

# Bref

## La **formation continue** : un marché **segmenté** dans lequel se construisent pourtant des **ponts**

Le marché de la formation professionnelle continue est en France très cloisonné. Ainsi certains organismes ou modes de formation sont centrés sur le monde de l'entreprise. D'autres répondent préférentiellement à des commandes publiques en s'appuyant sur des dispositifs d'aide à l'insertion ou la réinsertion des personnes. Mais entre ces deux mondes se créent parfois des ponts, à la faveur de financements mixtes et bien souvent au confluent de deux types d'enjeux : d'une part, assurer un parcours qualifiant à des personnes aux marges du marché du travail et, d'autre part, pallier les difficultés de recrutement auxquelles sont confrontées certaines entreprises dans des secteurs d'activité encore fortement constitués d'emplois de bas niveaux de qualification.

Un récent rapport d'information, remis au Sénat en juillet 2007 par le sénateur Bernard Seillier et réalisé au nom de la Mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, présente une offre de formation complexe, « illisible », cloisonnée et rigide « aux effets pervers multiples ». Selon ce rapport, les conceptions et les structures de formation sont, dans leur ensemble, trop segmentées. « Fondamentalement, dans l'Union européenne, la France se singularise par une excessive spécialisation des âges de la vie : la jeunesse y est consacrée aux études et l'âge adulte au travail. » Pour la Mission commune d'information du Sénat, « l'organisation actuelle de la formation professionnelle contraint les acteurs de terrain à "renverser des montagnes", pour parvenir à des résultats intéressants. Notre système est, en effet, aujourd'hui dominé par une logique de fonctionnement qui se caractérise par trois "maux/mots" : complexité, cloisonnement et corporatisme. »

Des travaux sur un ensemble d'importants organismes de formation mettaient effectivement en avant une forte segmentation (cf. encadré page 3). Ils montraient également un positionnement des prestataires sur le marché de la formation continue selon des logiques de publics, de certifications ou de spécialités. Il résulte de ce positionnement un dualisme entre marché privé et marché public de la formation qui orienterait les pratiques et les réseaux des organismes. Une approche plus qualitative des processus sociaux de structuration de l'offre de formation, à partir de discours d'acteurs œuvrant dans ce domaine, tend à nuancer ces cloisonnements et oppositions. Assurément, les activités se distinguent le plus souvent encore en fonction de missions soit professionnelles – développement des compétences, adaptation au poste de travail... – soit sociales – employabilité, insertion, etc. L'univers de l'entreprise et celui des politiques publiques contribuent bien à différencier et à « cloisonner » l'offre de formation, pour reprendre le terme de la Mission d'information du Sénat. Cependant, à la marge, d'autres modes d'action se constituent. Certes fragiles et minoritaires, ils permettent la mixité des publics et des statuts des organismes de formation. Ils permettent également une diversification des financements et la mise en œuvre d'interventions centrées sur le parcours des formés. Cette construction d'une offre de formation, que l'on pourrait nommer hybride ou intermédiaire, se fait au bénéfice de personnes en difficulté sur le marché du travail, qu'elles soient demandeurs d'emploi ou salariées.

### **Les organismes de formation dans le monde des grandes entreprises**

Dans le monde des grandes entreprises, plusieurs missions sont prises en charge par les organismes de formation : le développement des compétences des salariés, l'adaptation au poste de travail, le développement personnel, la gestion des mobilités, le travail sur les qualifications...

Dans ce cadre, une première configuration d'offre de formation continue s'est organisée à partir des années 50. Elle articule de grandes entreprises et des organismes de formation qui sont soit créés en interne, soit conçus par les directions d'entreprise, des ●●●

... associations patronales par exemple. Ces organismes se définissent comme des outils au service de « la profession », notamment au niveau régional, ce qui signifie que l'offre de formation doit soutenir des stratégies industrielles. Cette configuration, marquée par une proximité forte et structurée par des circuits de décision courts, favorise la confiance : « *Nous sommes tous les jours en contact... c'est l'autocontrôle du système* » (directeur d'une ASFO). La mission des organismes peut se résumer ainsi : « *Garder les savoir-faire dans les entreprises et faire évoluer les salariés* » (directeur d'une ASFO). Il s'agit de permettre l'évolution des compétences dans des familles de métiers, adapter les salariés aux évolutions de leur poste.

