

Mise en œuvre du service public en région PACA

Intervention colloque CNFPT / Centre Inffo

Le 03 juin 2009

INTRODUCTION RAPIDE :

Le colloque porte sur la mise en œuvre des services publics régionaux de formation, qui sont des choix politiques qui sont loin d'être anodins, et qui supposent, de la part des Régions, une maturation des objectifs qu'elles poursuivent avec les formidables outils que sont l'apprentissage, la formation continue, les formations initiales du sanitaire... pour bâtir un mode d'action publique au service d'un mieux être des habitants des régions.

En 2006 en PACA a été fait le choix de créer un service public régional de formation permanente et d'apprentissage. Ce choix a emporté de nombreuses conséquences, tant au niveau organisationnel, que du message adressé aux habitants de la région PACA.

Il m'a été demandé de venir expliquer l'historique de cette création et les conséquences immédiates de la mise en œuvre de ce service public. Nous verrons que si la mise en œuvre de ce service public a permis de repenser totalement le mode d'intervention de la Région, l'interrogation aujourd'hui porte sur la manière de consolider et renforcer ce service public.

1. Un choix précoce en PACA : la création du service public régional de formation permanente et d'apprentissage en février 2006

A. Historique

Décentralisation 2004 ajoutée aux différentes vagues de décentralisation depuis 1983 : la SP comme moyen de donner du sens à l'action publique.

Depuis 1983, avec le transfert de l'apprentissage, les régions ont vu progressivement leur champ de compétence en matière de formation s'élargir : 1993 (PRDF Jeunes) puis 1998 (formation des demandeurs d'emploi), puis acte II de la décentralisation en août 2004 (formations de l'AFPA et formations sanitaires et sociales..).

Parallèlement, en 2001, est généralisée l'application du code des marchés publics pour l'achat de formations, généralisation contestée par la Région dont un des axes politiques essentiels depuis 1998 est de lutter contre la logique du « tout marché ».

Aussi, compte tenu de ce contexte, la Région PACA a souhaité transformer ce qui pouvait s'apparenter à un transfert de charges en une réelle opportunité de bâtir un

mode d'action publique coordonné et cohérent, amenant de la cohérence entre la formation continue et l'apprentissage.

A mi parcours du PRDF 2002-2007, après le vote de l'acte II de la décentralisation en août 2004, deux évolutions apparaissaient problématiques :

- la marchandisation de la formation : devenue produit commercial, au même titre que d'autres produits et services même, lorsque son objet est de garantir une meilleure insertion sociale et professionnelle ;
- l'individualisation : qui renvoie l'individu à lui même, dans une perte de la logique collective. Cela conduit à une logique de demande individuelle qui risque de faire glisser la notion d'usager vers celui de client, où l'individu est seul responsable de son parcours professionnel.

De même deux problématiques devaient être prises en compte :

- une décentralisation sans les moyens afférents (exemple 12 millions d'euros sur fonds propres région pour financer les formation SASO). Ceci oblige la région à inventer des réponses globales et structurées qui prennent en compte l'intérêt général ;
- la territorialisation à renforcer dans les dispositifs de formation, prenant acte du désengagement de l'Etat, dans un moment où toutes les échelles territoriales sont interpénétrées. Il incombait donc à la région de bâtir un système où l'échelon régional serait l'échelon pertinent, reconnu, plaçant véritablement la Région en tant que grand ensemble, ou chef de file..

Il était donc le moment de dresser un bilan d'étape du PRDF adopté en 2002 et de voir comment les nouvelles compétences régionales allaient pouvoir être intégrées dans ce qui allait devenir un service public régional.

assises de la formation en 2005 (point d'étape du PRDF 2002-2007 et nouveau souffle..) → orientations stratégiques de 2006

En novembre 2005, à l'issue de l'organisation d'une large phase de concertation, se sont tenues les assises de la formation. Intitulées « vers un service public régional de formation », ces assises ont réuni près de 900 personnes, opérateurs, partenaires institutionnels, prescripteurs, de différents échelons territoriaux.

A cette occasion, un bilan plutôt positif des orientations 2002-2005 est dressé avec l'ensemble des opérateurs. Ainsi, l'objectif central d'accès à un premier niveau de qualification semble atteint, 85% environ du PRF ayant été bâti en ce sens. De même les demandeurs d'emploi adultes ont pu trouver des réponses dans le PRF. Les partenariats avec les prescripteurs ont été satisfaisants, la politique sur la VAE a été clarifiée.

La présence de la Région sur les territoires s'est renforcée, avec comme enjeu principal de structurer une approche besoins du territoire / demande sociale. Cela a nécessité une présence plus forte sur le terrain, plutôt amorcée même si on peut dire qu'en 2005, la lisibilité de la présence de la Région sur le territoire restait à améliorer.

