

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

Du service social d'intérêt général au service public régional de formation : quels choix pour les Régions ?



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

De quoi parle-t-on ?

A travers ses différents traités, l'Union européenne a érigé les services d'intérêt économique général (SIEG) comme une modalité concrète de promotion de sa cohésion sociale et territoriale. L'Europe se pose en tant que protectrice des services sociaux, dès lors qu'ils sont reconnus comme d'intérêt général.

Cependant, la transposition de ces règles en droit interne n'est pas aussi simple. Où se trouve la frontière entre le service d'intérêt économique et le service d'intérêt social ? Où situer le champ de la formation professionnelle ?

Les Régions se positionnent afin de permettre une déclinaison opérationnelle de l'achat de formation et afin de définir un système souple et réactif. Sans recréer des cloisonnements, jusqu'où peut aller la Région dans le choix entre l'appel d'offres, la subvention ou encore le mandatement ?

Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) servent, aujourd'hui, de base pour mettre en place un service public régional de formation (SPRF). Si les Régions sont légitimes pour porter la notion d'intérêt général, quels liens existent entre « service public » et SSIG ? Quel est le périmètre des SSIG et au-delà, celui du SPRF ? Quelles sont les approches des Régions ? Quels sont dès lors les enjeux et conséquences d'un tel choix ?

Le mot de l'élu de la Région Picardie

M. Didier CARDON,

Vice-président chargé de l'emploi,
de la formation tout au long de la vie,
Région Picardie

Ce sujet est aujourd'hui prioritaire pour la Picardie puisque les difficultés rencontrées dans la mise en place de certaines politiques nous ont posé, depuis maintenant quatre ans, des questions auxquelles nous souhaitons trouver des réponses.

Dans le contexte actuel, les Picards sont fragilisés par les sinistres économiques et le chômage qui en découle. Les chiffres de Picardie, notamment en matière de qualification, d'emploi et de perspectives sont difficiles dans certains secteurs. Certains territoires sont liés à l'industrie et notamment à l'industrie automobile. On remarque que la formation dans le traitement de ces difficultés est devenue une réponse évidente. Les questions sur la formation sont multiples, notamment les temps de formation dans la vie, la pédagogie de la formation des adultes, la place des territoires, la capacité de se former, la question de l'espace public... La formation sera-t-elle demain sous le joug du marché ou continuera-t-on à avoir une construction collective autour d'un espace public partagé qui pourrait être abordée, soit par les publics, soit par l'ingénierie nécessaire à la construction des qualifications de demain. Il faut essayer de façonner des structures territoriales nécessaires pour que la formation soit une réalité pour l'ensemble des salariés de ce pays.

Sommaire

Plénière

- SSIG, le champ des possibles pour les Régions

Table ronde

- Différentes approches régionales du Service public régional de formation

Les ateliers

- SPRF et choix du mandatement en Poitou-Charentes
- Mise en œuvre du SPRF depuis 2006 en Provence-Alpes-Côte d'Azur

Pour en savoir plus

- CNFPT : réinterroger la relation avec les opérateurs de formation pour une meilleure qualité du service public de formation...



SSIG, le champ des possibles pour les Régions

Mme Carine SEILER, consultante, Circé Consultants-Groupe Amnyos

Du Service social d'intérêt général (SSIG) au Service public régional de formation (SPRF)

La question des règles de commande publique dans le champ de la formation professionnelle est actuellement au centre de nombreux débats en France, comme en Europe. Plusieurs phénomènes ont impacté ce marché : adoption des nouvelles règles en matière de passation des marchés, débats européens sur les SIEG (services d'intérêt économique général) et les SSIG (services sociaux d'intérêt général) et l'accélération de la décentralisation a elle aussi un impact important.

Aujourd'hui, il s'agit de faire reconnaître l'application d'un régime juridique spécifique à la formation, afin que le service rendu le soit de la façon la plus efficace possible en répondant aux critères de service public, et satisfasse l'ensemble des besoins de la collectivité, en répondant aux critères et obligations de service public. Mais ne peut-on opposer le fait que si la formation est construite comme une obligation nationale, elle est également un marché qui englobe des activités diverses ? La formation serait alors une activité économique qui impliquerait l'application des règles de la concurrence.

La conception classique du service public organique est élargie. Le droit communautaire reconnaît l'existence des SIEG qui sont soumis aux règles de droit de la concurrence, sauf exceptions, alors que les SSIG ne sont pas soumis aux lois du marché. Cependant, la notion de SSIG n'est pas présente dans le droit national, alors que la définition des exceptions d'activités est renvoyée au droit national.

Quelles potentialités pour les Conseils régionaux ?

Au regard de la question de la commande publique, un des enjeux est de savoir s'il existe une troisième voie entre le tout marché et le tout subvention, et à partir de ces notions, de voir quels peuvent être les apports des notions de service public et de SIEG à cette réflexion.

