

Mardi 25 juin 2013

18h00 - 20h00

AgroParisTech



Carine SEILER

Directrice du Pôle Politiques de
formation du cabinet Sémaphores

Des appels d'offres et leurs effets en formation Par quoi les remplacer ?

Dossier Documentaire

Le Dossier Documentaire de l'UOC

**Des appels d'offres et leurs effets en formation
Par quoi les remplacer ?**

- Sommaire -

■ **Présentation et analyses de Carine Seiler**..... pp. 03-76

- Présentation de Carine Seiler

Site web LinkedIn (<http://fr.linkedin.com>)

- Formation professionnelle : Plaidoyer pour un nouveau service public
Carine Seiler et David Soldini, Site web Amnyos (www.amnyos.com), 2008

- Faire de la formation un outil au service de l'emploi et des salariés
Site web Secafi (www.secafi.com), septembre 2011

- « Les SPRF permettent de donner plus de lisibilité à l'action des régions sur le champ de la formation » (Carine Seiler, Circé)
Agathe Descamps, Site web l'Actualité de la formation (www.actualite-de-la-formation.fr), mai 2010

■ **Analyses et points de vue complémentaires**..... pp. 39-76

- Diagnostic sur « Services publics, collectivités locales, OPCA et formation professionnelle : les enjeux des commandes de formation »
ORM et Carif Espace Compétences, Site web Espace Compétences (www.espace-competences.org), septembre 2011
Sommaire, Préambule, Points saillants

- Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement
Thierry Berthet, Site web Université de Caen (<http://w3.unicaen.fr>), 2012

- L'offre de formation dans le cadre des « services publics régionaux » de formation professionnelle
Michel Clézio, Site web Centre Info (www.centre-info.fr), avril 2009

- Enquête « Vos achats de formation »
Site web Centre Info (www.centre-info.fr), février 2013

- Formation professionnelle : les publics en difficulté sacrifiés au marché
Joël Henri et Michel Chauvière, Site web Le Monde (www.lemonde.fr), mars 2013

- Comment optimiser au mieux l'achat public de formation et d'insertion professionnelle ?
Valérie Grasset-Morel, Site web AEF (www.aef.info), novembre 2007

▪ **Présentation et analyses de Carine Seiler..... pp. 03-76**

- Présentation de Carine Seiler

Site web LinkedIn (<http://fr.linkedin.com>)

- Formation professionnelle : Plaidoyer pour un nouveau service public

Carine Seiler et David Soldini, *Site web Amnyos* (www.amnyos.com), 2008

- Faire de la formation un outil au service de l'emploi et des salariés

Site web Secafi (www.secafi.com), septembre 2011

- « Les SPRF permettent de donner plus de lisibilité à l'action des régions sur le champ de la formation » (Carine Seiler, Circé)

Agathe Descamps, *Site web l'Actualité de la formation* (www.actualite-de-la-formation.fr), mai 2010

Carine Seiler

Directrice chez Sémaphores
Région de Paris , France | Politiques publiques

Inscrivez-vous sur LinkedIn et accédez au profil complet de Carine Seiler. C'est gratuit.

En tant que membre de LinkedIn, vous allez rejoindre 225 millions d'autres professionnels qui partagent des relations et des idées et font progresser leur carrière.

- Voir qui vous et **Carine Seiler** connaissez en commun
- Être présenté(e) à **Carine Seiler**
- Contacter **Carine Seiler** directement

[Découvrez le profil complet de Carine](#)

Descriptif de Carine Seiler

Poste actuel **Directrice chez Sémaphores**
Relations **172 relations**

Expérience de Carine Seiler

Directrice
Sémaphores
Occupe actuellement ce poste

Informations supplémentaires sur Carine Seiler

Groupes et associations :  Formation Professionnelle

Contacter Carine pour :

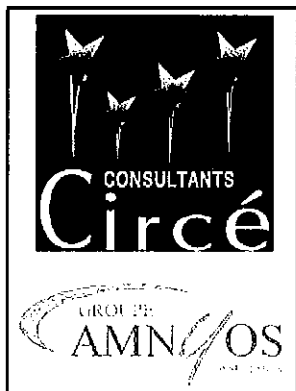
- propositions de poste
- nouveaux projets
- appels à expert
- demandes de références
- missions de conseil
- informations sur un poste
- opportunités d'affaires
- reprendre contact

Voir le profil complet de Carine Seiler pour...

- Voir qui vous et **Carine Seiler** connaissez en commun
- Être présenté(e) à **Carine Seiler**
- Contacter **Carine Seiler** directement

[Voir le profil complet](#)

Membres LinkedIn - France - Rechercher les membres par pays a b c d e f g h i j k l m n o p q r s t u v w x y z plus



Formation professionnelle : Plaidoyer pour un nouveau service public

Communication pour le 4^{ème} forum de la formation en Poitou Charentes

*Vers la construction de nouveaux marchés de la formation ?
La formation professionnelle continue à la recherche d'une troisième voie*

Notre communication s'appuie sur les résultats de plusieurs travaux conduits sur la problématique de la commande publique en matière de formation et sur la faisabilité de la création d'un service public régional de la formation.

Auteurs :

- Carine SEILER, consultante spécialisée en Droit et Politiques de formation, Circé Consultants.
- David SOLDINI, enseignant en Droit public à l'Université de Paris 1, consultant spécialisé en Droit de la concurrence et services publics

Recherches de terrain et expériences en lien avec la problématique :

- Préparation d'un séminaire pour l'ARF à Charbonnières Les Bains sur le thème : « La formation entre marché et service public », octobre 2006
- Animation d'une demi-journée de réflexion sur « La commande publique de formation et les modes de contractualisation avec les prestataires de formation : état du débat et des réflexions » pour l'UROF Rhône Alpes, juillet 2007
- Étude sur la mise en place d'un Service Public Régional de la formation », Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais, 2007
- Réalisation et animation d'un séminaire juridique sur l'opportunité et la faisabilité de la mise en place d'un Service Public Régional de la formation, Cycle de séminaire Experts, réalisé par Circé Consultants, Janvier 2008

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, la question des règles juridiques applicables à la commande publique en matière de formation divise acteurs publics, prescripteurs et prestataires. La diversité des cultures et des pratiques des différents acteurs explique en partie ces divisions.

Historiquement, la formation professionnelle en France a été dominée par le secteur associatif et public ; ce n'est que tardivement que les acteurs privés se sont réellement affirmés en développant une offre de service compétitive et visant à concurrencer les opérateurs historiques. Si les acteurs privés ont eu particulièrement à cœur de faire reconnaître l'applicabilité des règles de concurrence à l'activité de formation, le secteur associatif, habitué à travailler en étroite collaboration avec les acteurs publics, a quant à lui accueilli cette évolution avec inquiétude, dans la mesure où elle pouvait signifier la perte d'une forme de monopole sur certaines activités et, à court ou moyen terme, la perte de « parts de marché » (ou d'activités) au profit des acteurs privés.

Le Conseil de la concurrence et les juges civils et administratifs ont eu à connaître de ces conflits. Mais, depuis 2004, plusieurs réformes ont encore complexifié les enjeux de ce débat et imposent aujourd'hui une clarification juridique.

1. D'une part, l'individualisation de la formation, la VAE et la nécessité de modulariser la formation, le développement d'une offre de formation hors temps de travail pour des salariés qui souhaitent mobiliser leur DIF, l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels ... ont modifié les besoins de formation. L'enjeu aujourd'hui n'est plus « d'acheter du stage » mais de commander des prestations diversifiées, susceptibles de prendre en compte des publics aux besoins différents. En outre, l'émergence des préoccupations autour de la sécurisation des parcours professionnels interroge également les élus régionaux sur les modalités de la prescription vers les dispositifs de formation afin d'assurer de réels parcours pour les individus (et non pas seulement dans une logique de gestion de flux et de placement) et sur la place de la fonction d'accompagnement, condition nécessaire à la réussite du projet professionnel et du parcours. Elle renvoie à la nécessité de réaliser un véritable diagnostic des besoins et d'articuler les différentes prestations existantes (prestations de bilan ou de positionnement, prestations de formation, de validation ou de certification, prestations d'accompagnement), ce qui suppose la conclusion de partenariats et complexifie encore la commande publique.
2. D'autre part, les relations entre la Région, commanditaire de formation, et les offreurs de formation se sont, elles aussi, complexifiées, notamment en raison de la publication du nouveau code des marchés publics en 2006 : les pouvoirs publics se voient contraints d'appliquer les procédures du Code lorsqu'ils décident d'acheter des prestations. Cette obligation nécessite une évolution de l'administration régionale mais également des acteurs locaux qui doivent s'adapter à ces nouveaux modes de contractualisation, au risque de perdre progressivement leur place d'acteurs privilégiés sur certaines prestations, au profit d'opérateurs privés plus rompus aux procédures de mise en concurrence et organisés en conséquence.

3. La décentralisation des financements de l'AFPA a, elle aussi, une incidence importante : elle interroge les collectivités régionales sur les modalités de contractualisation à adopter avec cet organisme et sur l'articulation entre leur programme régional de formations et l'offre de formation spécifique de l'AFPA. Par ailleurs, tel qu'il est envisagé, sans période transitoire, le passage en mode marché risquerait de mettre en difficulté cet opérateur historique. Pour toutes ces raisons, l'essentiel des Régions a aujourd'hui décidé de poursuivre le subventionnement de l'AFPA pour l'année 2009 car tout en étant conscient que ce type de financement est fragile d'un point de vue juridique. La mise en place d'une période de transition, permettant à l'AFPA de s'adapter aux nouvelles règles paraît fortement souhaitable. Dès lors plusieurs questions demeurent. Comment sécuriser d'un point de vue juridique une telle période transitoire ? Comment préparer l'évolution nécessaire de l'AFPA ? Quel mode de contractualisation adopter permettant de préserver la mission d'intérêt général de l'AFPA ? Faut-il régionaliser l'AFPA ou conserver l'organisation nationale ? Qu'en est-il de son patrimoine immobilier ? Si les activités aujourd'hui dévolues directement à l'AFPA font l'objet de marchés publics, quelles conséquences en matière de ressources humaines ?
4. La volonté de certaines Régions de solvabiliser individuellement une partie de la demande de formation bouleverse elle aussi les rapports avec les prestataires de formation. Plusieurs études soulignent l'intérêt de ces mécanismes de solvabilisation individuelle et plusieurs régions ont choisi de rendre « solvables » certaines prestations qu'elles délivrent. Toutefois ce choix de solvabiliser les individus modifie profondément la commande publique, puisque ce ne sont plus uniquement les autorités publiques qui décident des besoins mais également les individus qui doivent être libres de choisir entre différentes prestations et différents prestataires. Afin de répondre à cette nouvelle exigence, certaines Régions ont développé des systèmes de labellisation des organismes de formation. Toutefois, cette labellisation doit se faire dans le respect des règles de concurrence qui garantissent l'égalité entre l'ensemble des prestataires et la transparence des choix des autorités publiques. En outre, si ces procédures de labellisation permettent de guider le choix des bénéficiaires, il ne s'y substitue pas et cela pose la question de la prévisibilité de l'activité pour les prestataires de formation. Les opérateurs les plus fragiles, qui ne sont pas nécessairement les moins efficaces en termes de formation, risquent de disparaître faute d'être capable de prévoir leurs activités à court ou moyen terme.
5. Enfin, les débats européens autour des Services d'intérêt généraux – services économiques d'intérêt généraux (SIEG) et services sociaux d'intérêt généraux (SSIG) – interrogent également les élus régionaux sur les opportunités qu'ils seraient susceptibles d'offrir aux collectivités locales pour la mise en œuvre d'activités qui relèvent de l'intérêt général. L'irruption de ces notions de droit communautaire dans les débats nationaux est source de nombreuses confusions, entretenues volontairement ou non par les acteurs politiques. Les règles communautaires sont tour à tour l'objet d'une « diabolisation » excessive ou au contraire d'espérances difficilement justifiables. Certains commentateurs et acteurs y voient l'origine de tous les maux, et considèrent que l'Union européenne est responsable de la libéralisation excessive de certains secteurs et de la dérégulation, tandis que d'autres – qui sont d'ailleurs parfois les mêmes – considèrent que certaines notions d'origine communautaire, en l'occurrence la notion de Service social d'intérêt général (SSIG), peuvent apporter un éclairage au droit national et sont en mesure de limiter l'application du droit de la concurrence. Naturellement, aucune de ces visions ne

rend compte de l'évolution réelle du droit communautaire, et elles résultent davantage de considérations d'ordre idéologique et politique que d'une observation attentive des règles de droit européen. Il n'en demeure pas moins vrai que l'évolution du droit communautaire est parfois difficile à appréhender pour les acteurs régionaux et qu'elle renforce un sentiment diffus d'insécurité juridique.

L'ensemble de ces évolutions et le fait que la « régulation » tend à se faire par le contentieux donnent aujourd'hui aux acteurs un sentiment d'insécurité juridique. Face aux difficultés évidentes d'adaptation de la part des différents acteurs, les juges sont de plus en plus amenés à intervenir afin de faire respecter les nouvelles règles en vigueur. Si ces interventions du pouvoir judiciaire permettent de clarifier les règles applicables, elles peuvent également avoir des conséquences lourdes sur le pilotage des programmes de formation. Ainsi, la jurisprudence en matière de requalification des subventions en marchés publics¹ a sans doute forcé les administrations régionales à un meilleur respect de la réglementation en vigueur, notamment en matière de transparence des financements, mais elle a également mis en difficulté les administrations territoriales qui ont parfois dû modifier leurs procédures dans l'urgence. L'intervention du juge risque finalement de s'avérer particulièrement déstabilisante et de se répercuter sur l'ensemble des acteurs, y compris les citoyens bénéficiaires des actions de formation financées par les Régions.

Une clarification des règles juridiques applicables à la commande publique en matière de formation apparaît nécessaire et une meilleure connaissance de ces règles par les différents acteurs pourra sans doute aider les autorités régionales à améliorer leur offre de formation tout en garantissant à chaque catégorie d'acteurs – publics, associatifs et privés – les conditions nécessaires à leur développement.

¹ La jurisprudence en matière de requalification d'une subvention en marché public est très riche. La requalification dépend de différents critères :

- exécution réelle d'une prestation de service (CAA Marseille 20 juillet 1999, Ville de Toulon, AJDA 2002, p.266, obs. L. Benoit)
- lien direct entre le montant des subventions versées et les prestations réalisées (CE. Sect., 6 juillet 1990, Comité pour le développement industriel et agricole du Choletais, préc. ; CE Avis 18 mai 2004, Cinémathèque française, préc. ; CAA Bordeaux 24 mai 2005, Région de la Réunion, BJDCP n°42 sept. 2005, p.398 (existence d'un lien direct entre une subvention et des prestations de formation professionnelles, alors même que la collectivité publique n'avait pas désigné les bénéficiaires de ces prestations, car la subvention avait été calculée et versée en contrepartie de ces prestations)
- avantage immédiat retiré par la collectivité publique de l'action menée par le prestataire (CE Avis 18 mai 2004, Cinémathèque française, préc. : l'Etat n'est pas titulaire d'un droit patrimonial sur les collections de la Cinémathèque de nature à établir que cette dernière fournirait une prestation en les gérant.)
- action du prestataire considérée comme répondant à un besoin que la collectivité a souhaité satisfaire. En d'autres termes, il existe une différence fondamentale entre la promotion d'une activité d'intérêt général préexistante et d'ores et déjà initialisée et la satisfaction d'un besoin apparaissant à l'initiative de la collectivité (CAA Marseille 1^{er} mars 2004, Groupement agricole d'exploitation en commun "L'Aurier", BJDCP n°38, janv. 2005, p.16, concl. Louis)
- besoin de la collectivité et non celui de ses administrés (CAA Marseille 12 juin 2001, Synd. Mixte d'étude, d'aménagement, d'équipement et de gestion de l'Europole méditerranéen de l'Arbois, n°00MA02504)

Comme l'indique la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics, si une Région est dans l'obligation de définir des besoins et que la contrepartie financière apparaît comme la rémunération de ces prestations, il faut alors se tourner vers la passation d'un marché public de services.

Il est pour cela nécessaire de résoudre un certain nombre de questions :

- La formation est-elle bien un marché ?
- Si oui, comment prendre en compte la spécificité de ce marché, considérant que la formation est un bien immatériel ?
- Comment concilier la qualification de marché et le fait que la formation constitue une activité d'intérêt général (la formation est définie par la loi comme une obligation nationale) ?

La tentation est grande d'adopter une vision manichéenne et d'opposer les concepts de service public ou de service social d'intérêt général (SSIG) à toute mise en concurrence. Cette qualification de SSIG, qui pourrait être appliquée à l'ensemble de la politique de formation ou uniquement à certaines activités spécifiques, permettrait, selon certains commentateurs, d'échapper à l'application du droit de la concurrence et de rendre un meilleur service aux citoyens. Cette analyse ne tient cependant pas compte de la réalité économique et juridique. D'une part, la mise en concurrence peut être utile afin précisément d'améliorer l'offre de service, d'autre part, la qualification juridique de service public ou de service d'intérêt général ne signifie pas *ipso facto* que ces activités ne seront pas soumises au droit de la concurrence. Contrairement à une idée reçue, les qualifications de marché et de service public peuvent coexister et, si la formation professionnelle est effectivement une activité d'intérêt général, elle n'en constitue pas moins un marché, c'est-à-dire une activité économique. Cette qualification explique que les Régions soient soumises au droit de la concurrence lorsqu'elles interviennent dans le domaine de la formation, notamment en tant que financeurs (A).

S'il ne fait aucun doute qu'il existe un marché de la formation professionnelle, il faut cependant également admettre les spécificités propres à cette activité. Tout d'abord, il s'agit d'une mission d'intérêt général et il est donc dans l'intérêt de l'ensemble de la collectivité qu'il soit rendu de la façon la plus efficace possible, en satisfaisant l'ensemble des besoins de la collectivité, qui sont par nature très diversifiés. Un pilotage public important est donc nécessaire, ce qui suppose une implication forte de la part des autorités régionales, à tous les niveaux (élus et services). Le recours aux marchés publics favorise généralement un tel pilotage en obligeant la collectivité à mieux formaliser les besoins de sa population. Toutefois, dans certains cas, le mode Marchés peut trouver ses limites, notamment lorsque la collectivité souhaite prendre en charge directement une activité qu'elle estime ne pas pouvoir être correctement réalisée par des prestataires sélectionnés sur la base d'un appel d'offres, lorsqu'elle souhaite collaborer de façon pérenne avec un même opérateur ou encore lorsqu'elle souhaite privilégier, pour certaines activités, l'intervention d'acteurs spécifiques (les associations notamment) regroupés en réseau. La formation n'est pas une activité comme une autre, sa spécificité mérite d'être reconnue (B).

Dès lors, n'est-il pas possible de concilier ces deux réalités : la formation professionnelle constitue une activité économique mais répond également à une exigence d'intérêt général? A l'instar de ce qu'ont déjà fait ou s'approprient de faire différentes régions françaises, la création d'un service public régional de la formation professionnelle peut être le point de départ de cette conciliation, au profit d'un meilleur service pour les citoyens. Il faut pour cela se fonder sur une conception renouvelée de la notion de service public, centrée sur la personne et capable de réconcilier des logiques qui sont souvent présentées comme contradictoires : la satisfaction d'un intérêt général et le respect des règles d'égalité et de transparence, propres au droit la concurrence (C).

A. LA FORMATION EST UN MARCHÉ ... QUELLE QUE SOIT LA QUALIFICATION

De nombreux commentateurs et acteurs souhaiteraient opposer la qualification de service public ou de service d'intérêt général à la qualification d'activité économique ou marchande. Ainsi, la formation professionnelle (ou certains pans de cette activité), pourrait être qualifiée de service public ou de service social, et ainsi échapper à l'application des règles de concurrence. Cette analyse méconnaît la réalité juridique : les notions de service public (1) et de service d'intérêt général (2) ne permettent pas, ipso facto, d'échapper à l'application des règles de concurrence. C'est la qualification marchande ou non marchande de l'activité qui va déterminer le régime juridique applicable (3). Dans cette perspective, il est évident que la formation professionnelle est clairement une activité marchande soumise aux règles de concurrence.

1. La notion de service public aujourd'hui

La notion de service public est actuellement au centre de nombreux débats en France et en Europe. C'est une notion en constante évolution.

La frontière entre le public et le privé apparaît moins certaine qu'elle ne le fut pendant l'âge d'or du service public à la française : le droit français est passé d'une définition du service public faisant coïncider une définition organique et une définition matérielle, à une définition mettant l'accent essentiellement sur la finalité de l'action publique.

En effet, à l'origine, la notion de service public faisait référence à la fois à une mission d'intérêt général, mais avait également un sens organique et renvoyait à l'idée d'organisme public. Le service public se caractérisait traditionnellement par la présence de deux éléments : une mission d'intérêt général et la prise en charge de cette mission par les pouvoirs publics.

Aujourd'hui, le droit français contemporain s'attache essentiellement à une approche subjective, c'est-à-dire à la volonté des pouvoirs publics. Pour déterminer l'existence d'un service public, il faut qu'une activité d'intérêt général ait été érigée en service public, ce qui suppose la prise en charge par la personne publique (en l'occurrence la collectivité régionale) et qu'existe un certain régime qui permette de détecter cette volonté². Cette prise en charge peut être directe ou indirecte, le critère organique a perdu de sa pertinence.

Actuellement, trois critères cumulatifs permettent de définir le service public :

- la présence d'un intérêt général,
- la prise en charge par une personne publique
- la spécificité des caractéristiques du régime juridique applicable.

En l'absence de disposition claire, le juge se fondera sur ces critères pour déterminer l'existence ou non d'une mission de service public.

² Voir en ce sens P.-L. FRIER, *Précis de droit administratif*, Montchrestien, 2^{ème} édition, 2003, p. 176 et suiv.

L'intérêt général. La détermination de l'existence d'un intérêt général est fondamentale pour s'assurer de l'existence d'une mission de service public. En premier lieu, l'intérêt général est le résultat d'un choix effectué par les pouvoirs publics : par la Constitution ou par le « législateur » national, régional ou local³. Ainsi, pour qu'une activité soit qualifiée de service public, il faut une intervention des pouvoirs publics.

Les collectivités territoriales – et notamment les régions – peuvent donc constituer un service public. Ce dernier doit être créé par une délibération des organes délibérants dans le respect de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales afin notamment de ne pas empiéter sur le rôle conféré aux services publics nationaux. Cette création se fait dans le cadre d'habilitations législatives précises pour les services publics obligatoires ou certains services facultatifs. Dans les autres hypothèses, la décision de l'assemblée délibérante – qui doit notamment respecter la liberté de commerce et de l'industrie – se fonde sur la clause générale de compétence⁴.

La prise en charge par une personne publique. L'existence d'un intérêt général ne suffit pas à déterminer l'existence d'une mission de service public. En effet, pour qu'il y ait service public, il faut que l'activité soit rattachée à une personne publique, responsable de la création et de l'organisation du service. Cette prise en charge peut être directe ou indirecte.

Les caractéristiques du régime juridique applicable. Dans les cas d'intervention d'organismes privés, en dehors de toute délégation par voie contractuelle, l'examen du régime juridique applicable peut être un indice de la volonté des pouvoirs publics. Ainsi, la détention de prérogatives de puissance publique⁵ ou encore l'existence d'obligations de service public sont des indices permettant de déterminer l'existence d'un service public.

