

## Mise de jeu 1

# Le marché de la formation professionnelle continue à l'épreuve de l'enjeu de la qualité

### 1. Un enjeu : la qualité de l'offre de formation professionnelle

L'enjeu de qualité de l'offre de formation professionnelle continue est un pendant indissociable des réformes actuellement mises en œuvre visant, de manière générale, à une plus grande personnalisation des dispositifs de formation des actifs. L'amélioration de la qualité et de l'information sur l'offre de formation est une nécessité dans le cadre de la mise en œuvre du « Compte Personnel de Formation », et plus largement avec le développement de dispositifs destinés à améliorer l'autonomie des individus dans le choix de leurs parcours et transitions professionnels. C'est aussi un enjeu pour les entreprises et les pouvoirs publics afin qu'ils soient en capacité de construire leur stratégie de formation.

Sur le marché de la formation continue, l'information sur la qualité des formations et des prestataires, mesurée au travers des moyens pédagogiques mis en œuvre, ou d'indicateurs, est déficiente. Les travaux mettent par ailleurs en avant la faiblesse des rendements de la formation, leur hétérogénéité selon les publics et selon le type de formation dispensées<sup>1</sup>. De très nombreux rapports ont souligné les lacunes de la régulation du marché des prestataires de formation en matière de qualité<sup>2</sup>. Tant au niveau des règles et conditions d'exercice d'un organisme de formation qu'au niveau des pratiques de suivi et de contrôle a posteriori, les dispositifs en place sont souvent jugés peu à même de réguler de manière efficace le marché des prestataires de formation afin d'en assurer la qualité. Il existe pourtant de nombreux outils visant à favoriser l'information sur la qualité des prestataires, qu'ils s'agissent de dispositifs de certification, de labels ou encore de normes. Un des objectifs de ce groupe de travail sera d'aboutir à un état des lieux ainsi qu'une classification de ces outils qui puissent faire consensus.

Pour autant, il convient préalablement de replacer cet enjeu de qualité dans le contexte spécifique du marché des prestataires de formation, marqué par sa très forte segmentation.

---

<sup>1</sup> Marc Ferracci, Évaluer la formation professionnelle, *Presses de Sciences Po*, coll. « Sécuriser l'emploi », 2013.

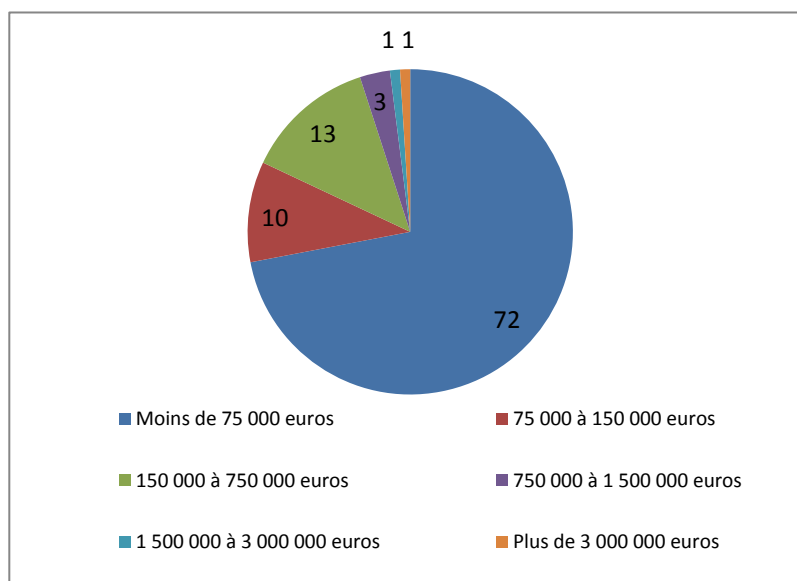
<sup>2</sup> Voir entre autres, *Rapport sur la qualité de l'offre et l'achat de formation*, Documentation française, 2008 ; Urieta Y., *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, CESE, 2011 ; *Rapport d'information sur l'évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle*, Assemblée Nationale, 2014 ; Cahuc P., Ferracci M., Zylberberg A., *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, 2011 ; IGAS, *Les conditions du développement de la qualité et l'impact du CPF sur l'offre de formation*, 2014.

## 2. Un contexte : un marché des prestataires de formation fortement segmenté

### *Un marché à l'activité et au chiffre d'affaire concentrés*

Si un nombre très important de prestataires (près de 59 000 en 2011) opère sur le marché de la formation professionnelle en France, ce marché est fortement concentré autour d'un nombre réduit de prestataires qui captent une part très importante des parts de marché des stagiaires ainsi que des financements. Selon la DARES, 1 % des organismes ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 3 millions d'euros et 44 % du chiffre d'affaires global les organismes dont le chiffre d'affaire n'atteint pas 150 000 euros représentent 82% des prestataires.

***Les organismes de formation selon leur chiffre d'affaires : quelques opérateurs qui captent l'essentiel du marché et de très nombreux petits opérateurs***



Source : DARES (2012)

Les organismes de formation les plus jeunes (moins de 3 ans d'ancienneté) représentent un tiers du marché mais leur part du chiffre d'affaires total est la moins importante. Les organismes existant depuis au moins 11 ans sont aussi nombreux mais pèsent à hauteur de 61% dans le chiffre d'affaires total, en accueillant plus de la moitié des stagiaires en formation. Il semble donc que si un organisme de formation parvient à exercer pendant au moins 10 ans, il bénéficie d'une certaine réputation et/ou d'une expérience qui lui permet de s'imposer sur le marché de la formation.

Le Céreq distingue les organismes pour lesquels la formation demeure une activité majeure sur le plan économique (plus de la moitié du chiffre d'affaires est réalisée dans ce domaine) et ceux pour lesquels il s'agit d'une activité secondaire, respectivement appelés « organismes ayant la formation comme activité principale » (FCAP) et « organismes ayant la formation comme activité secondaire » (FCAS). Au total, ces organismes représentaient 46% de l'offre de formation en 2007.

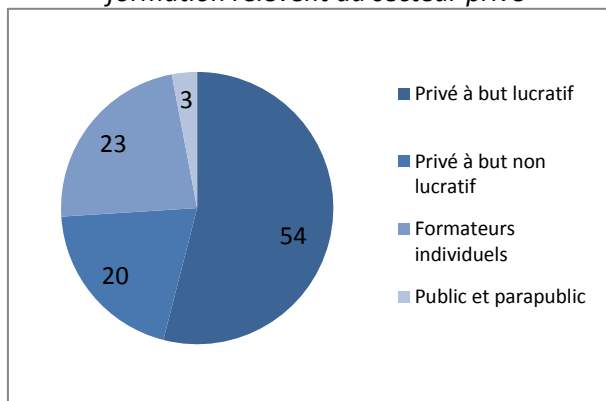
L'étude menée par le Céreq montre que parmi les organismes ayant un chiffre d'affaires en formation supérieur à 150 000 euros en 2006, 46% des prestataires exercent à titre secondaire. Dans cet échantillon, trois types de prestataires ont été identifiés : 36% d'entre eux vendent la formation comme « un produit joint », c'est-à-dire attaché à un produit ou service qu'ils vendent par ailleurs. Dans ce cas la formation vise à ce que le client s'approprie le produit ou service vendu. 18% des prestataires de l'échantillon vendent leur action de formation de façon autonome, mais le service fait partie d'un ensemble d'activités de l'entreprise. Il s'agit le plus souvent de prestations de conseil. Enfin, 46% exercent la formation à titre principal sur le plan économique mais leur code NAF ne s'y rapporte pas, et relève en général du service aux entreprises. Le Céreq souligne donc le décalage entre l'enregistrement statistique de ces prestataires et l'activité réelle de ces d'entreprises, dont l'activité de formation est devenue l'activité majeure voire leur unique activité. Le domaine dans lequel la prestation de formation s'est développée est en lien avec l'activité initiale de l'organisme ; il s'agit souvent d'une prestation nécessitant un savoir spécifique, qui a été acquis dans le cadre de l'activité initiale.

Au-delà, ce marché est caractérisé par des formes variées de segmentation selon des logiques de publics, de financeurs, de certifications ou encore de spécialités (Cereq, 2007).

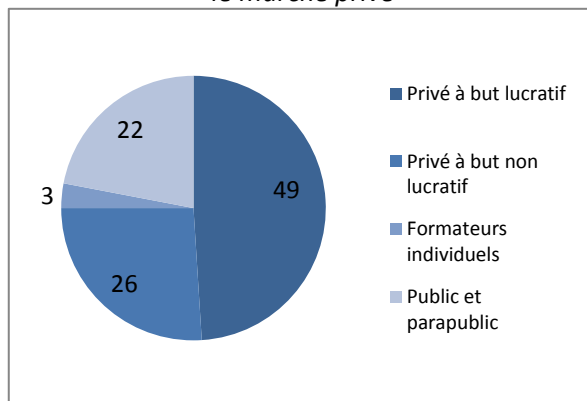
***Le gros du marché dans le secteur privé, des opérateurs publics au nombre très limité mais captant une part substantielle des effectifs et des heures***

Selon la DARES, en 2011, 97 % des organismes de formation relèvent du secteur privé (à but lucratif, non lucratif et formateurs individuels) et réalisent 78 % du chiffre d'affaires pour 86 % du total des stagiaires accueillis. Le secteur public et parapublic des prestataires de formation ne représente ainsi que 3 % des organismes et 14 % des stagiaires.

