

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

Le service public régional de formation, vers une généralisation ?

Amiens, 21 et 22 novembre 2013



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

De quoi parle-t-on ?

En 2008, la directive européenne dite «services» qui opérait une distinction entre SSIG et SIEG, a permis d'initier l'expérimentation du «service public régional de formation» (SPRF) avec la question pour l'État et les Régions, de savoir si la formation relevait d'un «service public». L'État ayant répondu par la négative, la mise en place des SPRF jusqu'en 2013 est certes une réalité, mais ne s'est pas faite sans difficultés.

Les Régions ont fait la démonstration de leur capacité à piloter et à mettre en œuvre un service public. Pour celles qui ont décidé d'adopter un SPRF, il a fallu en définir les modalités qui, en fin de compte, diffèrent d'une région à l'autre. Aujourd'hui, il est l'heure de jeter un premier regard sur ce qui a été fait et les choix opérés par les Régions quant à la définition du périmètre de leur SPRF, ou encore les pratiques d'achat qui en ont découlées. Pour les SPRF qui arrivent à échéance, la question se pose de leur continuité, du maintien à l'identique ou de la nécessaire adaptation.

Il est d'autant plus pertinent de faire ce point que, le projet de loi de décentralisation dans son volet 2, prévoit de reconnaître légalement le SPRF et de lever ainsi tous les obstacles à une généralisation de leur mise en place dans l'ensemble des régions françaises. Ce projet de loi prévoit notamment de donner une existence juridique à la pratique du mandatement, et ainsi en poser les bases.

Ces journées permettront d'aborder à partir des usages et expériences des Régions, les questions suivantes :

- Pour celles qui ont fait ce choix, comment les Régions ont-elles défini leur SPRF ?
- Quelles difficultés ou obstacles ont-elles dû surmonter ?

Comment les Régions se préparent-elles à se doter des différents outils qui seront mis à leurs disposition dès la publication de la loi de décentralisation : la délégation de service public, le mandatement, etc ?

Le mot de l'élu de la Région

**M. Didier CARDON, vice-président
Emploi, démocratie économique,
entreprises en difficulté, commerce,
artisanat, formation professionnelle,
Conseil régional de Picardie**

Le SPRF est un sujet structurant de la politique de formation. En Picardie, Patrice Granier et Frédéric Leprêtre ont été les artisans au niveau local de ce choix, inventeurs de dispositifs novateurs. Avec l'acte III de la décentralisation qui devrait prendre position sur le SIEG, la Région devra pouvoir redéfinir un SPRF avec d'autres outils, plus pérennes, plus pédagogiques et ce pour sécuriser les partenaires sur 5 ans. En Picardie, les réflexions ont démarré vers 2008 et plus concrètement en 2010. 30 millions d'euros ont été attribués par la Région Picardie pour le qualifiant et le non-qualifiant et 40 organismes de formation partenaires se sont engagés dans le SPRF. Cette idée de sécuriser des parcours crée des réseaux entre les organismes permettant d'inscrire des innovations pédagogiques intéressantes. En parallèle, se fait un travail sur une charte d'accueil.

La Picardie attend la loi de décentralisation pour que le SIEG soit reconnu et veille à ce que ce service public important progresse, et à ce que les personnes en difficulté y soient intégrées.

Sommaire

Intervention plénière

- De la gestion de compétences transférées à la légitimité d'un service public régional de formation professionnelle (SPRF)

Les ateliers

- Une déclinaison du SPRF picard à travers les formations à l'éolien
- Retour sur 3 ans d'expérience du mandatement et préparation d'une nouvelle génération de SPRF en Région Champagne-Ardenne
 - La création du service public régional de formation professionnelle et d'Education Permanente en Nord-Pas-de-Calais : l'opportunité d'un nouveau souffle
 - Le SPRF en Limousin : sécurisation et qualité dans une logique de gagnant-gagnant

Conférence de synthèse

- SPRF et futures réformes de formation professionnelle

Intervention plénière

De la gestion de compétences transférées à la légitimité d'un service public régional de formation professionnelle (SPRF)

M. Patrice GRANIER, consultant expert

Au regard du transfert progressif des compétences en matière de formation et d'apprentissage aux Régions, le fondement du service public se trouve dans la loi du 13 août 2004 et en particulier dans son article 8. La Région est désignée comme ayant la responsabilité de la politique de formation. Le cas de l'Afpa a créé un électrochoc et a posé la question de l'exercice de la compétence de la Région en formation professionnelle, sous la contrainte des règles de marché public.