A l'heure actuelle, la définition d'un régime juridique spécifique est l'objet d'une mise en œuvre incomplète en droit français.

Ainsi, celui-ci ne reconnaît pas aux collectivités la possibilité de réaliser un mandatement avec l'octroi de droits spéciaux.

Le périmètre du service public régional de formation peut aller du plus large, couvrant l'ensemble de la compétence régionale (PRDF, apprentissage, formations sanitaires et sociales...) au plus ciblé (notamment sur les publics les plus en difficulté). La création du SPRF conduit à préciser la conception de la commande publique et la formalisation d'un SIEG.

Trois modes de contractualisation au sens communautaire sont possibles : le marché public, la délégation de service public et le mandatement avec octroi de droits spéciaux qui n'est pas complètement traduit en droit français. La mise en œuvre du mandatement serait néanmoins possible si, le marché public ou la concession ne permettent pas la réalisation de la mission d'intérêt général.

Résultats : tous les modes de gestion envisagés sont compatibles avec la mise en œuvre des obligations « classiques » de service public (égalité, continuité, démocratie).

Toutefois, le choix du mode de contractualisation n'est pas neutre : il a un impact sur la complexité de mise en œuvre, sur la lourdeur administrative, sur le degré d'implication de la Région, sur la nécessité d'en faire une obligation contractuelle, sur le risque d'inexécution ...



Différentes approches régionales du Service public régional de formation (SPRF)

Au vu des différentes approches retenues par les Régions, quels sont les répercussions et enjeux des choix gérés ?

Suite à la loi de 2004, les Régions ont été désignées pour mettre en œuvre les politiques de formation et se sont interrogées sur ces nouvelles responsabilités. Ne considérant pas la formation comme une marchandise comme les autres, elles ont parlé de service public. Cela nécessitait alors une parole politique forte des Régions, la nécessité de traduire ce qu'on entendait par l'exercice de compétences, donné par la loi de 2004.

Sur ce, le débat européen avec la transposition de la directive « services », les

débats sur les SSIG-SIEG et la réécriture du Code des marchés publics ont créé un contexte de réflexion et ont interpellé les régions qui mettent en œuvre la formation.

Un groupe de travail a été constitué sur la thématique du service public régional de formation (SPRF) à l'ARF avec une dizaine de Régions, groupe animé notamment par **M. Patrice GRANIER, directeur général adjoint de la Région Picardie**, appuyé par Laurent Ghesquière, animateur du collectif des SSIG et assisté du cabinet Circé. Il aboutit à la réalisation d'un guide de la mise en œuvre de SPRF diffusé à toutes les Régions pour les aider à faire leurs choix. Ce guide vise à assurer une certaine cohérence de l'action des Régions.

La Région Picardie a choisi de mettre en place un SPRF, explique **M. Frédéric LEPRÊTRE, directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage**.

Une délibération a été adoptée par l'assemblée régionale picarde le 12 décembre 2008, affirmant que toutes les actions menées en matière de formation professionnelle relèvent de la logique de service public. Un cahier des charges a été décliné, contribuant à la labellisation des Maisons de l'emploi et de la formation (MEF). Douze sont conventionnées sur quatorze. Le travail d'orientation fait par les MEF et les Missions locales, s'inscrit dans le service public, car il contribue aussi au service rendu aux usagers.

Certains outils sont maîtrisés : subventionnement, logique de marché pour la réponse aux actions qualifiantes. Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, il faut des outils adaptés : logique d'accompagnement global sur ce sous-ensemble du service public, réflexion à un autre moyen de contractualiser de manière globale avec des structures. Il s'agit de leur permettre d'accéder à un premier niveau de qualification nécessaire pour obtenir un emploi durable.

Cela fera l'objet d'une future délibération avec un service public large et des voies de formation élargies. La notion de mandatement direct prendra, sur ce segment, tout son sens.

Selon **M. Laurent LACOUR, directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage en Région Limousin**, le périmètre est dans sa première phase de mise œuvre, plus réduit en Limousin. L'élément de la commande politique est très prégnant sur ce sujet et la présence d'opérateurs publics est forte dans cette région rurale.

En mars 2009, un rapport a été présenté en séance plénière au Conseil régional

Suite page 4...



Atelier 1

SPRF et choix du mandatement en Poitou-Charentes

Considérant qu'une partie de la formation professionnelle constitue un service d'intérêt économique général (SIEG), la Région Poitou-Charentes, par délibération du 15 décembre 2008, a décidé de qualifier les activités de formation professionnelle des populations fragiles (les demandeurs d'emploi dépourvus de qualification professionnelle) de SIEG, et de fixer les objectifs tels que, permettre l'accès à un niveau de qualification professionnelle à ces populations et leur donner les moyens d'obtenir une qualification et leur garantir une accessibilité inconditionnelle à la formation.