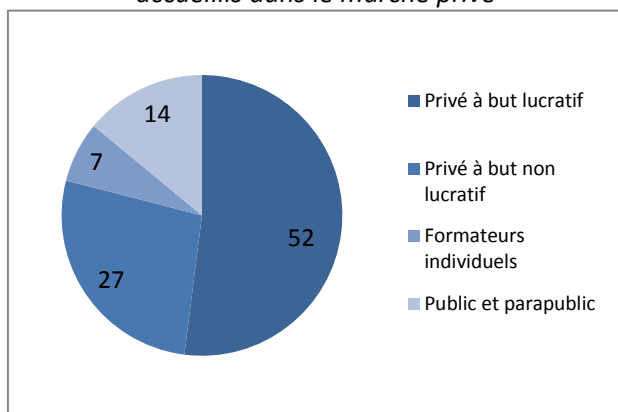
**Type d'organisme** : 97 % des organismes de formation relèvent du secteur privé



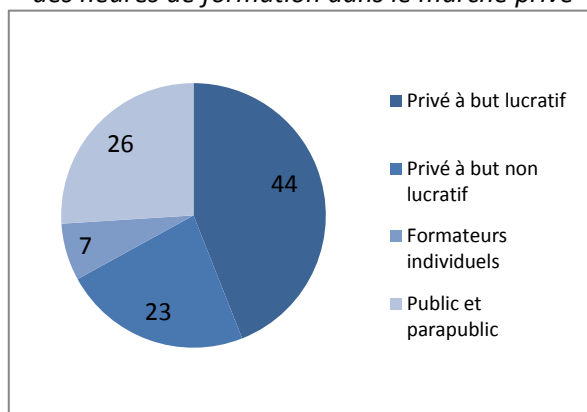
**Chiffre d'affaire** : 78 % du chiffre d'affaires dans le marché privé



**Effectifs de stagiaires : 86 % du total des stagiaires accueillis dans le marché privé**



**Nombre d'heures de formation : 74 % du total des heures de formation dans le marché privé**



Source : DARES (2012)

Les organismes du secteur privé et public répondent à des besoins différents et leur offre est de fait cloisonnée. Cependant, des organismes de type intermédiaire émergent pour satisfaire une demande spécifique dans des secteurs en crise.

*Les marchés des organismes publics et privés semblent cloisonnés*

Selon une note du Céreq<sup>3</sup>, la construction d'une première offre de formation continue s'est développée dans les années 1950 dans le monde des grandes entreprises, soit « en interne », soit « par les directions d'entreprise, des associations patronales par exemple ». Cette offre de formation a pour vocation de « soutenir les stratégies industrielles » au niveau régional, et d'accompagner les salariés en les faisant monter en compétence ou en les adaptant au poste de travail. Une seconde offre de formation s'est développée « autour du monde de l'entreprise », où les organismes délivrent des « formations à la périphérie des métiers des salariés, telles que les langues, l'information, la sécurité ou la maintenance industrielle ». Beaucoup moins ancrés que les précédents au sein d'une entreprise spécifique, ces prestataires se placent sur un marché plus compétitif où les clients restent à fidéliser. Dès lors, les démarches qualité telles que le label OPQF ou les normes ISO peuvent représenter un enjeu plus important pour les prestataires. Ce segment de l'offre se caractérise également par le développement de « services périphériques à l'action de formation : conseil en formation, analyse des postes de travail, auto-évaluation et positionnement des apprenants, vérification des acquis à six mois... ».

D'autre part, la majorité des organismes inclus dans les dispositifs publics sont associatifs et publics, et sont financés par le biais d'appels d'offres ou de subvention passés par Pôle Emploi ou les Régions. Leur mission commune « d'insérer et réinsérer dans l'emploi » s'inscrit cependant dans des logiques territoriales variables : l'implantation au niveau national permet de mutualiser des ressources sur des métiers spécifiques, tandis que les organismes d'échelon municipal ou régional ne se concentrent pas sur des professions particulières. Ces prestataires sont souvent amenés à se regrouper pour « prendre en charge des plateformes formation » pour les Régions par exemple : la note du Céreq souligne la difficulté d'adhérer à ces réseaux, notamment à cause de la nécessité d'être « coopté » avant de faire partie du réseau.

<sup>3</sup> Séchaud et Pottier (2007), « La formation continue : un marché segmenté dans lequel se construisent des ponts », Bref n°247

*Mais des organismes intermédiaires mêlant missions professionnelles et sociales se développent en parallèle*

Dans les milieux dits « en crise », des organismes intermédiaires se créent afin de répondre à la demande conjointe des entreprises et des organismes publics. En effet, dans certains secteurs comme le textile, où les emplois ouvriers ne sont pas toujours pourvus, les organismes privés et publics peuvent présenter un même intérêt pour des dispositifs de formation visant à l'insertion, la reconversion ou la montée en compétence par l'obtention de certifications. Ces organismes « hybrides » répondent également à une demande dans le secteur du travail temporaire, où les entreprises peuvent chercher à « fidéliser une partie de la main-d'œuvre, la plus qualifiée (...) et qui peut acquérir une qualification au sein des entreprises »<sup>4</sup>. Globalement, ces prestataires de type intermédiaire répondent à une demande spécifique, celle de la mise en adéquation d'une demande de travail relativement peu qualifiée des entreprises avec une offre de travail constituée par des individus mal insérés sur le marché du travail. Les formateurs de ce segment du marché se caractérisent par une certaine polyvalence dans leur travail, qui se déplace de la formation vers l'accompagnement vers l'emploi par exemple. Le public hétérogène, constitué de demandeurs d'emploi et de salariés, conduit également les prestataires à présenter une offre assez diversifiée.

***Les entreprises et les pouvoirs publics principaux contributeurs, des choix de prestataires très segmentés en fonction des financeurs***

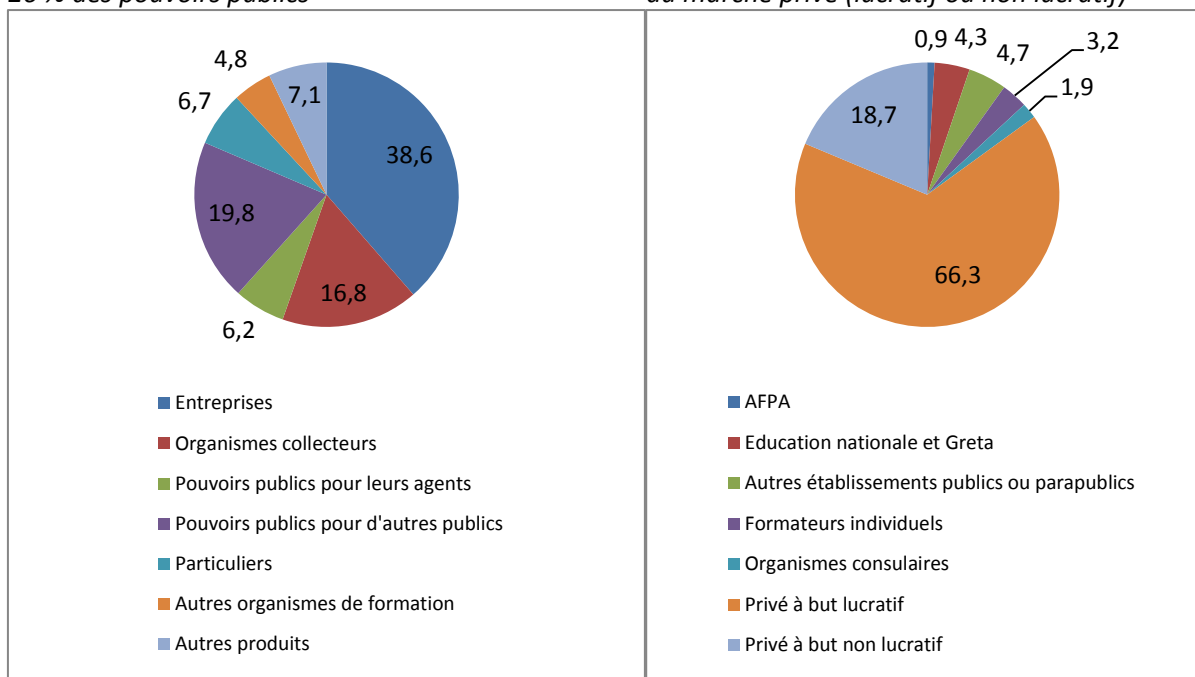
Au niveau de la part du financement des organismes de formation, les entreprises contribuent à hauteur de 38,6 % du chiffre d'affaires des organismes de formation, contre 17% par les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA). Les administrations publiques sont le deuxième financeur le plus important. Pour autant, il est possible d'identifier des circuits de financement : Les entreprises s'adressent très rarement à des prestataires publics ou parapublics ; les prestataires auxquelles elles ont recours sont majoritairement privés. En revanche, les financements se dirigent plus souvent vers le privé non lucratif lorsqu'ils transitent par les OPCA. Pour former ses propres agents l'administration publique fait appel aux établissements publics ou parapublics dans près de 60% des cas. En revanche, elle fait plus souvent appel au secteur privé non lucratif que lucratif lorsqu'il s'agit de publics autres que ses propres agents.



<sup>4</sup> La note prend l'exemple des « contrats d'insertion professionnelle intérimaire » (CIPI), dont les bénéficiaires sont souvent initialement des travailleurs temporaires.

