

Service Public Régional de Formation

Intervention pour le Centre National de la Fonction Publique Territoriale



***Le service public régional de
formation, quelles pratiques et
quels impacts ?***

Intervention de Carine SEILER

15 décembre 2011

Votre interlocuteur

Carine Seiler

Directrice du Pôle Politiques de formation

Sémaphores

13 rue Martin Bernard

75013 Paris

Tel : 01 53 62 72 91

Port : 06 31 42 47 81

Mél : carine.seiler@semaphores.fr

PARIS

Siège social

13 rue Martin Bernard

75013 Paris

Tel. 01 53 62 72 00

LYON

Im. le Président

40 av G. Pompidou

69442 Lyon Cedex 04

Tel. 04 72 60 55 76

MARSEILLE

25 rue Négresko

130008 Marseille

Tel. 04 91 72 73 35

MONTPELLIER

Immeuble Thèbes

68 allée de Mycènes

34000 Montpellier

Tel. 04 67 13 81 82

NANTES

**44, boulevard des Pas
Enchantés**

**44230 St-Sébastien-sur-
Loire**

Tél : 02.40.35.35.17



- La création des Services publics régionaux de la formation : contexte et objectifs**
- De la recherche de modes de contractualisation alternatifs au marché public...**
- ... à la volonté de redéfinir, à l'occasion de la création du service public régional de la formation, la structuration de l'intervention régionale en matière de formation**





La création des services publics régionaux de la formation



Un contexte politique et juridique en pleine évolution

- ❑ **La question des règles de la commande publique pour les prestations d'intérêt général est au centre de nombreux débats en France et en Europe.**
- ❑ **Plusieurs phénomènes impactent ce débat :**
 - **Débats européens sur les SIEG et les SSIG**
 - **Accélération de la décentralisation en matière de formation / d'insertion**
 - **Nouveau code des Marchés publics (2006) qui entraîne la généralisation des procédures de marchés publics pour les commandes publiques de formation**
 - ✓ Les conseils régionaux ont été sommés d'appliquer les règles de la commande publique. Il est en de même pour les autres collectivités.
 - ✓ De son côté, l'Etat a fait passer les dernières prestations encore subventionnées vers la commande publique. « *la formation Compétences clé est assurée par un organisme de formation dans le cadre d'un marché public* » (Instruction DGEFP n°2010/01)
 - ✓ Pôle Emploi redevient financeur de formation, dans le cadre d'appels d'offre
 - ✓ Ces règles s'appliquent également à l'AFPA dont les moyens sont décentralisés depuis 2009
 - **Montée en puissance et évolution / meilleure formalisation des exigences des financeurs et donneurs d'ordre en matière de formation**
 - ✓ Enjeu de sécurisation des parcours et montée en puissance de prestations d'accompagnement / prestations adaptées à des publics fragilisés (impact sur la commande publique)
 - ✓ Enjeux de renforcer l'individualisation et la fluidité des parcours de formation (permettant notamment de renforcer les passerelles entre différentes actions de formation)
 - ✓ Démarches Qualité et de labellisation de l'offre de formation
 - **Multiplication de contentieux sur la commande publique**



- ❑ **Ce contexte a conduit la plupart des Régions à décider de la création de *Services publics régionaux de la formation***
- ❑ **Plusieurs étapes clés de réflexion des Régions :**
 - 1. Un séminaire organisé en juillet 2008 par la Région Provence Alpes Côtes d'Azur et l'ARF:**
La formation continue : un Service Social d'Intérêt Général – Comment protéger ce service public régional des seules forces du marché ?
 - 2. Mise en place sous l'égide de l'ARF d'un groupe de travail de directeurs de la formation sur les modalités de mise en œuvre des SPRF. Programme de travail :**
 - **Le cadre juridique applicable**
 - **Le SPRF, les obligations de service public (OSP) et la question de la juste compensation**
 - **L'impact des critères / OSP sur les modes de contractualisation**
 - **Les démarches à adopter dans la mise en place d'un SPRF**
- 1. Ce groupe de travail a débouché sur :**
 - 1. l'organisation par l'ARF d'un Séminaire à Amiens en juin 2009 :** La création et la mise en œuvre des Services Publics régionaux de la Formation ;
 - 2. la publication d'un guide** « Créer un Service public régional de formation : manuel de mise en œuvre ».
- 2. Un séminaire organisé en déc. 2006 par la Région Rhône-Alpes et l'ARF :** « la formation entre marché et service public ». A la recherche d'une 3^{ème} voie entre le tout marché et le tout subvention