Afin d'affirmer la compétence de la Région en formation professionnelle, l'assemblée générale de l'ARF a étudié les travaux constitués dans le cadre d'un groupe de travail sur la mise en place de SPRF. La Région Poitou-Charentes a été pionnière en la matière dès 2009, à l'époque de la fin des conventions tripartites conclues avec l'Afpa.

Un travail a été mené sur la recherche d'une troisième voie entre le subventionnement et

le Code des marchés publics. L'idée est de s'appuyer sur le droit communautaire supérieur au droit interne, et qui ne peut donc être en contradiction avec le droit européen. Celui-ci reconnaît l'existence des SIEG soumis au droit de la concurrence.

La formation professionnelle est un service marchand. Mais, certaines actions peuvent s'apparenter à des services sociaux. Cependant, cette distinction étant trop difficile à faire, on considère que l'ensemble de la formation est soumis au droit de la concurrence et au SIEG.

Le droit communautaire connaît 3 formes de mandatement d'un opérateur par une puissance publique : le marché public qui n'est pas antinomique au service public, la concession de service public, et le mandatement avec octroi de droits spéciaux. Ces 3 formules juridiques de contractualisation présentées aux présidents de Région présentent certains risques : le marché ne permet pas une réponse optimale pour la réponse à certains publics. Difficilement modulable, il n'est pas adapté à la coopération entre les organismes. La délégation de service public (DSP) ou rémunération du délégataire intégrant un risque de gestion et prévoyant une participation financière de l'utilisateur, est lourde et complexe. Le mandatement n'existe

pas en droit français pour la formation professionnelle et présente des risques de requalification.

Par exemple, en Picardie, le SPRF est limité à certains secteurs sur l'ensemble du territoire. L'instruction est lourde avec plusieurs auditions des organismes et des modalités de contractualisation sur 5 ans.

La collectivité peut compenser le coût engendré par l'activité d'intérêt général si plusieurs critères sont réunis : acte officiel, transparence dans le calcul de la compensation, octroi sur la base des coûts d'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée.

Pour doter d'obligations de services publics tout ou partie de l'appareil de formation, les obligations à mobiliser en matière de formation peuvent être regroupées en 4 catégories : égalité, continuité, démocratie et coopération.

La mise en place d'un SPRF par la collectivité compétente passe par un acte fondateur. Les organismes externes chargés de mettre en œuvre 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) et les principes fondateurs de mise en œuvre des obligations de service public.

Atelier 1

Une déclinaison du SPRF picard à travers les formations à l'éolien

En Picardie, la collectivité a élaboré une stratégie globale dans le domaine de l'éolien s'appuyant sur une activité économique induisant de l'emploi autour de l'éolien et le développement de la filière éolienne.

Frédéric LEPRETRE, directeur de la formation et de l'apprentissage, indique qu'un travail structurant a été mené autour de 3 grands points : la constitution d'opérateurs de formation. Aujourd'hui, des centres de formation en capacité de former dans la maintenance éolienne existent ayant pour objectifs de délivrer un titre permettant réellement de travailler, de prendre en compte la question de la condition physique, de maîtrise de la langue anglaise et de travailler en réseau. Afin de mettre à disposition de ces organismes les ressources de l'éolien pour former, et qu'ils n'aient plus à se préoccuper d'acheter le matériel, la Région se transforme en plateau technique permettant une optimisation maximale de cet outil de formation.

La Région Picardie a aussi travaillé sur l'attractivité de la filière pour les jeunes en cours de professionnalisation.

Un cluster de formation a été créé et il a été décidé de travailler avec la norme BZEE

reconnue par les constructeurs d'éoliennes et qui en assurent la maintenance. Cela impose des contraintes pour le centre de formation, cependant le but est de faire travailler tous les organismes de formation initiales et supérieures, en réseau avec le label BZEE et de mettre à leur disposition un plateau technique. C'est une logique de service public, et d'investissement lourd dans le temps (1,8 million d'euros pour les équipements, travail en commun, etc.).

Dans l'éolien, le recrutement des personnes se faisant au niveau bac+2, et face aux besoins sur le territoire et l'impossibilité de répondre à des marchés, par délibération la Région a décidé de recourir au service public de formation dans les métiers de l'éolien, avec une organisation reposant à la fois sur la formation initiale et continue.

Une consultation a été lancée et l'offre a été co-construite avec 2 organismes de formation. La contractualisation a eu lieu fin septembre 2012 prévoyant des phases de remise à niveau, la construction de prestations d'hébergement, d'un conventionnement sur 5 ans et une utilisation de la plateforme régionale pour des tests, sélection et cours pratiques. L'appel à manifestation d'intérêt le 15 octobre 2012 était ouvert à tous et la notification des 2 organismes Gréta Amiens et AFDE 8002 a eu lieu au mois de mars suivant. Les formateurs devant être habilités en BZE ont été formés en Allemagne et financés pour partie par la Région.