Quel que soit le critère permettant de qualifier une activité de service public, cette qualification ne permet pas d'échapper *ipso facto* à l'application des règles de la concurrence. Cette solution est clairement et régulièrement réaffirmée par le Conseil d'État depuis l'arrêt du Million et Marais de 1997⁶.

³ Depuis la loi du 2 mars 1982, les autorités décentralisées bénéficient de la clause générale de compétence qui permet la création, selon certaines conditions, de services publics régionaux. Voir J.-M. PONTIER, SEMPER MANET, *Sur la clause générale de compétence*, RDP 1984, 1443 et suiv. Voir également en ce sens, CE 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barouel, RFDA 2001. 955 sur la possibilité pour la commune de créer une allocation municipale d'insertion, alors même qu'existent par ailleurs divers dispositifs relevant de l'État ou du département.

⁴ Le Conseil d'État affirme, au sujet de la clause générale de compétence : « la clause consacre l'initiative possible de la collectivité au-delà d'une liste fixée de compétences, elle signifie plus que ce que l'État donne à faire. Il faut cependant qu'il y ait un rôle intérêt local et respect de la loi. CE 4 février 1991, Commune de Marignane/ Ass. Reconstruction Ecole Sainte Marie et CE novembre 1985, Commune Aigues-Mortes.

⁵ CE Sect. 21 mai 1976, GIE Brousse-Cardell, R. 268 ; AJDA 1977.42, concl. Grévisse.

⁶ CE, sect., 3 nov. 1997, Sté Million et Marais, AJDA déc. 1997, p.12

2. Les notions de SIEG et de SSIG : les qualifications communautaires

Du point de vue de l'applicabilité des règles de concurrence, le droit communautaire ne diffère pas réellement du droit français. Les articles 81 et suivant du Traité de la Communauté européenne obligent les opérateurs économiques, quelle que soit leur nature, publique ou privée, et agissant sur une partie substantielle du marché intérieur, à respecter certaines règles particulières de concurrence afin d'assurer une totale égalité entre eux.

Le Traité ne fait pas référence à la notion de service public, sauf pour le cas très particulier de la politique de transport. En revanche, il utilise la notion de service d'intérêt économique général, qui s'apparente à la notion de service public en droit interne français.

L'article 86 alinéa 2 du Traité prévoit que les règles de concurrence s'appliquent aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général « *dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* ».

La Commission a précisé, dans plusieurs communications⁷, les contours de la notion de SIEG. Celle-ci se réfère « *aux services de nature économique que les Etats membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général. La notion de SIEG couvre donc plus particulièrement certains services fournis par les grandes industries de réseau comme le transport, les services postaux, l'énergie et les communications. Toutefois l'expression s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public.* »

Ainsi, les SIEG sont des « 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 »⁸.

La notion se définit donc essentiellement grâce à deux critères : une activité de nature économique et la présence d'un intérêt général.

- Une activité de nature économique :

La nature économique est appréciée de façon relativement large au niveau européen. Ainsi, si les SIEG sont essentiellement des services publics industriels et commerciaux (SPIC), la notion de SPIC ne recoupe pas exactement celle de SIEG. En effet, l'expression de « nature économique » se définit essentiellement *a contrario*, en distinguant les activités économiques de celles couvrant des fonctions d'autorité (ex : la police de l'espace aérien⁹, la surveillance anti-pollution dans un port maritime¹⁰) et de solidarité¹¹. Ainsi, les soins hospitaliers par exemple sont des activités économiques et donc des SIEG.

⁷ Communication 11 sept. 1996, Doc. COM (96), 443 : JOCE N°C 281, 26 sept. 1996 ; livre vert, 21 mai 2003 COM (2003), 270 final ; Livre blanc 12 mai 2004, COM (2004), 374.

⁸ Communication de la commission au Parlement européen du 20 sept. 2000 : « Les services d'intérêt général en Europe » (COM 2000.580).

⁹ CJCE, 19 janvier 1994, aff. 364/92, SAT Fluggesellschaft c/ Eurocontrol : Rec. CJCE 1994, I, p. 43

¹⁰ CJCE, 18 mars 1997, aff. C-343/95, Diégo Cali et Figli : Rec. CJCE 1997, I, p. 1547

¹¹ CJCE, 7 févr. 1993, aff. Jtes C-159/91 et C-160/91, Poucet et Pistre.

- Une activité d'intérêt général :

Il s'agit d'un critère subjectif puisque c'est la volonté des autorités publiques qui est prise en compte pour déterminer l'existence ou non d'un intérêt général¹². Ainsi, les autorités nationales déterminent librement la nature des activités susceptibles d'être qualifiées d'intérêt général. Il faut donc un acte, unilatéral ou conventionnel, précisant la nature des obligations de service public.

Les activités de SIEG, comme toutes les activités économiques, sont normalement soumises au droit de la concurrence. Toutefois, l'art. 86 al. 2 du Traité permet certaines atténuations à ce principe lorsque l'activité est d'intérêt général¹³.

Il convient d'ailleurs de souligner que, dans de nombreux cas, l'application de ces règles de concurrence, contrairement à des idées reçues trop répandues, a pour vocation d'améliorer le service rendu aux citoyens en réduisant les coûts et en améliorant la transparence, sans pour autant obliger les pouvoirs publics à choisir le moins disant (c'est en effet aux pouvoirs publics que revient le soin de définir les besoins de la collectivité).

Enfin, dans les traités, aucune mention n'est faite des services sociaux d'intérêt général (SSIG). Il s'agit en effet d'une catégorie qui n'a pas été pleinement reconnue par le droit communautaire. Ainsi, si le régime juridique des SIEG est désormais clairement défini, la notion de SSIG peine à émerger.

Selon la communication de la Commission du 26 avril 2006 sur les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) dans l'Union européenne¹⁴, **la notion de SSIG « ne constitue pas une catégorie juridique distincte (...) ils occupent néanmoins une place spécifique comme piliers de la société et de l'économie européennes. Elle résulte d'abord de leur contribution à plusieurs objectifs et valeurs essentiels de la Communauté, tels qu'un haut niveau d'emploi et de protection sociale, un niveau élevé de protection de la santé humaine, l'égalité entre hommes et femmes, et la cohésion économique, sociale et territoriale ».**

La récente communication du 20 novembre 2007 de la Commission reprend cette définition et souligne « l'importance de ces services pour la réalisation d'objectifs fondamentaux de l'UE, tels que l'achèvement de la cohésion sociale, économique et territoriale ou un niveau élevé d'emploi, d'inclusion sociale et de croissance économique, de même que leur interconnexion étroite avec les réalités locales. »¹⁵

Pourtant, malgré cette reconnaissance de la spécificité des activités qualifiées de SSIG, la Commission s'est refusée à établir une liste de ces activités et à les soumettre à un régime juridique particulier. La Commission souligne en effet la responsabilité des autorités publiques nationales et locales, qui peuvent, dans le respect de leur compétence respective, prévoir des modes de gestion spécifiques pour ces activités.

¹² CJCE, 21 mars 1974, aff. 127/73, BRT c/ SABAM : Rec. CJCE 1974, p. 51

¹³ Voir infra B.1

¹⁴ Communication de la Commission : « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne - Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne. » Bruxelles, le 26 avril 2006, COM(2006) 177

¹⁵ Communication de la Commission « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen » accompagnant la communication intitulée "Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle", Bruxelles, le 20 novembre 2007 COM (2007)725.

3. La défaillance du marché justifie la dérogation aux règles de concurrence

Le droit de la concurrence définit ses propres catégories, indépendamment des qualifications qui peuvent être données par les autres branches du droit. Ainsi, la qualification de service public, comme celle de service d'intérêt économique général, ne permet-elle pas d'échapper *ipso facto* aux règles de concurrence.

Toutefois, dans le cadre de l'article 86 du Traité CE, certaines restrictions à la concurrence sont possibles notamment lorsque l'intérêt général ne peut être satisfait par le libre jeu de la concurrence.

La qualification de service d'intérêt général permet d'échapper à l'application des règles de concurrence dès lors qu'il est possible de démontrer, grâce à une analyse économique, que la mission ne peut être réalisée convenablement en appliquant les règles normales de marché. Si les pouvoirs publics constatent l'inexistence d'opérateurs susceptibles de concourir à un marché public – en particulier lorsque l'activité ne peut pas être économiquement profitable – il faut considérer que le marché est défaillant. La défaillance du marché – qu'elle soit nationale ou régionale – permet aux pouvoirs publics de déroger à l'application de certaines règles de concurrence. Les pouvoirs publics doivent donc procéder à une analyse économique des conditions de marché pour éventuellement bénéficier de régimes dérogatoires. Cette analyse économique doit se concentrer sur deux éléments principaux : la présence d'opérateurs susceptibles de concourir à un marché public et le caractère profitable de l'activité économique.

Ces restrictions aux règles de concurrence peuvent cependant difficilement s'appliquer à l'ensemble des activités de formation professionnelle. Il ne fait d'ailleurs aucun doute pour les juges que la formation professionnelle constitue un marché.

4. La formation professionnelle constitue un marché.

La qualification d'activité marchande n'est pas antinomique avec la qualification de service public ou de service d'intérêt général. C'est ce que souligne le Conseil de la Concurrence dans ces avis de 2000 et de 2008 concernant l'AFPA¹⁶. La qualification de service public qui peut également être donnée à la formation professionnelle ne modifie en rien cet état de fait. En effet, le secteur de la formation professionnelle apparaît rentable. Il n'y a pas lieu de l'exclure des activités marchandes.

16 Avis n° 08-A-10 du 18 juin 2008 et n° 00-A-31 du 12 décembre 2000 relatifs à des demandes d'avis présentées par la Fédération de la formation professionnelle. Sur le sujet voir, D. SOLDINI, *Droit de la concurrence et formation professionnelle: une analyse de David Soldini*, Dépêche AEF, Dépêche n°98453 du 26 juin 2008.

B. LA FORMATION EST UN MARCHÉ ... DONT LA SPÉCIFICITÉ DOIT ÊTRE RECONNUE

Si la formation professionnelle est une activité marchande, elle n'en demeure pas moins spécifique. Cette spécificité explique entre autre la qualification de service public (1). La reconnaissance de cette spécificité repose sur une analyse de l'activité économique que constitue la formation professionnelle (2). Dans cette perspective, l'application du Code des marchés publics peut parfois s'avérer contreproductive et des voies alternatives peuvent être envisagées (3).

1. La formation professionnelle est un service public qui suppose une application rationnelle des règles de concurrence

Le code de l'éducation qualifie la formation professionnelle d'obligation nationale. Suivant la jurisprudence du Conseil de la concurrence et du Conseil d'état, la formation professionnelle peut être qualifiée de service public¹⁷. L'article L. 5311-1 du code du travail définit d'ailleurs le service public de l'emploi qui : « *comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi* ». Le juge administratif considère également que l'AFPA, pour sa part, assume « *sous le contrôle de l'État une mission d'intérêt général* »¹⁸.

Or, le Traité communautaire prévoit que les règles de concurrence s'appliquent aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général « *dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* » (art. 86 al. 2).

Il faut en conclure que si l'application des règles de concurrence constitue un obstacle à la réalisation de la mission de service public telle que définie par les pouvoirs publics nationaux ou régionaux, alors il est possible de les écarter. Du point de vue du droit interne français, le Code des marchés publics prévoit des exceptions similaires¹⁹.

¹⁷ Avis du Conseil de la concurrence précités et décision n° 07-D-27 du 31 juillet 2007 relative à des pratiques mises en oeuvre dans le secteur de la formation professionnelle continue à destination des demandeurs d'emploi en région Picardie

Voir également la jurisprudence du Conseil d'État, 11 décembre 1996, FSUER, concernant les centres de formation d'apprentis, Tribunal des conflits, 16 janvier 1995 concernant les activités des établissements publics, Tribunal des conflits, 12 fév. 2001, Mme D, au sujet des GRETA

¹⁸ Conseil d'État, 13 février 1987, Nehal, 23 juin 2000, Adam

¹⁹ L'article 35 II du CMP dispose au 3^{ème} alinéa : « *Les marchés et les accords cadres passés selon la procédure d'appel d'offres, pour lesquels aucune candidature ou aucune offre n'a été déposées ou pour lesquels seules des offres inappropriées ont été déposées* » peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence.

2. Les cas d'incompatibilité entre la logique de marché et la logique de service public

Si, dans la plupart des cas, l'application des règles de concurrence facilite la réalisation des missions de service public, en permettant aux pouvoirs publics de choisir l'offre la mieux adaptée aux besoins qu'ils doivent eux-mêmes définir, dans certains cas, relativement isolés, l'application de ces règles peut représenter un obstacle à la réalisation des missions d'intérêt général.

Tout d'abord, il y a naturellement le cas dans lequel il n'existe pas d'opérateurs susceptibles de réaliser la prestation ou lorsqu'il n'existe manifestement qu'un seul opérateur. Dans ce cas, la mise en concurrence n'a pas de sens puisque, précisément, il n'y a pas de concurrents.

En second lieu, il y a les cas où l'application du Code des marchés risque d'aboutir à un moins bon service rendu au citoyen, ce qui apparaît contraire à l'objectif de mise en concurrence. En réalité ces cas sont relativement peu nombreux car le Code des marchés est finalement relativement flexible si l'on en utilise toutes les potentialités²⁰. On peut néanmoins envisager au moins trois cas de figures :

1. Dans certains cas spécifiques, les autorités publiques peuvent souhaiter établir des relations à long terme avec un prestataire particulier pour réaliser une mission qui nécessite un investissement important et des échanges réguliers entre le prestataire et les pouvoirs publics. La mise en place d'une délégation de service public peut alors apparaître plus adaptée que le simple marché public.
2. Pour d'autres activités, l'intervention d'opérateurs a priori peu concurrentiels peut se révéler particulièrement utile afin de fournir un service de qualité aux citoyens. Un opérateur incapable de répondre efficacement à un appel d'offres peut en revanche avoir une très bonne connaissance de la réalité économique et sociale du territoire sur lequel il faut intervenir. Ces opérateurs, de par leur présence permanente sur le territoire, peuvent disposer d'une connaissance ou d'une expertise particulière ou mettre en œuvre des « valeurs » qui sont autant de conditions permettant de répondre au besoin de la collectivité mais qui sont difficiles à apprécier dans le cadre d'un appel d'offres si l'on se réfère uniquement à des critères objectifs. C'est notamment le cas pour certaines formations à destination des publics les plus éloignés de l'emploi où la proximité et le suivi social peuvent apparaître plus important que l'activité de formation au sens strict.
3. En outre, la constitution de réseaux, qu'ils soient composés d'associations ou d'opérateurs publics ou privés, peut apparaître particulièrement utile dans le cadre de la politique de formation, notamment là encore pour les publics les plus éloignés de l'emploi (cas des Ateliers pédagogiques personnalisés). Or, cette logique de réseaux n'est pas toujours compatible elle non plus avec l'organisation de marchés publics.

Ainsi, sans pour autant renier l'intérêt de la mise en concurrence dans la gestion des politiques publiques, favorisant la transparence et imposant aux pouvoirs publics de définir avec précision les besoins de la collectivité, la logique du tout marché ne paraît

²⁰ Voir Annexe 1.

pas une solution adaptée pour construire un véritable service public de formation professionnelle. Il paraît nécessaire et constructif de sortir de l'opposition stérile entre logique de service public et logique de marché, au profit d'une troisième voie, qui met la personne au cœur de la notion de service public.

C. VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DU SERVICE PUBLIC CENTREE SUR LA PERSONNE ET LA MISSION

Le débat autour de l'applicabilité du droit de la concurrence, de ses avantages et de ses limites apparaît en effet paralysant. Les arguments avancés sont pour la plupart d'ordre idéologique et ne permettent pas d'envisager des solutions pour répondre au mieux aux finalités de l'action publique : la satisfaction de l'intérêt général qui se traduit par un service rendu aux citoyens.

Une conception renouvelée de la notion de service public qui servirait de socle à la constitution d'un service public régional de formation, pourrait s'articuler autour de deux lignes directrices :

- Donner à tous citoyens le droit d'accéder à une formation, indépendamment des mécanismes utilisés pour financer et gérer ce service ;
- Permettre au politique de piloter avec cohérence une activité complexe qui peut parfois être gérée efficacement par les mécanismes de marché et parfois nécessiter un investissement public plus important.

La création d'un Service public régional de la formation pourra permettre aux Régions de définir leur conception de la commande publique.

1. **L'achat public se distingue de la marchandisation dans la mesure où ce qui est en jeu tient à la satisfaction d'un intérêt.** Dans le cadre de l'achat public, c'est à la collectivité publique (en l'occurrence la région) de définir des critères d'achat qui permettent de satisfaire de la meilleure façon possible l'intérêt général qu'elle entend couvrir.
2. **Dans ce cadre, il appartiendra aux Conseils régionaux de fixer les conditions et les critères de mise en œuvre des prestations qu'ils achètent,** contrairement au régime de la Subvention qui n'est pas un mode de gestion dans le cadre du Service public dans la mesure où ce mode de financement leur interdit de fixer les conditions de réalisation des prestations.
3. **Dans la mesure où la formation n'est pas un bien comme un autre, les Régions peuvent définir des conditions de réalisation particulières permettant de prendre en compte la spécificité de cette activité.** Ces conditions de réalisation spécifiques seront précisées lors de l'élaboration des cahiers des charges.

4. **En matière de formation, la région n'est nullement obligée de choisir les prestataires sur la base du moins disant ; elle peut choisir le prestataire répondant le mieux aux conditions qu'elle fixe (choix du mieux disant).**
5. **La définition des caractéristiques de la commande publique constitue autant d'engagements de la région vis-à-vis des usagers. L'enjeu est, à cette occasion, de préciser le service que l'on veut rendre à la population.**
6. **Naturellement ces engagements de la région vis-à-vis des usagers devront se traduire en autant d'obligations vis-à-vis des prestataires.**

Cette approche suppose d'inverser celle qui prévaut en matière de subvention et de piloter l'offre. C'est en effet aux autorités publiques d'identifier les besoins réels de la collectivité et donc de définir les droits des usagers (critères d'accessibilité, de proximité, d'égalité) et les obligations des prestataires.

Il s'agit donc, avant de réfléchir à la question des modes de gestion, de définir le périmètre et les finalités du service public de formation professionnelle. C'est cette approche qui permet ensuite de préciser les critères applicables au Service public régional qui se déclinent en autant d'obligations pour les prestataires et de droits pour les usagers. Et, c'est à partir de cette définition des principes qui doivent guider l'action publique que les régions pourront préciser les modes de gestion les plus adaptés à chacun des segments de leur offre de formation.

1. La définition du périmètre du service public régional de formation

La création du service public régional de formation pose nécessairement la question de son périmètre. Cette question, éminemment stratégique, constitue une des premières questions à résoudre pour créer un service public de formation.

Plusieurs approches sont possibles pour définir le périmètre du Service public régional. Les différentes options se décomposent en sous ensemble :

1. Le 1^{er} choix que les élus régionaux doivent faire est de savoir si le Service public doit couvrir toutes les prestations régionales : Formation professionnelle continue, Apprentissage, Formations sanitaires et sociales ...ou se limiter - au moins dans un 1^{er} temps - aux prestations comprises du Programme régional de formation ?

2. Si le périmètre porte sur le programme régional de formation, deux options sont encore envisageables : le SPRF doit-il couvrir l'ensemble des prestations comprises dans le programme régional ou une partie seulement de ces prestations et notamment ceux qui touchent les publics les plus en difficulté ou ceux qui supposent un accompagnement important.

Ces différentes options sont toutes juridiquement possibles. Il s'agit d'un choix politique et stratégique de la part de la région.

Le tableau suivant présente les avantages et inconvénients de ces deux hypothèses.

Le SPRF	<i>couvre tout le PRF</i>	<i>ne couvre pas tout le PRF</i>
Avantages	<ol style="list-style-type: none"> 1. Donne une lisibilité à l'ensemble de l'intervention régionale 2. Permet d'afficher les objectifs de la politique régional pour chaque prestation 3. Place toutes les prestations dans une optique de service public 4. Permet de réinterroger les modes d'organisation de <u>toutes</u> les prestations, les partenariats, les critères exigés des organismes de formation 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Met l'accent sur les prestations destinées aux publics les plus en difficulté 2. Affiche la priorité régionale sur ces interventions (vis-à-vis du public et des organismes de formation) 3. Couvre les risques juridiques qui existent surtout sur ces prestations 4. Permet de réinterroger les modes d'organisation, les partenariats, les critères exigés des Organismes de formation de ces seules prestations
Inconvénients	<ol style="list-style-type: none"> 1. Les modes de gestion des différentes prestations ne seront pas nécessairement les mêmes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cantonne la région dans une mission d'aide aux publics les plus en difficulté 2. Affiche le programme qualifiant comme ne relevant pas d'une mission de service public

2. La définition des critères du service public régional de formation

En second lieu, la région qui souhaite créer un service public régional doit réfléchir aux critères de mise en œuvre qu'elle souhaite adopter et qui vont permettre de déterminer les droits des usagers et les obligations des prestataires. Cette analyse des critères doit également donner des indications sur les choix en matière de modes de gestion. En effet, ces derniers doivent avant tout dépendre de l'objectif poursuivi par la collectivité.

- Principe d'égalité d'accès. Application du principe de non discrimination dans l'accès au service public. Cela n'interdit pas de définir des publics prioritaires pour certaines prestations²¹.

²¹ N'est pas considérée comme une discrimination des décisions d'exclusion de certains publics fondés sur des éléments objectifs, étrangers à toute discrimination. Voir à ce sujet plusieurs décisions de jurisprudence et notamment Conseil d'État statuant au contentieux, 18 mai 1988, JOBERT / Garde des Sceaux : « le ministre de la justice a pu légalement classer les demandes en fonction de critères tirés de la durée des activités professionnelles antérieures et des ressources personnelles et familiales du demandeur, dès lors que ces critères ne sont pas étrangers au but poursuivi par le législateur et que le ministre a procédé à l'examen particulier de la demande du requérant ».

