

Intervention plénière -journée d'échange de pratique du 21 novembre 2013

De la gestion des compétences transférées à la légitimité d'un SPRF

Patrice GRANIER, consultant expert

21 et 22 novembre 2013



Structure des dépenses de formation des régions en 2011

Dépenses de FPC	1963,5	38,5
Dépenses d'apprentissage	2009	39,5
Dépenses d'accueil, d'information et d'orientation	163	3,2
Dépenses des établissements de formations sanitaires, sociales et artistiques	957,5	18,8
Total des dépenses en milliers d'euros	5093	100
<i>pm: formation des DE environ 4 Mds</i>		

Compétences des Régions

FORMATION PROFESSIONNELLE

21 et 22 novembre 2013



Loi du 7 janvier 1983

Programme déconcentré adultes

- stages conventionnés
- promotion sociale

Apprentissage

Loi du 20 décembre 1993

Programmes jeunes (mobilisation, pré-qualification, qualification, insertion)

Elaboration des PRDF: mise en cohérence des différentes voies de formation professionnelle des jeunes

Loi du 27 février 2002

Primes apprentissage

Extension du PRDF aux adultes

21 et 22 novembre 2013



Loi du 13 août 2004 (art.8) :

La Région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Loi du 13 août 2004 (art 11 et 12)

Confirme la responsabilité de la Région dans l'élaboration du PRDF et des cartes des formations (en concertation) visant à favoriser l'accès, le maintien ou le retour à l'emploi des jeunes et des adultes.

Etend le champ du PRDF aux formations sociales, aux formations para-médicales et à l'enseignement initial artistique.

Loi du 13 août 2004 (art 13):

Transfère aux Régions la commande publique de l'Etat
vis-à-vis de l'AFPA (au plus tard le 31 déc. 2008).

Loi du 24 novembre 2009 « orientation et formation professionnelle »

- Traduit l'accord national Interprofessionnel sur la formation
- Instaure le Contrat de Plan Régional de développement de la formation Professionnel (CPRDF)
- Pose le principe d'un droit à l'orientation tout au long de la vie

Affirmer la compétence de la Région en formation professionnelle :

Mettre en place des Services Publics Régionaux de la Formation

Assemblée générale de l'ARF
13 mai 2009

Comment faire reconnaître le caractère de service public de la formation ?

La formation n'est pas une simple marchandise.

Quel apport peut fournir la notion de service public ?

Et celle de SIEG ?

Comment reconnaître et faire appliquer aux opérateurs les critères et obligations de service public ?

Est-il possible de trouver une 3^{ème} voie entre le « tout code des marchés » et les logiques de subventionnement qui interdisent le pilotage de l'offre de formation ?

Les notions de SIEG et de SSIG : les qualifications communautaires

Le droit communautaire reconnaît l'existence des SIEG :
« activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises, de ce fait, par les États membres à des obligations spécifiques de service public ».

Les SIEG, comme toutes les activités économiques, sont soumises au droit de la concurrence.

L'art. 86 al. 2 du Traité permet des exceptions :
« lorsque l'intérêt général ne peut être satisfait par l'application des règles de libre concurrence »
(notions de SSIG).

Un régime juridique spécifique applicable aux activités d'intérêt général ?

Le droit communautaire connaît 3 formes de mandatement
d'un opérateur par une puissance publique :

Le marché public : **existe en France**

La concession : **connue en France sous le nom de DSP**

Le mandatement direct avec octroi de droits spéciaux quand les deux
formules précédentes ne permettent pas la satisfaction de l'intérêt
général : la collectivité peut alors compenser le coût engendré par
l'activité d'intérêt général si plusieurs critères sont remplis :

- Acte officiel de la Collectivité compétente
- Transparence dans le calcul de la compensation (modalités analytiques)
- Octroi sur la base des coûts d'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement
- équipée

Pourquoi créer un SPRF ?