Pour chacun des thèmes abordés par les orientations 2002-2005, des axes d'amélioration ont été identifiés mais globalement, le bilan plutôt positif montre la pertinence des pistes envisagées en 2002. c'est donc vers ces éléments qu'il fallait poursuivre, tout en intégrant l'apprentissage, qui avait fait l'objet d'orientations spécifiques.

De plus, compte tenu des enjeux précédemment évoqués et du contexte (marchandisation,...) il a été acté lors des assises que seule la création d'un service public serait en mesure de répondre aux enjeux nouveaux.

Avantages de la création d'un service public :

- obliger la Région à réfléchir et penser un cadre global d'intervention, incluant toutes les voies de certification, dans un cadre partenarial revisité ;
- affirmer la place de l'usager (et non du client)
- préciser l'étendue du champ d'intervention et le rôle et la place de chacun.

B. Principes et architecture

Objectifs du SP :

- ❑ élévation du niveau de connaissances de l'ensemble de la population, ce qui passe en premier lieu par une maîtrise des connaissances de base (lutte contre illettrisme, formation initiale différée).
- ❑ Elévation du niveau de qualification professionnelle, donc acquisition en premier lieu d'un premier niveau de qualification
- ❑ Egalité des chances des différents publics donc soutien particulier à ceux qui sont les plus exclus de l'accès aux savoirs
- ❑ Territorialisation accrue de l'action régionale dans une perspective de complémentarité des dispositifs existants

Ces grands objectifs ayant été définis, il s'agit de définir les **principes de ce SP :**

- ❑ Lutte contre les discriminations
- ❑ Solidarité (notamment dans la rémunération des moins qualifiés)
- ❑ Proximité : garantir l'accessibilité de l'offre de formation, en la développant en tous points du territoire régional et développant les mesures d'accompagnement (crédit mobilité par exemple)
- ❑ Gratuité : le coût de fonctionnement des formations est entièrement pris en charge par la Région
- ❑ Continuité : les ressources de formation et d'accompagnement sont disponibles toute l'année, le service public est permanent.

Comme on le voit, la mise en œuvre d'un service public est un choix politique qui n'est pas anodin et a conduit la région à revoir son mode d'intervention, de s'interroger sur la cohérence des différents dispositifs dont elle avait la charge et de créer des passerelles entre ces dispositifs.

Pour clarifier les nombreux dispositifs de formation, souvent qualifiés de « jungle », ceux ci ont été regroupés dans **quatre espaces territoriaux** :

- ❑ Espace territorial d'accueil, d'information et d'orientation professionnelle : regroupant tous les acteurs de l'AIO, qu'ils soient prescripteurs, professionnels de l'orientation. L'enjeu est de créer un vrai réseau entre tous ces opérateurs afin de faciliter la vie de l'utilisateur.
- ❑ Espace territorial d'accès aux premiers savoirs : regroupe l'ensemble des formations permettant un accès aux connaissances générales maîtrisées, la région assumant ici son rôle dévolu par la loi de 1989 d'orientation sur l'Ecole qui dispose que la Nation est responsable de l'accès à un premier niveau de qualification pour tous les jeunes sortis sans qualification (donc jeunes sortis dans qualification de l'éducation nationale).
- ❑ Espace territorial d'accès à la qualification professionnelle : regroupe l'ensemble des formations et opérateurs qui visent l'accès à la qualification, de niveau V à I.
- ❑ Espace ouvert d'éducation permanente : ensemble des opérateurs et formations proposant accès à la formation tout au long de la vie, accès aux savoirs au sens large.

2. Enjeux et avenir du service public régional en PACA

A. Implications et mise en œuvre

Une plus forte territorialisation

Tout en garantissant un cadre régional, la Région a organisé la territorialisation de son mode d'action en créant 18 COTEF (Comités Territoriaux Education Formation) devenus COTEFE par la suite par l'adjonction d'Emploi.

L'ambition de ces COTEF, à la fois instances de régulation technique territoriale, mais aussi instance politique de démocratie participative (présidé par un élu régional) est bien d'organiser la rencontre des besoins du territoire, de la demande sociale et du cadre politique régional.

L'échelle retenue est le cadre infra départemental, zone d'emploi ou regroupement de plusieurs zones d'emploi. Chaque année, un diagnostic territorial de ce COTEF est dressé, il permet à la Région d'adapter les besoins de formation et de recueillir l'ensemble des propositions des opérateurs.

D'un point de vue organisationnel, cela a conduit la région à renforcer la place, les effectifs et le rôle de la mission territoriale existante, afin de rendre lisible sa présence sur le territoire.

La place de l'utilisateur consacrée

La création de l'ETAIOP répond au besoin crucial d'orientation de l'utilisateur. Cette mise en réseau des acteurs de l'orientation et de la prescription vise à remettre l'utilisateur dans son droit et sa place en cherchant à éviter les doublons, en lui proposant des services personnalisés d'orientation.

De même, l'expression démocratique des utilisateurs est consacrée par l'ardente obligation de procéder à des élections de délégués de stagiaires.