Ce sont ces éléments étrangers que la Région doit pouvoir le cas échéant justifier dans la mesure où il appartient au candidat éconduit à une formation de présenter des « éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte » sur le fondement de l'article L. l'article L 122-45 du code du travail qui prévoit qu'« aucune personne ne peut être écartée (...) de l'accès à un stage ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire (...), directe ou indirecte, notamment en matière de (...) formation, en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille, de ses caractéristiques génétiques de son appartenance ou de sa non appartenance vraie ou supposée à

- Principe de gratuité. Les prestations sont prises en charge par la région. Il n'est pas exigé de contribution des usagers. Si le critère de gratuité n'est pas aujourd'hui considéré comme un critère fondamental du service public (et de fait, de nombreux services publics sont effectivement payants), il est tout à fait possible d'ériger le principe de gratuité pour l'utilisateur en principe de fonctionnement de l'offre de formation professionnelle.
- Principe d'accessibilité. Une action conjointe de la Région et des différents prestataires doit rendre les prestations accessibles aux différents types de public, indépendamment de leur condition sociale ou de leur domicile.
 - Sous l'angle de l'accessibilité territoriale (notion de proximité), la plupart des prestations doivent être mobilisables sur chaque territoire, notamment dans le cadre d'une concertation territoriale (rôle de l'animation territoriale).
 - La question de l'accessibilité sociale et culturelle se pose également à travers l'accompagnement que met en place la région dans le cadre de certaines de ses prestations (hébergement, restauration, conseil, accompagnement, tutorat, contrôle médical, aide à la mobilité ...) et à travers le ciblage prioritaire de certains publics. Ces critères peuvent se définir comme des conditions de réussite de tout ou partie des prestations délivrées par la région, dans le cadre de sa mission de Service public.
- Principe de pérennité et d'adaptabilité. Les prestations doivent à la fois correspondre à des besoins pérennes et elle doit aussi prendre en compte l'évolution des dispositifs lorsque cela est nécessaire. Cela suppose que l'offre de formation régionale soit construite et adaptée régulière à partir d'une évaluation des besoins de formation de sa population. L'étape de conceptualisation des besoins est déterminante. Cela suppose le déploiement et le renforcement d'une fonction d'observation et de prospective permettant d'accompagner l'évolution des qualifications et cela suppose de faire des choix, notamment sur les priorités que les élus régionaux, en charge de l'intérêt général, souhaitent cibler²².

A partir de cette définition des principes (ou critères) qui doivent guider l'action publique, les Régions pourraient alors construire une politique de formation, avec des modes de gestion diversifiés en fonction des activités, et capable de répondre au mieux aux besoins de la population. La politique de formation pourrait alors s'appuyer sur différents modes de gestion, selon le type de prestations envisagées.

une ethnologie, une nation, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son appartenance physique, de son patronyme ou en raison de son état de santé ou de son handicap ».

C'est alors à la partie défenderesse de « prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ».

²² En effet, des choix très différents peuvent être faits. Parmi les priorités, les arbitrages peuvent porter sur les alternatives suivantes : privilégier l'accès à la qualification, privilégier une approche autour des métiers en tension, intervenir sur les trous des dispositifs ...

3. Des marchés publics adaptés à la finalité du service public de formation

La passation de marchés publics constitue un mode de gestion adapté dans le cadre d'un service public. Il permet de choisir parmi plusieurs prestataires celui qui répond le mieux au besoin exprimé par la collectivité. Il offre en outre de nombreuses potentialités²³, si la collectivité publique en utilise efficacement toutes les marges de manœuvre.

L'application du nouveau code des marchés publics est propice au développement d'un véritable pilotage de la politique de formation professionnelle par les instances régionales. Dans une logique de marché public, c'est aux instances politiques et non aux prestataires qu'il revient de définir clairement les besoins des citoyens en matière de formation (contrairement à ce que passe dans une logique de subventionnement). La passation de marchés permet une mise en concurrence efficace des prestataires, tout en permettant aux pouvoirs publics de choisir l'offre qui répond le mieux à ces exigences et donc aux besoins de la population.

La définition de critères qui permettent d'encadrer les prestations en matière de formation et qui se déclinent en autant d'exigences vis-à-vis des prestataires de formation est une étape importante pour la définition des cahiers des charges : elle est l'occasion d'instiller les valeurs du Service public dans la commande publique.

Intégrer les valeurs de service public dans la réflexion sur l'élaboration des marchés publics (qui se déclinent alors en autant de critères) permet également d'éviter une dérive vers le moins-disant et une valorisation de la qualité des prestations rendues.

On peut citer à titre d'exemple les critères / valeurs suivants (sans que cette liste ne soit bien entendu limitative) :

- La mutualisation de l'ingénierie, de la recherche - développement au moins sur certains segments ;
- La définition d'une offre pérenne (principe de pérennité), notamment sur les segments nécessitant des équipements coûteux et donc souvent moins investie par l'offre privée.
- L'exigence, pour certains lots, d'accompagner les actions de formation de prestations d'appui au parcours (AIO, aide au montage de projet, accompagnement, certification, services associés ...)
- Un positionnement des organismes de formation permettant la construction de parcours (modularisation, individualisation, accompagnement, ...)
- Une animation plus forte par la région et un pilotage plus important, permettant une mission de contrôle et d'évaluation des opérateurs prestataires du SPRF (démarche Qualité). Cette dimension est le corollaire de la mission de Service Public.
- Une plus grande lisibilité pour les citoyens aboutissant à une meilleure accessibilité de l'offre de formation régionale et à une plus grande égalité entre les citoyens.

²³ Voir annexe 1

L'ensemble des éléments critères / valeurs retenus pourraient être rassemblés dans une charte du service public formalisant le cahier des charges du SPRF et les droits et obligations des prestataires de la région.

4. Diversifier les modes de gestion en fonction des finalités de l'action publique.

Naturellement, d'autres modes de gestion peuvent être envisagés. Il convient à cet égard de rappeler que si l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés publics a profondément modifié les règles de la commande publique, elle n'a pour autant pas fait disparaître les différents modes de gestion d'un service public (délégation de service public, gestion en régie...).

Dans certains cas, le recours au Code des marchés peut se révéler peu adapté. Rappelons quelques exemples déjà cités.

1. Ainsi, par exemple, pour certaines prestations, la région peut souhaiter préserver et amplifier la logique de réseau. En effet, la mission d'intérêt général dans le domaine de la formation professionnelle peut rendre nécessaire l'intervention coordonnée de plusieurs acteurs. Cela pourrait par exemple être le cas pour certaines activités relatives à l'acquisition des savoirs fondamentaux mises en œuvre par des opérateurs associatifs implantés localement. L'articulation en réseau de ces différents opérateurs peut s'avérer particulièrement utile, notamment pour assurer la continuité du service public au niveau du territoire et dans le temps. Une application trop rigide du code des marchés publics ne permet pas toujours de répondre à cette exigence de travail en réseau qui peut pourtant s'avérer nécessaire au bon accomplissement de la mission d'intérêt général. Dans ce cas, la constitution d'un Groupement d'intérêt public (GIP) pourrait par exemple être envisagée.
2. La délégation de service public peut également apparaître particulièrement utile pour établir des relations à long terme avec un prestataire ou plusieurs prestataires qui feraient le choix de se regrouper dans cette optique. Ce mode de gestion suppose une mise en concurrence préalable mais les procédures peuvent paraître moins rigides que dans le cadre du Code des marchés publics.
3. Enfin, la question de l'avenir de l'AFPA mérite d'être mentionnée. Soumettre les activités aujourd'hui réalisées par l'AFPA, et financées publiquement par des subventions, à des procédures d'appel d'offres risque de placer l'AFPA dans une position très délicate, sans pour autant que le bénéfice d'une mise en concurrence soit évident à court terme. Pour éviter ce risque, la possibilité de prévoir un régime transitoire pourrait être explorée, permettant aux pouvoirs publics régionaux de continuer à subventionner l'AFPA le temps que cette dernière se restructure et s'adapte au nouveau cadre réglementaire²⁴. Dans un second temps, différentes

²⁴ Les politiques de formation professionnelle et d'insertion ne sont pas les seules à s'être appuyées sur des opérateurs qui bénéficiaient d'un monopole ou d'un quasi-monopole. Dans ces cas là, le passage fait souvent l'objet d'un régime transitoire, notamment afin de permettre à l'opérateur historique de s'adapter progressivement sans que cela n'entraîne de conséquences sociales trop lourdes et tout en maintenant la qualité du service rendu. A ce titre, la jurisprudence communautaire OLSEN (décision du Tribunal de première instance de la Communauté européenne du 12 juin 2005) peut sans doute apporter un éclairage intéressant. Elle pourrait permettre d'appliquer au domaine de la formation, le

solutions peuvent être envisagées : évolution vers un établissement public régional ou fédéral, intégration complète ou partielle de l'offre AFPA dans les programmes régionaux, constitution de délégation de service public au niveau régional ... La question de l'avenir de l'AFPA mérite sans doute une réflexion spécifique au niveau national et interrégional dans la mesure où elle intéresse toutes les régions ; il s'agit d'une réflexion que les régions ont tout intérêt à mutualiser.

En tout état de cause, la réflexion sur les modes de gestion ne peut être un préalable à la définition d'un service public de formation. La création d'un service public régional, qui suppose une délibération du Conseil régional, doit accompagner un processus de reprise en main de cette politique par les instances élues : c'est avant tout aux élus du peuple que revient la tâche de définir les attentes des populations et les moyens pour y répondre. Cette réappropriation par le politique doit naturellement s'appuyer sur l'ensemble des expériences des différents opérateurs de formation ce qui suppose naturellement une large concertation afin de définir les besoins de la population et les moyens pour y répondre. Les modes de gestion doivent être choisis en fonction de ces attentes, en respectant naturellement la réglementation en vigueur, qui offre, à condition que les besoins soient clairement définis, de nombreuses marges de manœuvre aux autorités régionales.

bénéfice d'une période transitoire pour l'AFPA afin de conduire sa restructuration. Cette possibilité ne permettra sans doute pas, à terme, de conserver le régime de subventions, mais permettrait de sécuriser les subventions pendant un laps de temps raisonnable, permettant à l'opérateur historique de s'adapter.

ANNEXE 1 LES MARGES DE MANŒUVRE OUVERTES PAR LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS

Problématique générale

L'entrée en vigueur du code des marchés publics a été accompagnée par de nombreuses critiques, stigmatisant notamment le caractère procédurier et trop formalisé des procédures prévues pour la passation des marchés publics. Il est vrai que le Code peut paraître peu flexible et surtout peu susceptible d'adaptation. De plus, contrairement au Code des marchés de 2001, la nouvelle version ne prévoit pas que certains services échappent à son application.

Pour autant, s'il est exact que l'ensemble des services sont désormais soumis aux dispositions du code, les procédures définies par le Code sont variées :

- Ainsi, l'article 29 établit la liste des services soumis à la procédure dite formalisée.
- L'article 30 précise que « *les marchés et accords cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 (ce qui est le cas pour la formation et l'insertion) peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée dans les conditions prévues par l'article 28* ».
- L'article 28 définit les procédures pour les marchés inférieurs à certains seuils, fixés à l'article 26, c'est-à-dire en dessous de 206 000 Euros HT pour les fournitures et les services des collectivités territoriales²⁵. Cet article dispose que les modalités de la procédure adaptée « sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du norme ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstance de l'achat. Pour la détermination de ces modalités, le pouvoir adjudicateur peut s'inspirer des procédures formalisées prévues par le présent code, sans pour autant que les marchés en cause ne soient alors soumis aux règles formelles applicables à ces procédures. En revanche, s'il se réfère expressément à l'une des procédures formalisées prévues par le présent code, le pouvoir adjudicateur est tenu d'appliquer les modalités prévues par le présent code ».
- L'article 35 II du Code prévoit également, dans certains cas, la possibilité de passer des marchés publics sans réelle mise en concurrence, lorsque certaines conditions sont réunies et notamment lorsque les marchés organisés selon la procédure d'appel d'offre se sont révélés infructueux, faute d'opérateurs.

Ce sont les dispositions de l'article 28 qui s'appliquent aux marchés concernant les politiques de formation et d'insertion des collectivités territoriales.

Ces dispositions portant sur la procédure adaptée et celles de l'article 35 II sur les cas de marchés infructueux laissent aux pouvoirs publics des marges de manœuvre dans l'organisation des marchés publics.

²⁵ 133 000 Euros HT pour les fournitures et les services de l'Etat

La procédure adaptée (article 28 du CMP)

Modalités juridiques. La jurisprudence a confirmé la soumission des procédures adaptées aux principes généraux de la commande publique : liberté d'accès, égalité de traitement et transparence.

Dans une communication interprétative du 23 juin 2006, la Commission européenne a également rappelé la soumission des entités adjudicatrices aux principes du Traité et notamment, la non-discrimination et la transparence des procédures. Elle recommande à cette fin aux pouvoirs publics de mieux décrire l'objet des marchés et de fournir aux soumissionnaires potentiels des informations détaillées garantissant leur égal accès à la commande publique et la transparence de la procédure.

Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel ont respectivement donné aux principes proclamés à l'article 1^{er} du Code des marchés publics valeur de principes généraux du droit et de principes constitutionnels²⁶. Il ressort de la jurisprudence qu'il n'est possible de se soustraire à la publicité et à la mise en concurrence des marchés que si ces conditions sont, au vu des caractéristiques des dits marchés (montant, objet, degré de concurrence entre les prestataires concernés), « manifestement inutiles » ou « rendues impossibles »²⁷.

En application de ces principes, ce qui est possible :

- **Le pouvoir adjudicateur définit lui-même les critères à prendre en compte pour sélectionner le prestataire.** Cela permet de favoriser la qualité du service. Le Code permet la sélection du prestataire le mieux disant (en matière de qualité) et ne soumet pas nécessairement l'attribution du marché au moins disant (en matière de prix).
- **La définition des modalités de mise en œuvre par le cahier des charges n'est pas nécessairement très précise et peut permettre au prestataire de faire preuve d'autonomie.** En fonction des marchés, la collectivité peut décider de donner une plus ou moins grande marge de manœuvre au prestataire.
- **L'application de l'article 10 du Code²⁸ favorise l'allotissement.** Mais, dans l'hypothèse où celui-ci serait nuisible à la qualité du service rendu, la collectivité peut néanmoins recourir au marché global. Conditions :

²⁶ Cons. Const. Déc. n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit et CE avis, 29 juillet 2002, n°246921, Sté MAJ Blanchisserie de Pantin.

²⁷ CE, 9 août 2006, n° 286316 et 286347, Association des avocats conseils d'entreprises.

²⁸ Article 10 du CMP :

« Afin de susciter la plus large concurrence, et sauf si l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes, le pouvoir adjudicateur passe le marché en lots séparés dans les conditions prévues par le III de l'article 27. A cette fin, il choisit librement le nombre de lots, en tenant notamment compte des caractéristiques techniques des prestations demandées, de la structure du secteur économique en cause et, le cas échéant, des règles applicables à certaines professions. Les candidatures et les offres sont examinées lot par lot. Les candidats ne peuvent présenter des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus. Si plusieurs lots sont attribués à un même titulaire, il est toutefois possible de ne signer avec ce titulaire qu'un seul marché regroupant tous ces lots.

Le pouvoir adjudicateur peut toutefois passer un marché global, avec ou sans identification de prestations distinctes, s'il estime que la dévolution en lots séparés est de nature, dans le cas particulier, à restreindre la concurrence, ou qu'elle risque de rendre techniquement difficile ou financièrement coûteuse l'exécution des

- l'allotissement présente un inconvénient technique lié à la cohérence de la prestation en cause. A titre d'exemple, lorsque la collectivité n'est pas en mesure d'assurer elle-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;
 - l'allotissement présente un inconvénient économique ou financier. Le coût global d'une prestation peut se révéler plus élevé en ayant recours à un marché alloti.
- Il est possible de prévoir différents types et degrés de publicité en fonction de plusieurs critères propres au marché : nombre de prestataires potentiels, localisation des prestataires potentiels, valeur du marché...

Quelques limites : exemples de pratiques interdites

- Un pouvoir adjudicateur ne peut pas imposer une obligation de transmission des candidatures et des offres par voie dématérialisée, ni fournir à certains candidats une information privilégiée au détriment des autres opérateurs économiques ;
- Il ne peut pas modifier de manière substantielle l'objet du marché en cours de procédure ou retenir des critères de sélection des candidatures et des offres discriminatoires.
- Concernant l'obligation de publicité dans le cadre des procédures adaptées, le Conseil d'État a, lors d'un arrêt concernant la région Nord Pas de Calais²⁹, apporté quelques précisions.
 - Tout d'abord, l'arrêt affirme que seules les publications réalisées par le pouvoir adjudicateur sont à prendre en compte pour déterminer si l'obligation de publicité a été remplie. Le pouvoir adjudicateur ne peut se prévaloir de la publication spontanée par un tiers.
 - En second lieu, et c'est sans doute l'enseignement le plus intéressant, l'arrêt affirme sans ambiguïté que la procédure adaptée doit être déterminée au cas par cas, au vu de l'ensemble des éléments propres au marché et entourant la passation de celui-ci.
 - Enfin, le juge administratif estime que les acheteurs doivent déterminer la procédure en fonction d'une série de critères : l'objet du marché, son montant, le degré de concurrence entre les entreprises concernées. La publicité doit être d'autant plus large que les opérateurs économiques pourront tirer un profit du marché, qu'il soit financier ou en terme de prestige.

prestations ou encore qu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination.

Si le pouvoir adjudicateur recourt à des lots séparés pour une opération ayant à la fois pour objet la construction et l'exploitation ou la maintenance d'un ouvrage, les prestations de construction et d'exploitation ou de maintenance ne peuvent être regroupées dans un même lot. S'il recourt à un marché global, celui-ci fait obligatoirement apparaître, de manière séparée, les prix respectifs de la construction et de l'exploitation ou de la maintenance. La rémunération des prestations d'exploitation ou de maintenance ne peut en aucun cas contribuer au paiement de la construction. »

²⁹ CE, 7 octobre 2005, n°278732, Région Nord Pas de Calais.

L'absence d'opérateur (article 35-II du CMP)

L'article 35 II dispose au 3^{ème} alinéa : « *Les marchés et les accords cadres passés selon la procédure d'appel d'offres, pour lesquels aucune candidature ou aucune offre n'a été déposées ou pour lesquels seules des offres inappropriées ont été déposées* » peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence.

L'absence d'opérateurs permet donc à la puissance publique de choisir librement le prestataire et de lui attribuer le marché. La mise en œuvre de cette disposition permet précisément de faire évoluer l'offre des prestataires lors du passage au mode marché.

Constatant l'absence de réponse des opérateurs, les pouvoirs publics ne sont pas dans l'obligation d'organiser un nouvel appel d'offre. Ils peuvent décider de maintenir leurs exigences et négocier directement avec un prestataire susceptible de répondre à leur demande.

ANNEXE 2 - LES MARGES DE MANŒUVRE OUVERTES PAR LA CRÉATION DE SERVICES PUBLICS RÉGIONAUX OU DÉPARTEMENTAUX (MODES DE GESTION POSSIBLES)

Il existe de nombreux modes de gestion possibles pour un service public. Le choix entre les différents modes dépend à la fois du service public lui-même mais également des choix opérés par les pouvoirs publics.

Il est possible de distinguer entre différentes techniques : la régie, la prestation in house, la constitution d'un Groupement d'intérêt public, la passation de marchés publics, la délégation unilatérale ou contractuelle.

1. La gestion en régie

Il s'agit d'un mode de gestion directe, l'administration gère elle-même le service public qu'elle a créé. Le service est ainsi pris directement en charge, sans qu'il soit nécessaire de doter ce service d'une personnalité morale distincte de la personne publique. Dans le cadre d'une gestion en régie, les pouvoirs publics peuvent toujours avoir recours à des prestataires externes, grâce à la passation de marchés publics.

Impacts de ce mode de gestion pour la collectivité territoriale

Ce système ne semble pas toujours adapté à l'activité de formation professionnelle ou d'insertion (obligation nationale) qui fait intervenir de nombreux acteurs. Cependant, il n'est pas exclu que la collectivité puisse intervenir directement dans l'activité de formation professionnelle ou d'insertion sur certaines actions ciblées.

Impact sur le pilotage interne. Ce mode d'intervention suppose un pilotage interne direct. Ce sont des personnels de la région qui interviennent sur ces prestations, ils doivent être rattachés à un service de la région et contrôlés par lui.

Impact sur les partenariats. La collectivité peut conclure des partenariats directs, notamment pour permettre l'articulation des prestations afin de construire des parcours. En revanche, elle ne peut envisager de cofinancements sur les prestations gérées dans ce cadre.

2. La prestation « in house »

Le code des marchés publics définit la gestion « *in house* » comme un contrat « conclu entre une des personnes publiques mentionnées à l'article 2 du code des marchés publics³⁰ - les régions notamment - et un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle

³⁰ Art.2 du Code des marchés publics :

Les dispositions du présent code s'appliquent :

1° Aux marchés conclus par l'État, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle à condition que - même si ce cocontractant n'est pas une des personnes publiques mentionnées à l'article 2 - il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés publics.

Ainsi, une association contrôlée par la collectivité territoriale et qui réalise l'essentiel de ses prestations pour le compte de la collectivité est considérée comme une simple « extension » de l'administration.

Dans le domaine de la formation professionnelle ou de l'insertion, comme dans de nombreux autres domaines qui relèvent de l'intérêt général, la détermination d'une situation « *in house* » n'est pas toujours aisée. Elle repose sur des critères objectifs (financiers et statutaires notamment) et seule une analyse au cas par cas des différentes structures prestataires pourrait faire apparaître des cas de gestion « *in house* ».

En réalité, la gestion « *in house* » apparaît comme une variante de la gestion directe en régie. Cela signifie notamment que les rapports entre l'organisme en charge du service public et l'administration ne sont pas soumis au respect des règles du droit de la concurrence.

Impacts de ce mode de gestion pour la collectivité

La création de modes de gestion « *in house* » n'apparaît pas nécessairement comme une solution pour financer des activités de formation. En effet, la notion de « *in house* » peut davantage être utilisée pour justifier l'absence de procédures de mise en concurrence dans l'octroi de financement public à des structures préexistantes. Il semble assez hasardeux d'essayer de créer ex-nihilo des cas de gestion « *in house* ». Le recours à la régie directe, au groupement d'intérêt public ou à la délégation de service public semble plus prudent. En effet, la notion de « *in house* » est pour l'heure simplement un moyen qu'a le juge pour détecter des cas de gestion directe masquée. Si la Région souhaite gérer directement une activité autant le faire de façon transparente en prévoyant une régie ou encore la constitution d'un GIP.

Cependant, dans certains cas précis, cette méthode peut être utilisée pour développer les activités d'un prestataire qui dépendrait presque exclusivement de financements publics. L'exemple donné par la récente affaire concernant le festival d'art lyrique d'Aix en Provence³¹ apparaît particulièrement riche en enseignements puisque c'était effectivement la volonté de la commune de confier l'essentiel de la réalisation du festival à une association qui est à l'origine de la « prise de contrôle » de l'association par les pouvoirs publics et donc de la qualification « *in house* ». Le fait que l'objet social de l'association était exclusivement lié à la réalisation de l'activité d'intérêt général, et que le financement était presque entièrement public a permis au juge d'identifier un cas de gestion « *in house* ».

2° Aux marchés conclus en vertu d'un mandat donné par une des personnes publiques mentionnées au 1° du présent article, sous réserve des adaptations éventuellement nécessaires auxquelles il est procédé par décret.

Sauf dispositions contraires, les règles applicables à l'Etat le sont également à ceux de ses établissements publics auxquels s'appliquent les dispositions du présent code. De même, sauf dispositions contraires, les règles applicables aux collectivités territoriales le sont également à leurs établissements publics.

³¹ Selon le Conseil d'Etat, l'existence d'un organisme intermédiaire ne signifie pas exclusion d'une gestion « *in house* ». CE 6 avril 2007, Cne d'Aix en Provence³¹.

Impact sur le pilotage interne : ce mode de gestion suppose de la part de la collectivité un pilotage interne similaire à celui de la régie.