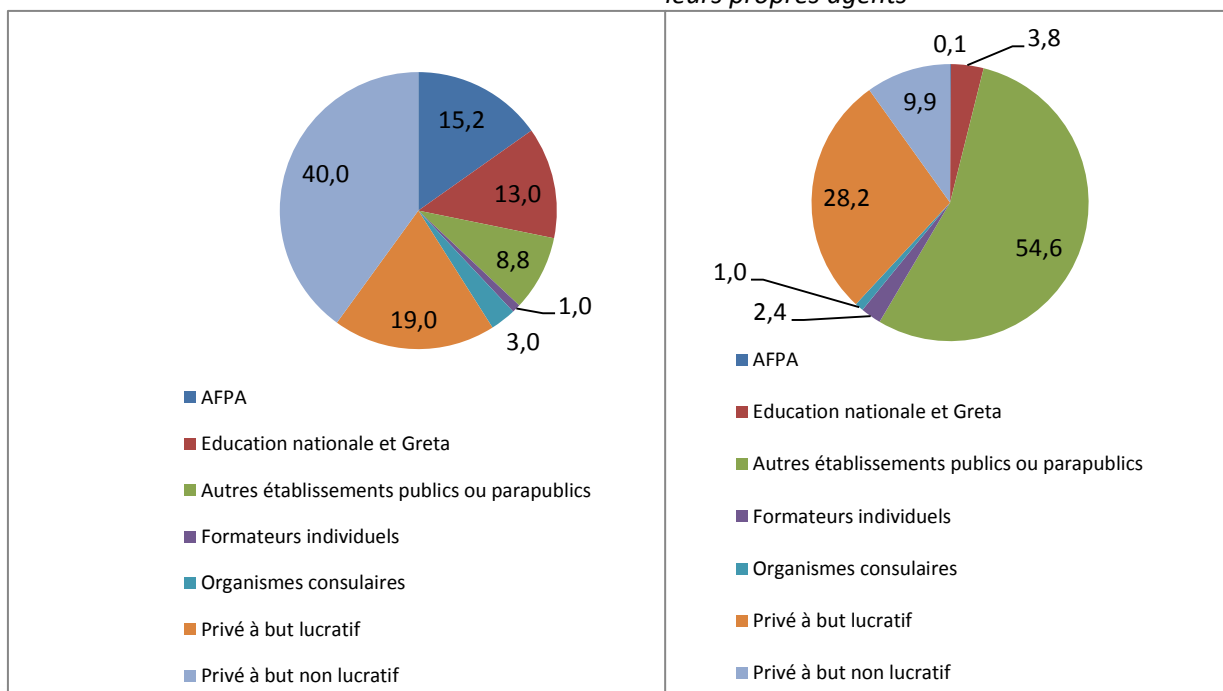
**Les financeurs des organismes : 38,6 % du chiffre d'affaires des organismes provient des entreprises, 26 % des pouvoirs publics**

**Répartition des financements par types de prestataires : les entreprises s'adressent à 85% au marché privé (lucratif ou non lucratif)**



**Les pouvoirs publics forment majoritairement ses agents dans les établissements publics**

**mais s'orientent à hauteur de 60 % vers des organismes privés pour les publics autres que leurs propres agents**

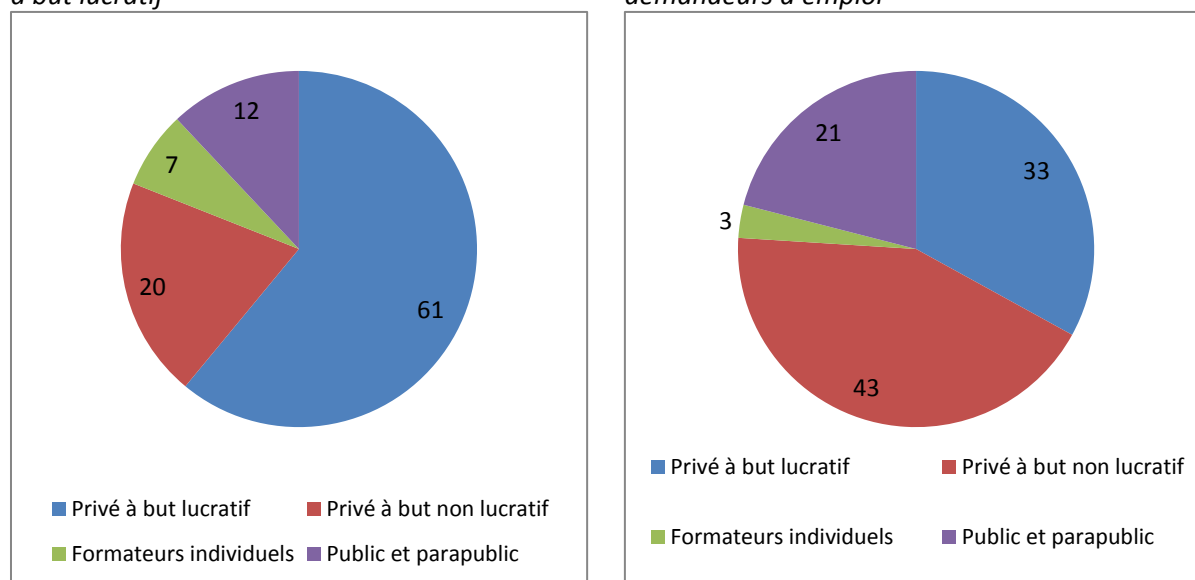


**Une segmentation très forte en fonction des publics : les salariés se forment principalement auprès des organismes privés, la répartition est plus équilibrée pour les demandeurs d'emploi**

Pour 61% des salariés, la formation est délivrée par un prestataire du secteur privé à but lucratif, c'est d'ailleurs auprès de ce public que ce segment du marché pourvoie principalement son offre. Les salariés se forment également dans le secteur privé à but non lucratif, bien qu'ils y aient moins recours que les demandeurs d'emploi ou les particuliers (20% contre 27% en moyenne). Les salariés s'adressent dans une moindre mesure auprès des organismes publics et parapublics ou des prestataires individuels. Plus des trois-quarts des formations se concentrent sur cinq domaines de spécialités : services aux personnes, échanges et gestion, services à la collectivité, communication et information, lettres et arts.

Les demandeurs d'emploi représentent 12% des stagiaires de la formation professionnelle en 2011, et restent ainsi minoritaires face aux stagiaires salariés. Si leur part dans la dépense totale en formation professionnelle reste faible, on observe cependant une hausse du taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation. En 2012, 680 000 entrées en formation ont été enregistrées parmi les demandeurs d'emploi, ce qui représente une hausse de 6% par rapport à 2011. La hausse est d'autant plus importante pour les personnes âgées d'au moins 45 ans (hausse de 10%) : il s'agit d'une tendance marquée depuis 2005, puisque le nombre de formations suivies par ce public a crû de 60% sur la période 2005-2012. Ce phénomène est notamment dû à la hausse importante du nombre de demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans sur la même période (hausse de 46% contre 15% pour les autres demandeurs d'emploi). En réalité, la probabilité des plus de 45 ans de débiter une formation dans l'année 2012 est trois fois inférieure à celle des moins de 26 ans. Au total, les personnes en recherche d'emploi ayant débuté une formation en 2012 en France métropolitaine représentent 9,5% des individus qui ont connu au moins une période de chômage dans l'année.

*61 % des salariés se forment dans le secteur privé à but lucratif Une répartition plus équilibrée pour les demandeurs d'emploi*



Source : DARES, 2012

En 2012, le principal financeur des coûts pédagogiques de la formation des demandeurs d'emploi est la Région (53% des stages). Les autres acteurs principaux sont l'Etat, Pôle Emploi, et dans une moindre mesure les OPCA (notamment pour les contrats de sécurisation professionnelle). Au cours des dernières années la part des financements de Pôle Emploi s'est accrue au détriment de celle des Régions et de l'Etat. De plus 4% des stages suivis par des demandeurs d'emploi ont été autofinancés en 2012. La même année, 91% des stagiaires de la formation professionnelle en recherche d'emploi étaient rémunérés. La majorité ont bénéficié d'allocations chômage (ou d'un complément en cas d'interruption des allocations pendant la formation), 35% ont perçu une rémunération du régime public de stage par la Région ou l'Etat.

Les demandeurs d'emploi se forment principalement dans le secteur privé, mais la répartition entre le privé à but lucratif ou non est plus équilibrée que pour les salariés : 33% des demandeurs d'emploi se forment dans le premier type d'organisme et 43% dans le second. Ils se forment plus souvent dans les organismes publics et para publics qu'en moyenne (21 contre 14%).

### ***Des objectifs et des durées de formation qui varient sensiblement selon les financeurs***

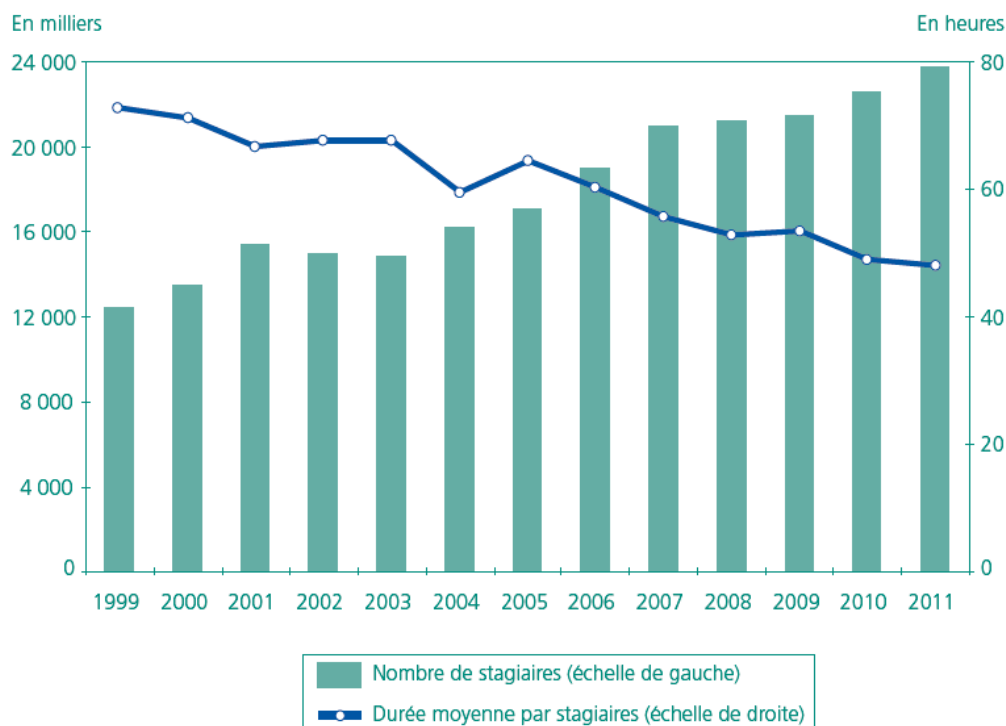
Les objectifs des formations varient sensiblement selon les financeurs : en 2012, deux tiers des formations financées par les Régions sont « pré-qualifiantes, qualifiantes ou professionnalisantes » (DARES Analyses, 2014). Parmi elles, plus de 80 % mènent à un diplôme, titre professionnel ou certificat de qualification professionnelle. Les autres formations financées par les Régions visent d'une part à définir un projet professionnel et à la réinsertion des individus, et d'autre part à acquérir des savoirs de base. Globalement, les financements régionaux s'adressent principalement aux jeunes: en 2012, 53% du financement des Régions concernaient les moins de 26 ans. Jusqu'à la réforme du 5 mars 2014, l'Etat focalisait son action sur les actions de lutte contre l'illettrisme, et sur la formation de publics dits « spécifiques » tels que les travailleurs handicapés ou les détenus. La Région est désormais compétente vis-à-vis de tous les publics.

