 pour le contrôle administratif et pédagogique des formations et l'organisation d'examens professionnels.

Plusieurs institutions originales interviennent dans la définition des politiques de formation professionnelle. Il convient en particulier de citer la *Kultusministerkonferenz* (conférence des ministres de l'éducation), la Commission de coordination Bund / Länder, qui rassemble aussi des partenaires sociaux pour mettre en cohérence les entreprises et les écoles et enfin le *Bundesinstitut für Berufsbildung* (institut fédéral de la formation professionnelle), plateforme de dialogue social au sein de laquelle se forme le consensus nécessaire avant toute modification du cadre réglementaire.

### 6.2. ESPAGNE

L'appareil espagnol de formation continue est caractérisé par une large décentralisation au profit des régions et communautés autonomes des compétences auparavant

détenues par l'État. Cette décentralisation s'est opérée entre 1991 et 1997, mais l'Etat a conservé la définition d'une stratégie nationale, qui prend la forme d'un plan quadriennal. Il est réalisé par le conseil général de la formation professionnelle, qui réunit en une instance unique l'Etat, les partenaires sociaux et les communautés autonomes. Les plans régionaux élaborés par les communautés autonomes doivent respecter les orientations nationales.

Caractérisé par une pluralité d'offres, le marché espagnol de formation continue est actuellement en plein essor, du fait de la croissance des financements disponibles. Trois évolutions se détachent : le développement de l'offre privée interne de formation mise en œuvre dans les entreprises, la création de centres groupés de formation pour les PME et enfin la croissance de l'offre destinée aux travailleurs les moins qualifiés. L'activité de formation n'étant pas soumise à une réglementation particulière, la diversité des organismes est très grande. Toutes les universités y participent, les chambres de commerce sont tenues de consacrer une partie de leurs ressources à la formation professionnelle, et les collectivités publiques, notamment les mairies (*ayuntamientos*) ont mis en place des écoles-ateliers et des maisons des métiers.

Le système de formation professionnelle continue pour les salariés repose sur deux accords de 1992, signés entre les partenaires sociaux et l'Etat (*Acuerdo tripartito en materia de formación continua de los trabajadores* et *Acuerdo nacional sobre la formación continua*). Les modalités d'application des accords figurent dans le programme national de formation professionnelle. Par ailleurs, les signataires de l'accord se sont dotés de structures leur permettant d'assurer le contrôle et le suivi de l'ensemble du dispositif : en plus d'une commission tripartite nationale pour le suivi de l'accord, une commission mixte d'Etat pour la formation continue est chargée de l'évaluation globale du dispositif.<sup>10</sup> La FORCEM (*Fundación para la formación continua*), gérée par l'Etat et les partenaires sociaux, assure l'application de l'accord national.

L'INEM (*Instituto nacional del empleo*, institut national de l'emploi), établissement public directement rattaché au ministère du travail, assure le financement de la formation professionnelle dite « *ocupacional* » à destination des demandeurs d'emploi. Récemment décentralisé, l'INEM élabore des programmes pour l'obtention de certificats d'aptitude professionnelle et forme les demandeurs d'emploi dans l'un des 60 centres lui appartenant ou dans les 10 000 organismes (publics ou privés) ayant passé une convention avec lui (*centros colaboradores*, ou centres collaborateurs).<sup>11</sup>

Enfin, la formation dite « *non reglada* », c'est à dire ouverte à tous, quels que soit leur statut, est subventionnée par les collectivités locales ou par les communautés autonomes. Le ministère de l'éducation et de la science a par ailleurs développé un réseau d'enseignement à distance qui peut être financé par les fonds de la formation professionnelle.

### 6.3. PAYS-BAS

L'éducation des adultes (*Volwasseneneducatie*) regroupe au Pays Bas les activités de formation professionnelle, et accorde le primat au développement individuel et social. Le manque de définition claire de ce que la société néerlandaise attend de la formation continue nuit sans doute à la clarté des réflexions sur l'organisation de l'éducation : reconnaissance des acquis, relation entre formation initiale et formation continue, équilibre entre formation générale et compétences spécifiques... Deux principes de base guident l'action de l'Etat depuis 1991 : assurer à chacun une formation minimale pour garantir l'accès au marché du travail et préciser la répartition des compétences entre l'Etat et les partenaires sociaux. Les étudiants de plus de 27 ans relèvent des dispositifs de formation continue, leur temps initial d'études étant déjà long.

---

<sup>10</sup> Institut de formation de l'industrie, institut de formation de la DGB, onze œuvres de formations interrégionales et trente instituts de formation professionnelle.

<sup>11</sup> CEREQ-Elf-Aquitaine (1999)

Les prestataires financés par les entreprises opèrent sur un marché libre, tandis que les prestataires bénéficiant de fonds publics (instituts de formation des apprentis, écoles HBO et MBO dispensant un enseignement à temps partiel) sont plus strictement réglementés : qualification des formateurs, examens, comité national de surveillance, délivrance de diplômes nationaux. Le marché ouvert des prestataires privés est très développé, et compte notamment plus de 2000 instituts privés à destination des entreprises.

Les régions sont dotées des compétences pour s'occuper de la « seconde chance » et de l'intégration sur le marché du travail. Elles ont développé des réseaux d'apprentissage et de formation constitués de centres qui mutualisent les formations initiales et continues à destination des jeunes et des adultes (ROC, *Regionale Opleidingscentra*). Les ROC servent d'intermédiaires entre les prestataires de formation et les entreprises locales. Ils n'assurent toutefois qu'une part réduite du marché (13 %) alors que les offreurs totalement privés représentent plus de 45 % du marché.

## 6.4. ROYAUME-UNI

Les principes du « laissez-faire » et de la flexibilité sont au fondement de l'appareil britannique de formation continue, mais l'État a conservé les moyens d'organiser ce laissez-faire. Cette flexibilité s'accompagne d'une gestion décentralisée de la formation puisque les modes et instances de régulation sont différents selon qu'on est en Angleterre, dans le Pays de Galles, en Ecosse ou en Irlande du Nord.

Le marché de la formation est dominé par des organismes tels que les 450 *Further education college*, autonomes et en concurrence, mais qui bénéficient d'aides publiques. Les universités et anciennes *Polytechnics* assurent des formations de niveau intermédiaire et supérieur. Les nombreuses associations ou organismes confessionnels de formation des adultes sont fédérés au sein de l'institut national de formation continue des adultes (NIACE : *National institute of adult continuing education*).

Les principaux instruments de régulation de l'offre de formation reposent sur le système de qualifications professionnelles nationales (NVQ, *National Vocational Qualification*) et le LSC (*Learning and skills council*), conseil de l'apprentissage et des compétences, relayé localement par les LLSC (*Local learning and skill councils*)<sup>12</sup>. Le NVQ (*Scottish Vocational Qualification* en Ecosse) est un référentiel national de qualifications, existant depuis 1986, censé couvrir tous les besoins de l'économie et assorti d'une procédure de certification qui peut être mise en œuvre tant dans la formation initiale que la formation continue.

Les LSC et les LLSC, au nombre de 104 en Grande-Bretagne, sont des sociétés privées à but non lucratif, dirigées par des représentants des entreprises locales. Les LSC régulent les activités des organismes de formation en servant d'intermédiaires entre les financeurs et les prestataires. Ils exercent une véritable mission de revitalisation économique du territoire par l'accroissement du niveau de formation. Leurs relations avec l'État prennent la forme de contrats d'objectifs et d'engagements à appliquer les normes du système des NVQ. Ainsi, l'attribution des fonds est conditionnée par la réalisation d'objectifs exprimés entre autres en nombre de NVQ délivrées. Les LLSC financent aussi les programmes destinés aux chômeurs.

L'État a développé par ailleurs des incitations financières pour encourager les entreprises à investir dans la formation continue, notamment des aides plus spécifiques pour les PME. Les démarches individuelles de formations continues peuvent bénéficier de prêts au développement de carrière, qui couvrent 80% des frais de droits d'inscription, etc. Une déduction fiscale est possible pour quiconque finance lui-même sa formation dans le but d'obtenir une NVQ (mais les certifications générales traditionnelles ne sont pas éligibles – ce qui chez nous correspondrait aux diplômes).