M. Hervé BAROT, chef du service formation professionnelle continue explique que le périmètre du SIEG concerne, pour la Région, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi dépourvus de qualification professionnelle. S'agissant des formations, sont visées les actions de diagnostic, d'accompagnement et de construction individualisées et diversifiées de parcours intégrés sans rupture, s'appuyant entre autres sur une pédagogie adaptée, basée sur l'acquisition du geste professionnel ; des actions de préformation, de certification, ainsi que des actions d'hébergement et de restauration permettant à tous de suivre une formation professionnelle qualifiante.

En dehors de ces publics et de ces actions de formation, les prestations de formation professionnelle sont soumises à des procédures plus adaptées (marchés publics).

Afin de parvenir à la mise en place d'un tel service public régional, la Région décide de charger des opérateurs économiques de la gestion de ce SIEG ; de mettre en place, pour les sélectionner une procédure transparente, interactive et non discriminatoire ; elle missionne les opérateurs retenus par « mandatement », et établit dans ce mandatement, l'octroi d'une compensation de service public, au coût réel du service.

Une procédure de labellisation des organismes de formation ouverte, publique et transparente est mise en place. Chaque phase permet la mise en œuvre d'une procédure d'échange avec les candidats, afin de leur permettre d'objectiver ou de compléter leurs propositions, et s'achève par l'intervention d'un jury.

La procédure de sélection des opérateurs économiques se réalise en trois étapes de sélection successives : la première concerne l'adéquation des candidatures aux obligations de service public découlant du SIEG, puis la capacité financière du candidat et la cohérence comptable de son offre sont contrôlées et, enfin, sont examinées les conditions techniques et financières de mise en œuvre.

Cent trente propositions d'opérateurs économiques ont été reçues et à l'issue de la procédure, une quarantaine d'organismes retenus (AFPA, GRETA, agriculture, consulaires et organismes privés). Le mandatement s'appuie sur une convention-cadre commune à l'ensemble des opérateurs mandatés. Les actes de mandatement, contractuels, sont déclinés par opérateurs, territoires et filières. La durée prévue du mandatement est de cinq ans.

Animation des ateliers

Merci à Mme Nathalie LEGOUPIL et à M. Régis ROUSSEL du Centre INFFO d'avoir assuré les fonctions d'animateur d'atelier et de rapporteur des débats.

Atelier 2

Mise en œuvre du SPRF depuis 2006 en Provence-Alpes-Côte d'Azur

En PACA, par une délibération de février 2006, il a été choisi de créer un service public régional de formation permanente et d'apprentissage avec pour objectifs, l'élévation du niveau des connaissances : maîtrise des connaissances de base, lutte contre l'illettrisme et formation initiale différée, l'élévation du niveau de qualification professionnelle des niveaux V à I, avec une attention particulière aux formations visant le premier niveau de qualification, l'égalité des chances des publics et une territorialisation accrue de l'action régionale.

Ce service public repose sur cinq principes montre **Mme Marion ROBERT, chargée de mission auprès du directeur de la formation professionnelle, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur** : lutte contre les discriminations, principe de solidarité notamment pour la rémunération des stagiaires, objectifs de proximité : la notion de lieu de la commande publique est importante ; gratuité : le coût de la formation est totalement pris en charge par la Région et continuité : le service public doit être permanent.

Les dispositifs de formation ont été regroupés dans quatre espaces territoriaux : un Espace territorial d'accueil, d'information et d'orientation professionnelle regroupant tous les acteurs de l'AIO, prescripteurs et professionnels de l'orientation. L'enjeu est de créer un vrai réseau entre ces opérateurs, afin de faciliter la vie de l'utilisateur.

L'Espace territorial d'accès aux premiers savoirs regroupe l'ensemble des formations permettant un accès aux connaissances générales maîtrisées. L'Espace territorial d'accès à la qualification professionnelle rassemble l'ensemble des formations et opérateurs qui visent l'accès à la qualification, de niveau V à I. Et l'Espace ouvert d'éducation permanente est un ensemble des opérateurs et formations proposant un accès à la formation tout au long de la vie, et un accès aux savoirs. En 2006, des comités territoriaux d'éducation-formation (dix-huit Coteff) ont été mis en place qui sont, à la fois, des instances de régulation technique territoriale, mais aussi des instances politiques de démocratie participative. Il s'agit d'organiser la rencontre des besoins du territoire, de la demande sociale et du cadre politique régional.

Avec les nouvelles orientations, l'approche par statut des usagers va être dépassée et la Région souhaite s'orienter, en partie, vers une mutualisation des fonds de la formation.

La création de l'ETAIOP répond au besoin 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, à éviter les doublons, en lui proposant des services personnalisés d'orientation.