Une deuxième configuration d'offre s'est constituée, non pas dans ou par les entreprises, mais autour du monde de l'entreprise. Elle est formée de réseaux distendus d'organismes qui réalisent des formations à la périphérie des métiers des salariés, telles que les langues, l'informatique, la sécurité ou la maintenance industrielle. Plus aisément interchangeable, ces organismes doivent notamment fidéliser leurs clients, ce qui nécessite de leur part un travail de développement et d'assise de leur notoriété. Cela peut passer par la mise en place de démarches qualité ISO ou OPQF, ou par le développement de stratégies visant à mettre en avant et à pérenniser les relations établies, telle l'offre d'un spectacle de fin d'année. Pour à la fois réaliser une production suffisante et répondre aux exigences des politiques d'achat de plus en plus rigoureuses des entreprises, centrées sur « *la performance de l'ensemble des apprenants* » (directeur régional, opérateur en informatique), ces organismes cherchent à fournir des 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... À l'inverse, des actions de formation peuvent compléter d'autres services tels que la vente d'équipements, de machines ou de conseil en management.

La complexité des mécanismes de financement de la formation continue conduit les organismes de formation à développer un savoir-faire d'information et de conseil aux entreprises sur les dispositifs à mobiliser et leur adaptation aux problématiques des entreprises. Pour ce faire, ils s'appuient sur des « *conseillers en formation* » qui ont un rôle central au sein de ces deux configurations. Les conseillers en formation sont en effet des médiateurs entre les outils de formation disponibles et les problématiques d'entreprises en matière de qualification, de compétence, de gestion des emplois... Ce sont à la fois des experts des politiques de formation, des coûts et modes de facturation et des référentiels de certification dans les branches professionnelles au sein desquelles ils œuvrent. Ils ont une

mission d'information et de sensibilisation qui est d'autant plus importante depuis la mise en place de la réforme de la formation professionnelle continue de 2004 et de ses outils. Cette mission incombe plutôt aux OPCA dont certains entendent bien garder l'exclusivité, qu'ils soient ou non pourvus des ressources suffisantes et du réseau de proximité permettant de l'assurer. Quelques-uns n'hésitent d'ailleurs pas à remettre en question l'esprit et les objectifs des dispositifs mis en place par la loi de 2004, en prenant quelques libertés avec la répartition des financements. Ils peuvent, par exemple, inciter les entreprises à réaliser dans le cadre du DIF ou de la période de professionnalisation, des actions qui normalement relèvent de leur plan de formation : « *[Des] sociétés ont été plus directives en disant voilà le DIF aujourd'hui, toutes les actions bureautiques, cela peut être critiquable ou pas critiquable, mais toutes les actions bureautiques passent en DIF. L'anglais aussi passera en DIF* » rapporte un directeur régional d'un organisme de formation en informatique. Quoi qu'il en soit, la palette des pratiques des OPCA demeure bien plus large dans la mise en œuvre des politiques des branches professionnelles ou au niveau interprofessionnel que celle des conseillers en formation : référencement, voire sélection, des organismes de formation, évaluation des services rendus, information juridique et administrative directe auprès des organismes de formation dans une visée de professionnalisation...

## Les organismes de formation dans la sphère des politiques publiques

Plus encore que le monde de l'entreprise, les dispositifs publics contraignent fortement l'activité des organismes de formation. Les prestataires de formation qui œuvrent dans ce champ sont le plus souvent associatifs et publics. Leur existence et leur organisation s'inscrivent dans le cadre d'une action publique censée endiguer un chômage permanent : « *insérer et réinsérer dans l'emploi* ». Il existe un nombre considérable de dispositifs publics, à la croisée des secteurs de l'éducation, de l'insertion, de l'emploi et de l'action sociale, dont l'histoire prend la forme, selon certaines analyses, d'un « *bricolage institutionnalisé* ». Dans cette logique, le financement de ces organismes dépend d'appels d'offres publics, de subventions, dont les tarifs sont souvent variables selon les régions, et des conventionnements avec les ASSÉDIC, les conseils généraux, et surtout régionaux. En retour, le taux de placement, c'est-à-dire d'accès ou de retour à l'emploi, des formés devient pour les pouvoirs publics et certains organismes un indicateur d'efficacité et de qualité des formations, alors même que trouver ou retrouver un travail dépend souvent de facteurs plus complexes tels l'état du marché du travail, le niveau

APP • Atelier de pédagogie personnalisée. Lieu de formation dont l'activité pédagogique est organisée autour d'un centre de ressources pédagogiques conçu et animé par des professionnels de la formation individualisée. Il met en œuvre une démarche fondée sur l'autoformation.