---

<sup>12</sup> Les LLSC ont remplacé en 2001 les TEC (*Training and Enterprise Councils*).

## 7. PRESENTATION METHODOLOGIQUE

Pour traiter la question de « l'offre de formation professionnelle continue : l'articulation public/privé », nous nous sommes d'abord attachés à définir précisément les limites d'un sujet vaste, touchant à la fois au domaine social, à l'économie et au droit, et qui est aujourd'hui au cœur des débats sur la formation professionnelle continue. Nous nous sommes notamment efforcés de définir les contours des offres publique et privée et du « marché de la formation », en nous interrogeant sur la validité juridique et économique de ces concepts.

De façon classique, notre travail au cours du premier trimestre a donc consisté en l'acquisition des connaissances indispensables pour identifier les enjeux de notre sujet : réglementation, état de la concurrence sur le « marché », spécificités des missions confiées aux prestataires publics, modalités et fréquence des coopérations entre secteurs public et privé, influence des financeurs sur la structuration de l'offre, etc.

Nous avons complété cette recherche d'informations en recueillant, à partir du mois de mars, les avis et analyses des praticiens de la formation continue. Nous sommes entrés en contact avec des interlocuteurs d'horizons très différents afin d'avoir la vision la plus complète possible de notre sujet, et de leur soumettre nos réflexions : représentants des organismes lucratifs ou associatifs de formation, prestataires publics, autorités de tutelle et de contrôle, acheteurs de formation, chercheurs et universitaires, représentant des syndicats, etc.

Nous avons veillé à ne pas limiter notre étude aux points de vue des seuls acteurs nationaux, et avons étudié plus spécialement le fonctionnement du « marché » de la formation continue dans trois régions : l'Alsace, la région Poitou-Charentes, qui a mis en œuvre des méthodes novatrices en termes de contrôle et de qualité, et les Pays de la Loire, où l'activité de formation est l'une des plus importantes de France. De même, nous nous sommes rendus auprès des institutions européennes, à Bruxelles, pour y prendre la mesure de l'influence croissante du droit communautaire sur l'offre de formation. Enfin, nous avons souhaité enrichir notre réflexion par une analyse comparée de l'articulation des offres en France et chez quatre de nos principaux partenaires européens, dans lesquels plusieurs d'entre nous se sont rendus : Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Pays-Bas.

Concernant notre méthode interne de travail, nous nous sommes attachés à ce que chacun s'approprie le sujet, et avons réparti les tâches en fonction des compétences et des centres d'intérêt des membres du groupe. Le travail de réflexion, de proposition, et de rédaction a été mené par l'ensemble des élèves.

## LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

### UNION EUROPEENNE

- Michael ADAMS : Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP Bruxelles)
- Lawre EVANS : Chef du bureau commerce et services, Direction générale de la Concurrence, Commission européenne
- Stéphane POUILLY : Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, Commission européenne

### PAYS EUROPEENS

#### Allemagne

- Elisabeth BENEDYCZUK : Ministère de l'économie du Land de Sarre
- Mme HENNING-BEKKA : Office fédéral pour le travail
- Christian NÖCKER : Membre du directoire de l'entreprise RAG Saarberg
- Peter NAGEL : Chef du service formation de la chambre de commerce et d'industrie du Land de Sarre

#### Espagne

- Leocadio BRUN MUNOZ : Chef du service acreditación et integración formativa, *Instituto Nacional de las Cualificaciones*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- Pedro DIAZ CARVAJALES : Conseiller chargé des questions européennes, Fundación Tripartita para la Formación Continua (FORCEM)
- Antonia FREIJANES : Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Institut de la Juventud
- Yolanda PONCE : Syndicat Comisiones Obreras (CCOO), Fundación Tripartita para la Formación Continua (FORCEM)

#### Royaume-Uni

- Ed PROSSER : Regional Director, Learn direct University for Industry Ltd. Londres
- Christopher WRIGHT : Chef du service Post-16, Learning and Skills Council, London Central Office, Londres

#### Pays-Bas

- Toon JANSEN : Direction de la formation continue et de l'éducation permanente, ministère de l'éducation, de la culture et des sciences
- Max Van der KAMP : Professeur à l'Université de Groningen

## ETAT

### Ministère de l'emploi et de la solidarité

#### Cabinet

- Françoise AMAT : Conseiller du ministre des Affaires sociales du travail et de la solidarité pour les questions de formation professionnelle
- Catherine D'HERVE : Conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargée des questions d'emploi
- Vincent MERLE : Directeur de cabinet de la Secrétaire d'Etat à la formation professionnelle
- Christine REFFET : Conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité pour les emplois jeunes, l'ANPE, l'AFPA et la formation professionnelle

#### Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- Maryse CHAIX : Sous-directrice de la Formation tout au long de la vie
- Maryannig HALL : Chef de la mission « marché de la formation »
- Pierre LE DOUARON : Chef de la mission « développement de la formation continue et promotion sociale »
- Jean-Robert LOUIS : Chef du Groupe national de contrôle
- Sylviane SECHAUD : Chef de la mission « politiques de formation »
- Didier GELOT : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, Sous-direction suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, Chef du département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

#### Services déconcentrés

- Marie-Laure BALMES-UPPMAN : Directrice régionale, DRTEFP de Poitou-Charentes
- Marc DANO : Directeur régional, DRTEFP des Pays de la Loire
- Marie-Claude GUILLARD : Chef du Service régional de contrôle, DRTEFP de Poitou-Charentes
- Claude LEVEQUE : Directeur régional, DRTEFP de Basse-Normandie
- Anna SAILLY : Sous-directrice de l'emploi et de la cohésion sociale DRTEFP de Poitou-Charentes
- Guillaume SCHNAPPER : Directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de la Vienne

### Ministère de l'éducation nationale

#### Services centraux

- Patrick CHAUVET : Chef du bureau de la formation continue, Direction de l'enseignement scolaire
- Jean PIGEASSOU : Conseiller du ministre de l'éducation nationale, chargé de la formation continue

### Services déconcentrés

- Michèle BOYER : Adjointe au DAFPIC Pays de la Loire
- Elisabeth ESCHENLOHR : DAFCO, rectorat de Strasbourg
- Arnaud HAERINGER : Service de formation continue de l'Université de Haute Alsace, Mulhouse

## **Ministère de l'économie et des finances**

### Services centraux

- Alain BOURNAZEL : Chef de la mission « contrôle de la formation professionnelle » au service du Contrôle d'Etat
- Guillaume DUREAU : Inspecteur des Finances, IGF
- Frédéric GUIN : Chef du bureau 6 A à la Direction du budget (politique de l'emploi et de la formation professionnelle)
- Bernard SCHNEIDERMAN : DIGITIP, Ministère de l'Industrie

### Services déconcentrés

- François ROBERT : Inspecteur principal à la DDCCRF du Bas-Rhin

## **Ministère de l'agriculture**

### Services centraux

- Elisabeth BUCHARD : Bureau de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage à la Direction générale de l'enseignement et de la recherche

## **Autres**

- Jacques BLANC : Secrétaire Général du Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue
- Jean-Marie MARX : Directeur général adjoint ANPE
- M. ARMAND : Responsable de la formation professionnelle, ANPE du Bas-Rhin
- Hervé SAVY : Délégué à l'emploi et aux formations ministère de la Jeunesse et de sports

## **COLLECTIVITES LOCALES**

- Nathalie BERTRAND : Chef du service « qualifications et territoires », région de Poitou-Charentes
- Jean-Guy BERNARD : Direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, région de Basse-Normandie
- François COLOMBEL : Directeur adjoint de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage région de Bretagne
- Vincent DESTIVAL : Direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, région des Pays de Loire
- Arnaud DUCREST : Directeur du CARIF/OREF des Pays de Loire
- Elisabeth FAUVEL : Chef du service de la formation, département de Loire-

