

Journées d'information et d'échanges de pratiques pour les Conseils régionaux

Service public régional de formation, quelles pratiques et quels impacts ?

Châlons-en-Champagne, 15 et 16 décembre 2011

Journées animées par Régis ROUSSEL, responsable de mission, Centre Inffo



De quoi parle-t-on ?

La formation professionnelle n'est pas un produit comme les autres, elle n'est pas considérée comme une marchandise par les Régions, mais plutôt comme un service public spécifique.

Ainsi, plusieurs Régions ont depuis 2004, mis en place un service public régional de formation (SPRF) s'appuyant sur la notion de service d'intérêt économique général (SIEG), pour préserver notamment le caractère d'intérêt général de la formation dans le respect du libre échange des biens et services au sein de l'Union européenne et de la concurrence.

La création de SPRF a été l'occasion de réinterroger les critères de gestion de la commande publique et les obligations liées à la mise en place d'un service public.

Le choix d'une des modalités de gestion reconnues par le droit communautaire : marché public, délégation de services publics et mandatement avec octroi de droits spéciaux dans les politiques régionales de formation professionnelle marquent le passage d'une logique de prestations de services, d'une position d'acheteur de la formation professionnelle, d'une pratique de subvention pour l'apprentissage, à une logique de droit et d'exercice par les usagers à faire appliquer les obligations de service public à la Région.

Créer un service public amène la Région à revisiter le cadre partenarial, à affirmer la place de l'usager et à repositionner tous les opérateurs dans son champ d'intervention.

Quelles modalités contractuelles ont été choisies par les Conseils régionaux ?

Quelles évolutions selon les modes de gestion constatent-ils ?

Quels sont les conséquences et changements dans les relations avec le public et les prescripteurs, quel impact sur les organismes de formation ? Et quelles répercussions sur les métiers des agents territoriaux ?

Telles sont les grandes questions qui seront abordées au cours de ces journées.

Sommaire

- Les services publics régionaux de formation (SPRF) : de l'origine à nos jours

Intervention plénière

Les ateliers

- Les formations à recrutement régional avec obligations de service public en Champagne-Ardenne : un an et demi d'expérience pour 2 000 parcours
- Les incidences du SPRF en région Picardie sur le pilotage territorial des actions de formation
 - Opportunités et enjeux d'une intégration de l'ensemble des activités d'orientation et de formation de la Région Rhône-Alpes au sein du SPRF
- Le SPRF en région Bourgogne, un système global prenant en compte les particularités des publics les plus éloignés de l'emploi

Conférence de synthèse

- Regard européen sur la mise en place des services publics régionaux de formation

Le mot de l'élu de la Région

M. Gérard RUELLE, directeur général des services, Conseil régional de Champagne-Ardenne

Depuis la loi du 13 août 2004, plusieurs réformes ont modifié les enjeux en matière de formation professionnelle et d'apprentissage : FOAD, VAE, sécurisation des parcours... Elles ont diversifié, voire complexifié les besoins individuels en formation. Ces changements, auxquels on peut ajouter la décentralisation du financement de l'AFPA, nous ont interrogés sur les pratiques d'achat de formation. En Champagne-Ardenne, nous nous sommes rendus compte que nous ne pouvions nous contenter d'acheter de la formation, ainsi, la Région a compris très tôt l'opportunité de s'appuyer sur les services économiques d'intérêt général.

L'appropriation de cette évolution n'a pas été simple, le Conseil régional a été confronté à un sentiment diffus, notamment d'insécurité juridique ; les pratiques de l'administration régionale en interne ont dû évoluer, ainsi que celles des prestataires de formation.

Néanmoins, même s'il reste encore beaucoup de questions, la Région Champagne-Ardenne a mené à bien cette transformation, s'appuyant sur l'exemple de la Région pionnière en la matière qu'est Poitou-Charentes.

Intervention plénière

Les services publics régionaux de formation (SPRF) : de l'origine à nos jours

Mme Carine SEILER, directrice du pôle Politiques de formation, Sémaphores – Groupe ALPHA

La question des modalités de contractualisation avec les opérateurs de formation en charge d'une mission d'intérêt général (en particulier de la formation des demandeurs d'emploi) fait l'objet de nombreux débats en France et au niveau communautaire ; elle a été impactée par les débats européens sur les SIEG – SSIG et par l'accélération de la décentralisation de la formation.