D'autre part, les stages financés par Pôle Emploi s'inscrivent dans une perspective plus courte de retour à l'emploi. Ils recouvrent quatre types de formation : premièrement les actions de formation conventionnées (AFC), les plus nombreuses, visent à répondre aux besoins de qualification identifiés localement ou se concentrent sur des métiers en tension sur le marché du travail. Les actions de formation préalables à l'emploi (AFPR) et les préparations opérationnelles à l'emploi (POE) permettent de former le stagiaire pour une offre d'emploi identifiée : grâce au financement de Pôle Emploi l'employeur concerné forme une ou plusieurs personnes, puis elle recrute en CDD dans le premier cas, ou pour une durée plus importante dans le second. Enfin, les aides individuelles à la formation (AIF) permettent de financer des stages qui ne sont pas inclus dans les programmes achetés par appel d'offre.

Concernant les durées de formation, de manière générale, celles-ci diminuent en moyenne dans un contexte de progression de l'accès à la formation des salariés.



**Durée moyenne de formation et nombre de stagiaires : en 2011, une formation dure 48h en moyenne**



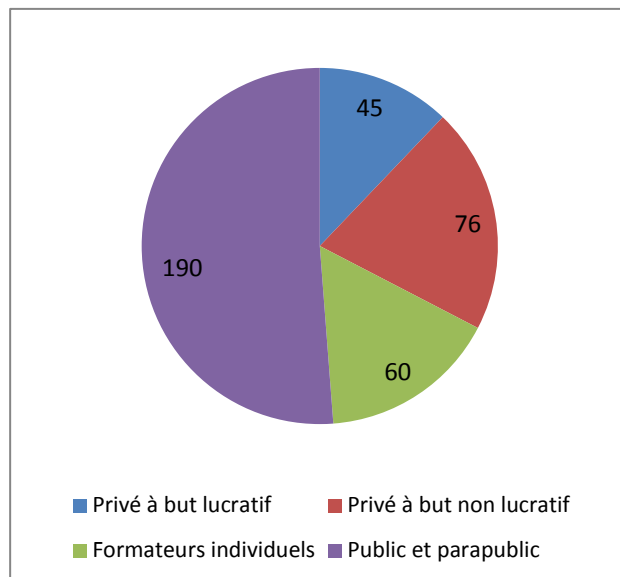
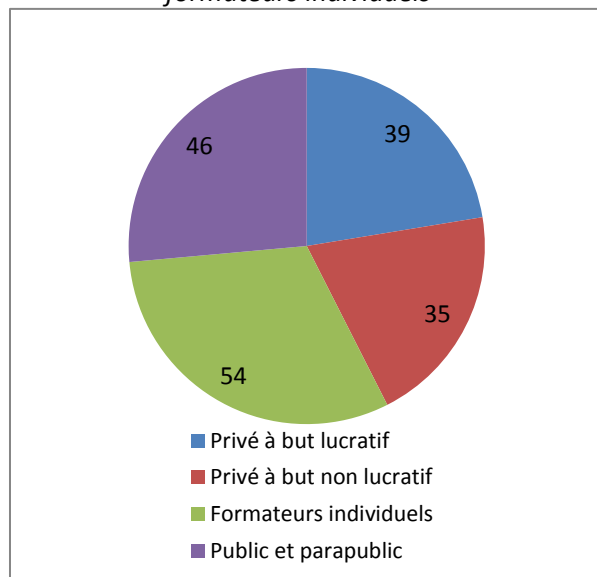
Source : DARES

Mais les durées moyennes diffèrent fortement selon les publics concernés et le type de prestataires de formation. Les durées de formation sont en effet sensiblement plus longues pour les demandeurs d'emploi et, de manière générale, les organismes publics et parapublics offrent de formations elles aussi plus longues en moyenne. La durée moyenne de formation des demandeurs d'emploi s'établit en 2011 à 89 heures contre 40 heures pour les salariés. Les durées diffèrent par ailleurs en fonction du type de prestataire.

### Durée moyenne des formations selon les publics et le statut des prestataires en 2011

Des durées de formation plus importantes auprès des prestataires publics et des formateurs individuels

Des formations sensiblement plus longues pour les demandeurs d'emploi dans le secteur public



### Des segmentations qui se traduisent par des cloisonnements d'offre

Une étude du Céreq (2003)<sup>5</sup> distingue trois « pôles de compétences » en analysant l'offre de formation : les pôles ciblant des publics liés à des types de financement, les pôles visant une certification et ceux qui visent un contenu de formation. Ils représentent respectivement 20%, 15% et 56% du chiffre d'affaire du marché de la formation continue, si l'on considère uniquement les organismes dont le chiffre d'affaire est supérieur à 150 000 euros<sup>6</sup>.

#### Les pôles liés à des financements particuliers, publics ou employeur

Premièrement, la plus grande partie des organismes qui s'inscrivent dans une logique de publics s'adresse à des demandeurs d'emploi ; ils représentaient 14% du chiffre d'affaire total de la formation continue en 1999. Ils sont majoritairement financés par les pouvoirs publics et s'implantent plus fréquemment au niveau local. Les formations relevant de ce champ forment plus souvent que la moyenne à des titres homologués ou à des diplômes d'Etat et proposent un service d'accompagnement durant la formation. Le plus souvent les prestataires exercent dans le domaine de la formation à titre principal, et relèvent du secteur associatif en majorité, où la majorité des formations ne sont pas diplômantes, et du secteur public. Parmi les prestataires publics, l'AFPA est largement représenté et prépare principalement à des titres homologués.

<sup>5</sup> Vero et Rousset, « La structuration de l'offre de formation », Notes Formation Emploi n°4, novembre 2003

<sup>6</sup> L'ensemble de ces prestataires concentre 85% du chiffre d'affaire total du marché, et 77% des heures stagiaires (Baudequin, 2002).

Deuxièmement, les prestataires de formation continue qui s'adressent spécifiquement aux salariés sont majoritairement financés par des employeurs ; ils représentent 6% du chiffre d'affaire du marché de la formation continue. Les formations dispensées se caractérisent par des modalités particulières de réalisation : des formations en entreprise ou en situation de travail sont délivrées aux salariés tandis que les titulaires de contrats de qualification suivent des formations en alternance. Les prestataires de ce pôle exercent le plus souvent dans le domaine du conseil à titre principal et relèvent du secteur à but lucratif.

### *La logique de certification, des formations diplômantes aux Certificats de Qualifications Professionnelles (CQP)*

Les prestataires exerçant dans une logique de certification délivrent premièrement des formations diplômantes ; ils constituent 6% du produit généré sur le marché de la formation continue et ils délivrent principalement des formations menant à des diplômes d'Etat ou à des titres homologués, plus souvent dans le domaine des services à la personne et à la collectivité. Les organismes du secteur public sont les prestataires majoritaires de ce pôle : parmi eux, l'AFPA dégage plus de la moitié du chiffre d'affaire, suivis par les GRETA et le CNAM. Le pôle « Formation diplômante » inclut également des organismes relevant du secteur privé, qui accueillent uniquement des salariés et préparent à des diplômes du niveau V au niveau III. Enfin, les prestataires du secteur associatif forment exclusivement à des diplômes d'Etat.

Une part très modeste du chiffre d'affaire total de la formation continue (quasiment 3%) est constituée par les prestataires préparant des salariés à des titres homologués. Plus des trois-quarts des organismes exercent dans ce domaine à titre principal, notamment parce que l'AFPA recouvre 85% du chiffre d'affaire de ce pôle. Le secteur associatif est également présent, et s'adresse à des salariés d'encadrement, en alternance ou en contrat de qualification. Enfin, le secteur privé lucratif prépare principalement des salariés à des titres de niveaux I et II, dans le domaine de la gestion, finance ou du marketing.

Enfin, 6% du marché est constitué par des prestataires préparant à l'obtention de CQP ou d'habilitations professionnelles. Plus de la moitié des formations dispensées relèvent du niveau III, en général dans le domaine tertiaire administratif. Elles sont le plus souvent destinées aux salariés. Plus de la moitié du chiffre d'affaire de ce pôle est réalisé par des associations du secteur entreprise, le reste est dégagé par le secteur associatif et privé lucratif.