... pour prendre la main et peser sur les évolutions

☐ Ces travaux ont abouti aux conclusions suivantes :

1. Les règles de concurrence s'appliquent au champ de la formation

- La formation professionnelle n'est pas fondée, à l'origine, comme un Service public organique (type Education nationale) mais comme une « obligation nationale ».
- La formation professionnelle tout au long de la vie englobe des activités multiples et diverses par leur finalité / cadre juridique.
- C'est ce mode d'organisation fondé sur l'association d'acteurs qui constitue l'originalité du « système » français de formation professionnelle ...
- ... et qui entraîne l'application de la liberté d'entreprendre au champ de la formation
- Le droit français oblige à recourir aux procédures formalisées de mise en concurrence (marché public ou DSP) pour contractualiser avec les opérateurs de formation (pas de droits spéciaux en matière de formation, *sauf Apprentissage et Formations sanitaires et soc*).

1. Le retour au régime de la subvention est impossible et inopérant

- Il est clairement exclu dès lors que la collectivité est à l'initiative
- Il ne permet pas le pilotage de l'offre de formation

1. Pour affirmer la mission d'intérêt général de l'activité de formation, les régions peuvent s'appuyer sur les notions de Service public et de SIEG :

- **Service public** : Le service public se définit aujourd'hui en référence à la finalité de l'action publique et non (plus) seulement par son mode de gestion.
- **SIEG** : L'art. 106 al. 2 du Traité permet des exceptions « lorsque l'intérêt général ne peut être satisfait par l'application des règles *de libre concurrence* ».





De la recherche de modes de contractualisation alternatifs au marché public...



La volonté d'affirmer la prise en charge d'une mission d'intérêt général sous la forme du service public

La plupart des régions ont formalisé en 2009/2010 la création de leur Service public régional

La notion de Service public permet de :

- **Redonner un sens à la notion de Service public à travers l'idée du Service au Public**
- **Renforcer la cohérence de l'intervention régionale en définissant des critères / principes de service public ayant vocation à s'appliquer aux différentes actions financées**
- ✓ Réinterroger les principes d'action en matière de formation au regard des objectifs de service public
- ✓ Déboucher sur une nouvelle donne dans les relations avec opérateurs de formation (publics ou privés)
- ✓ Favoriser une approche cohérente des parcours permettant d'articuler les phase d'accueil – information – orientation, de formation proprement dite et d'accompagnement
- **Favoriser l'émergence de procédures d'achat public qui :**
 - ✓ autorisent le maintien d'une offre diversifiée et suffisamment pérenne,
 - ✓ valorisent la qualité des prestations offertes
 - ✓ permettent la co-construction de projet et leur suivi tout en offrant une garantie de transparence dans le choix des opérateurs.
- **S'inscrire dans la logique des SIEG, s'appuyer sur la doctrine communautaire (plus ouverte que le droit français) et peser sur les évolutions des modes de gestion**



□ Plusieurs modes de contractualisation sont possibles dans le cadre d'un service public :

- **Le recours au marché public**

- ✓ Les régions peuvent instiller les « valeurs » du Service Public dans la construction des appels d'offre
- ✓ Le choix peut s'opérer sur la base du mieux disant et pas nécessairement du moins-disant
- ✓ Mais l'application du principe de coopération est malaisée dans ce cadre

- **La mise en place d'une Délégation de Service public**

- ✓ Permet d'établir des relations à long terme avec le ou les opérateurs (notamment lorsque l'activité suppose des investissements lourds ou repose sur une offre globale...)
- ✓ Permet un pilotage des opérateurs sur objectifs et de construire un plan d'amélioration de service
- ✓ => solution en cours d'exploration du point de vue de sa faisabilité et de son opportunité par plusieurs régions