Impact sur les partenariats : La collectivité peut conclure des partenariats directs, notamment pour permettre l'articulation des prestations afin de construire des parcours. En revanche, elle ne peut envisager de cofinancements sur les prestations gérées dans ce cadre. (Idem Régie)

3. La constitution d'un GIP

La création d'un GIP résulte d'un accord entre plusieurs personnes morales, accord qui se concrétise par une convention établie entre les futurs membres, qui répond le plus souvent au nom de « convention constitutive ». Cette convention est le contrat régissant les droits et obligations entre les membres fondateurs et à venir du GIP.

Le GIP est soumis au contrôle de l'administration qui en a autorisé la création³². Les personnes chargées de la gestion d'un service public – notamment les régions dans le domaine de la formation professionnelle – doivent être majoritaires dans l'assemblée du groupement. Les GIP ne sont pas soumis au Code des marchés publics, ni à l'obligation d'avoir un personnel fonctionnaire.

Impacts de ce mode de gestion pour la collectivité

Impact du point de vue juridique :

- Les rapports entre les différents membres du GIP ne sont pas soumis au respect des règles de concurrence.
- En revanche, pour les prestations qu'un GIP commande, il faut appliquer les règles de concurrence.

Impact du point de vue du pilotage. Il y a deux types de partenariats possibles dans ce cadre :

- le partenariat entre structures adhérentes au GIP (dans ce cas, pas d'application des règles du marché à l'intérieur du GIP)
- le partenariat entre les acteurs du GIP vis-à-vis de l'extérieur (avantages et difficultés de l'expression convergente des parties prenantes du GIP).

4. La passation de marchés publics

Dans le cadre d'une gestion directe, les pouvoirs publics peuvent faire appel à des prestataires externes pour réaliser certaines actions. Les pouvoirs publics peuvent prévoir la passation de marchés publics : il s'agit pour la collectivité publique d'acheter une (ou plusieurs) prestation à un opérateur qui demeure extérieur au service public et qui ne supporte pas la charge du service.

³² Dans les domaines de la formation, de l'orientation professionnelle et sociale des jeunes, le décret du 15 février 2002 prévoit que l'approbation des conventions constitutives de GIP constitués est confiée aux préfets. Cf. Décret n°2002-209 du 15 février 2002 relatif aux groupements d'intérêt public intervenant dans les domaines de la formation et de l'orientation professionnelles et de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

Il n'y a pas de transfert de responsabilité ni d'ailleurs d'octroi de droits spéciaux au prestataire. Il ne s'agit pas véritablement d'un mode de gestion d'un service public mais plus simplement de l'achat de prestations de la part d'une collectivité publique.

L'organisation de la passation du marché public doit être conforme aux dispositions du code des marchés publics qui encadrent les procédures.

Impacts de ce mode de gestion pour la collectivité

Impact du point de vue juridique.

Le code des marchés publics prévoit une procédure simplifiée pour les prestations de l'article 30 (dont la Formation et l'insertion). La collectivité est tenue de respecter des règles de transparence, publicité et mise en concurrence mais pas d'appliquer l'ensemble des règles du CMP. Les principes « de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures » (art. 1 du CMP) doivent être respectés pour élaborer la procédure³³. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics³⁴. Cette procédure permet d'offrir une grande liberté d'organisation aux acheteurs publics tout en constituant une réponse à l'obligation de prévoir des modalités de publicité et de mise en concurrence adéquates et conformes aux principes posés par l'article 1er du code des marchés publics

Impact du point de vue du pilotage interne.

Le contrôle de la collectivité sur l'activité des prestataires dépend du cahier des charges et du contrat conclu avec les prestataires.

Impact du point de vue des partenariats. La collectivité peut réfléchir à :

- l'articulation de son offre avec celle des autres financeurs
- à la mise en place d'appels d'offre groupés (avec d'autres financeurs)

5. La délégation de service public

L'administration délègue véritablement la gestion d'un service public à un organisme qu'elle ne contrôle pas. La loi définit la délégation comme « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service.* »³⁵

Une délégation de service public peut être réalisée unilatéralement ou contractuellement. La délégation unilatérale ne peut être que le fait de la loi³⁶, les autres collectivités (dont les régions) établissent, quant à elles, des délégations contractuelles (les articles L.1411-1 et suiv du CGCT définissent la délégation comme un contrat).

³³ Conseil d'État, 23 février 2005, Association pour la transparence et la moralité des marchés publics (ATMMP) et autres.

³⁴ Circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics.

³⁵ Art 3 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, codifié à l'article L. 1411-1 du CGCT.

³⁶ CE 3/11/97 Sté Million et Marais.

Impacts de ce mode de gestion pour la Collectivité

Il semble possible de prévoir des délégations de service public pour certaines prestations.

Impact d'un point de vue juridique. La DSP est attribuée dans le cadre d'une passation de marché, avec le respect de l'ensemble des règles de transparence ... Cela suppose pour la région de construire un cahier des charges très précis, car la durée d'engagement est longue.

Impact du point de vue du pilotage. Le prestataire se trouve dans une relation où il doit rendre des comptes. Cela suppose un pilotage interne important afin de ne pas perdre le fil (durée longue de la prestation).

Impact du point de vue des partenariats. La création d'une délégation de service public aboutirait à restructurer profondément le segment d'offre de formation qui serait concerné par la DSP : en assurant une durée plus longue dans la gestion de la prestation et en désignant pour chaque territoire un prestataire unique, la DSP poussera sans doute à des regroupements ou à la présentation d'offres groupées d'organismes.

6. La subvention

La subvention constitue une contribution financière de la personne publique à une opération justifiée par l'intérêt général mais qui est initiée et menée par un tiers. Il s'agira d'une subvention si l'initiative du projet vient de l'organisme bénéficiaire et si aucune contrepartie directe n'est attendue par la personne publique du versement de la contribution financière. Dans le cas contraire, il s'agira d'un marché public. La notion d'initiative implique non seulement l'impulsion du projet mais aussi sa conception et sa définition. ». Cf. Circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics.

Critères ³⁷ :

- C'est une aide à une structure publique ou privée soit pour le fonctionnement, soit pour l'équipement, soit pour le financement d'activités ou de programmes.
- La subvention ne constitue pas la contrepartie du travail réalisé et ne peut être regardée comme un service rendu

³⁷ Il existe de nombreux textes législatifs et réglementaires concernant l'attribution des subventions et le contrôle de l'utilisation par l'attributaire des sommes versées. Il s'agit des subventions versées par l'État ou par les collectivités locales. Par ordre chronologique :

- Décret-loi modifié du 25 juin 1934, article 1^{er}
- Décret n° 69-131 du 6 février 1969 modifié par décret n° 70-421 du 14 mai 1970
- Loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984, article 29 bis
- Circulaire du 15 janvier 1988
- Circulaire finances 1B n° 142 du 1^{er} février 1988
- Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, article 81
- Décret n° 93-570 du 27 mars 1993
- Décret n° 93-568 du 27 mars 1993
- Circulaire du Premier Ministre du 7 juin 1996
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000
- Décret n° 2000-1012 du 17 octobre 2000

- L'aide peut être partielle et induit alors le principe du cofinancement qui se constate en argent ou en nature ; Le soutien financier a un caractère facultatif, précaire et conditionnel
- Elle est versée par une personne publique. La personne publique n'a pas à justifier d'une mise en concurrence pour attribuer une subvention (principe de la liberté d'octroi de la personne publique).
- Elle est attribuée pour financer des activités : elle doit être à la fois conforme aux missions de la personne publique et à l'objet social du bénéficiaire (association).
- La personne publique ne doit pas avoir pris l'initiative, ni supporter la responsabilité de la réalisation des activités subventionnées. **Il s'agit de contributions financières de la personne publique à une opération d'intérêt général (national ou local), initiée et menée par un tiers pour répondre à des besoins que celui-ci a définis**
- La demande formelle doit venir du bénéficiaire. La personne publique, par une convention, accepte de contribuer seulement à soutenir la réalisation de l'objet social de la structure ou de la réalisation d'une liste d'activités

Attention : Cela signifie que la subvention n'est pas réellement un mode de gestion du Service Public.

- ♦ *En effet, la subvention interdit un contrôle sur l'exécution des prestations.*
- ♦ *La gestion d'un service public suppose un intérêt général et la prise en charge par la région qui va définir des moyens pour satisfaire cet intérêt général. Cela nécessite un contrôle et un pilotage par la collectivité.*

Impacts de ce mode de contractualisation pour la Collectivité

Impact du point de vue du pilotage interne / externe. Le mode subvention exclut toute possibilité de pilotage de la part de la collectivité dans la mesure où la subvention ne constitue pas la contrepartie du travail réalisé et ne peut être regardée comme un service rendu et où la personne publique ne peut pas avoir pris l'initiative, ni supporter la responsabilité de la réalisation des activités subventionnées.

Impact du point de vue des partenariats. Dans le cadre de la subvention, le cofinancement des actions est obligatoire, c'est même une condition pour appliquer le régime juridique de la subvention. Cela ne signifie toutefois pas la nécessité de définir un partenariat structuré avec les autres financeurs.

L'impact des modes de gestion sur le pilotage par la collectivité, sur le contrôle de l'exécution des prestations et sur la définition de partenariats

	Pilotage interne	Contrôle sur des prestations	Partenariats
Régie	Pilotage interne direct. (personnels de la région rattachés à un service du CR / CG et rendant des comptes dans ce cadre)	Évaluation interne ou évaluation par un prestataire extérieur	Partenariats <u>directs</u> possibles, notamment pour permettre l'articulation des prestations afin de construire des parcours Pas de Cofinancements possibles
In House	Pilotage interne direct, via une structure indépendante d'un point de vue juridique des pouvoirs publics (association)	Évaluation interne ou évaluation par un prestataire extérieur	Idem Régie
GIP	Suppose une fonction de pilotage interne : - le GIP doit être piloté par les pouvoirs publics régionaux/ départementaux s'ils en sont à l'initiative - la collectivité a quoiqu'il en soit intérêt à créer une fonction de pilotage interne.	L'évaluation suppose une fonction transversale aux différents acteurs du GIP	<u>2 types de partenariats</u> : - dans le cadre du GIP - des acteurs du GIP vis-à-vis de l'extérieur (multilatéraux)
Marché Public	Suppose une fonction de pilotage pour : - l'analyse des besoins - l'analyse des offres - les conditions d'exécution	Contrôle à toutes les étapes.	La collectivité peut réfléchir à : - l'articulation de son offre avec celle des autres financeurs - ou à la mise en place d'appels d'offre groupés (avec d'autres financeurs)
Délégation de Service Public (DSP)	Pas de transfert de la responsabilité du Service Public mais transfert de l'exécution : Suppose un pilotage interne important en amont (la définition du cahier des charges doit être d'autant plus précise que la DSP porte sur une durée longue)	Contrôle du respect du cahier des charges par le délégataire Suppose une fonction de contrôle (≠ pilotage).	La DSP va restructurer l'offre de formation en région (pousser à des regroupements)
Subvention (qui n'est pas un mode de gestion du service public)	Pilotage interne possible des conventions d'objectifs mais pas de définition des besoins.	Fonction de contrôle a posteriori. Pas de contrôle sur l'activité mais sur le bon usage des crédits. Sanction : non conduction de la Subvention.	Cofinancement obligatoire des actions = condition de la subvention. Ne signifie pas la définition d'un partenariat structuré.

Eclairage

Faire de la formation un outil au service de l'emploi et des salariés

Rendez-vous annuel plus ou moins bien ancré dans la vie de l'entreprise, la définition du plan de formation s'inscrit dans un cadre juridique tellement précis et détaillé qu'il est parfois perçu comme contraignant alors qu'il devrait être, comme le souligne Carine Seiler, directrice du Pôle Politiques de formation de Sémaphores (Groupe ALPHA), « l'occasion d'identifier, au sein de l'entreprise, les besoins en emplois et en évolution des compétences : la politique de formation est-elle positionnée comme un outil au service de l'employabilité des actifs, au service de la stratégie de l'entreprise et de sa stratégie RH ? Prend-elle en compte les enjeux liés aux publics fragiles ? Traduit-elle l'objectif fixé par la loi d'élévation d'un niveau de qualification au cours de la vie professionnelle ? A-t-on identifié les évolutions en emplois et en compétences de demain ? Etc. ». Toutes questions éminemment stratégiques.

Pour quelles raisons alors même que la consultation autour du plan de formation a des ramifications évidentes avec d'autres problématiques de la vie d'entreprise : la politique des seniors, la Gestion prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC), la pénibilité, les conditions de travail, etc. ? « Sans doute, souligne Carine Seiler, parce que cet exercice est trop souvent perçu comme le respect d'une obligation (contrainte) légale et non comme l'occasion de partager des objectifs communs en termes de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans l'entreprise.. » Il convient pour cela d'aller au-delà de la lettre de la loi qui prévoit la transmission de données principalement statistiques pour appliquer l'esprit de la loi qui prévoit depuis 2004 que les employeurs sont tenus, lors de la présentation du plan de formation, à bien distinguer ce qui relève de l'adaptation au poste et à l'évolution de l'emploi d'un salarié de ce qui relève de l'évolution des compétences nécessaires au maintien et au développement de l'emploi. En effet, il est nécessaire, pour présenter une vision stratégique sur les métiers fragilisés et leurs répercussions sur l'emploi, sur l'avenir de certaines catégories de salariés, plus fragilisés, de disposer de données qui dépassent le strict cadre statistique, quantitatif, par service, organisme, sexe...

Pour faire progresser le dialogue social sur les enjeux de formation, constate Carine Seiler, « la loi de novembre 2009 a raté à cet égard une occasion. Alors que le développement de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences constitue un objectif aujourd'hui partagé par tous, la loi aurait pu proposer l'instauration d'une obligation de négocier sur la formation et la GPEC dans l'entreprise. C'est à cette condition que la négociation sur la GPEC peut devenir une négociation sur les enjeux d'anticipation, alors que toutes les évaluations montrent qu'elle reste principalement positionnée aujourd'hui sur du pré-PSE [plan de sauvegarde de l'emploi] et ne permet pas de construire des approches véritablement anticipatrices. Il y a là un véritable défi que la loi aurait pu relever.

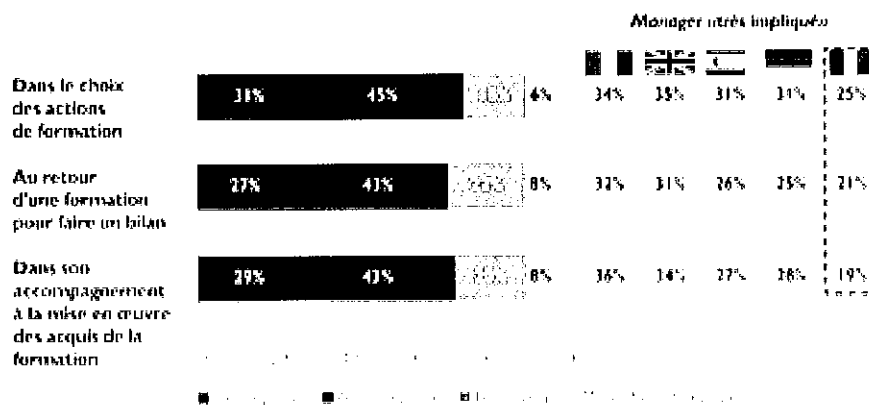
Dans ce contexte, comment les IRP peuvent-elles se saisir de l'enjeu Formation ? « Les représentants du personnel doivent être forces de proposition, se saisir à bras-le-corps de cette problématique, cruciale pour les salariés. » L'implication de la ligne managériale, son outillage et la façon dont le dialogue social se déploie sur la formation questionnent la gouvernance d'ensemble de la fonction formation dans l'entreprise. Nous commençons à avoir des demandes d'entreprises pour cette approche, mêlant les dimensions RH et l'ingénierie de formation. Nous nous positionnons à l'articulation de ces deux volets de la politique de formation, avec une prise en compte de la dimension dialogue social inhérente à ce sujet. »

Avec comme ligne de conduite : être en appui des acteurs de l'entreprise pour définir les outils de la formation les mieux adaptés au développement des emplois et des compétences... « Récemment, nous avons mené une étude sur l'organisation générale de la formation au sein d'une entreprise de 1 330 collaborateurs, nécessitant notamment, au-delà de l'appui à la consultation, d'analyser la façon dont sont construites les politiques de formation, selon quelle gouvernance interne, avec quels pilotes, quels relais, allant jusqu'à la mise en place d'une enquête interne auprès de tous les salariés. Cela implique tous les acteurs de l'entreprise permettant ainsi aux élus de se positionner comme des vecteurs crédibles de l'accès à la formation ».



● Des managers impliqués à tous les stades du parcours de formation de leurs collaborateurs.

En ce qui concerne votre manager, comment évaluez-vous son implication dans les différentes étapes de votre parcours de formation ?



Quelle est votre expérience avec vos collègues ?

« Les collègues ont une expérience de la formation, ils ont des idées et des connaissances. Ils ont des attentes et des besoins. Ils ont des attentes et des besoins. Ils ont des attentes et des besoins. »

*l'*actualité de la formation

www.actualite-de-la-formation.fr

« Les SPRF permettent de donner plus de lisibilité à l'action des Régions sur le champ de la formation » (Carine Seiler, Circé)

Le séminaire Circé du 20 mai était consacré à *la nouvelle donne régionale dans le champ emploi-formation suite aux réformes intervenues en 2008 – 2009* (voir notre article). Qui dit nouvelle donne dit service public régional de la formation (SPRF), concept qui a fleuri peu à peu dans les Régions depuis deux ou trois ans, en raison d'une conjonction de plusieurs facteurs : l'évolution des notions de service public, la présence du débat européen sur les marchés publics, la création de Pôle Emploi, la refonte globales des politiques d'insertion et la réforme de la formation du 24 novembre dernier. Face à tout cela, *« les Régions ont souhaité se réapproprier au niveau régional la notion de service public mais aussi renforcer la lisibilité de leur action dans le champ de la formation professionnelle tout en réaffirmant leur rôle de pilote dans la politique de formation »* explique Carine Seiler, consultante Circé. Créer un service public était aussi l'occasion pour les Régions de définir des principes et des critères de service public pour les actions mises en place, et d'afficher une volonté politique de peser sur les évolutions des règles applicables aux services sociaux.

Pour Nicolas Grivel, directeur de la formation professionnelle au Conseil régional d'Ile-de-France, *« les SPRF permettent de donner du sens politique et de réinsuffler à nos actions de formation une démarche de service public, car acheter de la formation pour les demandeurs d'emploi ce n'est pas la même chose qu'acheter des formations, souvent plus courtes et d'une nature différente, pour des salariés ou pour les personnels de la Région »*.

Les Régions ont ainsi toutes au moins délibéré sur la création d'un service public régional de la formation, chacune avec ses propres modalités. Certains SPRF englobent ainsi toute la politique de formation professionnelle comme en Rhône-Alpes ou en Paca, alors que d'autres ont préféré restreindre le périmètre telles les Régions Poitou-Charentes et Limousin dont les SPRF concerne les publics les plus en difficulté. *« Mais ces différences traduisent une question d'affichage plus qu'une différence de traitement »* précise Carine Seiler. Toutefois, Jean-Luc Gueudet, secrétaire confédéral de la CFDT, tout en rappelant que la CFDT a été le premier syndicat à reconnaître le niveau régional, avoue être *« perturbé par la diversité des approches des SPRF, qui ne sont pas issus d'une décision concertée nationalement. Mais à partir du moment où le SPRF n'est pas un projet concurrent à ce qui existe déjà, il faut le soutenir »* estime-t-il.

Les critères de service public définis par les Régions sont communs à toutes : l'égalité, la gratuité, la continuité, la pérennité, l'adaptabilité et la territorialisation. Certaines ont ajouté le contrôle et l'évaluation, la logique de partenariat ou encore l'accueil-information-orientation.

Ainsi, la mise en place d'un SPRF permet de passer de l'innommé au nommé, de s'inscrire dans la logique du SIEG (service d'intérêt économique général) et de redéfinir des critères de service publics, critères qui définiront la commande des Régions. Les SPRF impactent aussi les relations avec les différents partenaires de la Région. Et ceux-ci y semblent favorables : *« Les SPRF ont le mérite de la clarté car ils permettent d'afficher les orientations de la Région dans le champ emploi-formation. Les SPRF laissent suffisamment de place aux partenaires sociaux pour être aux côtés des Régions car ils ne perturbent pas l'achat de formation »* pour François Falise, directeur de la formation au sein de la

Fédération française du bâtiment. Il souhaiterait également que la formation des salariés soit intégrée dans les SPRF et note toutefois que « *la présence de deux acteurs du service public (l'Afpa et les Greta) joue un rôle dans la création des SPRF* ».

Le 25 mai 2010, par Agathe Descamps

Droits de reproduction et de diffusion réservés © Centre Inffo 2012

Usage strictement personnel. L'utilisateur du site reconnaît avoir pris connaissance de la licence de droits d'usage, en accepter et en respecter les dispositions.

▪ **Analyses et points de vue complémentaires.....** pp. 39-76

- Diagnostic sur « Services publics, collectivités locales, OPCA et formation professionnelle : les enjeux des commandes de formation »
ORM et Carif Espace Compétences, *Site web Espace Compétences* (www.espace-competences.org), septembre 2011
Sommaire, Préambule, Points saillants

- Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement
Thierry Berthet, *Site web Université de Caen* (<http://w3.unicaen.fr>), 2012

- L'offre de formation dans le cadre des « services publics régionaux » de formation professionnelle
Michel Clézio, *Site web Centre Inffo* (www.centre-inffo.fr), avril 2009

- Enquête « Vos achats de formation »
Site web Centre Inffo (www.centre-inffo.fr), février 2013

- Formation professionnelle : les publics en difficulté sacrifiés au marché
Joël Henri et Michel Chauvière, *Site web Le Monde* (www.lemonde.fr), mars 2013

- Comment optimiser au mieux l'achat public de formation et d'insertion professionnelle ?
Valérie Grasset-Morel, *Site web AEF* (www.aef.info), novembre 2007



DIAGNOSTIC | 4/6 |

Services publics, collectivités locales, OPCA et formation professionnelle : les enjeux des commandes de formation

Diagnostic réalisé dans le cadre des travaux préparatoires du
Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles
 Par les centres ressources Observatoire Régional des Métiers et CARIF Espace Compétences



Région



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Provence-Alpes-Côte d'Azur

Sommaire

Préambule.....	5
Présentation du dossier thématique.....	7
Points saillants et mise en perspective	7
1 Acteurs et financeurs de la formation continue	
1.1 Systèmes d'acteurs et modalités d'intervention	11
• Commande publique : état des lieux des principaux financeurs et dispositifs	
• La mixité des financements privés-publics : OPCA et financeurs publics	
• Les formations sanitaires et sociales	
• Mobilisation des formations de droit commun au bénéfice des personnes handicapées	
1.2 Formation des actifs : répartition des financements	22
• Dépense régionale au titre de la formation professionnelle continue : activité des organismes de formation	
• Le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi	
2 Quels outils pour optimiser la commande de formation professionnelle ?	
2.1 Construction de l'offre de formation : conditions d'organisation et d'observation en région	28
• Modalités d'organisation	
• Modalités d'observation	
• Quelle mise en œuvre de la commande publique en région ?	
2.2 Évaluation des dispositifs de formation.....	35
• Qu'est-ce qu'on évalue ?	
• « Mesurer » l'insertion professionnelle des stagiaires	
2.3 Démarche qualité	40
• La démarche qualité formation professionnelle continue commande publique Région Provence - Alpes - Côte d'Azur 2000-2007 : une démarche unique	
• La démarche qualité comme outil d'accompagnement et de professionnalisation des organismes de formation	
• L'évolution de la démarche avec l'intégration de la dimension responsabilité sociale et environnementale : la démarche qualité RE.S.E.A.U.	
2.4 Lisibilité de l'offre de formation.....	48
• Le rapport national sur la qualité de l'offre et de l'achat de formation	
• Un outil pour référencer l'offre de formation en région : la Banque régionale de l'offre de formation	
• Des évolutions...	