### *La moitié des prestataires s'inscrit dans une « logique de contenu », en grande partie dans le domaine tertiaire administratif*

Parmi les prestataires s'inscrivant dans une « logique de contenu », le pôle de compétence « Services aux personnes et à la collectivité » représente moins de 5% du chiffre d'affaire total sur le marché de la formation continue. Il regroupe des formations en santé, de travail social ou d'accueil d'hôtellerie tourisme pour ce qui concerne les « services à la personne », et des spécialités liées au nettoyage et à la sécurité lorsque les formations portent sur les « services à la collectivité ». Les programmes de formation de ce pôle mènent plus souvent à une certification qu'en moyenne, et bénéficient plutôt de financements publics. Les organismes qui délivrent ces formations déclarent sont le plus souvent des associations, suivis par le secteur privé lucratif et le secteur public.



Plus d'un tiers de l'offre totale de formation est couvert par le pôle « Tertiaire administratif ». Les formations concernées relèvent du domaine de la gestion, du commerce, de la vente ou de l'informatique. Les organismes de ce pôle proposent généralement des services en amont, notamment le conseil en ingénierie de formation. Le secteur privé lucratif représente la part la plus importante du chiffre d'affaires<sup>7</sup> (43%), suivi par le secteur entreprise et le secteur associatif. Quelle que soit la catégorie de l'organisme, les demandeurs d'emploi font rarement partie du public de ces formations. Ces dernières mènent rarement à un diplôme, à l'exception des associations d'éducation populaire, pour lesquelles la majorité de l'offre vient de formations qui préparent à des diplômes d'Etat.

Certains organismes se concentrent également sur le domaine tertiaire administratif mais se distinguent du pôle précédent par un service d'accompagnement en aval de la formation pour chacun des organismes, notamment pour le suivi des stagiaires et l'évaluation des acquis de la formation en situation professionnelle. Ils représentent 5% du produit de la formation continue. Les organismes de ce pôle exercent plus souvent qu'en moyenne au niveau national, en revanche elles ne préparent pas à des diplômes et ne sont jamais financées par des fonds publics. Le secteur entreprise, dont les associations liées aux branches professionnelles en particulier, représentent 41% de l'offre de ce pôle. Puis, les organismes du secteur privé lucratif et associatif représentent environ chacun un quart du marché de ce pôle.

Les formations du pôle « Spécialités industrielles » représentent 10% de l'offre de formation totale, et concernent principalement le domaine des « technologies de commande des transformations industrielles »<sup>8</sup>, de l'électricité et de l'électronique. Les organismes de ce pôle se caractérisent par le peu de demandeurs d'emploi parmi leur public, ce qui est lié à la part de financement employeur trois fois supérieure à la moyenne. Trois types de prestataires se partagent une part égale du chiffre d'affaire réalisé sur ce pôle : les organismes du secteur privé lucratif et du secteur entreprise, dont les formations mènent assez peu à un diplôme, à l'inverse des prestataires publics tels que l'AFPA.

Enfin, les prestataires qui délivrent principalement des « formations disciplinaires générales » cumulent 6% du produit généré sur le marché de la formation. Ils forment principalement dans des domaines généraux, majoritairement en langues étrangères. Ces formations préparent moins souvent qu'en moyenne à des certifications. Le secteur privé lucratif représente plus de la moitié des organismes du pôle : ces derniers délivrent principalement des formations en langues étrangères et s'adressent en général à des salariés financés par leurs employeurs.



<sup>7</sup> Les organismes du secteur privé lucratif exercent majoritairement dans l'informatique à titre principal

<sup>8</sup> Il s'agit des technologies industrielles de robotique ou d'informatique

### 3. État des lieux des pratiques de contrôle et des mécanismes de prise en compte de la qualité

#### ***Le contrôle des organismes de formation, initialement uniquement administratif, s'oriente sur la qualité des formations délivrées***

*Un contrôle administratif et financier qui s'effectue au niveau régional et national...*

Par l'intermédiaire des services régionaux de contrôle de la DIRECCTE<sup>9</sup>, l'Etat instruit les déclarations d'activité des prestataires de formation professionnelle déposées par les organismes de formation dès qu'ils concluent une première convention de formation professionnelle ou un premier contrat de formation professionnelle à titre individuel<sup>10</sup>. D'autre part, toute personne physique ou morale qui exerce une prestation de formation professionnelle continue doit fournir un bilan pédagogique et financier chaque année à la DIRECCTE. Ce document renseigne l'identité de l'organisme, la provenance de ses ressources et de ses charges et son activité pédagogique<sup>11</sup>.

Le Service Régional de contrôle exerce également un contrôle administratif et financier sur les organismes en vérifiant si les activités menées respectent certaines obligations, sous peine de sanctions. Les obligations mentionnées concernent la « déclaration d'activité, les titres et qualités des personnels, l'information des stagiaires, le règlement intérieur, les conventions et contrats de formation, le bilan pédagogique et financier, les obligations comptables », etc. Le non-respect de ces critères peut conduire jusqu'à l'annulation de la déclaration d'activité par le préfet de région.

Au niveau national, la « mission d'organisation des contrôles » constitue l'échelon central du contrôle des organismes de formation ; ce dernier relève de la DGEFP. La mission « définit les orientations du contrôle de la formation professionnelle<sup>12</sup> », elle anime les services régionaux de contrôle (SRC). Elle est aussi chargée du contrôle de certains organismes importants au niveau national. Cet organe de la DGEFP contrôlait ainsi 85% des fonds collectés au titre de la formation professionnelle en 2011<sup>13</sup>.

*... mais qui manque de marges de manœuvre*

Les organismes de formation sont contrôlés par l'Etat à un double niveau, cependant ce suivi concerne en réalité un champ qui dépasse celui des prestataires de formation. Comme le souligne un rapport de la Cour des Comptes en 2012, le contrôle administratif et financier de l'Etat sur la formation professionnelle recouvre un « champ (...) considérable », puisque ce dernier contrôle également les OPCA et OCTA, les dépenses des employeurs en formation professionnelle ou encore les réseaux d'accueil et d'information. Le rapport souligne le volume financier considérable de 30

<sup>9</sup> Voir Dirrecte Ile-de-France (2010) « Les organismes de formation professionnelle : « Création, fonctionnement, droit du travail, obligations et sanctions ».

<sup>10</sup> Il s'agit d'un contrat établi avec une personne physique lorsqu'elle souhaite entreprendre une formation à titre individuel à ses frais.

<sup>11</sup> Cette dernière partie couvre la spécialité de la formation dispensée, le nombre et le type de stagiaires accueillis, etc.

<sup>12</sup> DGEFP « Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – Missions et métiers », mars 2010

<sup>13</sup> Rapport de la Cour des Comptes, 2012



milliards d'euros géré par cette activité de contrôle ainsi que le manque de moyens mis en œuvre pour la mener à bien. Les « moyens du service de contrôle de la formation professionnelle » n'ont évolué de pair avec la hausse de 70% des masses financières à contrôler en dix ans. Ainsi, un agent contrôlait en moyenne 130 millions d'euros en 2000 ; il gérait 185 millions d'euros dix ans plus tard. La Cour des Comptes montre déplore également dans son rapport que la « mission d'organisation des contrôles ne dispose pas d'une autorité suffisante sur les échelons régionaux », dans la mesure où elle ne peut pas « décider du programme des contrôles conduits au niveau régional ni de leur organisation ».

Le rapport Dubié-Morange<sup>14</sup> a également montré les faiblesses du contrôle de la formation continue effectué par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV). Cet organe créé par la loi sur la formation professionnelle et le dialogue social du 4 mai 2004 avait notamment pour vocation d'évaluer les politiques de formation et de « clarifier les financements dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage ». Le rapport soulignait cependant le peu de moyens alloués à cet organe, d'où un rôle restreint à de « l'accompagnement pédagogique » plutôt que de l'évaluation. En effet, en 2013 ce dernier n'est pas parvenu à « livrer les différents rapports et bilans prévus par la loi (...) ni à entreprendre une évaluation nationale de la mise en œuvre des contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP) »

#### *Une nouvelle orientation : le décret d'application de la loi du 5 mars 2014*

Le Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (CNEFOP), a succédé au CNFPTLV suite à la loi du 5 mars 2014. Il réunit l'Etat, représenté par 12 ministères dont celui de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, ou celui de l'Education Nationale, les régions, partenaires sociaux et les principaux opérateurs. Le Conseil constitue un « point national de référence qualité dans l'enseignement et la formation pour la France auprès de l'Union européenne<sup>15</sup> ». Dans ce cadre, le récent projet de décret prévoit notamment que le CNEFOP « favorise l'amélioration et la promotion des démarches de certification qualité » en se basant sur le rapport qu'il est supposé élaborer avec les financeurs, « faisant la synthèse des démarches de qualité menées dans le champ de la formation professionnelle ». Il est également prévu que le Conseil constitue une liste des « certifications ou labels dont les exigences sont conformes » aux sept critères de qualité définis dans le projet de décret qui porte sur la qualité de l'offre de formation.

Ce projet de décret fait suite à la loi du 5 mars 2014, qui attribue aux organismes financeurs de formation une mission de contrôle de « la capacité du prestataire de formation (...) à dispenser une formation de qualité ». Le décret « relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue et portant mise en cohérence de dispositions relatives aux Opca »<sup>16</sup> fixe sept critères que les financeurs de formation doivent prendre en compte pour vérifier la qualité d'une action de formation tels que « la cohérence des moyens pédagogiques (...) mobilisés par le prestataire » ou « la qualité du parcours professionnel ou des titres (...) des personnels en charge de la réalisation des



<sup>14</sup> Rapport Dubié-Morange, janvier 2014, sur « l'évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de la formation professionnelle »

<sup>15</sup> Art. R. 6123-1-3 du Décret n° 2014-965 du 22 août 2014 relatif aux missions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

<sup>16</sup> Soumis pour avis au CNEFOP le 10 février 2015

actions ». La liste a récemment été modifiée pour ajouter le critère de « prise en compte des appréciations des bénéficiaires sur les formations suivies »<sup>17</sup>.