La mise en œuvre du nouveau Code des marchés publics (CMP) en 2006 a entraîné la généralisation des marchés publics pour l'ensemble des commandes publiques de formation, tandis que dans le même temps, les Régions affirmaient la volonté de mieux formaliser leurs exigences vis-à-vis des opérateurs pour renforcer les logiques de passerelles et de parcours (enjeu de sécurisation des parcours). Dans ce cadre, plusieurs contentieux ont défrayé la chronique, renforçant le besoin de clarification des règles applicables à la commande publique de formation. Ce contexte général a conduit les Régions à formaliser la création de SPRF. Du point de vue du droit français, les règles de la concurrence s'appliquent au champ de la formation, le retour à la subvention est impossible et exclu, dès lors que la puissance publique définit sa commande et les collectivités doivent recourir aux procédures formalisées de mise en concurrence.

Pourtant, pour certains types de prestations, il existe un enjeu fort de « co-construction » avec les opérateurs de formation. Les Régions ont donc cherché des alternatives au mode « Marché public », à travers la formalisation de leur SPRF en 2009-2010. Certaines Régions se sont appuyées sur la notion de Service d'intérêt économique général (SIEG) pour affirmer la mission d'intérêt général de l'activité de formation. Les Régions ont conduit leurs réflexions en plusieurs étapes.

La notion de service public permet de renforcer la cohérence de l'intervention régionale en définissant des principes de service public s'appliquant aux actions financées...

Plusieurs modes de contractualisation existent : recours à un marché public, mise en place d'une délégation de service public (en cours en Nord-Pas-de-Calais) et mandatement avec octroi de droits spéciaux, (largement toléré bien qu'incompatible avec le droit national).

Le mandatement avec octroi de droits spéciaux permet de charger des organismes de la réalisation d'une mission d'intérêt général, de construire d'autres relations avec les opérateurs de formation, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence allégée, sans faire peser sur l'opérateur, un risque d'exploitation. Limites de ce mode contractuel, les modalités de rémunération ne sont pas liées à la fréquentation, ni au pilotage de la qualité. La mise en œuvre effective des obligations de service public reste liée à la bonne volonté de l'opérateur. Un tiers des Régions (Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Centre, Picardie, Bourgogne, Limousin) a décidé de recourir

à ce mode de contractualisation avec un risque d'annulation.

La délégation de service public, pour sa part, permet de construire une relation sur le long terme (minimum cinq ans), différente avec les futurs délégataires en leur confiant un rôle plus actif, et notamment un rôle de co-construction avec la Région pour adapter le service. Elle laisse une plus grande place à l'initiative de l'opérateur pour proposer une ingénierie innovante. Elle donne, surtout, une responsabilisation accrue à l'opérateur délégataire, dans la qualité du service et dans l'atteinte des objectifs fixés par la Région. Il s'agit d'un mode de contractualisation plus sûr juridiquement, comportant une véritable incitation à la performance et à la qualité du SPRF, par la mise en place d'un système financier incitatif et donc, un meilleur suivi et un meilleur pilotage par la Région, notamment sur le plan de la qualité de service.

Ces deux modes de contractualisation « alternatifs » engendrent une tendance au regroupement des opérateurs de formation et supposent la mise en place par les opérateurs de formation, d'une comptabilité analytique. Ils ont aussi un impact organisationnel sur les services de la Région.

Au-delà de la dimension juridique, la création de SPRF a été l'occasion pour les Régions, de s'interroger sur les modalités de construction de leurs programmes régionaux de formation.

Au final, à travers la création de leurs SPRF, les Régions sont passées d'une réflexion strictement juridique à une réflexion plus stratégique qui englobe toutes les questions liées aux objectifs, aux ambitions et aux modalités de l'intervention régionale à destination des publics fragiles.

Atelier 1

Les formations à recrutement régional avec obligations de service public en Champagne-Ardenne : un an et demi d'expérience pour 2000 parcours

Un SPRF en région Champagne-Ardenne a été mis en place, il y a un an et demi, précise M. Jean-Robert DE PASQUALE, du Conseil régional de Champagne-Ardenne. Les élus l'ont dénommé « réseau public régional de formation professionnelle », car il est ouvert aux demandeurs d'emploi des autres régions.

Au contraire des autres régions, il n'est pas concentré sur les demandeurs d'emploi V,

mais couvre la formation du niveau V (CAP) au niveau III (BTS). Ce choix politique a pour ambition de permettre une élévation du niveau de la qualification.

