



Inspection générale
des affaires sociales
RM2012-080P

Evaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux

RAPPORT

Établi par

Bernard KRYNEN

Hervé LEOST

Monique MOUSSEAU

David SOUBRIE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Synthèse

- [1] Le présent rapport, établi sur le fondement d'une mission inscrite au programme d'activité de l'IGAS, traite, conformément à la lettre de cadrage élaborée en concertation avec l'ARF, du rôle joué par les Conseils régionaux dans le pilotage de la formation professionnelle et des relations qu'ils entretiennent avec leurs différents partenaires (Etat, partenaires sociaux et Pôle emploi). Ses conclusions s'appuient notamment sur les déplacements effectués par la mission au premier semestre 2012 dans sept régions¹ qui chacun ont donné lieu à un rapport de site.
- [2] La formation professionnelle comprend trois grands volets : la formation professionnelle initiale (sous statut scolaire ou hors statut scolaire), la formation des demandeurs d'emploi et des salariés. Les Régions sont parties prenantes de ces trois volets, mais de façon fortement différenciée. Compte tenu de l'ampleur du champ à traiter et conformément à sa lettre de cadrage, la mission a centré la majeure partie de ses investigations sur la formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi et des salariés. La formation initiale, et en particulier l'apprentissage, ont été analysés uniquement du point de vue du pilotage global et en particulier de l'élaboration des Contrats de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles (CPRDFP) au cours de l'année écoulée qui a fait bonne place à ce volet de la formation professionnelle.
- [3] La loi du 13 août 2004 précise en effet que la Région « définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ». Les Régions n'assurent donc de véritable leadership financier qu'en matière de formation des demandeurs d'emploi où elles occupent la première place. Mais globalement, les entreprises et les organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, du fait de leurs compétences en matière de formation des salariés, restent les premiers financeurs de formation professionnelle continue devant l'Etat, les Conseils régionaux n'intervenant qu'en troisième position.
- [4] **Ainsi se trouve positionnée la problématique de la mission : comment les Régions contribuent-elles au pilotage nécessairement partenarial, du fait de cette multiplicité d'acteurs et de compétences, des politiques de formation ?**
- [5] La mission s'est employée à examiner cette situation, dans les sept régions visitées, en rencontrant les responsables politiques du domaine et leurs services dans les Conseils régionaux, ainsi que l'essentiel de leurs partenaires publics et privés. Son objectif n'était pas de proposer des changements dans le mode actuel de répartition des compétences mais d'analyser le pilotage dans le cadre qui existe actuellement.
- 1. Les choix d'organisation interne des Conseils régionaux cherchent à mettre en cohérence les différentes compétences qui leur sont attribuées**
- [6] Tous les Conseils régionaux affirment l'importance du lien entre leur compétence en matière de développement économique et leur rôle en matière de formation professionnelle. Certains vont jusqu'à matérialiser le lien entre ces deux thématiques dans une même direction ou sous l'autorité d'un même vice-président. D'autres privilégient plutôt une vision intégrée des questions de formation (continue/initiale), sans que ces deux types d'approches soient exclusives l'une de l'autre.
- [7] Les Conseils régionaux s'efforcent par ailleurs d'assurer une présence « animatrice » au niveau des territoires. Ainsi l'organisation territoriale de six Régions sur sept est-elle basée sur des chargés de mission implantés dans les territoires, responsables notamment de l'analyse des besoins et des relations avec les partenaires locaux.

¹ Les régions visitées sont : Alsace, Basse-Normandie, Bourgogne, Franche-Comté, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2. Les partenariats noués par les Conseils régionaux avec l'Etat, Pôle emploi et les partenaires sociaux sont denses mais plus ou moins formalisés