Préambule

L'Observatoire régional des métiers (ORM) et le CARIF Espace Compétences ont accompagné les travaux préliminaires à l'élaboration du Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) 2011-2015 en Provence - Alpes - Côte d'Azur.

Ces centres ressources ont ainsi contribué à la structuration des débats animés par le cabinet Sémaphores et menés au sein du groupe de travail multipartite co-présidé par l'État et la Région.

La collaboration de ces centres ressources régionaux, spécialistes des problématiques emploi-formation a donné lieu à la production de six dossiers dont les thématiques ont préalablement été définies par les acteurs et partenaires du CPRDFP.

Ces six dossiers traitent des thématiques suivantes :

- 1 Les enjeux de l'accès à la qualification professionnelle pour tous : formation professionnelle initiale, formation professionnelle initiale différée, et articulation avec les voies d'accès à la qualification.
- 2 Parcours et continuité professionnels, emploi et développement économique des territoires : la formation investissement social et économique.
- 3 Accueil, information, orientation, accompagnement et prescription : accompagner les personnes vers la qualification professionnelle pour l'emploi durable.
- 4 Services publics, collectivités locales, OPCA et formation professionnelle : les enjeux des commandes de formation.
- 5 Les conditions de vie décentes pour les usagers de la formation : condition *sine qua non* de la réussite des parcours.
- 6 Mise en œuvre du CPRDFP, instances de suivi, modalités d'évaluation.

Ces dossiers ont permis de dresser non seulement un état des lieux régional, mais également de proposer quelques pistes susceptibles de nourrir le contrat à venir. Ils ont eu pour vertu de jouer un rôle informatif et pédagogique, offrant aux partenaires un socle commun de connaissances, ainsi que des fonctions de capitalisation et d'alerte, en dressant un panorama des pratiques et expérimentations et en mettant en évidence des points d'achoppement notamment concernant les inégalités d'accès à la formation.

Les acteurs de la formation, qu'ils soient en charge du suivi et du pilotage du CPRDFP, qu'ils aient la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique publique ou paritaire, qu'ils aient la charge de mettre en œuvre des dispositifs construits dans une dynamique partenariale trouveront au sein des six dossiers les informations leur permettant de mieux orienter leurs actions et de prendre connaissance de la réflexion partagée en région sur les problématiques d'orientation et de formation tout au long de la vie.

L'ORM et le CARIF Espace Compétences ont fait le choix d'introduire chacun des six dossiers thématiques par une mise en perspective de points saillants qui trouvent leur argumentation dans le corps du texte. Le lecteur peut ensuite poursuivre et s'intéresser au contenu détaillé des dossiers construits à partir d'une sélection d'informations tant quantitatives que qualitatives (conclusions d'études réalisées, analyses, expérimentations mises en valeur...).

Au total, 54 points saillants se sont dégagés des six dossiers thématiques.

Présentation du dossier thématique

Les points saillants 32 à 39 introduisent ce deuxième dossier thématique portant sur « Services publics, collectivités locales, OPCA et formation professionnelle : les enjeux des commandes de formation ».

Ce dossier renvoie à la problématique des commandes de formation professionnelle. Il s'intéresse notamment à la qualité de la commande publique comme élément déterminant de la structuration de l'offre de formation.

Tout d'abord, ce dossier réalise un premier inventaire de l'ensemble des dispositifs, de leurs objectifs et des publics qu'ils ciblent. Il met également en perspective les volumes financiers consacrés par les commanditaires d'actions de formation, comme la Région, Pôle Emploi, l'État, les partenaires sociaux mais également les entreprises.

À la lumière de ces éléments, ce dossier thématique fait état d'un certain nombre de pistes et d'outils susceptibles d'optimiser et d'apporter une plus grande cohérence aux commandes de formation.

La question de l'évaluation de la formation est également appréhendée avec toute la complexité que ce sujet revêt ; là encore des pistes sont proposées aux différents acteurs en charge de la structuration de l'offre de formation.

Points saillants et mise en perspective

Le financement de la formation professionnelle : identifier les publics n'ayant pas trouvé de solution

32 Près d'un demandeur d'emploi stagiaire de la formation professionnelle continue sur dix sans financement.

Sur une année, on décompte en région 45 000 demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle continue (année 2008, seuls les stages d'une durée supérieure ou égale à un mois sont pris en compte, une même personne est comptée plusieurs fois si elle a suivi plusieurs stages dans l'année). 9 % d'entre eux n'ont perçu aucun financement (6 % au niveau national). Cette proportion est variable d'une filière à l'autre ; elle atteint 14 % pour les formations sportives. Cette filière peut être considérée comme atypique mais il est à noter qu'elle constitue un moyen pour nombre de stagiaires de pérenniser leur emploi via la pluriactivité.

- Dans la perspective de réduire le nombre de stagiaires sans solution de financement, des dispositions peuvent être prises pour mieux connaître leurs profils en lien avec les spécificités de chaque filière. Parmi ces informations, quelques indicateurs pourraient être retenus pour un suivi annuel dans le cadre du CPRDFP.

La construction de l'offre de formation : mutualiser les connaissances

33 En complémentarité de l'approche sectorielle classique : l'approche par grandes filières.

Les branches professionnelles structurées et bien représentées en PACA pouvant s'appuyer sur un réseau régional d'organismes, dont des opérateurs de formation, et couvrant un secteur d'activité bien délimité ont des habitudes de concertation avec les pouvoirs publics débouchant sur des partenariats et des dispositifs d'envergure. Parallèlement, des attentes en termes de prospective régionale sont de plus en plus pressantes sur de grands domaines d'activité transverses à plusieurs secteurs ou sous-secteurs. Sans être dépourvus de ressources

permettant de pointer des questions relatives aux mutations et au développement local, ces domaines d'activités ne disposent pas d'espace organisé au niveau régional pour traiter les problématiques de la formation et de l'emploi.

34 La mutualisation de l'analyse régionale et territoriale des besoins de formation.

La mise en œuvre de la commande publique suit des modalités relativement proches tant pour le Conseil régional que pour Pôle emploi. L'essentiel de cette commande est, pour les deux institutions, pluriannuelle. Les commandes annuelles ou conjoncturelles permettent, elles, de répondre à des besoins émergents ou ponctuels tout en contribuant graduellement à un renouvellement de la commande. Cette démarche se justifie par la relative stabilité des caractéristiques et des attentes des structures productives et des populations ainsi que par des modes de gestion et de fonctionnement de l'appareil de formation. Toutefois, les pratiques d'analyse des dynamiques économiques et sociales sur les territoires infrarégionaux (bassins d'emploi) varient dans le temps ou selon les institutions.

- Une approche filière peut être développée pour de grands domaines d'activité transverses à plusieurs secteurs ou sous-secteurs représentant des enjeux forts pour la région en termes d'innovation, de développement et de qualifications : par exemple, le tourisme, les industries et l'environnement (qui dispose déjà d'une structure régionale partenariale avec l'IRFEDD).
- Cette approche, complémentaire du système de concertation sectorielle existant, repose sur une structuration des *clusters* qui ne peuvent aborder les enjeux de formation ni sur un mode uniforme, ni sur un mode dispersé. Son assise technique peut s'appuyer sur des partenariats aujourd'hui rodés (Atelier « mutations et qualifications »).
- L'expérience d'interface du Conseil régional avec les acteurs locaux de la formation (Cotefe), l'expertise de Pôle emploi grâce à son réseau d'agences spécialisées par domaines professionnels et aussi les liens tissés entre les lycées professionnels et les entreprises locales constituent une forme de connaissance qui peut être mutualisée dans le cadre d'une construction partagée de l'offre.
- Ces rapprochements peuvent aussi être utiles pour les OPCA répondant aux appels à projet du FPSPP et pour éviter leur éparpillement. Participant à la structuration des collaborations, la Copire peut relayer cette dynamique.

L'évaluation des dispositifs de formation : l'enjeu d'un apprentissage collectif

35 Vers l'appropriation et la mise en débat des préceptes de l'évaluation.

Les démarches d'évaluation sont aujourd'hui préconisées à tous les niveaux des politiques publiques et particulièrement à celui de la commande de formation qui représente des masses de financement importantes. Ces démarches demandent aux acteurs impliqués de se positionner et de choisir les outils adaptés selon qu'il s'agit d'évaluer une politique publique, un dispositif ou une formation. L'évaluation de la formation se distingue de celle de l'insertion consécutive à une formation professionnelle. La première comprend l'évaluation pédagogique et contribue à la démarche qualité. Elle est ponctuelle comparativement à la seconde qui s'effectue dans la durée. En effet, la qualité de l'insertion s'apprécie plusieurs mois après la sortie de formation et d'autant mieux qu'elle apporte une vision longitudinale du parcours d'insertion. Quant aux indicateurs d'évaluation de la formation; ils sont perfectibles (45 % des organismes de formation renseignent un bilan à trois mois des ETAQ mais, parmi ces réponses, 38 % ne renseignent pas le niveau de formation). Des enquêtes longitudinales existent (Génération) mais elles ne sont plus adaptées à la demande régionale.

- La montée en puissance des exigences en matière d'évaluation et l'acuité des questions déontologiques qu'elle soulève conduit à s'interroger sur un processus « d'apprentissage collectif » des acteurs. La mise en œuvre du CPRDFP constitue un cadre propice à cet apprentissage puisqu'il permet le lancement d'une « évaluation embarquée », qui démarre avec le projet et le suit dans sa réalisation.

- La réflexion collective sur l'évaluation de la formation et de l'insertion conduit à des choix méthodologiques à faire dans le cadre de la mise en œuvre du CPRDFP. La question se pose, par exemple, de reproduire en PACA l'expérimentation Iroise conduite en Bretagne (enquête de suivi des stagiaires de la formation professionnelle à 12 et 18 mois).

La lisibilité de l'offre de formation

36 La mise à disposition d'une information adaptée aux attentes des usagers.

Parmi les outils qui donnent la lisibilité de l'offre de formation, les bases de données des CARIF accessibles sur Internet permettent de visualiser les actions agréées ou conventionnées par les financeurs publics (conseils régionaux, Pôle emploi, État) et d'accéder à d'autres informations sur l'offre de formation de certains OPCA, ainsi que la liste des organismes de formation déclarés (rapport C. Duda). Ces données font l'objet de contrôles par les CARIF et sont normalisées par un langage de référence commun de description de l'information sur l'offre de formation développé par la DGEFP : le langage LHEO. Les données de tous les CARIF sont mises en ligne sur le méta-moteur de l'InterCarif afin de permettre des recherches sur plusieurs régions.

- En PACA, la Banque régionale sur l'offre de formation répertorie 7 800 organismes de formations et son accès est filtré en fonction des typologies d'utilisateurs. Il s'agit de donner aux usagers finaux des garanties dans les choix des formations en mettant à leur disposition des informations vérifiées et qualifiées. Une commission *ad hoc* pilotée par les partenaires sociaux et définissant les conditions de mise en ligne fonctionne en région depuis 2008.

La qualité de l'offre de formation

37 La qualité de l'offre recouvre un double enjeu : pédagogique et organisationnel d'une part, partenarial et territorial, d'autre part.

La démarche novatrice d'amélioration de la qualité engagée dès 1998 en région, reconnue pour ses apports et saluée pour sa méthode, garantit l'impartialité de l'évaluation des organismes candidats. Portée conjointement par la Région et l'État dans le cadre du contrat de projet 2000-2007, elle est désormais prise en charge uniquement par la Région. Celle-ci a souhaité, en 2009, faire évoluer cette démarche pour répondre à une volonté institutionnelle et à un contexte réglementaire en pleine évolution. En effet, la qualification du service public régional de formation en service social d'intérêt général (SSIG), réaffirme la centralité du service rendu aux usagers comme principale mission et obligation de service public. Cette nouvelle démarche qualité, en s'appropriant les nombreuses exigences liées à la spécificité de l'acte formatif et notamment la nécessaire stabilité des équipes de formateurs, constitue l'un des leviers de mise en œuvre des principes relatifs au SSIG.

38 Une démarche qualité couvrant toutes les voies et tous les dispositifs de la formation professionnelle.

Le maintien de la démarche qualité régionale est apparu d'autant plus nécessaire que la loi sur l'orientation et la formation professionnelle, même si elle prévoit la publication annuelle de la liste des organismes déclarés, ne définit aucune exigence en matière de référencement ou labellisation de ces organismes. Une étude évaluative, confiée à un consultant externe menée en concertation avec l'ensemble des acteurs, opérateurs et partenaires de la formation professionnelle, a permis de confirmer le nouveau périmètre stratégique de sa démarche : l'extension du champ initialement couvert et l'ajout de nouveaux axes au référentiel. Il s'agit d'ouvrir la démarche, non seulement aux dispositifs des espaces territoriaux d'accès à la qualification et des espaces territoriaux d'accès aux premiers savoirs, mais également à l'apprentissage, à la formation continue dans l'enseignement supérieur et aux formations des établissements de formation de la culture et du social.

39 Une mise en cohérence de l'ensemble des attentes en matière de qualité.

De nouveaux axes viennent compléter les apports de la démarche qualité initiale. Ils intègrent désormais des engagements envers les apprenants, prémices d'une charte de l'apprenant, et des objectifs en matière de responsabilité sociale et environnementale. Le référentiel, ainsi que le mode d'organisation de la démarche, ont été repensés pour mieux correspondre aux problématiques actuelles, notamment la mutualisation ou la valorisation des efforts des organismes engagés dans d'autres processus qualitatifs. La démarche qualité renouvelée permettra en effet d'identifier des correspondances vis-à-vis d'autres normes certificatives nationales ou internationales afin de permettre une meilleure transversalité des procédures facilitant le travail des structures engagées. Dans la continuité du projet originel, elle demeure donc un processus fixant une cible à atteindre et non pas une démarche fondée sur une norme, un contrôle ou une sanction, puisque l'objectif est avant tout d'accompagner les organismes de formations pour garantir la progression de la qualité de leurs actions et au final l'efficacité des dispositifs financés.

- Cette démarche qualité pourra être partagée, à l'instar de ce qui se pratique en Languedoc-Roussillon par l'ensemble des financeurs régionaux.
- Adossé à la banque régionale sur l'offre de formation, un extranet réservé aux financeurs pourra être développé. En effet, chacun des financeurs met en place un système de suivi et de contrôle qui lui est propre. Certaines de ces informations pourront être partagées : lieux géographiques couverts par l'organisme, respect des procédures administratives, respect des règles d'un marché...

Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement

Thierry Berthet

SPIRIT

t.berthet@sciencespobordeaux.fr

La territorialisation de l'action publique touche de nombreux domaines des politiques sociales. Au sein de ce large mouvement, la régionalisation relève de certaines singularités, du fait notamment de la jeunesse de cette organisation dans le paysage institutionnel français. Parmi les nombreux domaines d'action publique où interviennent les régions françaises, la formation professionnelle occupe une place particulière. Elle constitue l'une des compétences clés de la région, mobilise une partie significative de ses budgets et l'engage aux côtés des services de l'État dans une des plus lourdes responsabilités politiques qui est celle de la lutte contre le chômage. Pourtant cette compétence régionale demeure discrète. Elle est traitée essentiellement sur un registre technique. Les élus de poids ne s'y impliquent que rarement et ses enjeux font l'objet d'une politisation très faible. Cela ne signifie pas pour autant que cette compétence soit en déshérence ; bien au contraire, depuis vingt-cinq ans les conseils régionaux ont régulièrement obtenu des attributions élargies dans ce domaine qui demeure toutefois mal connu des citoyens comme des chercheurs en science politique. L'objet de cette communication est triple. Dans un premier temps, on rappellera les grandes étapes de cette régionalisation ininterrompue et qui demeure, par bien des aspects, incomplète. Puis sera présenté un modèle simple d'analyse des changements induits par ce processus reposant sur la notion de registre d'action publique. Enfin, on illustrera ces changements à travers deux exemples. Le premier relève du champ des instruments d'action publique : l'introduction du code des marchés publics dans la régulation de l'offre régionale de formation professionnelle. Le second illustre la modification des systèmes d'acteurs territoriaux par l'analyse de l'implication des conseils régionaux dans la coordination des politiques régionales de formation et d'orientation scolaire et professionnelle.

Thierry Berthet

« Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement »
Schedae, 2012, prépublication n° 3 (fascicule n° 1, p. 33-44)

La formation professionnelle : une régionalisation inachevée

Au sein de l'ensemble des politiques régionales, la formation professionnelle occupe une position particulière. Outil principal d'adaptation, de réorientation et de qualification de la main-d'œuvre, elle s'inscrit aujourd'hui de plain-pied dans l'arsenal des outils de lutte contre le chômage et participe ainsi à la mise en acte des principes d'activation de la politique de l'emploi. Elle joue de ce point de vue, un rôle clé dans la sécurisation des trajectoires professionnelles. Pour autant, la formation professionnelle continue (FPC) se distingue nettement de la politique de l'emploi. Alors que cette dernière demeure conduite par l'administration d'État, la FPC a été décentralisée depuis plus d'une vingtaine d'années au gré d'un processus législatif graduel qui a connu trois temps forts (Berthet 1999; Berthet, Cuntigh et Gayraud 2004b).

Il faut d'abord recadrer le processus de régionalisation dans les modes opératoires qui ont prévalu à la territorialisation des politiques dans un pays unitaire et fortement centralisé comme la France. La décentralisation Defferre du début des années quatre-vingt a en effet reposé sur une logique de transfert en blocs de compétences censée offrir une cohérence sectorielle à l'action publique locale. La loi de janvier 1983 légitime le principe de ces blocs de compétences ainsi :

La répartition des compétences entre les collectivités et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions (art. L. 1111-4).

Mais cette modalité ignore deux processus. D'une part, les politiques territoriales débordent rapidement les secteurs d'action publique traditionnels (Mériaux 2005) pour privilégier une approche plus transversale. D'autre part, les limites de ces blocs de compétences s'avèrent bien plus mouvantes et instables qu'initialement prévues. Ainsi, un domaine d'intervention comme l'insertion professionnelle des jeunes mobilise-t-il l'action sociale des départements, la coordination des actions de formation conduites par les régions et l'implication des communes dans les missions locales. Sur un autre plan, la question globale de l'emploi, bien que relevant de la compétence de l'État central, voit se mobiliser tous les niveaux de collectivités locales qui proposent à leurs usagers/électeurs leurs propres dispositifs. Le risque est naturellement celui de la concurrence, qu'elle prenne la forme de la redondance ou de la contradiction. D'où un retour régulier du législateur sur les frontières dessinées en 1982-1983.

La formation professionnelle fait partie des compétences plénières déléguées en 1982 aux collectivités territoriales par l'État central et fait l'objet d'actualisations régulières. Ainsi, dix ans plus tard, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 est venue renforcer et préciser la compétence régionale sur la formation professionnelle des jeunes. La loi quinquennale de décembre 1993 transfère aux régions la gestion de la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans en les chargeant de consigner les orientations en matière d'apprentissage et de formation professionnelle dans des documents programmatiques régionaux – schéma régional de l'apprentissage, Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ). Enfin, une série de lois sont venues consolider les responsabilités des collectivités régionales en matière de FPC. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a aménagé au sein de chaque région des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a élargi le champ d'application du PRDFPJ en intégrant les publics adultes et les formations de l'AFPA. Enfin, la loi relative aux libertés et responsabilités

locales du 13 août 2004 a étendu à l'ensemble des publics la responsabilité des conseils régionaux en matière de formation professionnelle, a aménagé un transfert progressif sur trois ans des crédits consacrés par l'État aux stages AFPA et renforcé le rôle des régions en matière d'apprentissage. En plus de ces textes de principes, une série d'actes législatifs et réglementaires encadrent et modifient régulièrement les frontières des compétences dévolues aux régions (financement de la formation, validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation, etc.).

Si l'on rajoute à ce panorama les nombreux dispositifs d'État en matière de politique d'emploi ou d'éducation qui mobilisent ou déstabilisent les compétences régionales sur le champ de la formation (emplois-jeunes, maisons de l'emploi, réformes de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage par exemple), on conçoit aisément que cette décentralisation soit en France instable et sans cesse en chantier. Signalons pour finir sur ce chapitre des effets induits par les modes de territorialisation, que la décentralisation des politiques sociales a été l'occasion du développement de pratiques institutionnalisées d'évaluation conçues au départ comme une modalité de contrôle de ce processus de dévolution aux collectivités territoriales (Berthet 2008).

Saisir le changement à partir de la notion de registre d'action publique

La régionalisation de la formation professionnelle est ainsi un processus inachevé, un chantier régulièrement réactivé et qui connaît de multiples changements. Si l'analyse des politiques fournit des perspectives intéressantes sur la prise en charge du changement dans l'action publique, c'est la plupart du temps en privilégiant tantôt la dimension cognitive, instrumentale ou organisationnelle mais plus rarement de manière intégrée. Mais surtout, la dimension sectorielle du changement et de ses modes de légitimation est généralement négligée ou renvoyée au volet empirique de la recherche. On propose, pour intégrer ces différentes dimensions, de s'appuyer sur la notion de registre d'action publique.

Par registre d'action publique, on entend ainsi une construction analytique qui agrège, dans un même schéma, les dimensions cognitives, organisationnelles et instrumentales. Cette construction vise à appréhender le degré d'institutionnalisation du changement en évaluant de manière concomitante comment il se diffuse au sein de chacune de ces composantes. La mesure de l'intensité et de la diffusion de nouvelles représentations, d'instruments innovants (entendus ici au sens d'instruments d'action publique, Lascoumes et Le Galès 2004) et de formes renouvelées d'organisation permet de mieux définir les facteurs de légitimation et d'institutionnalisation du changement.

En dépit d'une proximité évidente avec les concepts engagés dans la réflexion en termes d'approche cognitive des politiques publiques (Muller 2005) et notamment ceux de paradigme (Hall 1993), de référentiel (Muller et Surel 1998) ou de récit (Radaelli 2000), cette notion de registre vise à dépasser le seul niveau des représentations et à intégrer comme variables opératoires les dimensions organisationnelles et instrumentales de l'action publique. De la même manière, l'usage du terme de registre de légitimation renvoie principalement, dans l'analyse des politiques publiques, à une dimension symbolique de la justification que nous envisageons d'élargir ici aux aspects liés aux systèmes d'acteurs et aux outils dont ils disposent.