Il est organisé sur **trois segments correspondant à trois modes de contractualisation** : marché public pour les actions préparatoires et de qualification à recrutement local, mandat avec octroi de droits spéciaux pour les formations qualifiantes à recrutement régional incluant les prestations d'hébergement, de restauration et d'accompagnement et en subventions pour les formations universitaires, sportives et paramédicales.

Concernant l'accompagnement des organismes de formation, des réunions d'information préalables au lancement du mandatement vers les organismes de formation ont eu lieu dans chaque département.

Vingt et une conventions-cadres sont signées pour trois ans avec une déclinaison annuelle et seize organismes de formation ont été retenus. Au contraire de Poitou-Charentes, la demande sociale est trop forte sur certaines filières, on a parlé de « surchauffe ». L'offre a été co-construite et le partenariat a été géré dans une période de tension financière de l'AFPA, principal opérateur. Un comité de pilotage travaille par filière sur l'évolution de l'offre et des groupes projets thématiques ont été instaurés.

Quels sont les impacts de la mise en place de ce SPRF ?

Les pratiques de prescription sont renouvelées. La prescription se fait sur une filière et non plus sur des actions, avec une approche régionale et non plus locale.

Les organismes de formation ont également

► suite de l'atelier 1

de nouvelles pratiques, passant de la logique de sélection à la logique de plan de parcours. Le bénéficiaire est reçu pour l'établissement de son plan de parcours au plus près de son domicile dans un délai d'un mois au plus, après l'envoi de la fiche prescription. S'il a déjà une expérience professionnelle, un ajustement de la durée de formation est systématiquement recherché.

Le partenariat renforcé entre organismes de formation est une condition pour répondre. De plus, les organismes de formation doivent mettre en œuvre une comptabilité analytique comparable pour le calcul de la compensation.

Concernant le bouquet de services rendus au public ou de prise en charge complète du bénéficiaire, il est insuffisamment mobilisé. S'agissant des services de la Région, les activités des délégués territoriaux sont modifiées. Ils passent d'une logique d'achat à une logique de co-construction de l'offre. L'incitation au partenariat et l'approche par filière modifient également l'organisation interne et l'implication des élus. De nouveaux postes ont été créés : un chargé de mission régional et un contrôleur de gestion avec l'appui de prestataires pour le contrôle comptable.

Atelier 2

Les incidences du SPRF en région Picardie sur le pilotage territorial des actions de formation

Le SPRF picard a été fondé par une délibération en décembre 2008, rappelle Mme Virginie RENAULT du Conseil régional de Picardie. Un mandatement direct avec octroi de droits spéciaux a été mis en place pour deux types de dispositifs, à destination des demandeurs d'emploi de niveau infra V.

La Région a lancé, un appel à manifestation d'intérêt pour la mise en place d'un programme d'actions locales (PAL) : actions de remobilisation, de resocialisation, travail sur des projets professionnels, et des parcours sécurisés qualifiants (PSQ) permettant la confirmation du projet et préparant à une qualification de niveau V, afin de permettre aux organismes volontaires d'apporter une réponse adaptée.

Les élus ont déterminé en septembre 2010, **les trente-cinq organismes mandataires pour cent deux actions de formation retenues.**

Une convention-cadre de mandatement d'une durée de cinq ans fixe les conditions et un cadre global financier.

Afin de permettre un meilleur dialogue avec les organismes de formation, le Conseil régional a animé avec l'ensemble des mandataires, des réunions sur des aspects administratifs et financiers, sur des thématiques transversales telles que la reconnaissance de compétences, les comités d'usagers, l'ingénierie... Une fois les organismes de formation retenus dans le mandatement, l'animation territoriale a été renforcée par la mise en place de commissions locales. Ces commissions mensuelles se réunissent au niveau des Pays de Picardie pour les PAL, au niveau départemental pour les PSQ. Elles ont pour objectifs de favoriser un accès en formation qui réunit les garanties d'obligations de service public. Depuis novembre 2010, on compte cent vingt commissions PAL, trente-six commissions départementales favorisant les passerelles PAL-PSQ.

Ces commissions ont permis d'améliorer la communication entre les acteurs et de renforcer des partenariats. Une vraie régulation territoriale au niveau des flux s'est créée.

Des comités d'usagers PAL et PSQ ont vu le jour pour mesurer la perception par les bénéficiaires, de la qualité des services rendus.

L'idée est aussi pour la Région, d'avoir un retour des stagiaires, mais également d'adapter, voire d'améliorer les prestations proposées.

Les stagiaires s'expriment librement sur la qualité des services proposés et sur leurs attentes. Au total, douze comités d'usagers en 2011 ont eu lieu avec quatre-vingt-onze participants.