Pour doter d'obligations de service public (OSP) tout ou partie de l'appareil de formation

Les OSP à mobiliser en matière de Formation peuvent être regroupés en quatre catégories (principes fondateurs)

<i>Egalité</i>	<i>Continuité</i>	<i>Démocratie</i>	<i>Coopération</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gratuité</i> • <i>Accessibilité territoriale</i> • <i>Accessibilité temporelle (accès permanent aux centres)</i> • <i>Accessibilité sociale (hébergement, restauration)</i> • <i>Accompagnement</i> • <i>Individualisation des prestations</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Pérennité</i> • <i>Adaptabilité</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qualité</i> • <i>Transparence des pouvoirs publics vis-à-vis des opérateurs</i> • <i>Gestion transparence des fonds publics par les opérateurs (traçabilité)</i> • <i>Principe de participation des usagers</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Investissements lourds (mutualisation?)</i> • <i>Commande sur plusieurs années</i> • <i>Choix intuitu personae des opérateurs</i> • <i>Prise en compte des expériences passées</i> • <i>Association des opérateurs à la réflexion sur l'évolution des besoins</i> • <i>Coopération des opérateurs / travail en réseau</i> • <i>Évaluation participative / formative</i>

Les modalités de mise en œuvre du SPRF

La collectivité compétente doit créer le SPRF par un acte fondateur.

Les organismes externes chargés de mettre en place ce SPRF doivent être sélectionnés à l'issue d'une mise en concurrence.

A cet effet, les régions doivent définir le périmètre du SPRF
les **conditions de réalisation particulières** (prise en compte de la spécificité de l'activité)

les **principes fondateurs** de mise en œuvre des OSP.

Les engagements de la région vis-à-vis des usagers qui peuvent se décliner en :

- **critères** de sélection des opérateurs
- **obligations de service public** = autant de clauses contractuelles que les prestataires devront respecter.

Ces obligations de SP pourront être financées (**compensées**) par la collectivité publique.

Ce SPRF peut être qualifié de Service d'intérêt économique général (SIEG) au sens du droit communautaire.

Quid de l'AFPA au sein des SPRF ?

Les prestations intégrées de l'AFPA (formation, accompagnement, hébergement, restauration) permettent de satisfaire une partie substantielle des missions ciblées par les périmètres de SPRF ...

Les SPRF peuvent également mobiliser d'autres opérateurs : organismes de formation privés, GRETA, universités, CNAM, CFPPA...

Définir les modes de contractualisation adaptés aux critères / obligations de SP

3 formules juridiques qui présentent toutes des limites et des risques :

Le marché : contractualisation sur un prix par unité d'œuvre

La délégation de service public : rémunération du délégataire intégrant un risque de gestion et prévoyant une participation financière de l'utilisateur

Le mandatement direct : détermination d'une « juste compensation » variable en fonction de l'activité et de l'impact des OSP ; cette compensation se calcule sur la base de principes contractuels fondés sur une comptabilité analytique.

Les risques des différentes formules

Le marché :

présente le risque de favoritisme si l'allotissement est fait pour retenir l'AFPA.

Ne permet pas une réponse optimale vis-à-vis de certains publics (les plus fragiles).

La DSP :

- procédure lourde et complexe

impose de prolonger la période transitoire (18 mois en moyenne pour la passation).

Le mandatement :

N'existe pas en droit français pour la FP

présente le risque de requalification en marché

... mais montre la détermination des régions pour faire évoluer le droit national.

Le Service Public Régional de formation et les obligations de service public en Picardie

Périmètre du SPRF et organisation des interventions
du Conseil régional dans le domaine de formation par type
de contractualisation (subventions, marchés,
mandatement direct...).

LES OSP en PICARDIE

Principes généraux SIG

Egalité d'accès,

Universalité,

Continuité et régularité de la prestation,

Qualité,

Transparence,

Participation des usagers,

Adaptabilité

Protection de l'environnement

Déclinaisons dans le domaine de la formation

Egalité : gratuité, accessibilité territoriale, sociale, temporelle, accompagnement

Continuité : Pérennité et adaptabilité

Transparence : dans la gestion des fonds publics, qualité

Coopération : sur plusieurs années, prise en compte des expériences passées, travail en réseau

Choix picards (extraits)

Egalité d'accès et de traitement : accueil de tous, gratuité de la formation, possibilité d'hébergement, restauration, aide à la mobilité...

Continuité : de service, pas de fermeture sup. à 14 jours...

Qualité : assurance d'une prescription, délai d'intégration, parcours individualisés, professionnalisation formateurs...