Enfin plusieurs expérimentations, menées avec MSE, ont permis de faire émerger l'expression des stagiaires, permettant d'alimenter une base des problématiques fréquemment rencontrées et à la région d'être réactive sur les solutions à apporter.

La généralisation de la démarche qualité

Le dispositif existant de démarche qualité existant a été renforcé devenant même une condition essentielle pour postuler à la commande publique régionale de formation. En effet, garantir le fonctionnement et l'existence d'un service public, c'est pour la Région, la nécessité de garantir que les formations et les opérateurs de ce service public dispensent un service de qualité.

Il n'était pas question de recourir à des normes techniques connues telles ISO ou autres mais bien de bâtir une démarche qualité qui soit adaptée aux principes du service public régional.

C'est par ce moyen que la Région s'assure que le service rendu aux utilisateurs est conforme aux ambitions affichées.

Une commande publique remodelée et en cohérence avec les orientations

Les opérateurs du service public régional peuvent être publics, ou privés. Cela garantit leur pluralité et est gage d'un service public diversifié où un ensemble de réponses pourront être apportées aux utilisateurs.

De plus, pour assurer une stabilité des équipes et des opérateurs, qui doivent se concentrer sur la pédagogie et sur les utilisateurs, plus que sur la réponse à des appels d'offres, une commande de formation pluriannuelle a été adoptée. Elle permet d'assurer la continuité des actions de formation, sans pour autant contraindre la Région sur plusieurs années (en effet, en cas de problème, le marché reste révocable à tout moment).

B. Perspectives : Les SSIG et au delà...

Depuis 2006, ces orientations fonctionnent et le service public régional de formation permanente et d'apprentissage, dans ses principes et son architecture, est reconnu par les opérateurs, les prescripteurs, les utilisateurs.

Dans le cadre de la rédaction d'un futur PRDF, la Région a lancé une phase de concertation de 5 journées sur les territoires, pour faire un point d'étape de la mise en œuvre de ce service public.

Le retour est plutôt positif, il n'est donc pas question de le remettre en cause. Le renforcement en certains points serait une piste d'amélioration notamment sur le réseau d'AIO qui reste embryonnaire même si la mise en place du service public a permis des progrès. De même, la reconnaissance de l'utilisateur pourrait encore être améliorée avec peut être la création d'un statut particulier...

Plus globalement plusieurs questions secouent en ce moment le monde de la formation, dans un contexte de report incessant du vote de la loi sur la réforme de la formation professionnelle. La Région PACA est attentive à ces questions, notamment sur celle des SIEG ou SSIG, puisqu'elle a organisé un colloque déjà l'année dernière en juillet sur cette question. Depuis l'ARF, le CNFPT se sont emparés de la question.

SSIG certes.. mais voie de mandatement le plus important... les principes SSIG étant consacrés en PACA depuis 2006

Pour la Région PACA, la question de la reconnaissance d'une partie de la formation professionnelle en tant que SSIG est une priorité, mais au delà de cette question, c'est la problématique du mandatement qui reste posée.

En d'autres termes, reconnaître la formation en tant que SSIG a de l'intérêt car elle oblige la Région qui le fait à définir les objectifs, le public, le périmètre, les obligations de ce SSIG... c'est en PACA ce qui a été fait en 2005 et 2006 par la création du service public régional de formation.

Le colloque de juillet 2008 organisé en PACA visait à démontrer qu'en plus de la qualification en SSIG, il fallait bien un assouplissement du droit national pour ne plus se trouver devant l'obligation de mandatement par marché (en effet, la formation pourra être qualifiée de SSIG mais si le droit national reste en l'état, le SSIG devra être mandaté par voie de marché).

Le rapport de Michel Thierry IGAS sur la convention de partenariat d'intérêt général nous paraît être la voie adéquate à mi chemin entre le marché public et la subvention. C'est donc bien vers cela que la Région mettra ses efforts à venir, tant les évolutions vers la marchandisation, que la Région pointait déjà le caractère problématique en 2004, est en train de produire ses pleins effets pervers. La reconnaissance de cette convention de partenariat d'intérêt général permettra de sécuriser définitivement le service public régional, ses opérateurs et ses usagers.

Vers une politique de sécurisation des parcours réelle et un nouveau mode d'action publique et de gouvernance de la formation professionnelle en lien avec les partenaires sociaux.

Un autre sujet d'évolution du mode d'intervention de la Région en matière de formation, à l'intérieur de son service public régional, est de bâtir une réelle politique de sécurisation des parcours professionnel, pour l'utilisateur de son service public, quel que soit son statut (demandeur d'emploi, salarié...). Un nouveau paradigme est donc à construire en terme de gouvernance de la formation professionnelle, dans la droite

ligne du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels issu de l'ANI de janvier 2009.

Les nouvelles orientations régionales s'orienteront vraisemblablement vers cette problématique, afin de consolider et de renforcer le service public de 2006, qui ne doit exclure personne.

NB : un fonds de ce type est en cours d'expérimentation.