Grâce à ce SIEG, les critères de sélection des demandeurs d'emploi ont été élargis. Le parcours éolien qualifiant comprend un sas d'entrée avec orientation et découverte des métiers de l'éolien, une remise à niveau et des parcours de formation qualifiants et individualisés. La durée de ce parcours ne peut excéder 9 mois

Atelier 2

Retour sur 3 ans d'expérience du mandatement et préparation d'une nouvelle génération de SPRF en Région Champagne-Ardenne

La Région Champagne-Ardenne a défini un SPRF par délibération des 22 et 23 juin 2009 avec une contractualisation par mandatement. Sa mise en place a démarré en 2010. Une nouvelle génération de conventions de mandatement doit être adoptée en décembre 2013.

M. Jean-Robert DE PASQUALE, directeur de la formation et de l'orientation, explique que les élus ont souhaité utiliser le terme de «réseau public régional de formation professionnelle» (RPRFP) pour qualifier le SPRF, afin d'ouvrir l'offre de formation aux populations d'autres régions, et d'afficher les limites de ce service public de formation professionnelle. Ce SIEG est segmenté en 3 : formations à recrutement

suite p. 3



suite de la p. 2 local sur un régime de marché public, formations à recrutement régional fondées sur le mandat avec octroi de droits spéciaux et formations universitaires et sportives avec la subvention.

13 organismes de formation sont concernés par le mandatement. Ce mode contractualisation permet des parcours longs sans rupture auprès d'un groupement d'organismes de formation, avec un bouquet de services comprenant l'accompagnement, l'hébergement et la restauration.

Le passage d'une « logique de stage » à une « logique de parcours » au sein d'une filière de formation (ex : le bâtiment) a rendu possible la réorientation en cours de formation. La nouvelle offre va être découpée plus finement en filières de formation plus étroites, (ex : le gros œuvre du bâtiment) avec 32 conventions avec un plafond sur les volumes mandatés. De plus, une nouvelle approche sera proposée pour inciter à la mobilité au plus près des territoires.

Sur la question du partenariat, la Région a joué un rôle de catalyseur pour inciter les organismes à travailler ensemble et à flécher le respect des obligations de service public avec de nouveaux indicateurs de réalisation. Dans la nouvelle génération de conventions, un système de bonus-malus est créé, afin d'inciter à une amélioration continue de services rendus et recentrer le partenariat sur le service aux usagers.

La normalisation de la comptabilité analytique des organismes de formation a été une réussite. Il faut aujourd'hui renforcer la liaison entre la compensation du coût et la réalisation des obligations de service public. Ainsi, un accompagnement mis en place lors de la première génération sera proposé aux nouveaux organismes de formation entrants sur 2014-2016.

La Région a donc procédé à une extension de volume de formation dans le cadre du mandatement pour la période 2014-2016. Une nouvelle génération de conventions permet un renouvellement du périmètre, du système de contractualisation en renforçant les contraintes budgétaires (plafonnement) et de qualité (bonus-malus) et les articulations entre ces deux dimensions (contrôle pédagogique-contrôle de la compensation). Il est difficile d'évaluer toutefois l'efficacité du mandatement sur une période aussi courte et sans repère dans le domaine des formations à recrutement régional.

Atelier 3

La création du service public régional de formation professionnelle et d'éducation permanente en Nord-Pas-de-Calais : l'opportunité d'un nouveau souffle

Par délibération, le conseil régional Nord-Pas-de-Calais a créé un service public de formation professionnelle et d'éducation permanente, fin 2009. La Région a souhaité explorer des alternatives au marché public et a choisi de le faire en concertation avec les acteurs de la formation professionnelle.

Hafida ELBAZ, directrice de la formation permanente, et Valérie GUAVEIA, directrice de projet délégation du service public régional de formation professionnelle et d'éducation permanente, rappellent que le cabinet Sémaphores a été mandaté pour étudier la faisabilité d'une délégation de service public (DSP), seul outil sécurisé juridiquement et qu'il a validé. Le calendrier est assez long : la procédure a été lancée en novembre 2013 pour une mise en service en septembre 2015. La DSP sera opérationnelle en 2015 pour le volet « Compétences-clés » du service public et continuera à être explorée pour 2018, sur le volet « certifiant ». Les effets attendus de la DSP « Compétences clés » sont un saut qualitatif du service public régional par l'introduction de 12

obligations de service public pour le développement durable des individus et des territoires et un service adaptable aux besoins d'un l'appareil de formation très structuré. Plus d'initiative leur sera laissée dans la construction de l'offre de service. En contrepartie, la Région sera plus exigeante sur la performance dans l'amélioration du service aux usagers. Elle veut construire une relation nouvelle avec l'appareil de formation des partenaires et non plus une relation client-fournisseur.