Atelier 3

Opportunités et enjeux d'une intégration de l'ensemble des activités d'orientation et de formation de la Région Rhône-Alpes au sein du SPRF

Mme France CASTAY, du Conseil régional de Rhône-Alpes rappelle que c'est une délibération du 19 décembre 2008 qui a jeté les bases du SPRF rhônalpin avec quatre objectifs : une visibilité et une lisibilité de l'offre de service auprès des usagers et des partenaires, la sécurisation des parcours, l'individualisation des parcours et le rôle de la Région réaffirmé en tant qu'organisateur de la formation professionnelle. Toute l'offre de service relative à la formation professionnelle continue, y compris les actions d'orientation et d'accompagnement est incluse dans le périmètre, pour les demandeurs d'emploi non indemnisés et jeunes comme publics prioritaires. Ce SPRF est le fruit d'une concertation avec l'ensemble des partenaires de la Région. Il est structuré **en trois services définis par leurs objectifs et facilement identifiables** : l'accueil information généraliste (AIG), nouveau service proposant à tous les Rhônalpins une première information sur les métiers, l'emploi et les formations, un service délivré dans quatre à six « Points d'accueil information formation » par zone territoriale emploi formation. C'est un service organisé sur la base de la coopération de l'ensemble des réseaux impliqués localement. Il est ouvert à tous les publics quels que soient le statut et l'âge, inclut les salariés et doit respecter des obligations de service public.

Deuxième mission du SPRF : l'affichage de l'ensemble de l'offre de formation de la Région selon les contenus de formation, les publics, les règles de prise en charge et les modalités d'intervention ; la programmation ou les actions complémentaires, mais également pilotage global de l'offre de formation, quels que soient les dispositifs de financement mobilisés. Le but est de référencer l'offre, d'une manière homogène entre les partenaires avec un système de prescription unique.

La troisième mission du SPRF, « Accompagnement des parcours », vise à permettre le suivi personnalisé de la personne en vue d'élaborer un projet professionnel, de définir des étapes de mise en œuvre, de mobiliser les dispositifs de formation et de préparation à l'emploi pour l'aider à accéder à l'emploi. Elle se décline en deux volets : une politique de partenariat envers des réseaux AIO en vue de construire les parcours d'accès à la formation et l'emploi ainsi que les parcours d'accès à la VAE, et une politique de « services complémentaires ». S'adressant aux publics demandeurs d'emploi ainsi qu'aux publics salariés, elle est mineure au regard du SPE, cependant elle est stratégique quant à la relation : qualité de l'accompagnement, de la prescription et optimisation des formations proposées.

Animation des ateliers

Merci à Mme France CASTAY de la Région Rhône-Alpes, Mme Dominique PANDAL de la Région Bourgogne, Mme Virginie RENAULT de la Région Picardie et M. Jean-Robert DE PASQUALE, de la Région Champagne-Ardenne.

Atelier 4

Le SPRF en région Bourgogne, un système global prenant en compte les particularités des publics les plus éloignés de l'emploi

Le SPRF de Bourgogne répond à des enjeux identifiés, explique Mme Dominique PANDAL, Conseil régional de Bourgogne : assurer l'égalité d'accès à la formation professionnelle, répondre aux besoins en compétences de l'économie, offrir une perspective pour la FPTLV, prendre en compte les territoires, prévoir et anticiper. Il a pour objectif la qualification des demandeurs d'emploi bourguignons pour un accès à l'emploi durable.

Ce SPRF nécessite de **renouveler les relations avec les prescripteurs et de renforcer le pilotage de l'action publique**. Au niveau régional, le CCREFP doit être réactivé avec des groupes de travail. Au niveau local, ont été institués douze comités territoriaux. Lieux d'information et d'échanges sur la politique de formation de la Région et sur les besoins des territoires en matière de formation, ils sont composés des élus du territoire, services de l'État, les Conseils généraux, les structures d'AIO... Ils doivent prendre en compte les propositions ou observations émanant des territoires lors de la construction ou d'adaptation de dispositifs régionaux.

Les modalités de commande publique ont été adaptées, avec des marchés pluriannuels de trois ans structurant la commande régionale d'actions collectives ; des commandes plus réactives à minima deux fois par an dans le cadre d'un groupement d'achat avec Pôle emploi, et le chèque formation qui permet à tout demandeur d'emploi de se former s'il ne trouve pas de formation dans le programme collectif, même hors région Bourgogne.