- **Le mandatement avec octroi de droits spéciaux**

- ✓ Permet d'établir des relations à long terme avec le ou les opérateurs
- ✓ Permet de compenser intégralement les coûts liés à la gestion du service public
- ✓ Compatible avec le droit communautaire mais **incompatible aujourd'hui avec le droit national**



□ Avantages :

- **Permet de charger un (ou plusieurs) organisme de la réalisation d'une mission d'intérêt général :**
 - ✓ Contractualisation longue et évolution possible en cours de route
 - ✓ Compensation intégrale des coûts liés à la gestion du service public
- **Permet de construire d'autres relations avec les opérateurs de formation**
 - ✓ Innovation et coopération avec les opérateurs
 - ✓ Possibilité de travail en réseau des organismes de formation
 - ✓ Capacité de co-construction avec l'opérateur
- **... dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence**
 - ✓ allégée
 - ✓ et plus qualitative
- **... sans faire peser sur l'opérateur un risque d'exploitation (DSP).**

□ Limites / inconvénients :

- **Les dimensions de fréquentation / présence des stagiaires ne sont pas prises en compte dans le cadre de la rémunération de l'opérateur**
- **La mise en œuvre effective des obligations de service public formalisées dans le cadre du Mandatement reste liée à la bonne volonté de l'opérateur (non « sanctionnables »)**

Le mandatement avec octroi de droits spéciaux

- **Modalité de contractualisation qui a permis d'expérimenter dans plusieurs régions de nouvelles approches de la commande de formation et de nouvelles relations avec les opérateurs de formation**

- **... mais modalité qui comporte un risque juridique car **non traduite en droit français et fragile d'un point de vue juridique****
 - ✓ Possibilité de paralyser l'action administrative par voie de référé ;
 - ✓ Requalification du mandatement en marché public avec obligation de reprendre la procédure.
 - ✓ L'annulation est un cataclysme pour les organismes de formation

Modalité adoptée par plusieurs régions :

- *Région Poitou Charente*
- *Région Champagne Ardennes*
- *Région Picardie*
- *Région Bourgogne*
- *Région Limousin (mais mise en concurrence infructueuse)*
- *Région Rhône Alpes*
- *Région Centre*
- *Franche Comté*



La Délégation de Service Public (DSP)

Expérience actuellement à l'étude en Nord-Pas de Calais

vantages

- **Phase de sélection plus qualitative avec une phase de négociation plus élaborée**
- **Possibilité de contractualiser sur une longue période ... et d'agir sur le dispositif pendant la durée du programme**
- **Renforcement de la qualité : la région définit les objectifs à atteindre dans le cadre du service et l'opérateur est en partie rémunéré sur l'atteinte de ces objectifs**
- **Capacité de co-construction de l'opérateur délégataire avec la Région pour adapter le service et mise en place d'un plan d'amélioration de services laissant une place à l'innovation plus importante à l'opérateur**

conditions :

- **Suppose une commande initiale plus forte et bien construite et notamment de bien définir les objectifs de la Région et les critères de jugement.**

inconvenients ?

- **La notion de risque économique est-elle un inconvénient?**
 - ✓ Une part du financement est liée aux coûts d'exploitation et une part varie en fonction de critères liés à l'atteinte des objectifs fixés par la collectivité.
- **Une délégation de responsabilité ?**
 - ✓ La collectivité n'entraîne pas perte de responsabilité dès lors que les modalités de pilotage et de contrôle sont clairement définies dans le contrat.
 - ✓ ~~Au contraire, elle renforce sa capacité à piloter par la formalisation d'objectifs et la mise en place d'un plan d'amélioration de service~~

Zoom sur la Délégation de Service Public (DSP)