La Région travaille avec 70 opérateurs ; sur l'allotissement, 5 territoires ont été identifiés pour un service de proximité pour les usagers et pour un service économiquement viable pour les opérateurs. Ceux-ci seront rémunérés sur la base des coûts d'exploitation du service. Un équilibre entre exigences réglementaires et contraintes pesant sur les délégataires, doit être trouvé.

Alors que la Région rémunère aujourd'hui à l'heure-stagiaire, l'opérateur en DSP est tenu de supporter un risque d'exploitation. Si l'opérateur n'atteint pas les résultats cibles sur lesquels il s'est engagé, il ne sera pas payé. Cependant, il choisira cette part variable assise sur 2 critères qui permettent de mesurer l'effet du service sur l'utilisateur et l'amélioration de service. Les opérateurs peuvent aussi se mettre en groupement avec une comptabilité séparée.

Les durées de formation allongées (120 heures de formation), l'insertion positive sont des critères de rémunération des opérateurs. Autres critères de performance : réduire le taux d'abandon en formation et l'amélioration de service avec 2 volets, l'ingénierie pédagogique et l'expression des usagers. L'opérateur devra produire en fin de première année de DSP son plan d'amélioration de service pour les 4 années suivantes concernant les 2 volets. L'atteinte des résultats en matière d'insertion positive sera rémunérée à hauteur de 5 %. L'enjeu d'insertion professionnelle est donc très clairement marqué pour la Région Nord-Pas-de-Calais.

Atelier 4

Le SPRF en Limousin : sécurisation et qualité dans une logique de gagnant-gagnant

La démarche de la commande publique en Région Limousin, selon Marie-Laure MEYER, directrice de la formation professionnelle et de l'apprentissage, repose sur 2 enjeux forts : la sécurisation par rapport au public, aux opérateurs, aux procédures et à la qualité des formations, des parcours, des partenariats, et ce dans une logique gagnant-gagnant : placer la personne au centre, en s'appuyant sur le service public et dans une logique de développement durable.

En 2010, la Région a été attaquée par la FFP pour non-respect du Code des marchés publics et les tensions ont été fortes avec les opérateurs publics. Une tentative de mise en place d'un SIEG a été faite en 2011.

Finalement, des marchés à bons de commande basés sur des principes de service public ont été mis en place : pour les publics, la prescription conditionne l'entrée dans les dispositifs ; suite p. 4

Animation des ateliers

Merci à M. Frédéric LEPRÊTRE de la Région Picardie, M. Jean-Robert DE PASQUALE et Mme Dominique MONNIER de la Région Champagne-Ardenne, à Mmes Hafida ELBAZ et Valérie GUAVEIA de la Région Nord-Pas-de-Calais, et à Mme Marie-Laure MEYER de la Région Limousin.

suite de la p. 3 pour les prescripteurs, il est requis lisibilité, souplesse des parcours ; pour les organismes opérateurs, stabilité des ressources, contrôle qualité...

La Région a organisé 3 marchés : à bons de commande avec minimum garanti, un an renouvelable 2 fois et territorialisés avec groupements d'opérateurs. Actuellement, 2 des 3 marchés sont dans une logique de proximité à moins de 30 minutes : le portail avec remise à niveau, aide à l'orientation et 23 centres permanents spécialisés dans 13 secteurs avec entrées et sorties permanentes. Le troisième marché comprend une offre avec hébergement possible (Afp) et est organisé en 7 domaines de métiers de niveaux V, IV, III.

L'accès à la formation se fait sur prescription par Pôle emploi, les Missions locales, le Conseil général. L'opérateur doit respecter un cahier des charges et a l'obligation de faire des réunions collectives d'information. Il doit établir un positionnement individuel avant l'entrée et des parcours individualisés. Le parcours est suivi dans un extranet dédié, Forprolim. Les modalités de commande sont souples : la Région a été découpée en 8 zones et une obligation de permanence est instaurée pour les mises à niveau. Ainsi, une personne peut faire son parcours sur 2 sites différents.

La Région co-achète avec des Plie, et finance le parcours préqualifiant métiers dans une logique de parcours coordonné ; elle co-achète avec Pôle emploi sur les 2 marchés professionnalisants. Les achats sont distincts et coordonnés. C'est un groupement de commandes.