Pour garantir le fonctionnement du service public, le dispositif existant de démarche qualité a été renforcé, devenant une condition essentielle pour postuler à la commande publique régionale de formation.

Une commande de formation pluriannuelle a été adoptée. Elle permet d'assurer la continuité des actions de formation, sans contraindre la Région sur plusieurs années.

Le système d'évaluation se fait au fil de l'eau, il n'est pas prévu en amont. Les objectifs du SPRF devront être repensés en même temps que la rédaction du futur PRDF.

Réinterroger la relation avec les opérateurs de formation pour une meilleure qualité du service public de formation...

La réflexion sur la mise en place d'un service public régional de formation réinterroge non seulement les modalités de gestion de la commande publique (marché, subvention, mandatement...), mais aussi plus largement les relations avec les opérateurs de formation pour une meilleure adéquation avec les besoins.

Depuis plusieurs années, le CNFPT, qui pour l'organisation de formations destinées au personnel des collectivités territoriales, n'a pas de formateurs permanents, mais s'assure le concours de formateurs libéraux ou praticiens, travaille à fédérer ses réseaux d'intervenants.

La délégation régionale de Picardie propose, par exemple chaque année, des ateliers pédagogiques. Ces rencontres organisées autour de conférences-débats et d'ateliers, donnent l'occasion aux conseillers formation du CNFPT et aux formateurs de travailler ensemble, d'échanger des apports de connaissances mais aussi de mutualiser les expériences sur différentes thématiques.

En 2006, les ateliers ont abordé la question centrale de l'évaluation dans le processus de formation. En 2007, la quatrième édition a porté sur la réforme de la loi sur la formation professionnelle qui renforce un modèle de formation basé sur l'individualisation des parcours.

Ces ateliers pédagogiques associent, d'une part, la convivialité d'un moment privilégié de rencontre et d'échange entre l'équipe pédagogique et les formateurs, et d'autre part, la modernité en travaillant sur l'évolution des prestations proposées aux collectivités territoriales et à leurs agents.

Ces rencontres connaissent un succès important tant au niveau du taux de fréquentation, que de la qualité des échanges qui s'y produisent. La finalité et l'organisation de ces journées obtiennent l'adhésion de tous. Des actes y sont systématiquement réalisés et diffusés sur le site Internet du CNFPT.

Contact : Catherine CADET, conseillère formation CNFPT
Picardie – catherine.cadet@cnfpt.fr

Pour en savoir plus sur cette journée ...

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

www.centre-inffo.fr, rubrique Régions

www.cnfpt.fr, rubrique un agent - se former

... Suite de la table ronde, page 2

Limousin affirmant la volonté de l'exécutif de revendiquer la mise en place d'un SPRF. Une délibération a posé les premières bases de ce qu'allait être le dispositif permanent du SPRF.

Le dispositif permanent repose sur deux niveaux, à savoir l'accès aux savoirs de base : le choix est de privilégier le partenariat des acteurs publics qui sont les seuls à avoir une présence sur l'ensemble du territoire limousin, avec un subventionnement d'un dispositif partenarial de ces opérateurs fondé sur la mutualisation des moyens ; et l'accès aux premiers niveaux de qualification avec une procédure d'appel d'offres.

En Lorraine, expose **Mme PERRUCHOT VESQUE, directrice de la formation continue**, les évolutions de la décentralisation avec la restructuration des Assédic, du SPE, des compétences transférées qui augmentent... ont conduit à ce que l'exécutif lorrain mandate un groupe de travail pour la réalisation d'un plan de compétences pour l'emploi en région. Ce travail partenarial en Lorraine a abouti au choix de ne pas créer un SPRF.

Pour les premiers niveaux de qualification dès juillet 2008, la Région a lancé une consultation unique tous prestataires confondus sur un certain nombre de lots. Les premiers marchés ont été attribués à l'Afpa. La difficulté de mise en œuvre est compensée par le fait que cela se passe bien.

Pourquoi parler aujourd'hui de SPRF ?

Selon **M. LEPRÊTRE**, on s'oriente aujourd'hui vers une nouvelle forme de service public sur la base de compétences. C'est un tournant et un enjeu de société.

Selon **M. Laurent LACOUR**, un service public de l'éducation est reconnu depuis longtemps, un service public de l'emploi aussi. Il apparaît légitime que les Régions veuillent ériger un service public de formation.

Remerciements

Merci à M. Patrice GRANIER, directeur général adjoint et M. Frédéric LEPRÊTRE, directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage à la Direction de la formation professionnelle de la Région Picardie, 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-sept participants venant de seize Régions.

Rédaction

Centre INFFO
CNFPT

Maquette

Rédacteur-réviseur
Impression

Nathalie Legoupil
Karine Tirel
Catherine Cadet
Claudie Carpentier
Bettina Pedro
Abdoulaye Faye
Centre INFFO