- Jean-Jacques LEROUX : Atlantique  
Directeur général adjoint chargé de l'enseignement  
département de Loire-Atlantique
- Françoise TROMPETTE : Service « qualifications et territoires » région de  
Poitou-Charentes
- François de WISPELAERE : Directeur du Centre régional de ressources et  
d'informations sur la formation professionnelle  
d'Alsace

## ORGANISMES PUBLICS ET PARAPUBLICS DE FORMATION

### AFPA

- Bernard MASINGUE : Directeur des ressources humaines
- Gerald BOGARD : Direction de la prospective et des relations avec les  
pouvoirs publics
- François ESCUER : Direction de la prospective et des relations avec les  
pouvoirs publics
- Pierre KOCH : Directeur régional AFPA-Alsace
- M Jean-Jacques LHOTELLIER : Directeur Régional AFPA des Pays de la Loire

### Organismes consulaires

- Jean-François MANCEAU : Directeur de la formation professionnelle continue, CCI  
de Nantes-St Nazaire
- Jean-Claude HALLER : Directeur de la formation à la CCI de Strasbourg et du  
Bas-Rhin
- Christiane SIBIEUDE : Responsable du développement et de la communication  
Pôle formation CCI de Strasbourg et du Bas-Rhin
- Brigitte LE BONIEC : Directrice de la politique de formation et de l'emploi à  
l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et  
d'industrie (ACFCI)
- Luc VIVIER : Directeur de la formation professionnelle continue à la  
Faculté des métiers, CCI de Rennes
- Guy JEANNIC : Directeur de la formation professionnelle continue et de  
l'apprentissage, Chambre des métiers des Pays de Loire

### Autres organismes publics : CNAM, Universités, CNED

- Marie-Odile PAULET : Responsable de la mission « veille et prospective  
emplois et formation » au CNAM
- Vincent BAHOLET : Directeur régional de l'ARCNAM Pays de la Loire
- Margot LAURENCEAU : Chargée de mission au développement de la Formation  
Professionnelle continue, CNAM-Pays-de-Loire
- Marcel CUSSY : Chef du service de la formation continue à l'IAE de  
Caen
- Robert FERRANDIER : Directeur de l'IUP banque-assurance à l'Université de  
Caen
- Chantal RIBOREAU : Adjointe au Directeur de la formation pour les  
entreprises les administrations et les collectivités au  
CNED
- Michel FEUTRIE : Vice-président de l'Université Lille-1, Directeur du

## SUDES

### ORGANISMES PRIVES DE FORMATION ET ENTREPRISES

- Daniel CROQUETTE : Directeur du développement au CESI
- Pierre CURVALE : Directeur général de l'INFREP
- Alain GAYRAUD : Directeur de la communication extérieur, France Télécom Formation
- Christine JACQUOT : Responsable du Département anagement au CESI-Strasbourg
- Sophie JOUANNAUD : Direction des ressources humaines à la CEGOS
- Françoise NALLET : Déléguée Générale de l'association « Retravailler »
- Maryse RAOUL : Directrice des ressources humaines à la CEGOS
- Pierre TOURNEMIRE : Secrétaire général adjoint de la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente
- Jean-François de ZITTER : Directeur de l'IFG-SAS, Vice-président de la FFP

### ORGANISATIONS SYNDICALES ET REPRESENTATIVES

- Roland BOURGLAN : Président de la Fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (UROF)
- Jean-Jacques BRIOUZE : Secrétaire national chargé du département éducation formation, insertion et culture à la CFE-CGC.
- Michèle BRISSON-AUTRET : SUD-PTT
- Hélène CORRE : Service enseignement-formation de la FNSEA
- Alain DUMONT : Directeur du groupe de propositions et d'actions au MEDEF
- M. MONTEIL : Vice-Président de la Fédération de la formation professionnelle
- Régis REGNAULT : Responsable confédéral de la formation professionnelle continue, CGT
- Jean VANOYE : Membre du bureau national confédéral de la CFDT
- Jean MICHELIN : Directeur de la formation, Fédération française du bâtiment, FFB

### ORGANISMES PARITAIRES

- Serge GILLIG : Assedic du Bas-Rhin
- Michel LEMOINE : AGEFOS-PME d'Ile-de-France
- Madame THOIN : FAFIH, Caen
- M. LENUIRIER : Directeur adjoint du Copacif

### PERSONNALITES QUALIFIEES ET UNIVERSITAIRES

- Robert BOYER : Economiste au CEPREMAP directeur d'études à l'EHESS membre du Conseil d'Analyse Economique
- Claude DUBAR : Directeur du laboratoire Printemps à l'Université de Saint-Quentin-en-Yvelines
- Jean-Marie LUTTRINGER : Directeur, Circé consultants
- Philippe MEHAUT : Directeur du CEREQ
- Elsa PERSONNAZ : Chercheuse au CEREQ
- Jean PRIEUR : Professeur à l'Université de Paris IX Dauphine
- François STANKIEWICZ : Professeur à l'Université de Lille I

## LISTE DES SIGLES UTILISES

- **ACFCI :** Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.
- **AFNOR :** Agence française de normalisation
- **AFPA :** Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- **AFR :** Allocation formation reclassement
- **AFT IFTIM :** Association pour le développement de la formation professionnelle dans le transport-  
Institut de formation aux techniques d'implantation et de manipulation
- **AGEFOS PME :** Association de gestion pour la formation des salariés des petites et moyennes entreprises
  
- **AIO :** Accueil, information et orientation
- **ALE :** Agence locale pour l'emploi
- **ANI :** Accord national interprofessionnel
- **ANIFRMO :** Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre
- **ANPE :** Agence nationale pour l'emploi
- **APE :** Activité principale de l'entreprise
- **APP :** Atelier de pédagogie personnalisée
- **ARCNAM :** Association régionale du CNAM
- **ASFO :** Association de formation
- **ASSEDIC :** Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
- **BAFA :** Brevet d'aptitude aux fonctions d'animation
- **BEP :** Brevet d'études professionnelles
- **BPF :** Bilan pédagogique et financier
- **BTP :** Bâtiment et travaux publics
- **BTS :** Brevet de technicien supérieur
- **CAFOC :** Centre académique de formation continue
- **CAP :** Certificat d'aptitude professionnelle
- **CARIF :** Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation
- **CCPRF :** Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue
- **CCREFP :** Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle
- **CCI :** Chambre de commerce et d'industrie
  
- **CCNOF :** Convention collective nationale des organismes de formation
- **CCP :** Certificat de compétence professionnelle
- **CEC :** Contrat emploi consolidé
- **CEDEFOP :** Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
- **CENTRE INFO :** Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente
- **CEP :** Contrat d'études prospectives

- **CEREQ :** Centre d'études et de recherches sur les qualifications
- **CESI :** Centre d'études supérieures industrielles
- **CESR :** Conseil économique et social régional
- **CES :** Contrat emploi solidarité
- **CEV :** Contrat emploi ville
- **CFA :** Centre de formation des apprentis
- **CFPPA :** Centre de formation professionnelle et de promotion agricole
- **CFI :** Crédit formation individualisé
- **CGC :** Confédération générale des cadres
- **CGPME :** Confédération générale des petites et moyennes entreprises
  
- **CIBC :** Centre inter-institutionnel de bilan de compétences
- **CIE :** Contrat initiative emploi
- **CIF :** Congé individuel de formation
- **CIO :** Centre d'information et d'orientation
- **CJCE :** Cour de justice des Communautés européennes
- **CNAM :** Conservatoire national des arts et métiers
- **CNCP :** Commission nationale de la certification professionnelle
- **CNED :** Centre national d'enseignement à distance
- **CODEF :** Comité départemental de l'emploi et de la formation
- **COPACIF :** Comité paritaire du congé individuel de formation
- **COPIRE :** Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi
- **COREF :** Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi
- **COTEF :** Comité territorial de l'emploi et de la formation
- **CPER :** Contrat de plan Etat/région
- **CPNE :** Commission paritaire nationale de l'emploi
- **CPNFP :** Comité paritaire national de l'emploi et de la formation professionnelle
- **CPNP :** Comité paritaire national de la formation professionnelle
- **CQP :** Certificat de qualification professionnelle
- **CRDP :** Centre régional de documentation pédagogique
- **CREPS :** Centre régional d'éducation physique et sportive
- **CROP :** Centres régionaux d'orientation professionnelle
- **DAFCO :** Délégation académique à la formation continue
- **DAFPIC :** Délégué académique aux formations professionnelle, initiale et continue