- ❑ **Le financement : une part fixe (liée aux coûts d'exploitation du service) et une part variable**
 - La part variable (+ faible) est liée aux objectifs fixés par la Région
- ❑ **La définition d'un plan d'amélioration de service dont les modalités peuvent être proposées par les opérateurs. Par exemple :**
 - Capacité d'innovation pédagogique : pertinence et évolution du projet pédagogique et notamment capacité à individualiser les formations
 - Capacité à s'inscrire dans des modes de relation plus collaboratifs et qualitatifs entre opérateurs de formation afin de s'inscrire dans des logiques de parcours pour les bénéficiaires
 - Capacité à gérer les aspects périphériques et à apporter des réponses aux problèmes des bénéficiaires,
 - Capacité à travailler sur les enjeux de qualité des parcours de formation et à présenter des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de mesure de la qualité, de l'efficacité et de la pertinence des actions de formation.
- ❑ **L'élargissement des missions. Par exemple :**
 - Réaliser une veille sur les besoins de formation et formuler des propositions d'évolution du programme initial cohérentes avec les évolutions des besoins d'emploi et de formation sur le territoire régional, validées par la Région.
 - S'inscrire dans des démarches d'innovation pédagogique interrogeant la pertinence du projet et des modalités pédagogiques (capacité à individualiser les formations), l'ingénierie de formation et de certification ...
 - Travailler en lien avec les autres opérateurs de formation afin de s'inscrire dans des logiques de parcours pour les bénéficiaires et à introduire des modes de relation plus collaboratifs et qualitatifs entre opérateurs

Les impacts des modes de contractualisation alternatifs

□ La tendance au regroupement des opérateurs de formation

- **Tendance observée dans la plupart des Régions dans le cadre du Mandatement avec octroi de droits spéciaux ;**
- **Tendance également observée dans le cadre de Marché publics dans des régions qui ont fait le choix de redéfinir leurs allotissements afin de :**
 - ✓ renforcer les passerelles possibles entre organismes de formation,
 - ✓ rendre la gestion administrative moins lourde pour la région,
 - ✓ donner la possibilité de faire évoluer les prestations
 - ✓ etc.
- **Même conséquence à anticiper en matière de Délégation de service public (DSP)**

□ La généralisation de la comptabilité analytique

- **Des conséquences de nature structurelle** : l'ingénierie financière et comptable devient une fonction incontournable au sein des organismes de formation
- **Des conséquences de nature conjoncturelle** : phénomènes d'apprentissage et travail important pour formaliser des grilles des coûts adaptées





... à la volonté de redéfinir, à l'occasion de la création du service public régional de la formation, la structuration de l'intervention régionale en matière de formation



Introduction

- ❑ **Dans le cadre du SIEG, les pouvoirs publics qui financent des activités d'intérêt général mandatent les opérateurs en charge de cette mission.**
- ❑ **Dès lors, lorsqu'elles créent leur SPRF, les collectivités doivent définir les conditions de réalisation particulières (prise en compte de la spécificité de l'activité) sur le périmètre que le Service Public couvre.**
- ❑ **La création des services publics régionaux de la formation a été l'occasion pour les Régions de redéfinir leur intervention et notamment la construction du programme régional de formation. Parmi les nouvelles orientations développées :**
 - Renforcer la fluidité des parcours à l'intérieur des programmes ;
 - Renforcer l'accès à la qualification des publics les plus en difficulté ;
 - S'interroger sur le bon niveau de territorialisation des programmes ;
 - Construire / renforcer les coopérations et les partenariats entre les opérateurs ;
 - Renforcer l'harmonisation des pratiques des opérateurs de formation ;
 - Permettre une évolution de la commande à l'initiative de l'organisme de formation ;
 - ...



Renforcer la fluidité au sein d'un même programme : la notion de parcours intégrés

☐ Le regroupement au sein d'un même marché des actions de pré-qualification et de qualification avec un système de pré-réservation :

- **Le stagiaire qui entre en pré-qualification a sa place assurée en qualification (IDF).**
- **Le programme qualifiant intègre dans un même conventionnement les prestations suivantes (Picardie) :**
 - ✓ **confirmation de projet,**
 - ✓ **activités de préparation à la qualification,**
 - ✓ **formation professionnelle individualisée,**
 - ✓ **périodes en entreprise obligatoires .**

☐ Le regroupement au sein d'un même marché de toutes les prestations de remobilisation / insertion dans une approche parcours intégrés

- **Programme Avenir en Ile de France**
- **Programme PAL en Picardie qui intègre dans un même conventionnement les prestations :**
 - ✓ **Savoirs de base,**
 - ✓ **Travail sur le projet professionnel,**
 - ✓ **Découverte des métiers / bancs d'essai,**
 - ✓ **Accompagnement social**