Plus globalement, les financeurs de formation, qui incluent non seulement les OPCA mais aussi les Fongecif, Opacif, les régions, l'Etat, Pôle Emploi et l'Agefiph, voient leur mission de contrôle de la qualité de formation élargie. Ils doivent premièrement s'assurer de la « cohérence du prix des prestations qu'ils achètent au regard de l'analyse de leurs besoins, de l'ingénierie pédagogique déployée par le prestataire, de l'innovation des moyens mobilisés », etc. Le projet de décret mentionne deuxièmement « une liste de référence » que les financeurs devront élaborer, qui rassemble « les prestataires de formation dont ils se sont assurés de la capacité à mettre en œuvre des actions de qualité, soit dans le cadre de leurs procédures internes d'évaluation, soit par la reconnaissance d'une certification ou label ». Ensuite, les organismes financeurs seront tenus de mettre à disposition des entreprises et des personnes bénéficiaires de formation, ainsi que des prestataires de formation, « des informations relatives aux outils, méthodologies et indicateurs permettant de faciliter l'appréciation de la qualité des formations dispensées ». Dans la même optique de professionnalisation de l'achat de formation, les organismes financeurs seront tenus de « coordonner leurs achats de formation ».

Enfin, conformément à la recommandation de l'IGAS<sup>18</sup>, la mission de contrôle des OPCA est renforcée : « en cas d'anomalies constatées », ces derniers pourront « solliciter auprès des entreprises et des prestataires de formation tous documents qui justifient de la réalité des actions de formation qu'ils financent ». Si le document demandé n'est pas présenté, ou en cas de « non-respect des dispositions légales, règlementaires et conventionnelles », l'OPCA pourra refuser la prise en charge de l'action de formation.

Cette volonté de renforcer le rôle des OPCA est annoncée dès 2008, lorsque le rapport Duda sur « la qualité de l'offre et l'achat de formation » recommandait notamment aux OPCA de fournir une aide à la recherche de prestataires adaptés et de faciliter leur évaluation. L'ANI du 9 janvier 2009 attribuait ainsi aux OPCA l'obligation de « veiller au respect des critères de qualité et notamment labellisation des organismes ». La même année, le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) est chargé de « promouvoir des normes de qualité ». Il établit ainsi la « Charte des bonnes pratiques pour les organismes collecteurs paritaires agréés et les entreprises », dont l'application est une des conditions de l'agrément des OPCA et des OPACIF<sup>19</sup>. La Charte vise à mieux adapter les actions de formation aux besoins des entreprises, notamment les petites et moyennes, à améliorer la transparence du fonctionnement des organismes paritaires collecteurs ainsi que la qualité de l'offre de formation. Enfin, les critères mentionnés sont inspirés des propositions du groupe de travail « Capital humain et formation professionnelle, investissements pour la compétitivité » initié par Emmanuelle Wargon et animé par la FFP. Les quatre critères généraux proposés, du « respect des obligations légales et règlementaires », à la « capacité à concevoir et mettre en œuvre une action de formation adaptée aux besoins du stagiaire et au contexte » sont déclinés en critères objectifs d'évaluation. Ainsi, la « capacité de suivi pédagogique et administratif »



<sup>17</sup> Dépêche AEF du 6 février 2015

<sup>18</sup> Dans son rapport de novembre 2014, l'IGAS recommande de permettre aux OPCA de « s'assurer en toutes circonstances du respect par le prestataire de ses obligations ».

<sup>19</sup> Organismes Paritaires Collecteurs Agréés pour le financement du Congé Individuel de Formation

est reconnue lorsque le prestataire met en œuvre le « développement d'un processus d'amélioration continue » par exemple. Une « inscription dans une démarche qualité (norme ou label) » peut par exemple appuyer une telle démarche.

#### *Les recommandations de l'IGAS vont plus loin pour renforcer le contrôle de la qualité*

Dans son rapport publié en novembre 2014 sur le contrôle des OPCA, l'IGAS souligne que le rôle des OPCA s'est transformé ; de financeurs de formation ils doivent désormais « définir les besoins, sélectionner les organismes pertinents », fonctions auparavant assurées par leur adhérents.

L'IGAS souligne dans son rapport que la gestion de la qualité de la formation peut passer par la « pratique de l'achat direct d'actions collectives ensuite proposées aux entreprises ». Ce procédé présente l'avantage de centraliser le contrôle de la qualité des organismes et du respect des « règles et conditions de prise en charge financière des actions financées ». Cette pratique est encore peu développée, puisque les charges de formation qui sont le résultat d'achats directs représentent « 2% du total de la masse des fonds décaissés annuellement par les OPCA ». Une politique d'agrément serait quant à elle une stratégie efficace en matière d'offre de formation selon 80% des OPCA : si l'IGAS reconnaît la difficulté liée à la mise en œuvre d'un tel système, il n'en reste pas moins que référencer les organismes reconnus de qualité permettrait de rationaliser de façon efficace l'offre de formation. Une pratique déjà mise en œuvre consiste à « référencer certains organismes de formation qui s'engagent par avance à respecter des règles définies dans une charte ou une convention ». En contrepartie, l'OPCA peut développer des actions de promotion des organismes ou simplifier certaines procédures administratives<sup>20</sup>.

Le rapport recommande également de donner plus de moyens règlementaires aux Opca, leur permettant par exemple « d'étendre à toutes les formations délivrées par un organisme les mesures de suspension de paiement motivées par un soupçon d'irrégularité dans l'une d'elle ». Il faudrait également selon l'IGAS permettre à un Opca de refuser la prise en charge d'une action de formation si des « litiges antérieurs » l'ont opposé à l'organisme concerné.

Enfin, si le projet de décret prévoit déjà que les financeurs de formation coordonnent leurs achats de formation, l'IGAS recommande la mise en place d'un « dispositif de coopération inter-Opca en matière de contrôle (...) avec pour objectifs un partage d'informations sur les risques constatés et une mutualisation des moyens de contrôle sur site ».

#### ***D'autres logiques sont mises en œuvre pour s'assurer de la qualité des formations dispensées***

##### *La certification par un tiers privé a été portée par des organismes privés et publics*

La certification<sup>21</sup> est une « procédure par laquelle une tierce partie donne une assurance écrite qu'un produit, système qualité, service est conforme aux exigences spécifiées »<sup>22</sup>. Elle est rendue possible par des normes homologuées, ayant reçu sanction officielle des pouvoirs publics. Parmi les

<sup>20</sup> La subrogation des paiements peut par exemple être facilitée ; ce processus conduit l'OPCA à régler directement l'organisme de formation plutôt que l'entreprise n'avance les frais du stage.

<sup>21</sup>Journal officiel du 4 juin 1994, Loi n° 94-442 du 3 juin 1994. Art. L. 115-27 : Constitue une certification de produit ou de service soumise aux dispositions de la présente section l'activité par laquelle un organisme, distinct du fabricant, de l'importateur, du vendeur ou du prestataire, atteste, à la demande de celui-ci effectuée à des fins commerciales, qu'un produit ou un service est conforme à des caractéristiques décrites dans un référentiel et faisant l'objet de contrôles »

<sup>22</sup>Rapport Centre Inffo, « La qualité en formation : labels, normes, certification des organismes de formation »



principaux organismes certificateurs, l'Association Française pour l'Assurance de la Qualité (AFAQ) et l'Association Française de normalisation du groupe Afnor ont fusionné en 2004 pour créer AFNOR Certification. Il existe d'autres organismes certificateurs, comme Bureau Veritas. Les organismes qui créent leurs propres labels tels que l'OPQF ou l'ICPF décident également de l'attribution de leurs labels.

Le Cofrac, créée en 1994, est l'unique instance nationale d'accréditation en France. Parmi ses activités, elle peut attester de la capacité d'organismes à qualifier d'autres entreprises. Le Cofrac s'inscrit dans les pratiques européennes et internationales en matière d'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité<sup>23</sup>. Son rôle est d'attester que les organismes sont « compétents et impartiaux », et d'« obtenir au niveau international l'acceptation de leurs prestations ». L'organisme évalue les candidats sur la base de normes européennes et internationales : dans le domaine de la qualification d'entreprises, elle s'appuie sur la norme « NF X 50-091 ».

### *La certification par les normes : ISO et Afnor*

Les normes existantes diffèrent par leur finalité : les normes ISO sont applicables à tous les secteurs de l'économie, tandis que celles de type AFNOR sont spécifiques à chaque activité, ici celui de la formation. Créée par l'« International Standard Organisation », la norme (ISO) est une norme internationale attribuée à une *organisation*. Elle témoigne d'une gestion de la qualité très orientée sur la satisfaction client. Cette certification est délivrée après un audit approfondi confié à des opérateurs tels qu'Afnor Certification ou Bureau Veritas. L'instruction porte sur l'organisation et les processus mis en place par l'organisme de formation (notamment la façon dont un nouveau produit est mis en place), sur les modes d'habilitation des formateurs et sur la relation avec le client (le traitement des demandes de formation est par exemple examiné). Dans le domaine de la formation, les normes ISO 9001, ISO 9002 et ISO 9003, attribuées depuis 1991, ont été remplacées en 2001 par la norme ISO 9001, qui fixe les exigences de base pour les prestataires de service. Initialement prévue pour des entreprises industrielles, la norme ISO a été fortement critiquée car peu adaptée à l'activité de la formation continue, et pas assez pertinente pour améliorer l'offre de qualité. C'est dans ce contexte que la certification ISO 29990<sup>24</sup> a été créée en 2010 ; elle fixe les exigences de base pour les prestataires de service de formation, et les exigences relatives au management des organismes de formation. La norme ISO bénéficie d'une forte crédibilité nationale et internationale, cependant une telle certification n'atteste pas de la qualité pédagogique d'une offre de formation. L'enquête qualité 1997 du CEREQ montre que 5% des organismes interrogés avaient recours à une certification ISO, à rajouter aux 13% supplémentaires pour lesquelles la certification ISO était en cours. L'accès à cette certification est en effet limité par son coût, qui s'élève à plusieurs milliers d'euros. Des outils supplémentaires ont été créés par l'organisation pour accompagner le management de la qualité dans le domaine de la formation, notamment le référentiel ISO 100015 en 1999, qui vise à expliciter une partie de la norme ISO 9001 sur la formation des personnels.