- **DAGEMO :** Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (ministère des Affaires sociales)
- **DARES :** Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
- **DDTEFP :** Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
- **DGEFP :** Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- **DGI :** Direction générale des impôts
- **DOCUP :** Document unique de programmation
- **DUFA :** Diplôme universitaire de formation des adultes
- **DPE :** Déclaration préalable d'existence
- **DRAF :** Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
- **DRIRE :** Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
- **DRJS :** Direction régionale de la jeunesse et des sports
- **DRTEFP :** Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- **EDDF :** Engagement de développement de la formation
- **EIF :** Engagement individuel de formation
- **EREF :** Espaces ruraux emploi formation
- **FAF :** Fonds d'assurance formation
- **FAFIH :** Fonds d'assurance formation de l'industrie hôtelière
- **FAS :** Fonds d'action sociale
- **FCIP :** Formation continue et insertion pédagogique
- **FEDER :** Fonds européen de développement régional
- **FFP :** Fédération de la formation professionnelle
- **FFPS :** Fonds de la formation professionnelle et la promotion sociale
- **FNE :** Fonds national pour l'emploi
- **FOAD :** Formation ouverte à distance
- **FONGECIF :** Fonds de gestion des congés individuels de la formation
- **FORE :** Formations ouvertes et ressources éducatives
- **FSE :** Fonds social européen
- **GNC :** Groupe national de contrôle de la formation professionnelle
- **GRH :** Gestion des ressources humaines
- **GIP :** Groupement d'intérêt public
- **GRETA :** Groupement d'établissements de formation continue
- **IATP :** Imposition additionnelle à la taxe professionnelle
- **IFG :** Institut français de gestion
- **IGAS :** Inspection générale des affaires sociales
- **INFREP :** Institut français de recherche sur l'éducation permanente
- **INSEE :** Institut national de la statistique et des études économiques

- **INTERCARIF :** Réseau des centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation
- **INTEROREF :** Réseau des observatoires régionaux emploi formation
- **MEDEF :** Mouvement des entreprises de France
- **MFR :** Maisons familiales et rurales
- **ML :** Mission locale
- **NAF :** Nomenclature d'activité française
- **NFI :** Nouvelles filières d'ingénieurs
- **ONISEP :** Office national d'information sur les enseignements et les professions
- **OPACIF :** Organisme paritaire agréé au titre du congé individuel de formation
- **OPCA :** Organisme paritaire collecteur agréé
- **OPCAREG :** Organisme paritaire collecteur agréé régional
- **OPQF :** Office professionnel de qualification des organismes de formation
- **ORAVEP :** Observatoire des ressources pour la formation
- **OREF :** Observatoire régional emploi formation
- **PAC :** Programme d'action communautaire
- **PAIO :** Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
- **PALE :** Plans d'actions locaux pour l'emploi
- **PAP :** Programme d'action personnalisé
- **PARE :** Plan d'aide et de retour à l'emploi
- **PCRD :** Programme-cadre de recherche et développement
- **PIC :** Programme d'initiative communautaire
- **PICS :** Programme ingénieurs et cadres supérieurs
- **PLIE :** Plan local d'insertion par l'économique
- **PME/PMI :** Petites et moyennes entreprises/ Petites et moyennes industries
- **PNAE :** Programme national d'action pour l'emploi
- **PRDFP :** Plan régional de développement de la formation professionnelle
- **PRDFJ :** Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes
- **PST :** Promotion supérieure du travail
- **ROC :** *Regionale Opleidingscentra*
- **SAE :** Stage d'accès à l'entreprise
- **SIEG :** Service d'intérêt économique général
- **SIFE :** Stage d'insertion et de formation à l'emploi
- **SIVP :** Stage d'intégration à la vie professionnelle
- **SPE :** Service public de l'emploi
- **TIC :** Technologies de l'information et de la communication
- **TPE :** Très petite entreprise
- **TRACE :** Trajet d'accès à l'emploi
- **TUC :** Travaux d'utilité collective
- **UNEDIC :** Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
- **UROF :** Union régionale des organismes de formation
- **VAE :** Validation des acquis de l'expérience

# BIBLIOGRAPHIE

## 1. OUVRAGES

- AVENTUR FRANÇOIS ET MÖBUS MARTINE (1999), *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, Magnard Vuibert Multimédia, Paris.
- AGEFOS PME ILE DE FRANCE (2001), *Dix expériences novatrices au service de la formation continue dans les PME*, ESF Editeur.
- BERTHET Thierry (DIR.) (1999), *Les régions et la formation professionnelle*, LGDJ, Paris.
- BESNARD Pierre, LIÉTARD Bernard (2001), *La formation continue*, Que-sais-je?, PUF, Paris.
- CEGOS, Formations interentreprises, 2002.
- CENTRE EUROPÉEN DES ENTREPRISES À PARTICIPATION PUBLIQUE ET DES ENTREPRISES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL (2000), « Charte des services d'intérêt général », CEEP, Bruxelles, 11p.
- CENTRE INFO (2002), *Fiches pratiques de la formation continue*, Paris.
- CEREQ (2001), *Trente ans d'analyses des relations entre travail, emploi et formation : numéro spécial*, La Documentation française, Paris.
- CHAMPY Philippe et ETEVÉ Christiane (2000), *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Nathan, Paris, 1167 p.
- CNOF, *Catalogue général*, 2002.
- COMMISSION EUROPÉENNE, DIRECTION GÉNÉRALE ÉDUCATION, FORMATION ET JEUNESSE, *Continuing vocational training : Europe, Japan and the United States of America*, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- DÄNTZER-KANTOF Boris (1999), *Former pour l'emploi - L'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes*, Imprimerie nationale, Paris.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2002), *Delivering results : a strategy to 2006*, Department for education and skills, Londres.
- DUBAR Claude (2000), *La formation professionnelle continue*, La découverte, Paris, 124 p.
- GUELLEC Dominique, RALLE Pierre (1997) : *Les nouvelles théories de la croissance*, La Découverte, Paris, 124 p.
- INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SUR L'ÉDUCATION PERMANENTE (INFREP) : *Catalogue formations management et ressources humaines*.
- INSTITUT D'ÉCONOMIE PUBLIQUE (AIX-MARSEILLE) (1997), *Education et formation professionnelle : décentralisation et coordination*, actes du colloque des 17 et 18 octobre 1997 organisé par l'IDEP-GREQAM-LEST, Institut d'économie publique et CEREQ, CEREQ, Marseille.
- INSTITUT FRANÇAIS DE GESTION (IFG), *Catalogue général*, 2001-2002.
- INTERFACE (1998), *Les organismes privés de formation*, La Documentation française, Paris, 122 p.
- JOIN-LAMBERT M.T (1997), *Politiques sociales*, Presses de la FNSP, Dalloz, Paris.
- JONAS I, MARCHAT J.F. (1992), *Histoire d'une « entreprise » paritaire*, Syros alternatives, Paris.
- JULIEN Christian (1998), *Les politiques régionales de formation professionnelle continue*, L'Harmattan, Paris, 408 p.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *An employer's guide to modern apprenticeships*, Learning and skills council, Londres.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Championing the power of learning*, Learning and skills council, Londres.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Local strategic plan 2002-2005*, London Central, Learning and skills council, Londres.
- LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Raising standards : quality improvement strategy*, Learning and skills council, Londres.

LEARNING AND SKILLS COUNCIL (2002), *Strategic framework to 2004 corporate plan*, Learning and skills council, Londres.