Transparence : évaluation résultats, contrôles, comptabilité..

Coopération : longue (5 ans), réflexions partagées sur évolutions, partenariats...

Le périmètre

Le public :

les personnes les plus fragiles face à une intégration notamment professionnelle, fragilité due à leur défaut de qualification professionnelle :

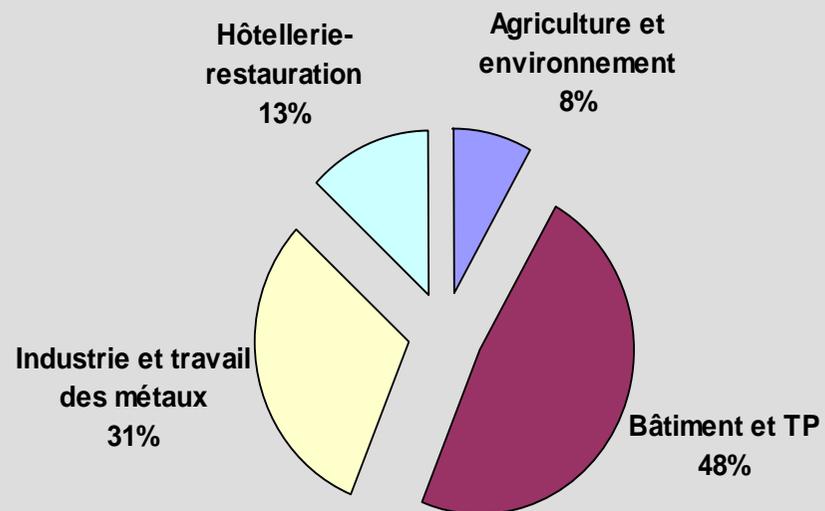
les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi,
âgés de plus de 16 ans,
de niveau VI (personnes sans diplôme ou titulaires du certificat d'études primaires ou du BEPC), ou V bis (personnes ayant interrompu leur scolarité en première année de cycle secondaire).

Le périmètre

Les secteurs professionnels concernés :