D'un point de vue sectoriel, l'analyse secondaire de matériaux empiriques amassés à l'occasion de nos travaux (Berthet 1999; Berthet et Cuntigh 2004a; Berthet, Cuntigh et Gayraud 2004b; Berthet 2005a et b, 2007b; Berthet et Conter 2009a; Bel et Berthet 2009) permet d'identifier trois lignes de force qui composent le registre sectoriel d'action publique dans le champ de la formation professionnelle. En effet, nous avons relevé le jeu

de trois variables clés dans la conduite de ces politiques : territorialisation, individualisation et hybridation croissante d'acteurs privés/publics. Ces trois variables recouvrent des niveaux de changement dans ces politiques qui s'opposent aux cadres de la conception ancienne et encore fortement active dans ce secteur d'action publique. En effet, cette conception s'adossait antérieurement à la prédominance du niveau national, à la responsabilité collective à l'égard de la qualification des individus et au rôle monopolistique des acteurs gouvernementaux dans la conduite de ces politiques. Pour le dire autrement, les politiques « classiques » de formation (nées des compromis noués dans l'immédiat après-guerre et de la loi Delors de 1971) reposaient sur trois dimensions articulées. La politique de formation professionnelle avait comme niveau territorial de conception et de mise en œuvre l'espace national. Elle était conduite par la seule administration d'État (la délégation à la formation professionnelle) et reposait sur une conception de la qualification comme question sociale où la responsabilité à son égard relevait d'une mission citoyenne et intégratrice de l'État. Par opposition, la conception contemporaine de la politique de formation, en phase avec la logique qui a animé sa décentralisation¹, s'appuie sur une prise en compte des marchés locaux du travail. Elle se négocie dans des arènes hybrides et mobilise dans sa mise en œuvre des acteurs publics et privés. La conception de la qualification qui la sous-tend implique son arrimage aux politiques actives de l'emploi et une responsabilisation croissante des individus à l'égard de leur position sur le marché du travail.

Pour qualifier davantage la dimension légitimatrice de ce registre, il me semble possible d'avancer l'idée selon laquelle l'action publique en matière d'emploi et de formation s'inscrit aujourd'hui sous l'égide d'un registre de légitimation fondé en premier lieu sur la notion de proximité. En effet, la logique de proximité dans l'action publique se déploie dans un lien fort avec la territorialisation des politiques publiques. Pourtant, elle a durablement été stigmatisée dans la sphère politique comme renvoyant à des pratiques notabiliaires et clientélistes. Côté obscur du « local », la proximité relationnelle et géographique s'inscrivait dans une relation centre/périphérie où le centralisme était perçu comme seul garant de la neutralité de l'intérêt général. La vogue de la gouvernance (Gaudin 2002) a fourni les arguments justifiant qu'une action publique au plus proche des territoires ne soit plus suspecte de dévoyer l'intérêt public et qu'on envisage même la possibilité qu'émerge de la proximité un possible intérêt général local (Rangeon 2005).

Que ce soit sous l'angle des redistributions organisationnelles, des représentations de l'intérêt général ou des instruments de l'action publique, la proximité offre un répertoire de légitimation qui innerve aujourd'hui toute l'architecture des dispositifs de formation et d'emploi (Bel et Berthet 2009). Par ailleurs, dans ce nouveau registre, la notion de proximité renvoie directement et légitime les trois lignes de force sectorielles de territorialisation, d'individualisation et d'hybridation. La territorialisation mobilise la proximité géographique comme gage d'une meilleure connaissance des questions économiques et sociales et donc d'une plus grande efficacité dans la construction des dispositifs d'action publique. L'individualisation suppose une proximité relationnelle dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle (suivi individualisé, parcours, tutorat). L'hybridation des acteurs privés et publics suppose de construire une proximité organisationnelle entre les mondes de l'action publique, de l'entreprise et du tiers secteur.

L'intérêt de la notion de registre d'action publique sectoriel réside ainsi dans la faculté de combiner les lignes de force sectorielles avec les dimensions constitutives du registre d'action publique (représentations, instruments, organisations) afin d'offrir un dispositif analytique qui

1. L'analyse que livre Christian Julien des débats parlementaires précédant la décentralisation de 1982 souligne la manière dont la décentralisation de la formation est justifiée par la fonction d'accompagnement des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire qui lui est imputée (Julien 1998).

permette de saisir le changement y compris dans une perspective comparée (c'est à l'occasion d'une comparaison des politiques infranationales de l'emploi en France et en Wallonie que ce modèle a été développé). Plus précisément, une telle mise en perspective permet d'ordonner les éléments de transformation repérés et ainsi de mesurer les différences d'intensité et de diffusion du changement selon les éléments constitutifs du registre d'action publique (représentations, instruments, organisations) et selon les variables repérées du changement de registre dans le secteur concerné, la formation (territorialisation, individualisation, hybridation).

On peut illustrer l'articulation des composantes « politiques publiques » et sectorielles du registre d'action publique dans le tableau ci-joint.

	Territorialisation	Individualisation	Hybridation publique/privée
Représentations	Soutenir le développement des territoires. Adéquation localisée aux marchés du travail. Action de proximité. Risque d'iniquité territoriale et de clientélisme local.	La formation comme outil de sécurisation des trajectoires individuelles. Équilibre entre droits et devoirs des demandeurs d'emploi (DE). Flexicurité, activation. Changement de conception de la responsabilité.	Management public. Partenariats public/privé. Contrôle des dépenses publiques.
Instruments	Plans régionaux de formation (PRDF). Diagnostics territoriaux.	Droit individuel à la formation. Portabilité des droits à formation. Validation des acquis de l'expérience.	Outils de contractualisation (<u>Nouveau code des marchés publics</u>). Négociation interprofessionnelle. Outils de prospective sectorielle (contrats d'objectifs territoriaux).
Organisations	<u>Agences d'information et d'orientation tous publics</u> . Chargés de mission territoriaux. Comité de coordination régional E-F. Observatoires régionaux (OREF).		Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE).

Composantes du registre d'action publique dans le champ de la formation professionnelle
(quelques éléments non exhaustifs)

Un rapide commentaire de ce tableau permet de souligner l'intérêt de cette approche. En effet, l'entrée par niveaux d'action publique croisée avec les dynamiques sectorielles permet d'identifier des diffusions différentes du changement. Ainsi, il apparaît que les niveaux des représentations et des instruments ont connu des transformations facilement identifiables. D'un autre côté, le niveau des organisations connaît des évolutions beaucoup moins marquées et semble donc offrir plus de résistances au changement. Le rôle des logiques d'homéostasie déjà bien identifié par la sociologie des organisations semble de nature à

expliquer ce constat. Les organisations possèdent des logiques internes de fonctionnement qui tendent au maintien des équilibres existants et constituent autant de facteurs de freinage des transformations induites depuis l'extérieur. La diffusion du changement est ainsi plus accentuée dans le champ des représentations, il n'est pas si difficile d'avoir des discours en contradiction avec les logiques d'action des organisations. Elle l'est tout autant dans le domaine des instruments parce que dans un domaine de service comme celui de la relation formation-emploi, les instruments s'adressent aux usagers des dispositifs publics qui sont par définition extérieurs aux organisations qui en ont la charge. Il est ainsi plus aisé pour les opérateurs publics d'appliquer les nouveaux instruments de l'action publique, construits en phase avec les nouveaux principes d'action publique, aux usagers qu'à eux-mêmes... Mais il faut naturellement compléter une analyse en termes de diffusion du changement par une prise en compte de l'intensité des transformations. Une analyse plus fine de chacun de ces degrés de changement – c'est-à-dire au croisement des niveaux de l'action publique et des logiques sectorielles – permet de progresser dans cette direction. Il faut ainsi point par point reprendre l'écheveau de ces degrés pour livrer une analyse complète du changement dans un domaine de l'action publique. Un tel exercice demande une étude beaucoup plus fine et détaillée de ces degrés.

Deux exemples de changements liés à la régionalisation de la formation professionnelle

Pour illustrer plus empiriquement ces transformations, deux exemples sont rapportés ci-dessous. Le premier croise dimension instrumentale et hybridation public/privé, le second se situe à l'intersection des dimensions territoriales et organisationnelles.

Changements instrumentaux: le code des marchés publics et ses effets sur le pilotage du système régional de formation

Répondant aux recommandations de la Commission européenne, l'application du Nouveau code des marchés publics (NCMP) aux champs de l'insertion et de la qualification professionnelle a considérablement affecté les relations entre conseil régional et organismes de formation. Bien que d'application récente et sous le coup d'ajustements réguliers, la décision de basculer la commande publique de formation dans le champ d'application du code des marchés publics a transformé en profondeur la régulation du marché de la formation.

Ce passage s'est traduit par un repositionnement de la commande publique qui distingue dorénavant logique de subvention et achat de prestations. L'introduction d'une dynamique dominante d'achat de prestations dans un marché administré a bouleversé les pratiques « routinisées » de subvention des organismes de formation qui prévalaient jusqu'alors. Ce changement s'est rapidement traduit par la mise en cause de la position singulière de l'AFPA dans ce nouveau dispositif et du fait de la décentralisation de son offre de formation aux conseils régionaux par la loi du 13 août 2004. Ainsi, à la demande de la Fédération de la formation professionnelle (FFP), l'Autorité de la concurrence a rendu le 18 juin 2008 un avis précisant l'application des règles de concurrence à l'AFPA :

L'AFPA devrait ainsi être mise en concurrence avec d'autres opérateurs plus fréquemment qu'autrefois, dans le cadre d'appels d'offres. [...] La régionalisation devrait avoir pour effet d'accroître la diversité de l'offre de formation, les régions étant en particulier à même dans de nombreuses situations de mettre l'AFPA en concurrence avec d'autres opérateurs et de substituer à l'ancien système de commande publique un système d'appels d'offres (p. 5).

Le débat s'est cristallisé sur le rôle de l'AFPA dans la gestion des titres professionnels du ministère du Travail et l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. Sur ces deux points, l'Autorité prône un rattachement de ces fonctions aux services de l'État en énonçant pour la gestion des titres, que « le Conseil estime préférable, indépendamment de l'existence, ou non, d'une position dominante de l'AFPA sur certains marchés, que l'instruction des demandes d'agrément soit effectuée par les seuls services de l'État » ; et sur le deuxième point, que « ces psychologues devraient par conséquent être rattachés aux services de l'État » ; position entérinée par la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009, qui prévoit leur rattachement à Pôle emploi.

Du côté des collectivités territoriales, cette innovation institutionnelle transforme leur posture et leurs exigences. Elles passent ce faisant d'une posture de coordination des interventions à un rôle de commanditaire. Ce changement nécessite une adaptation importante des politiques régionales qui se fait à un rythme et selon des processus différents d'une région à l'autre. Les observations du rapport thématique sur la formation professionnelle de la Cour des comptes soulignent ainsi la diversité et les difficultés de cette mise en œuvre (Cour des comptes 2008, 22 sq., ainsi que les réponses des régions). Elle s'est notamment traduite par la nécessité d'acquérir ou de développer les compétences internes nécessaires à la conduite d'une ingénierie de commandite publique. Un point apparaît ici central, qui concerne la définition des besoins de formation. Si jusqu'en 2002, les régions pouvaient se « contenter » de définir des orientations générales pour le système régional de formation, l'introduction du NCMP les a contraintes à définir précisément et de manière préalable les besoins régionaux en termes d'offre territorialisée de formation. Or, à la différence des services d'État, les conseils régionaux disposent rarement en interne des services d'études permettant de réaliser cet état des lieux préalable à la formulation de la commandite publique. Résoudre cette difficulté suppose ainsi de développer des partenariats *ad hoc* ou d'internaliser cette compétence.

Ce changement de professionnalité affecte tout autant les organismes de formation. La réponse aux multiples appels d'offres a impliqué, pour leur survie, que ces organismes soient à même de développer des compétences nouvelles. L'instabilité financière générée pour ces acteurs est telle que les fonctions de veille sur les marchés publics, de montage de dossier et d'ingénierie financière sont devenues centrales. Le savoir-faire en matière de pédagogie et de conseil – toujours aussi nécessaire compte tenu notamment des exigences accrues en termes de placement des bénéficiaires – a dû être complété par le développement de pôles d'ingénierie de projet et de gestion.

Le passage de mécanismes de subvention de projets à des pratiques d'achat de prestations en marché auprès des organismes de formation, tend ainsi à transformer sur le fond la relation avec la collectivité territoriale en renvoyant celle-ci à une logique marchande. Saisir l'ampleur de ce changement suppose un bref détour par les dimensions techniques des transformations introduites par le NCMP. À titre d'exemple, le passage d'une avance allant de 30 à 60 % des actions à un seuil limité à 5 % a eu des effets notables sur la survie des organismes de formation. Les risques financiers sont maintenant pleinement supportés par ces derniers, très inégaux en termes de taille et d'ingénierie. Ce transfert de l'avance financière des commanditaires aux prestataires a considérablement fragilisé ces derniers.

La brutalité de la rupture du système d'avances ajoutée à la lenteur de la montée en charge des dispositifs de formation font que les organismes qui ne disposent pas de fonds de roulement, ce qui est logique pour des associations, pourraient rencontrer des difficultés financières mortelles (Bourglan 2002, 111-112).

Beaucoup d'entre eux n'ont ainsi tout simplement pas les moyens en trésorerie leur permettant d'attendre le paiement de leurs prestations. Cette difficulté est accentuée par l'imposition de règles de gestion toujours aussi rigides (règle du paiement au service fait sur

la base de 90 % de taux d'occupation des stages ou coût de l'heure stagiaire imposée par exemple). De plus, les exigences en termes de suivi et de placement des bénéficiaires ne cessent d'être plus contraignantes. Or le marché de la formation est fait d'organismes très inégaux au regard de ces exigences. De ce fait, seuls les organismes les plus importants, dotés d'une bonne ingénierie financière, peuvent faire face à ces contraintes, au détriment des petits organismes (notamment issus de l'économie sociale) qui connaissent les plus grandes difficultés. La mission d'observation sur la formation professionnelle du Sénat conclut sur ce sujet :

L'offre de formation de services de qualification et d'insertion professionnelles, destinée aux publics fragilisés et à certains demandeurs d'emploi, est constituée principalement de petites structures associatives ou de PME. Ces organismes, majoritaires dans le secteur de l'insertion, ont eu l'occasion, notamment lors du déplacement de la mission d'information à Marseille, d'évoquer leurs difficultés à répondre de manière satisfaisante aux appels d'offres, faute de personnels suffisants et qualifiés pour instruire leurs dossiers de candidatures (Sénat 2007, 105).

Les collectivités territoriales n'ont bien sûr aucun intérêt à l'atrophie du marché de la formation dans leur territoire et réfléchissent de concert avec les organismes de formation aux moyens d'assouplir le choc de ce bouleversement. Certaines d'entre elles avaient ainsi anticipé la mise en œuvre du NCMP en introduisant, dans le cadre de la procédure antérieure de subventionnement, des appels à projets qui ont pu accoutumer les acteurs locaux à l'émergence de ces nouvelles logiques et appuyer le développement en interne d'une ingénierie de projet (Tissier 2002). D'autres, prenant exemple sur les pratiques développées notamment par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), se sont orientés vers la mise en œuvre de procédures d'habilitation avec pour objectif de stabiliser et de garantir la qualité de l'offre régionale de formation en repérant les organismes régionaux offrant des prestations de qualité pour leur offrir un accès pluriannuel stabilisé aux appels d'offres (Lardeur 2002). Amortir les effets de la mise en œuvre du NCMP vise de la sorte à permettre aux autorités régionales de préserver l'existence d'un marché local de la formation tout en continuant à bénéficier de l'avantage stratégique que le code leur procure en termes de capacité régulatrice.

C'est bien sur ce dernier point qu'il paraît important d'insister. L'introduction du NCMP débordé largement le cadre strictement financier ou plus précisément elle augmente, par le bouleversement des procédures financières, la marge de manœuvre politique des conseils régionaux. La transformation du cadre des relations financières entre commanditaires publics et prestataires a constitué, pour les premiers, un gain net en termes de capacité d'intervention sur l'offre régionale de formation. En effet, en déplaçant le centre de gravité dans la définition des besoins de formation et en donnant aux acteurs publics la capacité de structurer les actions de formation en amont, le NCMP leur a conféré un pouvoir de régulation important. En ce sens, on pourrait émettre l'hypothèse que cet outil vient compléter la décentralisation institutionnelle en donnant aux conseils régionaux des moyens d'intervention décisifs sur le marché de la formation. Plus généralement, il importe de noter que le développement de l'externalisation ne se traduit pas nécessairement par un affaiblissement de la capacité régulatrice des acteurs publics. Il serait plus juste de noter un déplacement de l'exercice de la puissance publique. Ainsi que le rappelle Jacques Freyssinet à propos des pratiques d'externalisation du service public de l'emploi :

Le choix de l'externalisation n'implique pas l'effacement de l'État (ou du service public de l'emploi), mais un changement de la nature de son intervention et le développement de compétences lui permettant de maîtriser le processus: définition de cahiers des charges, procédures d'habilitation, construction d'un système d'information intégré, méthodes de suivi et d'évaluation, avec un rôle crucial de la détermination des critères d'évaluation (Freyssinet 2004, 3).

Émergence de l'orientation sur l'agenda régional et expériences régionales de coordination

Le second exemple s'adresse à une compétence mal définie des conseils régionaux qui est celle de leur rôle en matière de coordination des actions d'orientation. Ce domaine interstitiel d'intervention relève d'une territorialisation perçue comme gage de plus grande cohérence d'un ensemble cloisonné d'interventions et d'un nouvel agencement organisationnel puisqu'il repose sur le développement d'agences régionales de l'orientation.

Une entrée en matière progressive des conseils régionaux

Compte tenu des incertitudes du législateur français et de la complexité de la gouvernance des systèmes d'orientation, le cœur de la régulation se loge, pour les acteurs publics et notamment les conseils régionaux, dans les activités de coordination. Faute d'une compétence claire et exclusive en matière d'orientation des jeunes (sous statut scolaire ou non) et des adultes (demandeurs d'emploi ou salariés), la collectivité régionale se voit contrainte à une intense action de coordination pour peser sur ce domaine d'action publique. L'orientation s'inscrit dans une interaction évidente avec les compétences régionales en matière de formation professionnelle, de développement économique et d'aménagement du territoire. Cette proximité ne signifie pas pour autant que les conseils régionaux disposent en la matière de leviers politiques aussi affirmés que dans ces autres domaines. Rappelons ici simplement que les conseils régionaux ne sont pas opérateurs des dispositifs d'orientation. Ils ne disposent pas d'un public, d'un corps d'opérateurs et de structures en réseau fournissant directement des prestations en orientation. Ils ne peuvent dès lors s'imposer comme praticiens de l'orientation mais seulement agir sur le dispositif régional d'orientation en coordonnant l'action des réseaux existants.

Une étude conduite en 1999 pour le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPRA), dans le cadre du dispositif d'évaluation de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, avait permis de souligner la timide implication des conseils régionaux dans la question des fonctions d'accueil, d'information et d'orientation. En effet, alors que l'article 52² de cette loi prévoyait la formulation d'un plan d'action régional en la matière, rares étaient les régions qui s'y étaient engagées. Par ailleurs, ce rapport soulignait le caractère souvent tensionnel des expériences de mise sur pied de réseaux propres pilotés par les conseils régionaux. L'option la plus réaliste, compte tenu de la multiplicité des réseaux et des logiques propres qui les animent, demeure *in fine* celle de la coordination. Un second rapport du CCPRA sur ce thème en 2004 (Régnault et Vernedoub 2004, 9-10) proposait la typologie suivante de ces modes de coordination :

- approche « partage des locaux pour un public dédié »,
- approche « partage des locaux pour tout public ou guichet unique »,
- approche « réseau »,
- approche « intégration complète »

Et de noter le caractère théorique de la dernière forme, la plus aboutie en termes d'intégration des services et des réseaux.

2. « Ce plan [le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes] a pour objet la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation [...]. Il définit un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation » (loi quinquennale 93-1313 du 20 décembre 1993, art. 52).

Depuis, et dans la foulée de la décentralisation avortée du réseau des Centres d'information et d'orientation (CIO), les conseils régionaux se sont investis plus largement dans la problématique de l'orientation à mesure que celle-ci, notamment après les émeutes urbaines de 2005 et la création de la Délégation interministérielle à l'orientation (DIO), acquerrait une plus grande visibilité sur l'agenda politique. Ils s'y sont investis collectivement par la mise en place d'un groupe de travail au sein de l'Association des régions de France et individuellement par la mise en place de dispositifs de coordination. Parmi ces dispositifs innovants de coordination des acteurs de l'information et de l'orientation, la mise sur pied d'agences régionales interinstitutionnelles connaît depuis quelque temps un développement notable.

Les agences régionales d'orientation : deux modèles d'animation, un objectif offrir un service tous publics

Classé dans le type « approche réseau » par le rapport Régnauld-Vernedoub, le Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO) est régulièrement évoqué comme exemple de coordination régionale. Il témoigne dès sa création en 2004, de l'intérêt d'une collectivité régionale pour la question de l'articulation des réseaux d'Accueil, d'information et d'orientation (AIO) existants et le souhait d'établir une offre de service adaptée à tous types de publics. En ce sens, le PRAO ainsi qu'une série d'initiatives régionales telles que la plate-forme régionale d'information sur les métiers en Nord-Pas-de-Calais qui le précède d'un an (2003), le Groupement d'intérêt public « GIP-PRISME », qui est un centre régional de ressources pour l'emploi et la formation en Limousin, et sa cité des métiers en Limousin (2006), ou Aquitaine Cap Métiers (2008), s'inscrivent dans une mouvance visant à transcender les clivages par publics du dispositif régional d'information et d'orientation. Cette tendance n'est pas spécifique au cas français. Les travaux d'évaluation conduits par A.G. Watts (2006) en Grande-Bretagne auprès des agences régionales écossaise, galloise, irlandaise et anglaise témoignent d'une évolution similaire. Cette évolution se caractérise par la mise en œuvre de structures régionales fédérant les réseaux préexistants en vue d'offrir à la population, quel que soit son âge, des services en orientation scolaire ou professionnelle.

L'analyse rapide des dispositifs français mentionnés ci-dessus souligne une série de convergences et de divergences dans les objectifs et les modes d'organisation de ces dispositifs régionaux. En termes de convergence, on relèvera notamment : l'intégration des réseaux existant dans la structure de pilotage et le portage politique conjoint de l'État et du conseil régional ; une approche où la notion de métier est centrale et légitime l'association des partenaires sociaux ; un adossement marqué à la diffusion de l'information sur les métiers et les filières de formation qui conduit à une relation forte avec les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) et les Centres d'animation et de ressources pour l'information sur la formation (CARIF). Un dernier facteur de convergence tient à l'usage des Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation (TICE) et notamment la mise en œuvre de portails internet.

Au chapitre des divergences, on en relèvera principalement deux : leur degré d'intégration et leur dimension territoriale. Certains dispositifs (les plus anciens) se cantonnent à la diffusion de l'information et à l'animation des réseaux sans viser une intégration organisationnelle de ceux-ci sous la forme d'un lieu commun. C'est le cas du PRAO et de la Plate-forme régionale d'information sur les métiers du Nord-Pas-de-Calais (PRIM), ce dernier dispositif mentionnant explicitement dans sa charte : « ni nouvelle structure, ni dispositif centralisé ». Les plus récents s'engagent dans une démarche plus poussée d'organisation allant jusqu'à la réception du public dans un site commun comme la cité des métiers du carré Jourdan à Limoges. Cette différence d'intégration se retrouve aussi dans la prise en charge ou non

d'un volet « professionnalisation des acteurs de l'orientation ». La seconde différence tient à la dimension territoriale. Certains dispositifs visent une territorialisation de leur intervention, c'est le cas du PRAO et du déploiement de son action sur les Zones territoriales emploi formation (ZTEF), ainsi que d'Aquitaine Cap Métiers qui, dans ses statuts, se fixe pour objectif de « constituer un réseau de sites labellisés sur tout le territoire aquitain ». Les autres sont soit « a-territoriaux », comme le PRIM, et fortement articulés à l'usage des TICE, ou très localisés dans un espace ressource comme PRISME.