ASFO • Association de formation, organisme mis en place par des groupements professionnels ou interprofessionnels patronaux.

DIF • Droit individuel à la formation.

GPEC • Gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

OPCA • Organisme paritaire collecteur agréé (organisme mutualisant les fonds des entreprises destinés à la formation professionnelle continue).

OPQF • Office professionnel de qualification des organismes de formation.

PRF • Programme régional de formation.

VAE • Validation des acquis de l'expérience.

et la nature du diplôme détenu par le formé, son réseau personnel et familial...

Les activités et le positionnement des organismes de formation qui répondent à la commande publique sont variables et peuvent évoluer au fil du temps. Ils peuvent être cantonnés au contexte local, la région, une municipalité ou les Assedic, par exemple, notamment lorsque leurs formations ne correspondent pas à un métier en particulier. Mais ils peuvent également diversifier, mutualiser ou multiplier leurs activités et leurs ressources en s'implantant sur l'ensemble du territoire national, en créant des partenariats ou des relations de sous-traitance, en rejoignant des réseaux d'entreprises privées. Cette ouverture leur donne accès à des ressources supplémentaires mais leur possibilité d'intervention reste soumise à tout un ensemble de règles. Ils doivent tout d'abord être cooptés. Puis, ils doivent suivre une sorte de rituel d'entrée : « *Souvent on est amené à se regrouper pour prendre en charge des plateformes formation pour la région. Mais alors, il y a des droits d'entrée dans les groupements d'organismes. On entre dans ces réseaux parce que quelqu'un qu'on connaît nous y invite, alors les plus anciens accueillent les petits nouveaux qui sont moins payés et qui ont aussi moins d'heures. Et puis ça tourne* » (directrice d'une petite association réalisant des formations en langues). De plus, la capacité à se regrouper ou entrer dans les bons réseaux dépend d'autres facteurs : la trajectoire du dirigeant de l'organisme, son affinité sociale et professionnelle avec les réseaux locaux d'insertion, d'organismes de formation ou d'entreprises, l'adéquation des formations proposées avec la commande locale ou les besoins en main-d'œuvre qui sont censés être identifiés par sondage auprès des employeurs locaux via le service public de l'emploi.

La figure centrale dans la sphère des politiques publiques est celle du « *technicien de la formation* ». Il conçoit et met en œuvre des actions adaptées aux publics visés, en réponse à des cahiers des charges exigeants et en faisant de plus en plus souvent appel à des partenariats. Certains directeurs d'organisme n'hésitent pas à se définir, non seulement comme des ingénieurs de formation, mais comme des spécialistes en « ingénierie de projet ».

### **La troisième voie des organismes de formation**

Des ponts se créent entre la demande des entreprises et celle des pouvoirs publics, avec des organismes de formation qui interviennent sur des marchés mixtes, à la croisée des intérêts de branches professionnelles et de ceux d'instances publiques régionales. Le positionnement de certains organismes présente en effet un caractère hybride. Leur activité s'appuie sur des réseaux et sur les paramètres de régulation liés à la gestion

## **Étude des modes de régulation de l'offre de formation continue**

Quels sont les acteurs qui interviennent dans la régulation de l'offre de formation professionnelle continue et quels rapports ces acteurs entretiennent-ils ? Par quels systèmes incitatifs ou correctifs et avec quelle autonomie agissent-ils ? Quels sont les enjeux de leurs négociations ? Quels modes de régulation sont sollicités ? Telles sont les questions sur lesquelles s'est appuyée une étude menée par le Céreq entre 2006 et 2008 à la demande de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère de l'Emploi.