- **Redéfinition de l'intervention régionale afin de favoriser l'accès à la qualification des publics les plus éloignés de l'insertion professionnelle** (exemple Régions Poitou-Charentes et Picardie) :
 - **Une entrée sans sélection**
 - ✓ **le bénéficiaire qui a bénéficié d'une prescription doit pouvoir entrer en formation**
 - ✓ **Des comités de pilotage territoriaux réunissent les organismes de formation, les prescripteurs et les référents territoriaux et assurent la régulation d'ensemble du dispositif : veiller à ce que les publics ne sont pas exclus pour des motifs autres que ceux admis par la Région.**
 - **Une individualisation des parcours et un allongement des parcours de formation pouvant aller jusqu'à 24 mois**
 - **Une évolution des modalités de certification**
 - ✓ ***« Cette validation doit être fondée sur la gamme des situations que l'on doit maîtriser plutôt que sur l'étendue des connaissances que l'on doit être capable de restituer. Plus proche elle sera dans le temps par rapport à la formation elle-même, mieux elle trouvera son sens et sa portée pour la construction des étapes suivantes. »***

S'interroger sur le bon niveau de territorialisation des programmes

- **Certaines Régions réfléchissent au bon niveau de commande et notamment distinguent les formations à recrutement régional des formations répondant à des logiques de proximité**
 - **Des actions à recrutement régional (stratégie de concentration des moyens compte tenu des coûts d'infrastructure)**
 - **Des actions qualifiantes régionales déclinées sur tout le territoire**
 - **Des actions spécifiques en raison de la spécificité du tissu économique qui exigent une forte territorialisation**

- **Une offre de proximité à moins de 30 minutes ou l'engagement en faveur d'une couverture territoriale équilibrée (*Région Limousin*)**
 - **La région a introduit une obligation de service public à la proximité de l'offre de formation et limite à 30 minutes le temps de trajet nécessaire pour accéder à au moins trois filières de formation sur cinq.**
 - **Une clause dans l'appel d'offre : possibilité d'imposer un lieu à coût égal.**
 - **Selon la Région, le sentiment d'exclusion commence à partir de 20 minutes.**



Construire / renforcer les coopérations et les partenariats entre les opérateurs

- ❑ **Certaines Régions ont introduit une obligation de service public liée à la coopération entre opérateurs**
 - **En Picardie, la Région a imposé aux organismes de formation lors de la mise en concurrence de proposer des modalités de partenariat entre eux.**
 - ✓ Certains organismes de formation ont pris l'engagement de mettre en place des référents partagés notamment entre organismes du programme préqualifiant et du programme qualifiant.
 - ✓ Une expérience spécifique de « référent de sécurisation des parcours de formation » conduite sur le Territoire de Saint Quentin : des organismes de formation positionnés à la fois sur le préqualifiant et sur le qualifiant qui avaient déjà des habitudes de travail commun ont formalisé un partenariat qui repose sur le recrutement en temps partagé de trois « chargés de sécurisation des parcours de formation »
 - **En Ile de France : l'incitation dans les cahiers des charges à la construction de partenariat entre les organismes du préqualifiant et du qualifiant**
 - ✓ visites d'organismes de formation du qualifiant au sein des organismes du programme préqualifiant pour présenter l'offre de formation qualifiante et favoriser ainsi la découverte des actions qualifiantes
 - ✓ interventions d'un organisme du qualifiant au sein du programme préqualifiant pour apporter un soutien dans la validation du projet de la personne (découverte Métier).
 - **En PACA, le cahier des charges Etaps prévoit également la recherche de complémentarité entre organismes**
 - ✓ « La recherche de complémentarité pédagogique peut être privilégiée par la mise en place d'un groupement afin de fédérer les compétences de plusieurs organismes.
 - ✓ L'établissement d'une charte de partenariat, signée par l'ensemble des organismes engagés dans la démarche de formation est souhaitable. Ce document définit les obligations des organismes entre eux et vis-à-vis du mandataire, la nature des prestations réalisées par chacun des prestataires, les modalités financières du partenariat.