Comme l'« International Standard Organisation » au niveau international, Afnor exerce une double fonction de production de normes et d'attribution de label. Une commission générale et des sous-commissions techniques composées de professionnels du secteur ont travaillé à l'élaboration des normes NF services formation professionnelle, ce qui correspond à la procédure habituelle utilisée dans les autres secteurs. Une norme est ainsi homologuée lorsqu'elle emporte le consensus parmi les membres de la commission générale. La standardisation dans le domaine des services, dans lequel l'Afnor disposait à l'époque de peu d'expérience, est marquée par l'impossibilité de garantie



<sup>23</sup> Son fonctionnement est accrédité tous les 4 ans par ses homologues de l'European Cooperation for Accreditation

<sup>24</sup> ISO 29990 – Services de formation dans le cadre de l'éducation et de la formation non formelles – Exigences de base pour les prestataires de service

de résultat. La certification porte donc sur une obligation de moyens. Ainsi, les normes NF X50-760<sup>25</sup> et NF X50-761<sup>26</sup> sont attribuées aux organismes de formation depuis 1998 mais certifient les prestations fournies, et non l'organisation. Elles permettent aux centres de formation d'améliorer la qualité de leur offre, notamment grâce à leur caractère spécifique au secteur de la formation. La *marque* NF Service Formation professionnelle peut être attribuée aux organismes justifiant d'au moins trois années d'existence, et exige d'être en conformité avec les deux normes citées précédemment, et d'autres réglementations françaises et européennes<sup>27</sup>. Elle traite de la terminologie utilisée dans le domaine de la formation, de la description du service rendu ou du cahier des charges de la demande. D'autres normes existent dans ce domaine : la norme NF X50-769<sup>28</sup> décrit les 8 étapes du processus de réalisation d'une prestation de formation. Certaines s'adressent également aux clients : les normes NF X 50 – 755<sup>29</sup> et NF X 50 – 756<sup>30</sup> visent à accompagner leurs démarches d'élaboration de projets de formation et de cahiers des charges. La norme NF X 50 – 750<sup>31</sup> s'adresse aux clients et aux fournisseurs, elle vise à établir un langage commun dans le domaine de la formation. De même, la norme NF X50-768<sup>32</sup> s'adresse à tous les acteurs de la formation professionnelle, et élabore une méthodologie pour concevoir un système d'évaluation de la formation.

L'enquête Qualité du CEREQ mesurait en 1997 un taux de recours aux normes NF X50-760 et NF X50-761 de respectivement 82% et 57%. Peu d'organisme ont cependant recours à la marque NF Service Formation professionnelle, environ 85 seulement en 2011<sup>33</sup>. Didier Possoz explique la faiblesse de la part de marché par la montée de pratiques de « signalisation de la qualité », notamment celles portées par les commanditaires publics de formation, qui n'exigent pas une telle labellisation pour les actions de formation qu'ils financent. Il souligne d'autre part que plusieurs acteurs se sont retirés de la commission Afnor faute d'écho de la marque NF services. Actuellement, le site de l'AFNOR<sup>34</sup> recense 196 organismes certifiés NF Service Formation professionnelle.

#### *La certification par les labels : OPQF et ICPF*

Comme mentionné précédemment, la Fédération de la Formation Professionnelle (FFP) a souhaité améliorer la structuration de la branche et améliorer la transparence de l'offre dans le secteur. Elle a ainsi créé l'Office Professionnel de Qualification des organismes de formation (OPQF) en 1994. L'ISQ, qui se définit comme un « organisme de qualification des entreprises de prestations de services intellectuels », regroupe les deux offices professionnels OPQF et OPQCM<sup>35</sup>. Il a remplacé en 2008 l'OPQFC, dont la FFP faisait partie des initiateurs, et a été accrédité par le Cofrac en 2010.

<sup>25</sup> NF X 50 – 760 : Formation professionnelle - Organismes de formation - Informations relatives à l'offre

<sup>26</sup> NF X 50 – 761 : Formation professionnelle - Organismes de formation - Service et prestation de service

<sup>27</sup> La certification NF Service Formation exige également d'être en conformité avec « Les caractéristiques fixées dans le fascicule de documentation FD X50-758 (2000) Formation en alternance, le guide de lecture des normes de la formation professionnelle, les caractéristiques et engagements fixés dans le référentiel de certification NF 214 et les réglementations en vigueur s'imposant aux activités de formation.

<sup>28</sup> NF X50-769 : Formation professionnelle - Processus de réalisation d'une action de formation - Recommandations/Bonnes pratiques opérationnelles

<sup>29</sup> NF X 50 – 755 : Formation professionnelle - Demande de formation - Méthode d'élaboration de projets de formation

<sup>30</sup> NF X 50 – 756 : Formation professionnelle - Demande de formation - Cahier des charges de la demande

<sup>31</sup> NF X 50 – 750 : Formation professionnelle - Terminologie

<sup>32</sup> NF X50-768 : Formation professionnelle - Conception d'un système d'évaluation de la formation - Lignes directrices

<sup>33</sup> Didier Possoz, « La qualité de la formation professionnelle continue en ses formes et ses usages : instrument de contrôle ou de régulation du marché de la formation ? Etat multiforme de la question », 2011

<sup>34</sup> <http://www.certification-nf.fr/recherche?mot=%20Formation&page=1&tri=1&marque=183>

<sup>35</sup> OPQCM : Office Professionnel de Qualification des Conseils en Management



Le label ISQ-OPQF délivré par l'organisme vérifie la stabilité de la structure, notamment financière et vise à attester du professionnalisme d'un prestataire. Il apporte ainsi des garanties sur l'activité du prestataire, et sa capacité à satisfaire la demande pour des formations spécifiques, l'accompagnement de projets professionnels, etc. Il décerne une qualification provisoire aux organismes ayant entre deux et cinq ans d'existence, pour une durée d'un an, et une qualification régulière pour une durée de trois ans aux organismes justifiant d'au moins cinq ans d'expérience, et dont les formateurs ont au moins cinq années d'expérience. La qualification OPQF est moins contraignante que la norme ISO, et surtout moins chère : une 1<sup>ère</sup> qualification OPQF nécessite environ 650euros. En revanche le contrôle de terrain est absent du suivi de l'audit pour l'attribution de la qualification. L'enquête Qualité du CEREQ montrait qu'en 1997, 11% des organismes de formation avaient recours au label OPQF, et 8% avaient engagés une procédure. En 2013, plus de 900 centres de formation étaient certifiés, dans 22 domaines de qualification.

D'autre part, en 1995, l'Institut de certification des professionnels de la formation (ICPF) est créé afin de normaliser les démarches de certification des personnes physiques. Trois types de certification peuvent être délivrés suite à un audit documentaire accompagné d'une enquête par questionnaire auprès des clients du demandeur : agréé, qualifié et expert. La certification est valide durant trois ans.

*Les acteurs de la formation continue ont engagé des démarches qualité moins contraignantes : les chartes et labels élaborés par des organismes privés et publics*

L'Education Nationale fait figure de précurseur dans les démarches qualité engagées par les organismes publics de formation. La dynamique de labellisation des dispositifs de formation menés dans les Groupements d'Etablissements de l'Education Nationale (GRETA) s'engage en 1985 : le Ministère de l'Education Nationale élabore un dispositif d'agrément pour ses Centres Permanents<sup>36</sup>. La démarche s'appuie sur des outils de certification existants : une équipe formée par l'Afnor s'inspire de normes internationales ISO. Il s'agissait d'une démarche innovante dans la mesure où la pratique de l'audit dans le secteur des services s'est développée quelques années plus tard. D'autres labels Education Nationale se développent dans les années 1990, tout comme la possibilité pour les Greta de choisir les certifications ISO. En 2001, le nouveau label GretaPlus réunit les différents labels préexistants : cette nouvelle norme qualité de l'Education assure que la formation mise en œuvre dans les Greta labellisés est « sur mesure », et inclut également des exigences mentionnées par les normes ISO. Pour obtenir le label, le Greta dépose sa candidature auprès des services de l'Education Nationale, avant d'être audité sur site. Un comité national de labellisation décide de l'attribution du label. Cette démarche est ouverte aux partenaires des Greta<sup>37</sup> : au total, 45 structures en bénéficient. Parmi elles 14 sont également certifiées ISO 9001. Enfin, le ministère de l'Education Nationale s'est associé à l'AFNOR pour faire évoluer son référentiel et sa procédure de labellisation interne vers une marque Afnor Engagement de Service. Ces travaux ont conduit au référentiel de bonnes pratiques « BP X50-762 – Formation et Prestation sur mesure pour les adultes » en 2009. Il s'agit d'un engagement vis-à-vis des bénéficiaires et des clients, dans le domaine de la formation pensé de façon plus englobante (il peut s'appliquer aux prestations formation, bilans, accompagnement VAE, etc). Ce document sert de référence pour l'attribution du label GretaPlus mais peut à constituer un outil de référence pour l'ensemble des organismes publics et privés.