Le service public s'appuie sur un dispositif qui favorise l'accès à la qualification professionnelle. **Des plateformes d'accompagnement à la qualification (PAQ)**, présentes sur douze territoires ont été mises en œuvre et doivent apporter trois modules incontournables. Cette plateforme a pour intérêt d'intégrer les bénéficiaires sans présélection et vise à favoriser l'obtention d'une qualification pour 80 % des bénéficiaires de ce dispositif. La plateforme est gérée par un porteur avec des organismes de formation cotraitants.

Un seul opérateur est garant du parcours vers la qualification à travers plusieurs prestations, les structures d'AIO restant garantes de la globalité du parcours d'insertion professionnelle. Le choix des opérateurs a été effectué par un appel à candidatures avec une convention de mandat de cinq ans.

Pour les modalités financières, la compensation est versée en trois fois avec vérification de l'éligibilité des dépenses, le respect de l'enveloppe financière globale, le respect du coût unitaire moyen par parcours et nombre de parcours engagés. Ces plafonds permettent de bloquer les dérives financières.

C'est la deuxième année de mise en œuvre du SPRF : des indicateurs sont construits progressivement, afin de permettre une évaluation de la plus-value apportée par le dispositif.

Rédaction : Centre Info Nathalie LEGOUPIL
Maquette Claudie CARPENTIER, Bettina PEDRO
Rédacteur-réviseur Abdoulaye FAYE
Relecture : CNFPT Karine TIREL
Impression Centre Info

Conférence de synthèse

Regard européen sur la mise en place des services publics régionaux de formation

M. Laurent GHESKIERE, représentant de l'Union sociale pour l'habitat auprès de l'Union européenne

Depuis la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain de 2000, on parle de service d'intérêt général (SIG), et le sujet n'a pas manqué de débats et discussions. Si la Commission européenne est sensible à ces questions, où en est Bruxelles aujourd'hui ?

Dans son rapport au président BARROSO, M. Mario MONTI dit qu'il faut simplifier les règles européennes applicables au SIG. Des recommandations allant en ce sens doivent être reprises dans une décision à paraître le 20 décembre 2011, par la Commission.

Sur le volet des aides d'État, le texte d'application directe dès le 1^{er} janvier 2012, assouplit les règles d'exemption de notification. Ces mesures sont aujourd'hui applicables sans seuil, et aux autres services avec seuil. La nouveauté est que tout service social est compatible avec les aides d'État et il n'y a plus de seuil. Ce qui va être adopté est une décision d'exemption. Cela élargit le champ de protection de financement des services publics.

La démarche de qualification de SIG vise à bénéficier d'un article du traité (article 106 § 2, du TFUE).

Par ailleurs, une proposition de règlement de minima prévoit que toute aide d'État inférieure à 200 000 euros sur trois ans, n'affecte pas les échanges européens. Cette aide accordée pour l'accomplissement d'un service public répondra au principe de la juste compensation. Ceci implique un contrôle régulier, au moins tous les trois ans ; l'autorité qui a accordé l'aide devra vérifier l'absence de surcompensation, et donc la bonne exécution de la mission de service public.

Deuxième évolution : la commission à l'initiative de M. Michel BARNIER, a décidé proposer une directive devant être adoptée le 20 décembre 2011. Elle précise qu'il n'y a pas lieu de soumettre les services sociaux aux marchés publics. Cette directive comprenant un chapitre « Concessions et services publics » ne sera transposée qu'en 2014-2015. Il faudra donc revoir le Code des marchés publics, notamment son article 30, et la délégation de service public.

Enfin, dans les règlements Feder et FSE pour la période 2014-2020, de nouveaux champs d'éligibilité ont été introduits. L'accès au SSIG relèvera désormais du FSE, entraînant un cofinancement possible des services sociaux sur les territoires. Cette ouverture par Bruxelles est faite dans l'objectif de lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Pour en savoir plus sur cette journée...

Retrouvez le programme, le dossier documentaire, les supports pédagogiques sur :

www.centre-info.fr, rubrique Régions

www.cnfpt.fr, rubrique un agent - Se former tout au long de la vie

Remerciements

Merci à M. Jean-Robert DE PASQUALE, directeur de la formation professionnelle, et Mme Dominique MONNIER, responsable du Pôle formation professionnelle des demandeurs d'emploi du Conseil régional Champagne-Ardenne pour avoir mobilisé leurs partenaires et leurs collègues de la Région et pour avoir participé activement à l'élaboration de cette journée, qui a accueilli quarante participants venant de onze Régions.