LIGUE FRANÇAISE DE L'ENSEIGNEMENT ET DE L'ÉDUCATION PERMANENTE (2001), *La formation professionnelle dans la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente – répertoire 2001*, 2001.

MANKIW Gregory, (1999), *Macroéconomie*, De Boeck Université, Bruxelles, 704 p

MICHEL Sandrine (1999), *Education et croissance en longue période*, L'Harmattan, Paris.

NÍ CHEALLAIGH Martina (dir.) (2002), *Lifelong learning in the Netherlands*, CEDEFOP, Thessalonique, 115 p.

ROUILLEAULT Henri (1993), *Le Japon : croissance économique et relations du travail*, Notes et Etudes Documentaires, La Documentation Française, Paris.

SANTELMANN Paul (1999) (dir.), *La formation professionnelle continue*, Problèmes politiques et sociaux n°819, Paris.

SANTELMANN Paul (2001), *La formation professionnelle, nouveau droit de l'homme ?*, Folio, Gallimard, Paris, 224 p.

TERROT Noël (1997), *Histoire de l'éducation des adultes en France : la part de l'éducation des adultes dans la formation des travailleurs : 1789-1971*, L'Harmattan, Paris.

TWINING John (1999), *Le système de formation professionnelle au Royaume-Uni*, CEDEFOP, Thessalonique, 178 p.

UNIVERSITY FOR INDUSTRY LIMITED (2002), *Strategic plan 2002-2005*, UFI Ltd, Londres.

VARIAN Hal (2000), *Analyse microéconomique*, De Boeck, Bruxelles, 562p.

VERDIER Eric (1997), « L'action publique en matière de formation professionnelle et les grandes entreprises : entre normes nationales et décentralisation », *Texte de la communication prononcée au colloque tenu à Nantes les 28-29 mars 1997*, 17 p.

VIRVILLE (DE) Michel (1996) : *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle*, La Documentation française, Paris, 147p.

## **2. RAPPORTS OFFICIELS ET D'ETUDE**

ASSEMBLÉE NATIONALE (1994), GOASGUEN Claude, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle*, Assemblée Nationale, Paris, 205 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE (1999A), BARROT Jacques, *Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan : Mission d'évaluation et de contrôle : annexe n°4. Pour un meilleur usage des fonds de la formation professionnelle*, Assemblée Nationale, Paris, 128 p.

ASSEMBLÉE NATIONALE(1999B), BRARD Jean-Pierre, *Rapport de la Commission d'enquête sur la situation financière, patrimoniale et fiscales des sectes ainsi que sur leurs activités économiques et leurs relations avec les milieux économiques et financiers*, Assemblée nationale, Paris, 347p.

BENTABET Elyes, MICHUN Stéphane, LAGET Michel et MERIAUX Olivier (2002), *De l'apport des organismes collecteurs au dynamisme du marché de la formation : la difficile approche des petites entreprises*, Documents n°166, CEREQ, Marseille.

BERNARD BRUNHES CONSULTANTS (2001) *Etude sur les relations entre OPCA et organismes de formation dans le système français de formation professionnelle : rapport final*, Paris, 81p.

CENTRE EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (2000), *Apprendre : une nécessité de notre temps*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 156p.

CENTRE EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, *Initiatives nationales en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie en Europe*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

CENTRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATION SUR LA FORMATION PERMANENTE (2002), *Organisme de formation, création et fonctionnement : guide technique*, Centre Inffo, Paris, 329 p.

CHARRAUD Anne-Marie, MELIVA A., PERSONNAZ E. et SIMULA P. (1998), *L'offre de formation continue : les organismes et leurs marchés*, Etude n°71, CEREQ, Marseille.

CIRCÉ CONSULTANTS (1995), *Réglementation de l'activité de formation : Dérives et dysfonctionnements*, Circé, Puteaux.

COMITÉ DE COORDINATION DES PROGRAMMES RÉGIONAUX D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (2000), *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999*, La Documentation française, Paris.

COMITÉ DE COORDINATION DES PROGRAMMES RÉGIONAUX D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (2001), *Rapport de la Mission d'échanges d'informations et de pratiques, d'évaluation et de capitalisation sur les expérimentations lancées par Mme PERY dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle*, La Documentation française, Paris, 54 p.

COMITÉ DE COORDINATION DES PROGRAMMES RÉGIONAUX D'APPRENTISSAGE ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE (2002), *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue (2002-2002) : Comment évoluent les disparités régionales en matière de formation professionnelle et d'emploi des jeunes*, Paris, 67 p.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1996), *Outils pour une prospective des qualifications*, La Documentation française, Paris, 202p.

COMMISSION EUROPEENNE (2001a), communication, *Les services d'intérêt général*, COM (2001) 598.

COMMISSION EUROPEENNE (2001b), communication, *Réaliser un espace européen de formation tout au long de la vie*, COM (2001) 678.

COMMISSION EUROPEENNE (2002), communication, *Plan d'action en matière de compétences et de mobilité*, COM (2002) 72.

CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE (2001), *De vraies régions pour une France moderne, rapport d'étape*, Région d'Alsace, Strasbourg.

COUR DES COMPTES (1997), *Rapport au Président de la République : suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises et Annexe au rapport public de la Cour des comptes / Cour de discipline budgétaire et financière*, Journal officiel, Paris, 599p.

COUR DES COMPTES (2000), *Rapport au Président de la République : suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Ed. des Journaux officiels, 2001, Paris, 843 p.

COUR DES COMPTES (2001), *Rapport au Président de la République : suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises [deuxième partie]*, Ed. des Journaux officiels, 2002, Paris, 843 p.

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE/CEREQ/CENTRE INFFO/ORAVEP (2000) : *La professionnalisation de l'offre de formation continue et des relations entre les formateurs et les organismes*, Paris.

DELAFOSSÉ, F. (1994), *Rapport du groupe de travail sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales*.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION (2000), *Promotion Nelson Mandela, Séminaire d'administration comparée, coord. Marc Cabane ; Groupe 10, animé par Denis Prieur : l'interministérialité*, ENA, Strasbourg-Paris, 49 p.

FÉDÉRATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1998) : *Livre Blanc, Formation Professionnelle : libérer les initiatives des organismes privés et clarifier les règles*, Fédération de la Formation Professionnelle, Paris, 63p.

GAURON André (2000), *Formation tout au long de la vie*, Premier Ministre, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.

LEPLATRE, Françoise (dir.), *Les pratiques de la qualité en formation*, Paris INFFO, 2000.

LINDEPERG Gérard (2000) : *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Paris, 319 p.

MAUROY Pierre (2000) : *Refonder l'action publique, Rapport au Premier Ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation*, Rapport remis le 17 octobre 2000, La Documentation française, Paris.

SECRETARIAT D'ETAT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1999), Livre blanc. Diagnostic, défis, enjeux, Paris.

UNION INTERNATIONALE DES CHEMINS DE FER (2000) : *Réformer la formation professionnelle avec les employeurs de l'économie sociale*, UIC, Paris, 47p

### **3. RAPPORTS ANNUELS ET CONTRATS D'ÉTABLISSEMENT**

AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (1994) : Contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE 1994-1998 / ANPE, Ministère de l'emploi et de la solidarité , Ministère de l'économie des finances et de l'industrie., Agence nationale pour l'emploi, Paris.

AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (1999) : Contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE 1999-2003 / ANPE, Ministère de l'emploi et de la solidarité , Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, Paris, 39 p.

ARCNAM des Pays de la Loire, *Schéma de développement du CNAM des Pays de la Loire*, Nantes.

ASSEMBLEE NATIONALE (2001), *Projet de loi de Finances pour 2002* (2001), "Jaune Budgétaire" Formation Professionnelle, Imprimerie Nationale, Paris, 182p.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (1994), *Contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA : 1994-1998*, AFPA, Montreuil.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (1999), *Contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA : 1999-2003*, AFPA, Montreuil.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (2001), *Regards sur l'activité 2000 : l'AFPA innove, s'ouvre, se mobilise*, AFPA, Montreuil, 36 p.