Les travaux menés par le Céreq sur les organismes de formation étaient jusque-là centrés sur la structuration de l'offre de formation professionnelle continue en termes de stratégies et de « pôles de compétences ». Cette nouvelle étude, dont les quelques résultats majeurs sont présentés dans ce *Bref*, porte sur les régulations de l'offre de formation continue. Elle s'appuie sur des données qualitatives, et notamment sur une quarantaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès de responsables d'organismes de formation, d'OPCA de branches ou interprofessionnels, d'organismes publics ou parapublics d'intermédiation ou d'expertise à vocation régionale ou infrarégionale et, enfin, de grandes entreprises. Cet échantillon n'a pas la prétention d'être représentatif de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle continue, mais vise à approcher au plus près les institutions qui donnent corps au système de formation, les relations qu'elles tissent et les manières dont elles produisent des formations.

des emplois et des carrières dans les entreprises, mais aussi sur des dispositifs de formation des politiques d'emploi, de lutte contre l'exclusion. Ainsi, certains organismes de formation ont un financement majoritairement d'origine publique et complètent leur activité par des interventions auprès d'entreprises, alors que d'autres, à l'inverse se positionnent principalement sur la commande privée mais interviennent également dans le cadre de dispositifs publics.

Cette « hybridation » s'observe généralement dans des milieux professionnels dits « en crise » ou en tension, tel le secteur du textile par exemple, où la main-d'œuvre est vieillissante et peu qualifiée, et où les emplois ouvriers restent nombreux malgré les délocalisations et ont du mal à être pourvus car ils sont peu attractifs pour des jeunes de plus en plus qualifiés. Elle est également pratiquée dans le secteur du travail temporaire afin, paradoxalement, de fidéliser une partie de la main-d'œuvre, la plus qualifiée, de niveau baccalauréat, voire bac+2, et qui peut acquérir une qualification au sein des entreprises.

L'insertion, la reconversion ou la réinsertion par l'obtention de certifications ou d'habilitations sont en effet bien souvent au cœur de ces actions de formation qui font l'objet d'un engagement commun de la part des pouvoirs publics et du secteur privé. Elles conduisent à des alliances entre des organismes de formation financés par des OPCA, comme le Fonds d'assurance formation du travail temporaire (FAF-TT) lorsque les salariés sont intérimaires, et des entreprises

afin de pourvoir à des besoins en main-d'œuvre directement sur le cœur de métier de ces dernières, ceci avec le soutien de régions qui souhaitent insérer ou réinsérer leurs populations instables et précaires sur le marché du travail. Des travailleurs saisonniers du secteur agricole, ou des ouvriers intérimaires s'insérant dans le textile, ont ainsi bénéficié de formations techniques de métier, selon un directeur d'un organisme privé de formation. Les entreprises de travail temporaire peuvent en effet constituer une base de recrutement, en particulier avec les « contrats d'insertion professionnelle intérimaire » (CIPI) qui sont venus remplacer en 2005 les contrats de mission formation-insertion (CMFI) et ont pour objectif d'aider les personnes sans emploi à s'insérer dans un métier ou à reprendre contact avec le milieu professionnel. Autre exemple, une filiale-formation d'un groupe du BTP a développé, dans ce cadre, une forme particulière d'intervention qui articulait la politique de GPEC du groupe avec des partenariats publics. Elle visait l'obtention d'habilitations ou permettait des actions de professionnalisation, dans les métiers de la maintenance industrielle, par exemple, pour lesquels les employeurs sont confrontés à des difficultés de recrutement. Cette filiale a notamment abandonné la préparation à un titre professionnel du ministère de l'Emploi, dont les coûts s'avéraient trop élevés et dont bon nombre de stagiaires finissaient par s'orienter vers d'autres domaines après la formation. Elle s'est tournée vers la préparation à des habilitations en conduite d'engins, en s'appuyant sur des actions plus courtes, plus attractives pour des publics en contrat de professionnalisation ou en situation précaire, en fin de contrat à durée déterminée ou demandeurs d'emploi.

L'accès à une qualification et aux savoirs de base pour des populations fragilisées sur le marché du travail car peu qualifiées, alternant entre des périodes d'activité et de non-emploi, apparaît ainsi comme le principal point d'intersection entre dispositifs et financements de formation publics et privés. Cette intersection est née de la rencontre de deux types de difficultés : celles que rencontrent des individus fragilisés par des parcours professionnels de plus en plus flexibles et incertains sur un marché du travail mouvant, et celles auxquelles sont confrontées des entreprises qui souhaitent recruter dans des secteurs d'activité encore fortement constitués d'emplois de bas niveaux de qualifications. Ce sont ces espaces, qui articulent qualification de la main-d'œuvre et impératif des régions à insérer leurs demandeurs d'emploi, ou accompagnement de restructurations d'entreprises et sécurisation des parcours par des formations diplômantes et par la VAE, qu'investissent certains organismes de formation, en jouant entre financements européens, nationaux, régionaux, d'OPCA et d'entreprises.