Naturellement, le caractère récent de ces initiatives ne permet pas une analyse approfondie de leur trajectoire. Elles témoignent néanmoins d'un intérêt marqué des acteurs régionaux pour la question de l'information et de la formation. Cet intérêt repose sur la prise de conscience que la mise en œuvre d'une logique de formation tout au long de la vie suppose des mécanismes d'orientation construits dans la même perspective et que les clivages persistants dans le dispositif d'accueil, d'information et d'orientation grèvent sérieusement leur mise en œuvre concrète.

Références

- Bel M. et Berthet T. (2009), « Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines », *Espaces et sociétés*, n° 136-137, p. 33-46.
- Berthet T. (dir.) (1999), *Les régions et la formation professionnelle*, Paris, LGDJ.
- Berthet T., Cuntigh P. et Guitton C. (2002), « La progressive territorialisation des politiques d'emploi », *Première synthèse*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, vol. 24, n° 2.
- Berthet T. et Cuntigh P. (2004a), « L'insertion entre deux chaises. L'économie sociale et la politique de l'emploi », in *Un monde en quête de reconnaissance. L'économie sociale et solidaire en Aquitaine*, X. Itçaina, R. Lafore et C. Sorbets (éd.), Pessac, Presses universitaires de Bordeaux.
- Berthet T., Cuntigh P. et Gayraud L. (2004b), « Chronique d'une décentralisation », in *Décentralisation de la formation professionnelle, un processus en voie d'achèvement ?*, M. Bel et L. Dubouchet (éd.), La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Berthet T. (2005a), *Des emplois près de chez vous. La territorialisation des politiques d'emploi en question*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux.
- Berthet T. (2005b), « Finances et décentralisation : perspectives sur la formation professionnelle », in *Annuaire des collectivités locales : le financement des politiques locales*, G. Marcou (éd.), Paris, CNRS Éditions.
- Berthet T. (2007a), « L'État social à l'épreuve de la question territoriale », in *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, A. Faure et E. Négrier (dir.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. (2007b), « La formation professionnelle continue en France. Une ingénierie de marges entre territoires et management public », in *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, A. Vinokur (dir.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. (2008), « Quelques réflexions sur les usages de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation », in *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, C. Baron, B. Bouquet, P. Nivolle (éd.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. et Conter B. (2009a), « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique en Wallonie et en France », in *Emploi et politiques sociales. Défis et avenir de la protection sociale*, T. Barnay et F. Legendre (éd.), Paris, L'Harmattan.
- Berthet T. et Iriart P. (2009b), « Vocational Education Policies in the Process of Multilevel Governance: A French Perspective », in *Employment Policies and Multilevel Governance*, R. Blanpain et al. (éd.), Austin (Tex.), Wolters Kluwer.
- Bourglan R. (2002), « Fédération des UROF : des exigences de clarification », *Actualité de la formation permanente*, 180, p. 111-112.

- Cour des comptes (2008), *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport thématique, Paris, Cour des comptes.
- Freyssinet J. (2004), « Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance », *Connaissance de l'emploi*, n° 1.
- Gaudin J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hall P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275-296.
- Julien C. (1998), *Les politiques régionales de formation professionnelle continue*, Paris, L'Harmattan.
- Lardeur P. (2002), « Conseil régional Nord-Pas-de-Calais : l'analyse des besoins, une combinatoire », *Actualité de la formation permanente*, 180, p. 100-101.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mériaux O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in *L'action publique et la question territoriale*, A. Faure et A.-C. Douillet (éd.), Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Muller P. et Surel Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Muller P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, vol. 55, n° 1.
- Radaelli C.M. (2000), « Logiques de pouvoir et récits dans l'union Européenne », *RFSP*, vol. 50, n° 2, p. 255-275.
- Rangeon F. (2005), « Peut-on parler d'un intérêt général local ? », in *La proximité en politique*, C. Le Bart et R. Lefebvre (éd.), Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Régnault R. et Venedoub D. (2004), *Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation*, Paris, CCPRA. Accessible en ligne sur <http://www.cnfptlv.gouv.fr/telechargement/AIO.pdf>.
- Sénat (2007), *Formation professionnelle : le droit de savoir*, rapport d'information de M. Bernard Seillier fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle, n° 365, I.
- Tissier C. (2002), « DRTEFP Rhône-Alpes : l'expérience des appels à projets », *Actualité de la formation permanente*, 180.
- Watts A.G. (2006), « Devolution and Diversification : Career Guidance in the Home Countries », *British Journal of Guidance and Counselling*, 34, 1, p. 1-12.

L'offre de formation dans le cadre des "services publics régionaux" de formation professionnelle

Par Michel Clézio

Faut-il réformer la commande publique régionale de formation, et comment ? De plus en plus de Régions plaident pour le développement, à côté du Code des marchés publics, de "services d'intérêt économique général" (SIEG). Une formule qui semble avoir de nombreux avantages – attention cependant à quelques écueils.

Depuis quelques mois, des Régions créent leur "service public régional de formation", qu'elles inscrivent dans le cadre des "services d'intérêt économique général" (SIEG). Les Urof (Unions régionales des organismes de formation), conscientes de longue date de l'intérêt de telles décisions, ne peuvent que s'en réjouir. Elles rappellent toutefois que des écueils pourraient altérer la solidité et la pérennité du dispositif.

Les avantages

Premier avantage, et pas seulement d'ordre symbolique : l'usager s'inscrit **au cœur de la politique publique** de la collectivité qui s'engage ainsi selon des principes d'égalité d'accès, de continuité territoriale. La Région affirme alors la mise en œuvre d'un volontarisme politique fondé sur un principe de solidarité. On est aussi dans l'affirmation qu'il ne s'agit pas ici d'un marché comme un autre, où l'offre préempte la demande.

Deuxième avantage : l'écu est dans son rôle et peut **justifier du sens de son action**, des principes qui la fondent, des moyens mis en

œuvre. Un service public place le politique face à sa responsabilité la plus haute en exigeant qu'il définisse les objectifs, les perspectives et le cadre de sa politique. On notera que la subvention qui, elle, suppose l'initiative de l'opérateur, peut encore trouver une place, certes réduite, dans ce système, grâce aux seuils de *minimis*¹ que le cadre communautaire prévoit.

Bien exploiter les potentialités des SIEG : une voie médiane

La qualification de SIEG doit être appropriée dans toutes ses potentialités. Tout d'abord, il est évident que l'activité de formation professionnelle est de nature économique et, qu'en conséquence, le droit communautaire de la concurrence est ici d'application directe. Pour autant, la mission d'intérêt général de la formation professionnelle est tout aussi évidente et plusieurs communications de la Commission y font explicitement référence. Dès lors, et à condition d'établissement des paramètres objectifs de compensation financière des obligations de service public définies, de l'existence de

contrôles évitant toute surcompensation et d'un mandat compatible avec le droit communautaire, **il est possible de déroger à l'application stricte des règles du "tout marché"**.

Pourquoi déroger aux règles du marché ?

La pratique des Régions, mais aussi celle des autres commanditaires, a également montré dans le passé les difficultés d'appropriation des souplesses autorisées par **l'article 30 du Code des marchés publics**. Un esprit sécuritaire a fait des marchés de formation de véritables marchés de travaux, étouffant toute velléité d'initiative des opérateurs dans le champ de la formation comme dans celui de l'économie sociale en général.

De plus, le Code des marchés publics impose une mise en concurrence sur des projets, sur du **déclaratif difficilement objectif**, au détriment d'une observation de la pratique des acteurs.

Dans les faits, on s'est aperçu que le "service public de formation" requerrait des ajustements permanents des dispositifs grâce au **dialogue** des acteurs et l'an-

■ ■ ■ ■ ■
Michel Clézio est président de la fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (Urof), et membre du collectif SSIG-FR.

■ ■ ■ ■ ■
1 La règle de *minimis* fixe un seuil au-dessous duquel l'aide n'est plus soumise à notification préalable de la Commission.

cragage territorial des opérateurs, afin d'optimiser l'insertion des demandeurs d'emploi. La commission multipartite sur l'offre de formation mise en place par Laurent Wauquiez, dans son rapport rendu en janvier 2009, en a tiré les conséquences et fait le constat partagé que ces dispositifs, qui sont des éléments-clés des politiques globales de cohésion sociale, doivent relever d'une "voie médiane", entre subvention et Code des marchés.

Cette voie médiane, permettant une mise en concurrence raisonnée, qui exige justification de l'utilisation des fonds publics, se devra de respecter les grands principes du Traité – de liberté d'établissement, de transparence et d'égalité de traitement. Elle peut être alors un véritable atout pour les "services publics régionaux de formation" parce que, outre une meilleure sécurité juridique, elle serait, au travers des obligations de service public qui s'imposeraient aux opérateurs, un vecteur de structuration et de professionnalisation.

Les écueils à la construction des SPRF

L'absence de vision des enjeux

On peut, dans le cadre du SIEG, conserver le Code des marchés publics et y emprisonner le rôle des acteurs.

L'hétérogénéité des politiques

Si chaque Région a sa solution, comment justifier que les règles de la concurrence font échec à l'accomplissement de la mission d'intérêt général ici, quand la Région voisine s'accommode du Code des marchés ?

L'entorse à l'égalité de traitement

Il ne faudrait pas que des contraintes conjoncturelles, qui tiennent notamment au financement de l'Afpa dans un cadre de droit commun, impriment une politique structurelle. Les Régions qui ont demandé un amendement à la loi sur l'orientation et la formation, les autorisant à octroyer des droits spéciaux comme mode de mandatement des opérateurs, **devront éviter de mettre en œuvre les exemptions** que l'intérêt général autorise pour le bénéfice d'un intérêt particulier, quel qu'il soit.

La rédaction de cet amendement au projet de loi – "*dans le respect des principes de transparence, non-discrimination, égalité de traitement*" – a pu rassurer, mais la plus récente lettre ouverte de l'Association des Régions de France (ARF) à Laurent Wauquiez, qui a évoqué "*le mandatement d'un ou plusieurs*

opérateurs" était plus ambiguë. Le droit communautaire étant d'application directe et les exemptions aux règles du marché étant toujours "sous réserve d'erreur manifeste", il convient que les SPRF **ne se construisent pas sur un sentiment d'injustice.**

Il est urgent, compte tenu des décisions à venir, que les responsables politiques français clarifient les enjeux liés aux "services d'intérêt économique général" et confirment qu'avant l'intérêt de tel type d'acteur, c'est bien la **mission** de service public qui est première, **et non le statut** des opérateurs chargés de la réaliser. Le rôle des acteurs doit être appréhendé dans sa globalité et sa diversité, pour le meilleur service à rendre aux bénéficiaires, car il s'agit bien d'intérêt général.

Le droit communautaire, qui n'est pas issu des sédiments historiques que nous connaissons, est plus simple et protecteur que le droit national. Dans le champ économique, les règles de la concurrence s'appliquent et les États membres peuvent **faire primer l'intérêt général** en dérogeant à ces règles à la condition de respecter la lettre et l'esprit des exemptions. On ne peut faire plus simple !

Michel Clézio



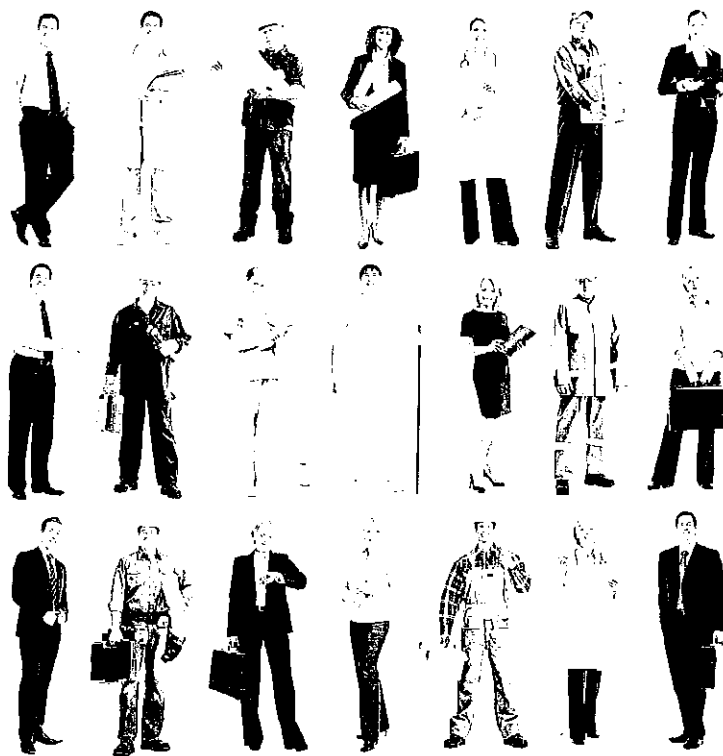
Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente

Vos achats de formation

Tendances d'actualité : enquête auprès de 108 entreprises

Synthèse

Février 2013



Contexte et objectifs

Enquête conduite par Centre Inffo dans le cadre de la matinée d'actualité « Offre de formation : les grandes tendances d'achat 2013 » du 28 février 2013.

Deux objectifs principaux :

- Disposer de matériaux d'actualité sur les besoins en formation des entreprises ;
- Connaître les pratiques d'achat de formation des entreprises.

Repères méthodologiques

DÉMARCHE

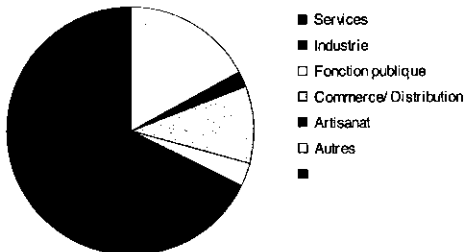
Consultation par voie d'un questionnaire en ligne sur la période du 15 janvier au 15 février 2013.

Quelques entretiens téléphoniques ont été réalisés, en parallèle, avec 8 des répondants, afin d'apporter des réponses d'ordre qualitatif au questionnaire. Cette plus-value vous est signalée par le symbole ☞ dans les encadrés correspondants aux différents points évoqués.

PÉRIMÈTRE DE L'ENQUÊTE

108 personnes en charge de la formation au sein des entreprises ont répondu au questionnaire.

Les secteurs représentés



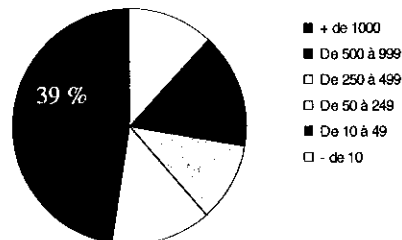
Secteurs professionnels représentés :

50% - secteur des services
17% - secteur industriel
3% - fonction publique
10% - commerce et distribution
2% - artisanat
17% - autres.

Nombre de salariés :

39% d'entreprises de 1000 salariés et plus
9% d'entreprises de 500 à 999 salariés
14% d'entreprises de 250 à 499 salariés
11% d'entreprises de 50 à 249 salariés
16% d'entreprises de 10 à 49 salariés
12% d'entreprises de moins de 10 salariés

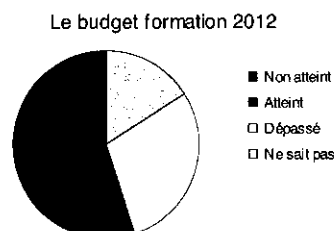
Le nombre de salariés



Bilan formation 2012

DES BUDGETS FORMATION RESPECTÉS VOIRE DÉPASSÉS

72% des répondants ont eu en 2012 un budget formation à minima équivalent à celui prévu en début d'année dont 40% à la hausse.



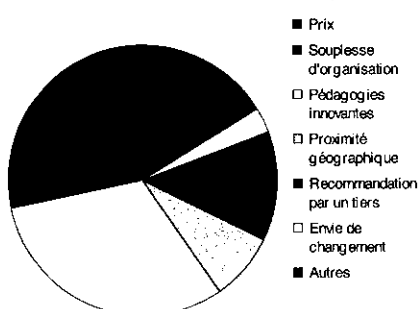
DES BUDGETS EN ÉVOLUTION AU FIL DE L'EAU

En effet, si les 47% des répondants ont respecté leur budget formation, ils sont près d'1/3 à l'avoir dépassé en cours d'année. Seulement 8% des répondants ont été contraints de revoir le budget formation à la baisse. Les budgets supplémentaires ont été majoritairement consacrés à des formations liées aux services, tel que le merchandising, à des formations informatiques/bureautique et à des formations réglementaires.

☎ Le moment où les obligations en matière de formation doivent être remplies ne correspond pas toujours au moment où les vrais besoins en formation émergent. *"On ne sait pas toujours à ce moment-là quelles seront les grandes orientations stratégiques. Notre structure avait prévu, par exemple, des formations en management mais en fait, il n'y en aura pas car (...) tous les informaticiens vont devoir être formés sur un nouveau logiciel."*

UNE VOLONTÉ AFFIRMÉE DE CHANGER DE PRESTATAIRE.

Les critères de choix d'un nouveau prestataire



80% des répondants ont changé de prestataires en 2012. La principale raison invoquée est le besoin de pédagogies innovantes (31%). Viennent ensuite les recommandations par un tiers et l'exigence d'une souplesse d'organisation. Cette réponse est en cohérence avec la volonté accrue des commanditaires de bénéficier de formations sur mesure.

☎ Les 4 principaux canaux cités pour la mise en relation avec des prestataires sont : Internet, le bouche à oreille, l'Opca, les salariés eux-mêmes. *"Je me renseigne autour de moi" ; "on fait appel à une personne qu'on connaissait par ailleurs" ; "je regarde sur Internet les prestataires présents dans notre région".*

Intentions de formation pour 2013

LE BUDGET DE FORMATION SE MAINTIENT BIEN.

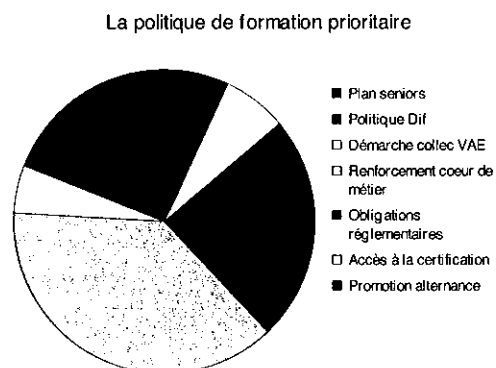
Il se maintient pour 2/3 des entreprises, puisque 39% d'entre elles ont un budget égal à 2012 et 27% un budget en augmentation. Pour autant, on note une baisse plus sensible qu'en 2012 puisque le taux d'entreprises qui déclarent un budget en baisse a doublé, 24% en 2013 contre 12% en 2012. Cela confirme qu'en temps de crise économique la formation apparaît moins prioritaire pour les entreprises même si son rôle en tant que variable d'ajustement est marginal.

LES CADRES SONT TOUJOURS LES PLUS FORMÉS.

En moyenne les répondants prévoient de consacrer 41% de leur budget de formation aux cadres et 28% à la catégorie employés/ouvriers. La tendance est stable par rapport à 2012 mais l'écart se creuse entre les plus formés et les moins prioritaires. Le public d'agents de maîtrise perd 7 points par rapport à 2012 (soit 15% en 2013).

LE RENFORCEMENT DU CŒUR DE MÉTIER EST UN AXE PRIORITAIRE DES POLITIQUES DE FORMATION

Pour 82% des répondants, le budget formation a pour objectif de concourir à la montée en technicité de l'entreprise, facteur différenciateur en période de crise (donc de plus forte concurrence sur le marché du travail). Les formations obligatoires occupent, quant à elles, une part importante des orientations de formation ; 52% des entreprises en font un axe prioritaire de leur politique de formation.



LE DIF COMMENCE A S'AFFIRMER

En effet, 26% des entreprises déclarent faire du DIF une priorité de leur politique de formation 2013. Elles ne sont que 11% à envisager des démarches collectives de VAE. A égalité les dispositifs en alternance, les plans Seniors et l'accès à la certification représentent 15% des priorités stratégiques des répondants.

LES FORMATIONS LIÉES AUX TECHNIQUES MÉTIERS ARRIVENT EN TÊTE.

En lien avec les orientations stratégiques de formation centrées sur le développement des métiers de l'entreprise, près de 69% des répondants placent les formations techniques en priorité de leurs achats de formation. Autre tendance forte : les formations au management pour 62% des entreprises interrogées. Les formations obligatoires (sécurité, santé, habilitation...) se placent en 3ème position des priorités des entreprises avec 42% des intentions de formation. Près d'1/3 des répondants prévoient d'acheter des formations linguistiques.

EMERGENCE DE NOUVELLES THÉMATIQUES DE FORMATION

49% des répondants disent voir émerger dans leur entreprise de nouvelles thématiques de formation. Parmi celles-ci une forte proportion, 39%, visent la prévention des risques psychosociaux et le développement personnel. Autre thématique qui monte en puissance, l'analyse des besoins clients et la valorisation de son offre de service.

☛ Tendance pour des formations comportementales et relationnelles en direction des managers ou du personnel afin de créer un lien de confiance en interne ou vers l'extérieur (client). *"(...) aujourd'hui ce qui peut faire la différence entre deux personnes qui techniquement sont aussi bonnes, c'est sa capacité à entrer en contact et à donner confiance (...) auprès des clients et c'est ce qui peut également fidéliser les collaborateurs".*
"Je fuis les organismes qui viennent avec leur boîte à outils (...), c'est insuffisant car il faut déstabiliser et se remettre en question pour vraiment s'approprier les formations".

UNE DURÉE DE FORMATION MAJORITAIREMENT COURTE

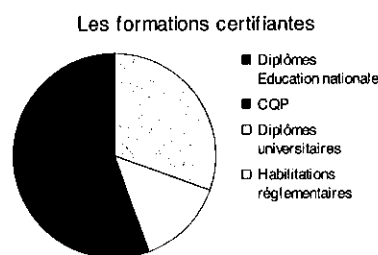
Les deux tiers des répondants (65%) mettent en place prioritairement des formations de 21 heures et moins. Moins d'une entreprise sur cinq (19 %) financent des formations de plus de 81 heures. Ces chiffres confirment une tendance lourde de ces dernières années.

LES ACTIONS DE FORMATION SE DÉROULENT PRINCIPALEMENT SUR LE TEMPS DE TRAVAIL

En effet, en moyenne pour les répondants 92% des actions de formation se dérouleront en 2013 sur le temps de travail et seulement 8% hors temps de travail.

LES ENTREPRISES ACHÈTENT DES FORMATIONS CERTIFIANTES.

En 2013, 62% des entreprises répondantes ont fait le choix du certifiant. Elles consacreront en moyenne 15% de leur budget à ce type de formation. En priorité, le choix se portera sur les certificats de qualification professionnels (38%), suivi par les habilitations techniques obligatoires (27%). Les diplômes de l'Education nationale occuperont 17% des formations certifiantes et les diplômes universitaires 18% du total certifiant.