ASSOCIATION NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES (2002), *Rapport d'activité 2001*, AFPA, Montreuil.

ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE, *Convention Etat/ARF/UNEDIC sur la formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PAP*, décembre 2001.

RÉGION BASSE NORMANDIE (2002), *Rapport de présentation du budget de la formation professionnelle*, Caen.

RÉGION BRETAGNE (2002), *Rapport de présentation du budget de la formation professionnelle*, Rennes.

RÉGION DES PAYS DE LA LOIRE (2001), *Plan régional de développement de la formation des Pays de la Loire*, Nantes.

RÉGION POITOU-CHARENTES (2001), *Service qualification-territoire, Poitou-Charentes, une région apprenante*, Poitiers.

### **4. ARTICLES**

« Des acteurs solidaires », *in Entreprises formation*, dossier n° 123, janvier-février 2001.

« Expérimenter pour réformer », supplément au n°555 d'*Inffo-flash*, 1<sup>er</sup>-15 décembre 2000.

« Portrait des APP 2001 », *La lettre Algora*, mars 2002.

ACEMOGLU, D. et PISCHKE, J-S. (1998), « Why do firms train? Theory and Evidence », *in Quarterly Journal of Economics*, 113(1), 79-120.

AESCHLIMANN Renée David (2002A), « Les préconisation du Comité de coordination des programmes régionaux », *Inffo-flash*, n°584, 15 au 28 février 2002.

AESCHLIMANN Renée David (2002B), « Premier bilan de la contribution des expérimentations Péry », *Inffo-flash*, n°584, 15 au 28 février 2002.

AESCHLIMANN Renée David (2002C), « L'Alsace prend les commandes de l'objectif 2 », *Inffo flash*, n°597, 1<sup>er</sup> au 15 septembre 2002.

AGENCE EDUCATION EMPLOI FORMATION (2002A) : « L'UROF Rhône-Alpes dénonce la contradiction entre le nouveau Code des marchés publics et la charte qualité de la formation continue », *Agence éducation emploi formation*, 12 avril 2002.

AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (2002), « L'engagement de développement de la formation (EDDF) ».

ATTANÉ Chantal (1999), « L'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes », in *Entreprises formation*, n° 115, septembre-octobre 1999.

ATTANÉ Chantal (2002A), « Négociations sur la formation : dépasser l'échec », in *Entreprises formation* n° 129, janvier-février 2002.

ATTANÉ Chantal (2002B), « L'AFPA, "armée" pour les TIC » in *Entreprises formation*, n° 130, mars -avril 2002, Paris, pp.33-35.

ATTANÉ Chantal (2002C), « L'AFPA dans une dynamique de progrès » in *Entreprises formation*, n° 131, mai – juin, Paris, pp.39-41.

AUBERT Gérard (2002), « Les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle », in *Actualité de la formation permanente*, n°177 mars-avril 2002.

AUCOUTURIER A.L. (2001), « La formation continue est arrivée près de chez vous », *Premières synthèses*, DARES, n° 43.2, octobre 2001.

AVENTUR François, CAMPO Christian ET MOBUS Martine (1999), « Les facteurs de développement de la formation continue dans l'Europe des Quinze », in *Bref Céreq* n°150 février 1999.

BAINBRIDGE Steve, MURRAY, Julie (2000), « Le cadre politique et juridique du développement de la politique de formation dans l'Union européenne », in *Formation professionnelle, Revue européenne*, n°20 et 21, mai et septembre 2000, CEDEFOP, Thessalonique.

BAUDEQUIN Isabelle, CHANUT Annie (2001), « Etude la démographie des organismes de formation continue », in *DARES, Document d'études*, n°45, juin 2001, Paris.

BECCARELLI Catherine, PERKER Henriette (2001), « Se former en Europe: la formation dans quatorze pays membres de l'Union Européenne, fiches thématiques par pays », in *Actualité de la formation permanente*, n°173 juillet-août 2001, p 87-131.

BECKER Gary (1962), « Investment in Human Capital : A Theoretical Analysis », *Journal of Political Economy*, 70, 9-49.

BENTABET E, MICHUN S, LAGET M, MERIAUX O (2002), « De l'apport des organismes collecteurs au dynamisme du marché de la formation : la difficile approche des petites entreprises », *Bref Céreq*, document n°166, juin 2002.

BERTHET Thierry et CUNTIGH Philippe (2002), Politique d'emploi et territoires, *Bref Céreq*, n°182, janvier 2002.

BESSON Virginie (1999), « Les partenaires sociaux s'opposent sur l'opportunité d'une nouvelle loi » in *Entreprises formation*, n°115, septembre-octobre 1999, Paris, pp.9-10.

BESSON Virginie (2000A), « Les sectes dans la formation : les recommandations de la MILS », in *Entreprises formation*, n° 118, mars-avril 2000.

BESSON Virginie (2000B), « Inquiétudes et propositions des CCI », in *Entreprises formation* n° 119, mai-juin 2000.

BESSON Virginie (2001A), « OPCA et organismes de formation : relations difficiles », in *Entreprises formation*, n° 125, mai-juin 2001.

BESSON Virginie (2001B), « Economie sociale : la quatrième composante patronale », in *Entreprises formation*, n° 127, septembre-octobre 2001.

BILLY K (2002), « De la distribution de produits à une logique de services », *Inffo flash*, n° 584, février 2002.

BOYER Robert (2000), « La formation professionnelle au cours de la vie. Analyse macroéconomique et comparaisons internationales », in GAURON André (2000), *Formation tout au long de la vie*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000.

BOYER Robert. (2002), « Promoting learning in the enterprise : The lessons of international comparisons in the light of economic theory », *Working paper* (à paraître).

BROUSSOLLE D (1987), « La formation continue ne serait pas un service public », in *Droit social*, n° 1, janvier 1987.

CASELLA Philippe, FREYSINNET Jacques (1999), « La décentralisation de la formation professionnelle : un nécessaire dialogue avec les acteurs économiques et sociaux », in *Bref Céreq*, n°157, Marseille.

CAUSSAT Laurent (2000), « Qui doit payer pour la formation continue des salariés ? », in Gauron André (2000) *Formation tout au long de la vie*, Conseil d'Analyse économique, La Documentation française, Paris annexe B.

CEREQ (1996), « L'offre de formation : entre politiques nationales et besoins locaux », *Bref Céreq* octobre 1996.

CEREQ (1997), « La gestion paritaire des fonds de la formation : genèse et enjeux d'un nouveau système », *Bref Céreq*, n° 131 mai 1997.

CEREQ (2000a), « La décentralisation de la formation professionnelle : en quête d'une offre régionale plus cohérente », *Bref Céreq*, n°162, mars 2000.

CEREQ (2000b), « La gestion mutualisée des fonds de la formation : le renforcement de la relation OPCA et PME », *Bref Céreq*, n°162, mars 2000.

DANZER-KANTOF Boris (1999): « L'AFPA : 50 ans de formation professionnelle des adultes », in *Entreprises formation*, n°115, septembre-octobre 1999, Paris, pp.35-38.

DECRESSAC Françoise (2002) : « La validation des acquis professionnels, un enjeu de la réforme de la formation professionnelle », in *Entreprises Formation*, n° 117 janvier-février 2000.

DELAME Emmanuel et KRAMARZ Francis (1997), « Entreprises et formation continue », in *Economie et Prévision*, n°127, pp 63-79.

ESCUER François (2002A) : « La place de l'AFPA sur le marché de la formation professionnelle », AFPA, DPRPP, note interne.

ESCUER François (2002B) : « L'offre de formation : une inégalité territoriale », AFPA, DPRPP, note interne.

FÉDÉRATION DE FORMATION PROFESSIONNELLE (2002): « Communiqué de presse du 15 janvier 2002 : loi de modernisation sociale: la FFP juge certaines dispositions inacceptables et se réserve la possibilité d'actions en concurrence ».