Au-delà du Code des marchés, les coordinations sont importantes : elles se font en amont, durant la formation et en aval. Elles reposent sur le CCCREFP avec une stratégie tripartite. Une programmation opérationnelle est élaborée avec les opérateurs, en lien avec les prescripteurs et les professionnels une fois par mois, ou par trimestre. L'évaluation se fait sur site. La Région a aussi beaucoup travaillé sur les objectifs de qualité.

Conclusion pour le Limousin : les modalités de commande publique ne sont qu'une petite partie du SPRF. Le pilotage ne peut pas se faire uniquement par le marché.

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 tout au long de la vie

Conférence de synthèse

SPRF et futures réformes de formation professionnelle

M. René BAGORSKI, consultant expert

Si les réflexions sont plus qu'engagées sur une réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage et sur un acte III de la décentralisation, ce qui semblait établi ne l'est plus, que ce soit pour la loi de décentralisation toujours en discussion, ou pour la négociation (d'un ANI) entre les partenaires sociaux. L'objectif d'aller au bout de cette négociation n'existe pas, même si des garanties ont été prises entre les parties, notamment sur la suppression de l'obligation fiscale du 0,9 %.

S'agissant du texte sur la décentralisation, la mouture du 10 avril 2013 sert de base de travail en reconnaissant la notion du SIEG et par là même, celle du SPRF, « coordonné avec le service public de l'orientation et le service public de l'emploi ». Le projet de loi dispose que « la Région organise et finance le SPRF » selon le principe que « toute personne dispose d'un droit d'accéder à la formation professionnelle, afin de faciliter l'insertion professionnelle, la mobilité et la reconversion pour l'ensemble des salariés, avec une gratuité d'accès jusqu'aux certifications de niveau IV » (baccalauréat professionnel).

En faisant le parallèle avec le compte personnel de formation (CPF) qui reconnaît à « chaque personne, un accès à la formation professionnelle, dès son entrée sur le marché du travail, indépendamment de son statut », la question se posera de savoir quelles seraient les catégories - de stagiaires - concernées, s'il y a des abondements du Conseil régional. Ne devrait-on pas prioriser un certain type de public ? Face à un CPF ouvert à l'ensemble des salariés, quel que soit le niveau de qualification, n'y a-t-il pas un premier niveau discriminant du SPRF qui se mettrait en place avec le principe de gratuité uniquement, pour certains niveaux de qualifications ?

S'agissant de la gouvernance, les partenaires sociaux souhaitent participer à la coordination au niveau territorial. Ainsi, le projet d'ANI programme le remplacement de la Copire par une instance interprofessionnelle devant lui donner une nouvelle impulsion : le comité paritaire régional pour la formation professionnelle et l'emploi (CPRFPE). Lors des discussions, le Medef a proposé que ce comité puisse « co-déterminer, avec le Conseil régional, la carte des formations ». La volonté est forte des partenaires sociaux de se structurer au niveau régional comme un acteur de référence. Y aura-t-il une négociation au niveau régional entre le Conseil régional, l'Etat et les partenaires sociaux pour déterminer une liste complémentaire de celle proposée au niveau régional par les partenaires sociaux ?

Enfin, avec le projet de loi, des lieux de concertation régionaux dédiés à la formation professionnelle et à l'emploi, fonctionnant plus ou moins bien selon les régions, prendront demain plus d'importance selon les partenaires sociaux, et notamment le Crefop, transformation du CCREFP en comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnels. Dans le cadre de la construction du contrat de plan régional pour le développement de la formation (CPRDF), une coordination se fera au sein de ce Crefop, les organisations de syndicats de salariés et d'employeurs doivent y donner leur avis et pourraient être désormais plus nombreux à signer les CPRDF.

A travers ces textes, il faudra trouver des points de convergence entre les différents acteurs. Une nouvelle offre de formation va être structurée à destination du développement des territoires et des individus ; les enveloppes financières ne sont pas extensibles et certaines décisions seront difficiles à prendre.

Remerciements

Merci à M. Frédéric LEPRETRE, directeur de la formation et de l'apprentissage du Conseil régional de Picardie pour avoir mobilisé ses partenaires et ses collègues de la Région et pour avoir participé activement à l'élaboration de cette journée, qui a accueilli 60 participants venant de 15 Régions.

Rédaction : Centre Inffo	Nathalie Legoupil
Maquette	Claudie Carpentier, Bettina Pedro
Rédacteur-réviseur	Abdoulaye Faye
CNFPT	Patrick Magnier
Impression	Centre Inffo