<sup>36</sup> Les Centres Permanents de l'Education Nationale développent un dispositif novateur de formation individualisée à la carte.

<sup>37</sup> Les Groupements d'Intérêt Public Formation Continue et Insertion Professionnelle (GIP FCIP) ou les Délégations Académiques à la Formation Continue (DAFCO) peuvent bénéficier du label GretaPlus.

Le Ministère de l'Agriculture a engagé une autre démarche qualité pour ses organismes de formation afin d'harmoniser les pratiques mises en œuvre. Ainsi, une « charte nationale d'engagement » est signée par les Centres de Formation Professionnelle et de Promotion Agricole (CFPPA) et des Centres de Formation d'Apprentis (CFA).

D'autre part les organismes privés de formation se regroupent au sein de différents réseaux, tels que la Fédération de la Formation Professionnelle (FFP), l'Union Régionale des Organismes de Formation (UROF) ou le réseau des Formateurs-Consultants. Ces derniers ont développé des « chartes qualité », qui sont déclaratives et ne sont pas certifiées par des tiers. Les organismes qui y adhèrent déclarent appliquer ce qui est inscrit dans ces chartes.

### *Les financeurs de formation s'inscrivent dans une démarche qualité pour rationaliser leur commande de formation*

Premièrement, l'application du nouveau code des marchés pour les commanditaires publics constitue une première étape dans la rationalisation du marché. En France, la formation professionnelle fait partie des Services Sociaux d'Intérêt Général (SIEG). Le domaine est donc régulé par la voie des marchés publics depuis 2001, où un contrat est « conclu à titre onéreux, qui donne donc lieu à un prix, par des personnes publiques pour répondre à des besoins que la personne publique a définis »<sup>38</sup>. Jusqu'à la réforme du Code des marchés, les commanditaires publics de formation, (principalement Pôle Emploi et les Régions) achetaient les prestations de formation dans le cadre de la loi de 1966, les prix étaient fixés par l'acheteur. Les dossiers étaient soumis à l'avis d'instances consultatives, qui pouvaient engager des procédures de contrôle a priori, avant d'établir une convention avec le prestataire. Un ajustement pouvait avoir lieu de la part du prestataire pour mieux répondre à la demande de formation.

Désormais, l'organisme de formation doit proposer un prix et construire totalement sa proposition de prestation, en anticipant les propositions de ses concurrents. L'interaction entre les acheteurs et les prestataires est donc largement modifiée. L'impact sur la qualité de la formation est ambigu : le commanditaire public doit choisir le « mieux-disant » et se base sur des critères objectifs, tandis qu'auparavant les marges d'incertitudes sur l'obtention d'une convention par un prestataire étaient réduites, et les défauts de la prestation proposée étaient traités de façon plus informelle. De plus, le prix ne peut être négocié, ce qui participe à la rationalisation de l'action du financeur public dans le domaine de la formation. Cependant, José-Daniel Touroude<sup>39</sup> souligne le « caractère stratégique des critères choisis » dans les appels d'offre, et du « mode d'évaluation des réponses ». En effet, les indicateurs de mesure choisis permettent à l'acheteur de choisir le profil-type du prestataire à retenir. D'autre part, Pôle Emploi reconnaît que « cette procédure tend également à privilégier des organismes de taille importante, mieux outillés pour répondre aux appels d'offres, au détriment d'organismes plus petits bien que de qualité »<sup>40</sup>. Enfin, les procédures sont longues, or les besoins économiques identifiés à moment donné peuvent ne pas correspondre à l'appel d'offre lancé l'année précédente.



<sup>38</sup> Marianning Hall, chef de mission à la DGEFP, 2002

<sup>39</sup> Rédacteur en chef des circulaires de 2002 de la DGEFP

<sup>40</sup> « Orientation professionnelle et accès à la formation. Enjeux et pistes de progrès », Repères et Analyses n°25, Pôle Emploi, juin 2011

Ainsi, les Conseils Régionaux et Pôle Emploi élaborent désormais des appels d'offre pour sélectionner les organismes de formation. La Région Languedoc-Roussillon a par exemple établi un système de points à maximiser, qui prend en compte des critères tels que l'adéquation de la réponse à la commande, le taux insertion stagiaires ou encore la qualification détenue par l'établissement<sup>41</sup>. Pôle Emploi conventionne les organismes après avoir établi un cahier des charges qui précise les besoins de formation selon les besoins de qualifications et d'emplois identifiés. Les prestataires retenus dispensent des formations financées dans le cadre des Actions de Formations Conventionnées (AFC) ou des Actions de Formation Préalable au Recrutement (AFPR) pour la plupart.

Deuxièmement, les Conseils Régionaux engagent des démarches qualité variées pour s'assurer de la qualité de la formation. La réforme de mars 2014 a acté la transmission totale des compétences de l'Etat en matière de formation professionnelle aux Conseils Régionaux. Acteurs majeurs de l'achat de prestations en formation, les Conseils Régionaux développent des stratégies différenciées pour améliorer la qualité de l'offre qu'ils fournissent. Les prestations financées répondent à un double besoin : celui de la demande des stagiaires, et celui des besoins économiques, analysés avec l'appui des Observatoires Régionaux Emploi Formation (OREF).

La commande énoncée sous forme de cahier des charges fait partie de la démarche qualité engagée par un Conseil Régional. La norme NF X50-756 a d'ailleurs été créée pour accompagner les financeurs à les constituer. Le cahier des charges est parfois accompagné de chartes qualité dans lesquelles l'administration régionale précise les exigences caractéristiques de la qualité d'une action de formation. Le contrôle de leur respect est cependant assuré une fois que le financement du programme est engagé. Les Régions Aquitaine et Auvergne ont par exemple respectivement développé un « Engagement Qualité » et une « Convention Qualité ».

Certains Conseils Régionaux ont également mis en place des politiques incitatives à la certification des organismes de formation, en introduisant leurs propres dispositifs et référentiels. La Région PACA a par exemple créé la démarche qualité « RESEAU<sup>42</sup> », qui regroupe les exigences de la Région envers les organismes du Service Public Régional de Formation Permanente et d'Apprentissage<sup>43</sup>.



<sup>41</sup> Il faut cependant noter que ce critère a moins de poids que les précédents (2 points contre 5 pour les autres).

<sup>42</sup> RESEAU : Responsabilité Sociale et Environnementale pour l'apprenant usager

<sup>43</sup> Le référentiel est organisé autour de « la qualité du service rendu aux apprenants, du management et de la maîtrise de la qualité, de la responsabilité sociale et environnementale »

#### 4. Questionnements autour de l'enjeu de qualité

Au terme de cet état des lieux, un certain nombre de questions méritent un examen critique. Tout d'abord, la multiplicité des modalités d'assurer la qualité des formations pousse à réfléchir sur une classification claire et pédagogique pour en rendre compte. Cela pourrait être un des objectifs à ce stade du groupe de travail.

- Comment classer les différentes modalités existantes visant à assurer une meilleure qualité des prestataires de formation ?
- Comment ces modalités se diffusent-elles dans le contexte de forte segmentation du marché des prestataires de formation? Assiste-t-on en réponse à la forte segmentation du marché des prestataires à une segmentation de la qualité de l'offre?
- Ce contexte de segmentation plaide-il pas pour des mécanismes de qualité très diversifiés ou pour un système plus unifié de certification ?

D'autres questions méritent d'être soulevées dans le cadre de ce groupe de travail :

- Comment contrôler la qualité des entreprises dont l'activité principale n'est pas la formation mais qui exercent cependant une activité dans ce domaine ?
- Quelles conséquences d'un défaut de contrôle pour les financeurs ?
- Quelle articulation entre la labellisation CNEFOP ou celle des financeurs et l'éligibilité des formations CPF ? Est-ce que l'éligibilité en CPF suppose d'être labellisée ?
- Dans quelle mesure la labellisation des financeurs est menée de façon indépendante ?

## Bibliographie

- Aude et Pommier, « Les défis des demandeurs d'emploi face à la formation professionnelle : accéder aux formations et s'insérer », Formations et emploi - Insee Références - Édition 2013
- Cavan, N. « La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2012 : hausse de 6% des entrées en formation », Dares Analyse n°55, juillet 2014
- Delort (2012), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2010 », Dares Analyses n° 081, novembre.
- Delort (2013), Les prestataires de formation continue en 2011, Dares Analyses, Octobre 2013 n°62
- Lambert, M., Marion-Vernoux, I., et Sigot, J. C. (2009). Quand la formation continue: repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés. Enquêtes Céreq, Marseille.
- Méliva (2007), « Qualité des formations et emploi des formateurs : Le cas des stages proposés aux demandeurs d'emploi » Relief n°19, février
- Michun S., Simon V., Valette A. (2010), « La formation professionnelle continue comme activité secondaire, structuration du marché et nature de l'offre en questions », Net.Doc n° 61, Céreq, avril.
- Séchaud et Pottier (2007), « La formation continue : un marché segmenté dans lequel se construisent des ponts », Bref n°247
- Simon V., Valette A. (2010), « La face cachée de l'offre de formation continue », Bref n°273, Céreq
- Vero, Rousset (2003), « La structuration de l'offre de formation continue », Notes Emploi Formation n°4, novembre
- Dirrecte Ile-de-France (2010) « Les organismes de formation professionnelle : « Création, fonctionnement, droit du travail, obligations et sanctions ».
- Rapport de la Cour des Comptes (3 janvier 2012) « Le contrôle par les services de l'Etat des fonds de la formation professionnelle »  
DGEFP « Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – Missions et métiers », mars 2010