STANDARD ET "SUR MESURE" AU COUDE A COUDE.

48% du budget formation, en moyenne, est destiné à l'achat de formations "sur mesure". Cette tendance confirme la volonté des acheteurs d'optimiser leurs investissements formation par le choix de programmes parfaitement adaptés à leur contexte.

☛ Les responsables de formation interrogés sont unanimes pour dire que ce qui fait la différence, c'est de contextualiser la formation par rapport à ce qui se passe vraiment dans l'entreprise. Ils ne veulent pas économiser 100 euros si c'est pour "avoir une formation qui est passée à côté parce que les cas pratiques sont à côté".

"Nos formations sont 100 % personnalisées à partir d'un questionnaire établi par le prestataire au moment de la mise en place de la formation et, à partir des réponses obtenues, il adapte son programme à notre société."

FORTE PRÉDOMINANCE DE FORMATIONS EN PRESENCIEL.

Pour les entreprises répondantes c'est en moyenne 88% de leur formations qui se déroulent en présentiel, 5% se déroulent à distance et 7% proposent aux stagiaires des modalités mixtes.

MAIS UNE VOLONTÉ DE FAIRE EVOLUER LES CHOIX PEDAGOGIQUES.

Les entreprises qui souhaitent diversifier leur choix de formation privilégient les formations actions pour plus de la moitié d'entre elles (56%). Le choix de l'e-learning intéresse 39% d'entre elles, bien qu'elles ne le mettent pas actuellement en œuvre. Les méthodes ludiques (team building, business game, serious game...) remportent 28% des suffrages.

☛ Les formations à distance via le web représentent une opportunité d'adaptation à certaines contraintes, une économie potentielle. Pourtant les entreprises peinent à les mettre en place. Les difficultés relatées : trouver une salle avec un ordinateur connecté au bon moment ; obtenir une bonne qualité de son ; garder une bonne concentration. *"Ce jour-là, il y avait beaucoup de participants et la personne n'entendait pas ce qui se disait, elle n'a pas été très attentive"* ; *"Nous avons fait le calcul et potentiellement nous pouvons faire un gain d'un million d'euros par an"*.

Relation avec les prestataires de formation en 2013

FIDÉLISATION DES PRESTATAIRES EN 2013.

Seulement 14 % des répondants envisagent en 2013, un renouvellement de leurs prestataires.

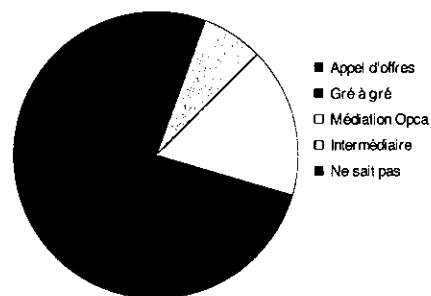
LA CONSULTATION DE GRÉ A GRÉ PRIVILÉGIÉE.

En effet, les entreprises pour 68% de leurs achats ne passeront pas par une procédure d'appel d'offres, en 2013.

Seulement 24% des achats de formation se feront par la médiation d'un OPCA. Ce chiffre s'explique par le fait que les entreprises répondantes sont majoritairement (39%) des entreprises de 1000 salariés et plus. Seulement 10% des achats se feront via un intermédiaire (courtier, centrale d'achat, discounter...).

Les entreprises interrogées consultent en majorité de gré à gré. Seule 1 entreprise sur les 8 interrogées explique mettre en place une procédure d'appel d'offres pour choisir ses prestataires, mais en fait, elle pré-sélectionne 4 prestataires qui seuls peuvent répondre à l'appel d'offres. Le choix d'un organisme de formation reste perçu comme subjectif : *"la qualité de l'échange"* ; *la philosophie de l'entreprise* ; *"je demande que ce soit le formateur lui-même qui vienne nous présenter son offre"*.

Les stratégies d'achat formation



LA DÉTENTION D'UN LABEL QUALITÉ MONTE EN PUISSANCE.

Si 62% des entreprises interrogées ne voient pas d'avantages à choisir un organisme de formation détenant ce type de label, elles sont 38% à considérer que le label qualité a un impact sur leur décision d'achat. Cette tendance est représentative de la volonté de rationalisation des achats de formation qui se développe dans les entreprises. Le label qualité est alors synonyme de sécurisation de l'achat, de reconnaissance du professionnalisme, d'expertise, de sérieux, de performance et d'une prise en compte globale de la formation.

LE PRIX N'EST PLUS LE SEUL CRITÈRE DE CHOIX D'UN PRESTATAIRE

Les entreprises interrogées diversifient leurs critères de choix, qui sont prioritairement :

- un programme et des contenus adaptés aux besoins (66%),
- le prix (58%),
- les méthodes pédagogiques (42%),
- les qualifications et compétences des formateurs (36%)

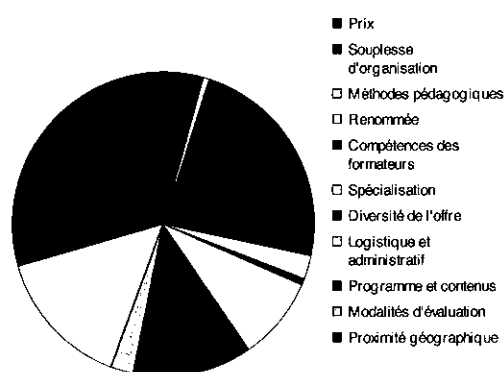
Ceci confirme la montée en puissance des mises en concurrence et la nécessité pour les organismes de formation d'apporter une réponse experte, tant sur le contenu de la formation que sur les méthodes pédagogiques employées et le profil des intervenants.

☛ Le responsable formation se doit d'innover et d'être en veille sur les nouvelles techniques de formation, ce qui ne signifie pas qu'ils vont changer les prestataires "quand les formations tournent bien".

Les entreprises semblent chercher à diversifier les types de supports pour mieux s'approprier le contenu de la formation et les méthodes "*Nous organisons des jeux du type Monopoly sur le handicap, les gens jouent en réseau*"; "*Nous avons développé des bandes dessinées*"; "*Nous avons mis en place un serious game mais c'est un peu cher pour ce que c'est ; l'important est de multiplier les supports*".

☛ S'il est relativement facile de trouver des spécialistes pour expliquer une technique au niveau basique et même au niveau perfectionnement, il est très difficile, voire impossible, de trouver des experts. Les entreprises font donc appel à des experts au sein de leur propre structure. "*Nous organisons toutes nos formations techniques en interne sans faire intervenir de prestataires extérieurs parce que ça n'existe pas sur le marché, c'est normal car c'est notre cœur de métier*"; "*Nous demandons à nos spécialistes d'animer des formations en interne car nous ne les trouvons pas à l'extérieur : les plus experts expliquent aux plus jeunes*".

Les critères de sélection d'un prestataire



LES ENTREPRISES NÉGOCIENT AVANT DE PASSER COMMANDE.

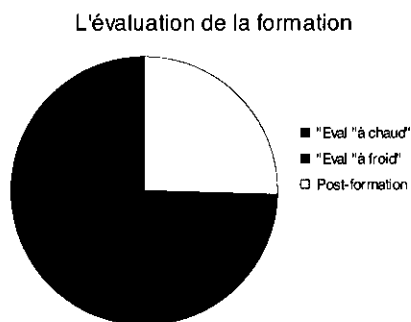
Seulement 19% des entreprises ne négocient pas du tout avec les organismes de formation. Pour les 81% restants c'est de loin le prix qui fait l'objet de la négociation avec le prestataire (64% des clauses de négociation).

☎ Les formations sont perçues comme onéreuses : libérer les participants, les déplacer, les loger éventuellement, payer les formateurs, louer une salle le cas échéant. Mais pourtant *"l'important est d'avoir l'assurance d'une formation bien faite et qui soit utile aux participants"*.

L'ÉVALUATION EST DE PLUS EN PLUS DEMANDÉE.

Si l'évaluation à chaud est de plus en plus utilisée par les acheteurs pour choisir leurs prestataires (85%), les autres types d'évaluation gagnent également du terrain. Prise en compte de l'évaluation à froid (dans les trois semaines suivant la formation) pour 41% des répondants, et de l'évaluation en situation de travail (dans les 6 mois) pour 43% d'entre eux.

☎ L'évaluation des formations et de leur rentabilité est un sujet important qui n'a pas trouvé de réponse satisfaisante à ce jour. *"Nous avons des évaluations à chaud et si nous n'avons pas de retour négatif des managers, c'est que la formation s'est a priori bien passée." ; "Le calcul du retour sur investissement (...) est un vrai sujet mais nous n'avons pas de réponse et aimerions savoir ce que les autres sociétés mettent en place."*



LES SALARIÉS PEUVENT CHOISIR LEUR FORMATION.

52% des répondants affirment laisser leurs salariés décider eux même du choix de leur organisme de formation.



Centre Inffo

**Enquête réalisée par
Centre Inffo**

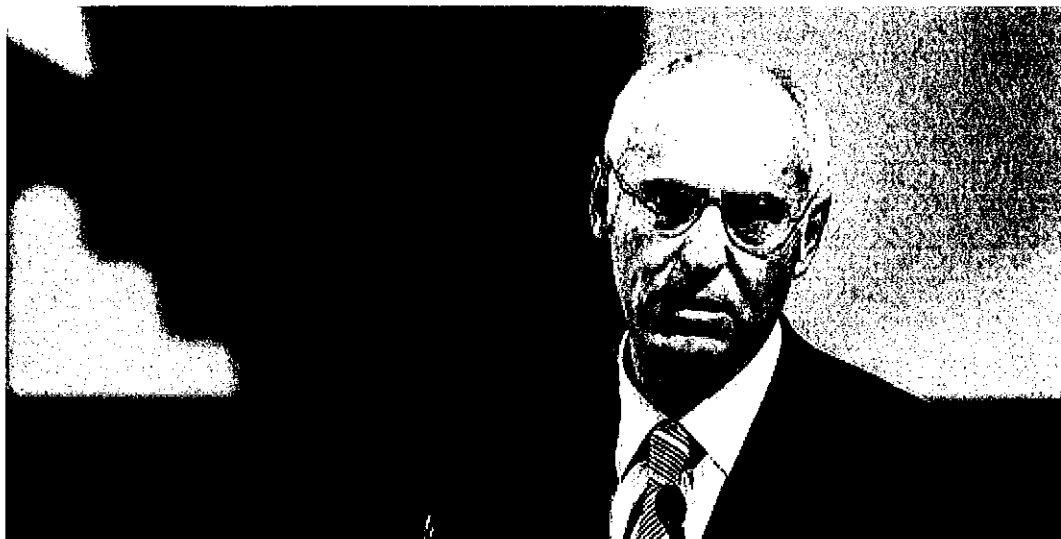
Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente
4, avenue du Stade de France
93218 Saint-Denis-La Plaine cedex

Tél. : 01 55 93 91 91 – Fax : 01 55 93 17 25
Courriel : contact@centre-inffo.fr
www.centre-inffo.fr

Formation professionnelle: les publics en difficulté sacrifiés au marché

LE MONDE ECONOMIE | 11.03.2013 à 10h16 • Mis à jour le 11.03.2013 à 16h37 |

Par Joël Henri et Michel Chauvière



Thierry Repentin, ministre des affaires européennes. | AFP/JEAN-PIERRE MULLER

L'organisation, le financement et la mise en oeuvre de la formation professionnelle des publics en difficulté sont en passe de relever exclusivement du marché et de la concurrence. Feutré et peu visible, ce pas de plus dans le libéralisme économique aura des conséquences notables.

En adoptant le modèle européen des "services d'intérêt économique général" (SIEG) pour les organismes de formation continue, quand ils avaient la compétence juridique et la possibilité politique de procéder autrement, l'Etat et de nombreuses régions françaises vont accentuer la déréglementation de la formation professionnelle des publics en difficulté, notamment des chômeurs.

Ce choix inattendu de la part d'exécutifs de gauche sacrifie l'intérêt général et le service public à la marchandisation sous couvert de mise en conformité avec les textes européens sur les aides de l'Etat.

Selon Thierry Repentin, ministre délégué à la formation professionnelle, ce choix aurait pour but d'éviter les mécanismes de la concurrence. On peut en douter.

Le projet d'Acte 3 de la décentralisation, qui sera débattu en 2013, prévoit de

conférer au service régional chargé de la formation continue la qualité de SIEG, décision déjà prise par plusieurs régions poussées par des cabinets de conseil et des lobbies non désintéressés.

PRINCIPE RÉPUBLICAIN DE GRATUITÉ BAFOUÉ

Cette option ouvre plus grandes les portes de ce marché à tous types d'opérateurs, y compris ceux poursuivant des buts lucratifs, bafouant le principe républicain de gratuité de l'éducation et de la formation, initiale comme continue.

Cette interprétation économiciste n'est pourtant pas la seule possible. Des contradictions dans le droit européen permettent de classer les services de formation continue dans les services non économiques d'intérêt général (SNEIG), à l'instar de ce qui est réalisable pour les services sociaux d'intérêt général (SSIG).

Encore faudrait-il avoir le courage politique de mettre en oeuvre un tel changement en rupture avec la doxa libérale. On ne peut que déplorer cette méconnaissance juridique d'une alternative possible au tout-marché.

L'option retenue affaiblit les services publics et associatifs qui, labellisés comme des sociétés, devront se plier au jeu de la concurrence dans les marchés publics pour, s'ils en sortent gagnants, vendre leurs prestations comme n'importe quel produit.

Les plus faibles seront condamnés à disparaître ou à végéter dans des actions de sous-traitance qu'ils ne pourront exercer qu'en réduisant qualité et quantité de formateurs, au détriment des publics en formation.

EFFET D'AUBAINE

En vertu du droit communautaire, chaque Etat membre de l'Union européenne (UE) ou ses collectivités territoriales déterminent, organisent et financent les services d'intérêt général, ensemble qui englobe SIEG et SNEIG.

Classer les services de la formation professionnelle, comme les services sociaux, dans la catégorie des SNEIG permettrait de les exclure de la compétence européenne et de déjouer tout effet d'aubaine pour les opérateurs poursuivant des buts lucratifs.

Théoriquement, Bruxelles pourrait retoquer juridiquement cette initiative, mais le corpus communautaire est si ambigu que la Cour de justice de l'UE aurait du mal à condamner un Etat ayant eu cette lucidité. Alors, pourquoi pas la France ?

Joël Henri et Michel Chauvière

Joël Henry et Michel Chauvière

Joël Henry et Michel Chauvière sont les auteurs de "Quel statut pour les services sociaux dans l'Union européenne ? Arguments pour des

services sociaux non économiques d'intérêt général", Revue de droit
sanitaire et social, n° 6, Dalloz, 2011.

Domaine : **Formation professionnelle**
Rubriquage : **Marché de la formation - Commande publique**

Comment optimiser au mieux l'achat public de formation et d'insertion professionnelle? Échos d'un colloque de la Fédération de la formation professionnelle

La technique de l'accord-cadre, un des outils mis à la disposition des acheteurs publics par le Code des marchés publics, pourrait être la solution aux multiples interrogations de ces acheteurs (en particulier les conseils régionaux), en matière d'achat de formations et de prestations d'insertion. Benoît Dingremont, de la direction des affaires juridiques du Minefe, précise, à l'occasion d'un colloque organisé par la FFP au Sénat le 13 novembre 2007 sur le thème: "Quel achat public pour la formation et l'insertion professionnelle?", que cet instrument "permet une mise en concurrence rapide et souple". Les procédures les plus lourdes sont, en effet, concentrées dans l'accord-cadre qui définit les termes du contrat entre les pouvoirs adjudicateurs (État, collectivités territoriales, établissements publics...) et les acteurs économiques. Les marchés subséquents sont ensuite passés selon les règles de mise en concurrence prévues par le code des marchés, sur la base des critères de l'accord-cadre.

L'achat public de prestations de formation et d'insertion s'effectue actuellement "en l'absence de sécurité juridique", soulignent Jean-Paul Denanot, président du Conseil régional du Limousin et président de la commission "formation et apprentissage" de l'ARF, et Frédéric Leprêtre, directeur de la formation professionnelle du Conseil régional de Picardie. Actuellement, les régions ont à leur disposition une panoplie de mesures génératrices de "beaucoup d'incertitudes juridiques": le système de la subvention, la régie directe, la mise en concurrence par appels d'offres, la délégation de service public et les aides individuelles (les chèques formation par exemple). Certaines régions font le choix de créer des services publics régionaux de la formation professionnelle. "L'ARF a fait faire une étude sur cette question du marché. Conclusion: personne ne sait ce que nous pouvons faire", remarque Jean-Paul Denanot.

Le conseil régional de Picardie a déjà fait les frais de cette insécurité juridique. Il avait mis en place jusqu'en 2003 une procédure spécifique de sélection des actions de formation professionnelle qualifiantes et pré-qualifiantes, dénommée "procédure de labellisation". Celle-ci a été dénoncée par un organisme de formation privé qui a saisi le Conseil de la concurrence. Par une décision du 31 juillet 2007, le Conseil de la concurrence s'est déclaré non compétent "pour connaître de la légalité des décisions prises par la région Picardie dans le cadre de l'organisation du service public de la formation professionnelle au moyen de ses prérogatives de puissance publique" (www.conseil-concurrence.fr/user/avis.php?avis=07d27). En 2004, la région a abandonné cette procédure de labellisation pour recourir à la procédure de passation de marchés publics en application de l'article 30 du Code des marchés publics. La Picardie continue de travailler sur la notion de service public de formation professionnelle selon trois axes: "la continuité du service public, le libre accès et la notion de contrôle et d'évaluation", précise Frédéric Leprêtre.

AFPA

Le transfert aux régions des crédits de l'État affectés à l'afpa pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi met sous les feux de l'actualité cette question de la nature de l'achat public de formation professionnelle: "Presque toutes les régions ont anticipé le transfert de la

commande publique nationale de l'Afpa. Il me paraît nécessaire qu'elles puissent s'appuyer sur un outil dont elles ont la jouissance", souligne le président du Conseil régional du Limousin. C'est pourquoi l'ARF demande un moratoire de deux ans au terme de la période transitoire au cours de laquelle s'effectue le transfert progressif aux régions des crédits de l'État affectés au programme de formation de l'Afpa, qui doit s'achever le 31 décembre 2008 (L'AEF n°86607).

Cette clarification juridique concerne également "les établissements de l'Éducation nationale, les universités, le Cnam, les CCI et les établissements du ministère de l'Agriculture". Jean-Paul Denanot ne souhaite "pas opposer entre eux tous ces établissements, y compris les organismes de formation privés. (...) Chacun a sa spécificité et son rôle à jouer", dit-il.

ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Le champ de la formation professionnelle et de l'insertion est constitué en majorité d'activités économiques. Les acheteurs publics ne peuvent donc pas se dispenser de respecter le droit de la concurrence. "La priorité consiste à bâtir des cahiers des charges qui puissent répondre aux enjeux", précise Benoît Dingremont. Mais "il est vrai que la réponse 'juste à temps' n'est pas toujours compatible avec une programmation en amont", d'où, selon lui, l'intérêt de la technique de l'accord-cadre. Cet instrument pourrait convenir à des "parcours de formation de plus en plus individualisés".

"La région Picardie recourt à 80% à la procédure des marchés publics, car le Code des marchés publics est plus sûr, mais il n'est pas toujours satisfaisant en termes de réactivité. Une partie de l'offre se fait en effet sur proposition des territoires, dans ce cas, nous privilégions le plus souvent la subvention pour des cofinancements", indique Frédéric Leprêtre. La région Picardie subventionne également les missions locales et les maisons de l'emploi et de la formation. Elle accorde en outre des aides individuelles sous la forme de chèques formation. Ce "panel" d'instruments est salué par le représentant du Minefe: "On entendait plutôt ces derniers temps une opposition forte entre la subvention et le marché public. La Picardie s'est saisie de cette question sans vision idéologique."

Pour Philippe Scelin, vice-président de la FFP, "on a enfin dépassé l'étape de diabolisation du Code des marchés publics. Celui-ci est désormais utilisé en majorité par les acheteurs publics. L'article 30 [qui instaure une procédure adaptée pour les marchés de services] et le mécanisme des accords-cadres permettent de gommer les imperfections du code. De plus, la subvention reste accessible, même si elle est aujourd'hui marginale". Selon lui, la délégation de service public "n'est pas, à droits constants, l'outil le mieux adapté à notre secteur".

PROPOSITIONS DE LA FFP

La FFP formule trois propositions pour assouplir encore la relation entre prestataires de formation et acheteurs publics: "Supprimer l'heure/stagiaire comme unité d'oeuvre, inscrire les actions de formation dans un champ pluriannuel et s'emparer de l'espace de dialogue entre l'acheteur et le prestataire pour être en capacité de professionnaliser l'acte d'achat." Par ailleurs, la FFP se déclare "favorable" aux services publics régionaux de la formation professionnelle, "si nous pouvons y faire entendre notre voix, dans un objectif de co-responsabilité et de co-construction", souligne Philippe Scelin. "Ces services publics sont à stabiliser dès lors que nous sommes dans une logique de professionnalisation de l'acte d'achat."

À propos de la notion de "parcours", le vice-président de la FFP insiste sur "l'importance du décloisonnement des trois champs: formation initiale (notamment l'apprentissage), formation continue et orientation tout au long de la vie". "Nos organismes travaillent déjà souvent sur ces

trois champs et offrent parfois 'un bouquet de services' avec l'accompagnement en plus." Selon lui, ces questions devront être abordées dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle annoncée par le gouvernement en 2008. Le débat sur l'achat public devrait prendre une nouvelle dimension avec la création du compte individuel de formation. En effet, "les individus vont-ils être soumis aux règles du marché?" s'interroge Philippe Scelin.

"OPTIMISER AU MIEUX L'ACHAT PUBLIC"

De son côté, Jean Wemaëre, président de la FFP, insiste sur "la nécessité d'optimiser au mieux l'achat public" qui représente, dans la dépense globale de formation, 8 milliards d'euros. "On ne pourra pas évacuer la question des SSIG (services sociaux d'intérêt général). Il appartient à la gouvernance européenne d'en délimiter le champ."

Joël Hasse-Ferreira, membre du Parlement européen et rapporteur sur les SSIG, confirme que les États membres "ont besoin d'un concept de SSIG sans ambiguïté". Actuellement, cette notion répond à des définitions très différentes d'un État à l'autre. Pierre Courbebaisse, autre vice-président de la FFP, redoute "une évolution de la notion de service public au niveau européen vers une logique 'attrape-tout'". José Manuel Durão Barroso, président de la Commission européenne, devait présenter cette semaine "un texte sur les marchés publics comportant une annexe sur les SSIG", précise Joël Hasse-Ferreira. "Nous nous attendons à une communication stratégique comportant une hiérarchisation des SSIG."

Plusieurs raisons militent en faveur de la généralisation du Code des marchés publics, remarque Jean Wemaëre: "Il oblige les commanditaires à bien formaliser leurs besoins et pousse les opérateurs à rendre leurs coûts transparents. De plus, le Code des marchés publics encourage la dynamique de l'évaluation et permet au commanditaire comme à l'opérateur de se remettre en question".

Contact: FFP, Hélène Wagnier, 01 40 19 92 55, media1er@media1er.fr