FEUTRIE M, « La formation continue universitaire 2001 nouvelle odyssée ? », in *Entreprises formation*, n°131, mai -juin 2002, Paris, pp.46-47.

FOUGERE Denis, GOUX Dominique, MAURIN Eric (2001), « Formation continue et carrières salariales : une évaluation sur données individuelles », in *Annales d'économie et de statistique*, n°62, pp 49-69.

GERARD Françoise (2001), « Quelle approche « locale » de la relation emploi-formation ? », in *Actualité de la formation permanente*, n°175, novembre-décembre 2001, Centre Inffo., pp.9-10.

GINISTY Daniel (2002A), « Emergence d'un marché mondial de l'éducation », in *Entreprises formation*, n°132, juillet-août 2002.

GINISTY Danièle (1998) : « Métiers de la formation et de l'insertion : il faut compter avec l'AFPA », in *Entreprises formation*, n°110, novembre-décembre 1998, Paris, pp.43-45.

GOUX Dominique et MAURIN Eric (1997), « Les entreprises, les salariés et la formation continue », in *Economie et Statistique*, n°306 (6), pp 41-55.

GRANDIN Philippe (2002A), « Code des marchés publics : les UROF soulignent des contradictions dans l'application », *Inffo-flash*, n°593, 1<sup>er</sup> au 15 juillet 2002.

GRANDIN Philippe (2002B), « Le MEDEF reprend contact avec les syndicats sur la formation », *Inffo flash*, n°595-596, août 2002.

GRASSET-MOREL Valérie (2002A), « Convention des OPCAREG : les OPCA doivent devenir des pilotes ancrés dans une logique territoriale, selon Philippe MEHAUT, directeur-adjoint du CEREQ », *Agence Education Emploi Formation*, 25 juin 2002.

GRASSET-MOREL Valérie (2002B), « Information sur la formation : à partir de décembre, les CARIF et les OREF seront regroupés au sein d'un même réseau », *Agence Education Emploi Formation*, 9 juillet 2002.

GRASSET-MOREL Valérie (2002C), « La formation professionnelle relève d'une responsabilité collective, indique Catherine Barbaroux, lors d'un débat organisé par le mouvement ETHIC », *Agence Education Emploi Formation*, brève du 12 février 2002.

HEURTEL Françoise (2001), « L'ANPE, Opérateur pivot du PAP-ND » in *Actualité de la formation permanente*, n°175, nov-déc 2001, pp124-127.

JARNAC Janine (2000): « La régionalisation de la formation professionnelle : des dynamiques en cours » in *Actualité de la formation permanente*, n°169, nov - déc. 2000, pp.31-37.

LAMARCHE T. (2000), « Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau », in *Politiques et management public*, volume 18, n° 3, septembre 2000

LAYARD R., ROBINSON P., et STEEDMAN H. , « Lifelong Learning », *Occasional Paper*, n°9, *London School of Economics and Political Science, Centre for Economic Performance*.

LECOQ Fabienne (2000) : « Les étapes de la réforme » in *Actualité de la formation permanente*, n°168, septembre-octobre 2000, pp.27-32.

MAGGI-GERMAIN Nicole (2002), « La loi de modernisation sociale et le développement de la formation professionnelle continue », in *Droit social*, n° 3, mars 2002, pp 334 à 341.

MALCOLMSON J., MAW J. ET MCCORMICK B. (1997), « General Training by Firms, Contract, Enforceability, and Public Policy », *Mimeo*, University of Southampton.

MASINGUE Bernard (2001) « L'évolution des emplois dans les métiers de la formation », in *Pour, Revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, Paris.

MAURIES Frédérique (2001A), « OPCA : conseil et ingénierie en formation » in *Actualité de la formation permanente*, n°175, nov-déc 2001, pp. 21-90.

MAURIES, F. (dir). (2001B), « OPCA : conseil et ingénierie en formation », in *Actualité de la formation permanente*, n°175, novembre-décembre 2001.

MÉHAUT Philippe (2001), « Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification , marché, coordination » in *Formation emploi*, n°76, novembre-décembre 2001, pp.225-233

MELIVA Alexandre (2000), « La création des organismes de formation continue, ou la difficile adaptation à un marché étroit » in *Bref Céreq*, n°169, novembre 2000, Marseille.

MERLE Vincent, « Pour une coordination permanente des acteurs de la formation professionnelle » in *Actualité de la formation permanente*, n°175, nov-déc 2001, pp.128-130.

MIROCHNITCHENKO, Katia et VERDIER, Eric (1997), « Contrat et action publique : le cas de la formation professionnelle continue », in *Travail et Emploi*, n° 72, mars 1997, pp.51-72.

PANSIER Frédéric-Jerôme, CHARONNEAU CYRILLE (2002), « Commentaire de la loi de modernisation sociale » in *Les petites affiches*, n°25 du 4 février 2002.

PASQUIER Bernard, WEMAËRE Jean, TRIESCLE Jean-Claude *et alli* (2000), « Propositions des Chambres de commerces et d'industrie, de l'Union de syndicats et de groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale, de l'association française des responsables de formation, de la fédération de la formation professionnelle, de l'Union des syndicats autonomes », IN *Actualité de la formation permanente*, n° 168, sept-oct 2000.

PERY, Nicole, intervention lors de la journée de rencontre sur les expérimentations en matière de formation professionnelle, 14 février 2002.

RICHARD Antoine, TEISSIER Josiane (2000), « La décentralisation de la Formation professionnelle : en quête d'une offre régionale plus cohérente » in *Bref Céreq*, n°162, mars 2000, Marseille.

SANTELMANN Paul (1998), « Formation professionnelle continue : la fin des illusions » in *Droit Social*, n°5 mai 1998, p 463-471.

SANTELMANN Paul (1999), « Structuration territoriale de l'appareil de formation continue », *note interne du service prospective de l'AFPA*.

SANTELMANN Paul (2000), « La formation professionnelle continue à l'épreuve de la relation Etat /partenaires sociaux » in *Droit Social*, n°5 mai 2000.

SANTELMANN, Paul (2002), « Formation professionnelle et emplois non qualifiés », in *Droit social* n°4, avril 2002.

- SPENCE M. (1973), « Job Market Signaling », in *The Quarterly Journal of Economics*, août 1973, p. 353-74.
- STANKIEWICZ François, FOUADI Rachid et TRELCAT Marie-Hélène (1993), « L'efficacité des stages de formation. Le cas des demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification. », in *Formation Emploi*, n°41, janvier 1993.
- STANKIEWICZ François (1999), « L'efficacité de la formation délivrée aux chômeurs : l'Etat et la solvabilisation de la formation », in *Revue économique*, vol. 50, n°2, pp 273-299, mars 1999.
- STANKIEWICZ François (2002), « Adaptabilité – Implications sur l'analyse du capital humain », *Communication aux journées AFSE, GATE, Lyon*, 16-17 mai 2002.
- STANKIEWICZ François (2002), « La démarche compétence comme solution à un problème d'incitation », *Séminaire compétences du CEREQ*, Marseille, 18 janvier 2002.
- STEVENS Margaret (1994), « A theoretical model of on-the-job training with imperfect competition », *Oxford Economic Papers*, 46, 537-62.
- STEVENS Margaret (1999), « Should Firms be required to pay for vocational training? », *CEPR Discussion Paper Series*, n°2039.
- WHITE Harisson (1981), « Where do markets come from ? », in *American Journal of Sociology*, 1981, 87(3), 517-547.
- WILLEMS Jean-Pierre (2001), « Trois ruptures historiques pour le droit de la formation ? », in *Pour*, *Revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, Paris.
- ZADUNAYSKI S. (2002), « La Cour des comptes examine la gestion des emplois jeunes et de l'AFPA », *Inffo flash*, n° 584, février 2002.
- ZITTER (DE) Jean-François (2000), « Trois mesures fiscales pour l'avenir de la formation continue », *Les échos*, 18 avril 2000.
- ZITTER (DE) Jean-François (2002) : « Refuser le monopole d'Etat pour la formation professionnelle », *Le Figaro*, 9 mai 2002.