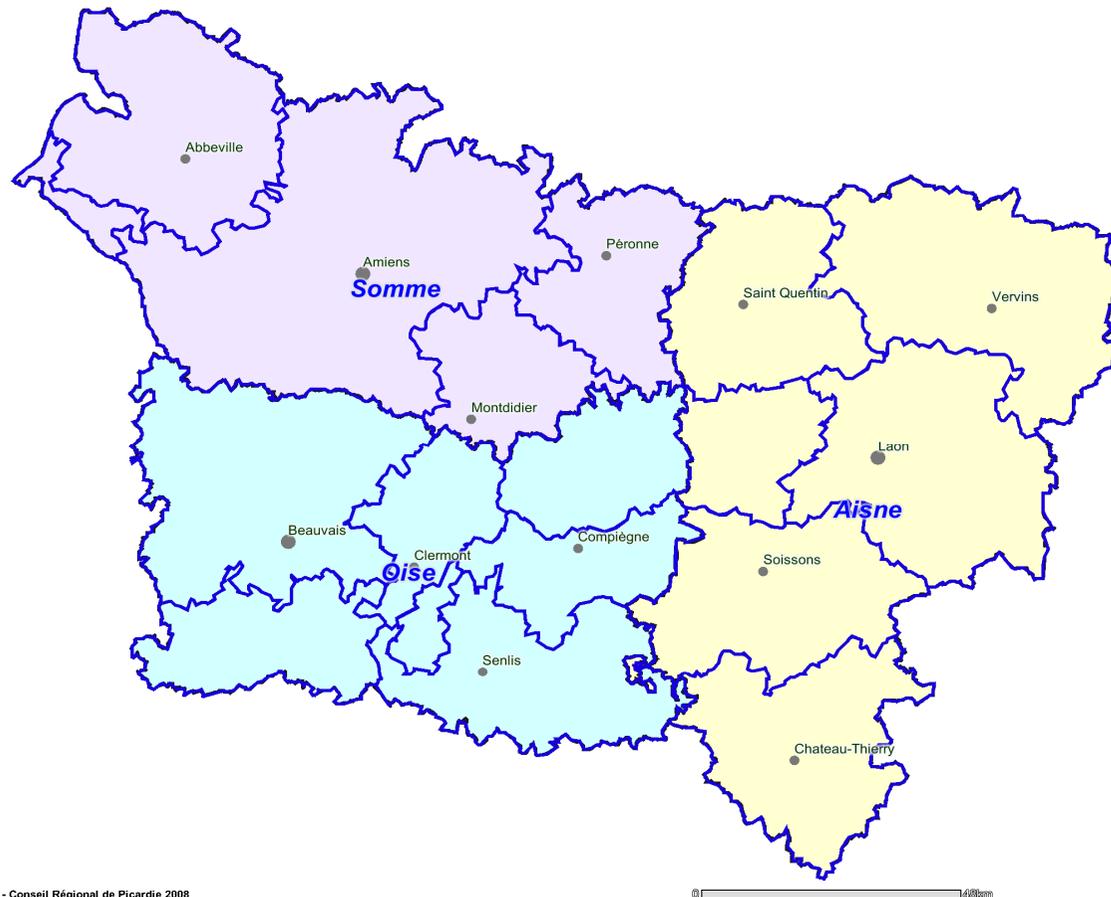
Env.2000
parcours

Poids des différents secteurs professionnels en nombre de parcours prévus



Le périmètre

Le territoire :
L'ensemble
de la Picardie
avec
déclinaisons
départementales
et priorités
territoriales
ou locales



Le périmètre

L'offre :

un service complet proposé aux personnes les plus fragilisées et éloignées de l'emploi incluant :

le Programme d'Actions Locales (PAL), réservée aux stagiaires présentant des freins d'ordre social, familial ou personnel,
des parcours sécurisés qualifiants (PSQ) individualisés, comprenant des actions de diagnostic à l'entrée du parcours avec possibilité d'essai sur plateaux techniques, des activités de préparation à la qualification, la formation professionnelle individualisée, obligatoire, visant à acquérir une qualification professionnelle de niveau V
des périodes en entreprises obligatoires.

des prestations d'hébergement ou tout autre moyen solutionnant le problème de mobilité,
des prestations de restauration,
un accompagnement individuel tout au long du parcours,

une durée plus longue que le minimum inscrit sur le référentiel de certification pour permettre aux personnes d'atteindre la certification visée de niveau V.

La procédure

La publication

Le site Internet de la Région, la presse régionale, un support presse spécialisé national, site du JOUE

Le dossier de réponse

capacités de l'organisme/OSP,
particularités/modalités pédagogiques
moyens humains et matériels

L'instruction – les auditions

Instruction sur dossier **puis** audition 1 : réponse aux OSP,
capacités/ modalités pédagogiques – audition 2 : analyse financière –
éventuellement audition 3 : analyse couverture territoriale, partenariats.

téléchargeable sur le portail de la formation <http://formation.picardie.fr>

La contractualisation

Une convention cadre de mandatement

une durée de 5 ans

définit les conditions dans lesquelles la Région Picardie décide de mettre en œuvre la gestion du SIEG, dénommé « service public régional de formation professionnelle » destiné aux populations les plus fragiles, sur l'ensemble du territoire de la Région.

fixe un cadre global (critères et modalités de mandatements, prestations en termes de formation et de services associés)

énonce les conditions générales applicables à tous les actes de mandatement

Une convention annuelle financière

définit les conditions dans lesquelles la Région Picardie confie au mandataire la mise en œuvre et la gestion du SIEG Formation Professionnelle sous forme de mandatement pour les formations retenues pour 1 an et conformément à la convention-cadre de mandatement.

La prescription

Rôle habituel de l'AIO : accueil, information, orientation

Attention particulière sur le public cible, les nouvelles caractéristiques de l'offre, les besoins en termes de services associés...

Les principes de la compensation

En application de la jurisprudence communautaire, quatre obligations s'imposent :

- Les obligations de service public doivent être clairement définies ;
- La compensation doit être préalablement calculée de façon objective et transparente ;
- La compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts;
- La compensation doit être déterminée sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée.

Acte III de la décentralisation

« La Région organise et finance le Service Public Régional de Formation »...

... « Elle peut habiliter, par voie de convention, le ou les organismes pour mettre en œuvre ces actions moyennant compensation financière »...