La combinaison des financements permet une mixité des publics formés et offre la possibilité d'appuyer les actions de formation sur des mesures complémentaires, le DIF et les chèques VAE par exemple, ou le plan régional de formation (PRF) et un atelier de pédagogie personnalisée (APP). Cela n'est pas sans conséquences sur le métier des formateurs qui est particulièrement hétérogène et divisé selon qu'ils interviennent auprès de demandeurs d'emploi ou de salariés. Cette forme de financement, de glissement de leurs activités, de leurs spécialités de formation vers des pratiques d'accompagnement à l'emploi ou bien à la VAE, offre en effet aux formateurs des possibilités de mobilité en ouvrant des ponts entre la « formation-accompagnement » dans le cadre des politiques publiques et le « coaching » dans le cadre des formations d'entreprise.

Quelques organismes de formation viennent donc bousculer le cloisonnement de dispositifs et modes de formation a priori éloignés. Ils rassemblent, afin de construire des « parcours qualifiants », des réseaux, des financements et des catégories de publics – les 16-25 ans, les plus de 50 ans, les demandeurs d'emploi, les jeunes en préqualification, ceux en cours de professionnalisation, etc. – souvent cantonnés à des types d'actions de formation. « Il y a tant de dispositifs de formation que mis bout à bout, on pourrait prendre un individu et le former ou l'accompagner tout au long de sa vie », souligne un directeur d'OPCA. Certains organismes de formation utilisent désormais ces dispositifs de façon concomitante pour accompagner une insertion, une réinsertion ou une reconversion, s'inscrivant ainsi pleinement dans le cadre de ce que préconisent les récentes politiques de formation : « Développer l'employabilité des demandeurs d'emploi et des salariés, sécuriser les parcours tout en accroissant la productivité des organisations. »

Ils demeurent toutefois peu nombreux. Dans leur grande majorité, les organismes de formation et leurs commanditaires construisent des marchés de la formation dont les fonctionnements et les logiques restent très cloisonnés. Les financements des employeurs s'investissent de manière très sectorisée, et encore très faiblement dans des dispositifs de parcours qualifiants au regard des besoins actuels de reclassement, reconversion et réinsertion. Les collectivités locales, parties prenantes de multiples enjeux touchant à ces besoins, ont sans doute un rôle important à jouer dans la construction et le développement d'un marché de la formation plus ouvert. Et c'est là peut-être un des enjeux de la nouvelle réforme de la formation professionnelle continue qui s'annonce.

Fred Séchaud (Céreq) et Emmanuelle Pottier  
(centre associé au Céreq pour la région  
Languedoc-Roussillon).

## À lire également...

- *Rapport d'information fait au nom de la Mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*, B. Seillier, Sénat, juillet 2007.
- *De l'efficacité en formation continue*, P. Santelmann, éditions Liaisons, 2004.
- *Le chômage et l'action publique : le bricolage institutionnalisé*, P. Garraud, L'Harmattan, 2000.
- *La structuration de l'offre de formation continue*, J. Vero et P. Rousset, NEF, n° 4, Céreq, novembre 2003.
- *L'offre de formation continue. Regard des prestataires sur leur activité*, J. Vero et P. Rousset, *Bref*, n° 199, juillet-août 2003.
- « Gouverner l'action publique aux marges : le cas des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation », T. Berthet, L. Gayraud, *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, M. Bel, Ph. Méhaut et O. Meriaux (coord.), L'Harmattan, 2003.

ISSN - 0758 1858

Céreq

Direction de la publication : Michel Quéré. Rédaction : Isabelle Bonal. Commission paritaire n° 1063 ADEP. Reproduction autorisée à condition expresse de mentionner la source. Dépôt légal n° 49-459.

Centre d'études et de recherches sur les qualifications

10, place de la Joliette,  
BP 21321,  
13567 Marseille cedex 02.  
Tél. 04 91 13 28 28.  
Fax 04 91 13 28 80.

<http://www.cereq.fr>

Imprimé par le Céreq