Renforcer l'harmonisation des pratiques, notamment sur les savoirs de base et la préqualification

- ❑ **A la différence du qualifiant, il n'existe pas, sur ces segments, de référentiels communs à tous les organismes de formation**
- ❑ **Certaines Régions ont souhaité favoriser la définition d'un tel référentiel en vue d'harmoniser les pratiques :**
 - **Le déploiement d'une Carte de compétences répond, en Ile de France, à cet objectif au sein du programme Avenir :**
 - ✓ **tracer les acquis des stagiaires**
 - ✓ **harmoniser les pratiques des organismes de formation**
 - **La mise en place d'une carte Coursus Compétence, en Picardie:**
 - ✓ **permet de travailler sur un outil numérique,**
 - ✓ **en priorité pour les jeunes des Missions locales,**
 - ✓ **dans une optique de traçabilité et non dans une optique de contrôle**
 - ✓ **permettant de décliner les compétences acquises des usagers.**
 - **L'instauration de groupes de travail inter-organismes sur les bonnes pratiques permettent de construire des solutions qui partent de la réalité de terrain des organismes de formation, tout en prenant en compte les objectifs de la collectivité régionale.**



Permettre une évolution de la commande publique et le financement d'actions hors programmation

❑ Plusieurs modalités ont été envisagées :

- **Instaurer dans le marché une disposition contractuelle permettant une évolution de la commande de formation à l'initiative de l'organisme de formation** (*exemple Ile de France*)
- ✓ **En fonction de l'évolution des besoins de formation, le titulaire du marché peut opérer un transfert d'heures de formation d'un parcours à un autre**
- ✓ **Cette évolution est rendue possible dans le cadre d'un allotissement plus important car il est possible de permettre une évolution de l'offre de formation sans mettre en cause l'équilibre contractuel**
- ✓ **En cours de déroulement de marché, l'organisme de formation peut mobiliser ces heures selon un volume variable en fonction des besoins de chaque stagiaire et aux dates les mieux adaptées.**
- ✓ **Condition : L'organisme de formation doit proposer un prix heure/stagiaire identique pour toutes les formations du marché. Cela doit faire l'objet d'un seul acte d'engagement pour la somme de volume d'heures.**
- **Réflexion identique en Nord-Pas de Calais dans le cadre d'une future DSP**

Permettre une évolution de la commande publique et le financement d'actions hors programmation

- **Enveloppe affectée** au niveau infra-régional (CTEF) pour le **financement d'actions hors programmation régionale** (*exemple Rhône-Alpes*)
 - **L'enveloppe affectée à la programmation collective** a pour objet de répondre aux besoins de formation prévisibles et récurrents (dans le cadre d'appels d'offre triennaux).
 - **Les projets individuels et collectifs** doivent, quant à eux, permettre l'adaptation de la réponse Formation aux besoins non anticipés dans la programmation collective.
 - ✓ **Les acteurs locaux dans le cadre de contrats emploi formation (CTEF) disposent d'enveloppes définies pour financer des projets individuels et collectifs non anticipés dans la programmation collective**
 - ✓ **Le niveau infra-régional formule des propositions et la décision finale revient au niveau régional.**
- **Financement d'actions individuelles ou collectives par le mécanisme de « chèques formation »**

La création de SPRF et les nouvelles orientations qui en découlent questionnent plus globalement les partenariats avec les autres acteurs et l'organisation interne de la Région

- Elles interpellent le système de prescription et le déploiement d'un système d'informations sur l'offre de formation disponible (en temps réel?)**
- Elles supposent un pilotage différent et un accompagnement pour mettre en place les nouvelles exigences : comités de pilotage, formation des acteurs, prestations d'accompagnement, mise en place de groupes de co-développement**
- Elles imposent la mise en place de nouvelles modalités de suivi des organismes de formation, plus qualitatives :**
 - **Par des mécanismes de bonus – malus ?**
 - **Par la mise en place de comité d'usagers ?**
 - **Par les comités de pilotage ?**
 - **Par des évaluations ?**
- Elles interrogent le rôle des chargés de mission territoriaux**
- Elles questionnent sur la nécessité de construire de nouvelles contractualisations avec les partenaires (prescripteurs, Pôle Emploi, Direccte, Agefiph, etc.)**