## 5. SITES INTERNET

[www.afpa.fr](http://www.afpa.fr)  
[www.algora.fr](http://www.algora.fr)  
[www.anpe.fr](http://www.anpe.fr)  
[www.centre-inffo.fr](http://www.centre-inffo.fr)  
[www.cereq.fr](http://www.cereq.fr)  
[www.cnam.fr](http://www.cnam.fr)  
[www.cr-basse-normandie.fr](http://www.cr-basse-normandie.fr)  
[www.cr-poitou-charentes.fr](http://www.cr-poitou-charentes.fr)  
[www.dfes.gov.uk/](http://www.dfes.gov.uk/)  
[www.drtefp-paysdelaloire.travail.gouv.fr](http://www.drtefp-paysdelaloire.travail.gouv.fr)  
[www.garf.asso.fr](http://www.garf.asso.fr)  
[www.L-aef.com](http://www.L-aef.com)  
[www.ladocfrancaise.gouv.fr](http://www.ladocfrancaise.gouv.fr)  
[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)  
[www.lsc.gov.uk](http://www.lsc.gov.uk)  
[www.minefi.gouv.fr](http://www.minefi.gouv.fr)  
[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)  
[www.paysdelaloire.fr](http://www.paysdelaloire.fr)  
[www.region-bretagne.fr](http://www.region-bretagne.fr)  
[www.ssda.org.uk/](http://www.ssda.org.uk/)  
[www.travail.gouv.fr](http://www.travail.gouv.fr)  
[www.ufi.com](http://www.ufi.com)  
[www.uni-caen.fr](http://www.uni-caen.fr)

## **6. RÉFÉRENCES JURIDIQUES**

### **6.1. Droit communautaire**

Règlement (CE) n°1260/99 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels.

Directive 92/50/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services.

Directive 2000/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

Décision 63/266/CE du Conseil du 2 avril 1963.

### **6.2. Lois**

Code du travail, Livre IX.

Code de commerce.

Code de l'éducation.

Code général des collectivités territoriales.

Code général des impôts.

Code de la sécurité sociale.

Code de l'action sociale et des familles.

Loi n°71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle dans le cadre de l'éducation permanente.

Loi n°75-1332 du 31 décembre 1975 relative au contrôle du financement des actions de formation professionnelle continue.

Loi n°78-754 du 17 juillet 1978 modifiant certaines dispositions du livre IX du Code du travail relatives à la promotion individuelle, au congé de formation et à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Loi n°82-213 relative aux libertés et aux droits des communes, des départements et des régions.

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.

Loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions.

Loi n°83-1186 du 29 décembre 1983 portant modification des dispositions relatives aux relations financières et au transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Loi n°84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du Code du travail.

Loi n°90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du Code du travail.

Loi n°91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.

Loi n°92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le Code du travail.

Loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 relative à la validation des acquis professionnels pour la formation professionnelle.

Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et la formation professionnelle.

Loi n°95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social.

Loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage.

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 modifiée d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.  
Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.  
Loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001, loi de finances pour 2002.  
Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.  
Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

### **6.3. Décrets**

Décret n° 82-389 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.  
Décret n° 82-390 du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public.  
Décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié relatif à l'organisation administrative et financière des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles.  
Décret n°91-739 du 18 juillet 1991 relatif aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements interconsulaires.  
Décret n°91-1126 du 25 octobre 1991 relatif aux modalités de service des personnels enseignants des premier et second degrés participant aux activités de formation continue organisées par le ministère de l'éducation nationale.  
Décret n° 92-276 du 26 mars 1992 relatif aux groupements d'intérêt public définis dans l'article 19 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 modifiée d'orientation sur l'éducation.  
Décret n° 92-275 du 26 mars 1992 relatif aux groupements d'établissements (GRETA) constitués en application de l'article 19 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 modifiée d'orientation sur l'éducation.  
Décret n° 93-81 du 19 janvier 1993 relatif aux groupements d'intérêt public constitués dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelles  
Décret n° 93-432 du 24 mars 1993 sur la mission de formation continue des adultes du service public de l'éducation.  
Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail  
Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant Code des marchés publics.  
Décret n° 2001-806 du 7 septembre 2001 pris pour l'application de l'article 30 du code des marchés publics et fixant la liste des services relevant des catégories mentionnées par cet article  
Décret n°2002-232 du février 2002 relatif à la mise en œuvre du délai maximum de paiement dans les marchés publics  
Décret n°2002-518 du 16 avril 2002 relatif au contrat de qualification pour les personnes âgées de vingt-six ans et plus.  
Décret n°2002-602 du 25 avril 2002 portant organisation et fonctionnement du Centre national d'enseignement à distance.  
Décret n°2002-615 du 26 avril 2002 pris pour l'application de l'article L 900-1 du code du travail et des articles L335-5 et, relatif au répertoire national des certifications professionnelles  
Décret n°2002-616 du 26 avril 2002 pris en application des articles L 335-6 du Code de l'Education et L 900-1 du code du travail, relatif au répertoire national des certifications professionnelles L 335-6 du code de l'éducation relatif à la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance d'une certification professionnelle  
Décret n° 2002-617 du 26 avril 2002 pris en application des articles L. 335-6 du code de l'éducation et L. 900-1 du code du travail, relatif à la Commission nationale de la certification professionnelle  
Décret n° 2002-634 du 29 avril 2002 portant création du compte épargne-temps dans la fonction publique d'Etat.

Décret 2002-658 du 29 avril relatif au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

#### **6.4. Circulaires et documents administratifs**

Circulaire DGAS/SD1 n°2000-501 du 3 octobre 2000 relative aux dérives sectaires.

Circulaire du 17 décembre 2001, BOEN n° 47 du 20 décembre 2001.

Circulaire du 19 décembre 2001, BOEN n° 1 du 3 janvier 2002.

Circulaire DGEFP n° 2001/22 relative aux formations ouvertes et à distance (FOAD).

Circulaire DGEFP du 16 janvier 2002 relative à la convention Etat, ARF, UNEDIC du 4 décembre 2001

Circulaire DGEFP n°2002/24 du 23 avril 2002 relative à l'organisation aux niveaux national, régional et local du service d'information-conseil en matière de validation des acquis de l'expérience

Circulaire DGEFP n°2002/29 du 2 mai 2002 relative aux premières dispositions d'application de la loi de modernisation sociale et de la loi relative à la démocratie de proximité en matière de décentralisation et de formation professionnelle.

Circulaire DGEFP n°2002/30 du 4 mai 2002 relative à la distinction entre la commande publique et le subventionnement en matière d'insertion et de qualification professionnelles.

Circulaire DGEFP n°2002/31 du 4 mai 2002 relative à la commande publique de services de qualification et d'insertion professionnelles.

Circulaire DGEFP n°2002/32 du 4 mai 2002 relative aux coûts de référence des subventions en matière d'insertion et de qualification professionnelles.

Instruction MINEFI du 28 août 2001 pour l'application du code des marchés publics (décret n° 2001-210 du 7 mars 2001).

#### **6.5. Conventions et accords**

Convention Etat/UNEDIC/Association des régions de France (ARF) du 4 décembre 2001 relative aux relations entre les financeurs de formations des demandeurs d'emploi éligibles au plan d'aide au retour à l'emploi (PARE).

#### **6.6. Jurisprudence , avis et recours.**

Cour de justice des Communautés européennes, 19 mars 1991, *République française contre Commission*.

Cour de justice des Communautés européennes, 22 novembre 2001, *Ferring*.

Tribunal de première instance des Communautés européennes, 27 février 1997, *FFSA et autres c/ Commission*.

Conseil de la Concurrence, avis n°00-A-31 du 12 décembre 2000 relatif à une demande d'avis présentée par la Fédération de la formation professionnelle (FFP).

Recours de la Fédération de la formation professionnelle (FFP) contre les décrets n°2002-616 du 26 avril 2002 et n° 2002-617 du 26 avril 2002.