- [8] **L'articulation entre l'Etat (rectorats) et les Conseils régionaux sur les modalités d'évolution de l'offre de formation professionnelle initiale** constitue une thématique sensible, notamment dans un contexte de réduction des postes d'enseignants dans les lycées professionnels. Sur ce point, les relations semblent plus apaisées avec les Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) qu'avec les rectorats. Les consultations techniques réciproques existent néanmoins mais elles restent peu formalisées. Dans ce contexte tendu, les CPRDFP se rejoignent sur l'objectif de cohérence des voies de formation mais, bien que de plus en plus souvent l'optimisation des places offertes soit recherchée grâce à la mixité des publics, tous ne sont pas aussi précis sur les moyens d'améliorer l'articulation entre Région et rectorat. Les projets consistant à prévoir une note de cadrage annuelle conjointe au rectorat et au Conseil régional sur l'évolution de l'offre de formation (Bourgogne) ou encore des réunions conjointes entre le Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CCREFP) et Conseil académique de l'Éducation nationale (CAEN) en PACA paraissent particulièrement intéressants à la mission.
- [9] La mission relève le jugement positif porté par les Conseils régionaux sur les **modalités opérationnelles d'articulation avec Pôle emploi**, déjà formalisées ou en cours de formalisation dans le cadre de conventions. Dans l'ensemble, la concertation sur la programmation et la coordination des interventions entre les Régions et Pôle emploi permettent d'éviter les doublons dans les achats. Sur ce point, les achats conjoints dans le cadre d'un groupement de commande, observés en Bourgogne et en cours d'expérimentation dans le Limousin, ont convaincu la mission, sous réserve de maintenir pour chacun des deux acteurs la possibilité d'acheter une partie de leurs formations selon leurs propres modalités. La mission confirme donc l'intérêt d'une généralisation des pratiques d'achats conjoints déjà souligné par l'IGAS dans un précédent rapport².
- [10] S'agissant des **relations entre Régions et partenaires sociaux**, les différentes COPIRE (commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi) jouent un rôle plus ou moins opérationnel en fonction des régions, comme l'atteste la place variable qui leur a été accordée lors de la négociation des CPRDFP. Le niveau interprofessionnel s'est toutefois affirmé avec la mise en place des différents accords de formation conclus au moment de la crise avec l'Etat et les partenaires sociaux.
- [11] Unanimes sur l'objectif de l'intégration des politiques sectorielles dans les politiques de formation, les Conseils régionaux ont adopté des stratégies différentes pour atteindre cet objectif : quatre Régions ont fait le choix d'accords avec les branches (contrats d'objectifs territoriaux COT ou instruments similaires) ; deux autres (PACA et Limousin) s'orientent vers une approche privilégiant les conventions avec les OPCA. La Région Nord-Pas-de-Calais constitue une spécificité car elle ne dispose d'aucun COT mais a lancé, avec l'Etat, des contrats d'objectifs sectoriels (COS) impliquant à la fois des branches et des OPCA. De fait, le recours à des stratégies mixtes de contractualisation impliquant à la fois les branches, qui seules disposent de la légitimité politique, et les OPCA qui apportent leur expertise technique et leurs moyens financiers, paraît la voie la plus pragmatique.

3. La signature des CPRDFP et la réactivation des CCREFP permettent de progresser vers la mise en cohérence des politiques de formation au niveau régional

- [12] Dans plusieurs régions, l'instance naturelle de concertation que constitue le **CCREFP** a rencontré des difficultés pour jouer son rôle au cours des années 2000. Dans le cadre des négociations des CPRDFP, tous les CCREFP ont néanmoins été en mesure de jouer le rôle de préparation qui leur avait été assigné par la loi. Les travaux ont par ailleurs abouti dans plusieurs régions à de nouvelles démarches de redynamisation de ces instances dont il est trop tôt pour tirer un premier bilan.

² « Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi » de Virginie CAYRE, Monique MOUSSEAU et Jacques-Bertrand de REBOUL, IGAS, 2011.

- [13] **L'objectif de mise en cohérence des politiques régionales est conféré par la loi au CPRDFP** qui a succédé au plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDF), uniquement adopté par le Conseil régional. Le CPRDFP constitue une nouvelle approche contractuelle, puisqu'il doit, comme le précisent les textes, être élaboré par la Région, dans le cadre du CCREFP.
- [14] Le caractère récent des CPRDFP ne permet pas à la mission d'en proposer une évaluation, mais plusieurs éléments de bilan peuvent être établis :
- S'agissant de la **construction des contrats**, la totalité des partenaires du Conseil régional (services de l'Etat comme partenaires sociaux) ont exprimé leur satisfaction quant aux modalités de concertation mises en place par les Régions. Si les partenaires sociaux de certaines régions ont fait part de leur déception par rapport aux résultats finaux, les services de l'Etat ont par contre eu le sentiment que leur point de vue avait été pris en compte. Les DIRECCTE ont par exemple joué un rôle moteur dans de nombreuses régions pour la prise en compte de certaines priorités dans le contrat : intégration de la dimension interprofessionnelle ou encore des objectifs quantitatifs du COM apprentissage.
 - S'agissant du **contenu des contrats**, il est apparu consensuel dans les régions visitées, en partie grâce à la méthode d'élaboration partenariale choisie, en partie également en raison du fait que les contrats constituent une mise en cohérence des instruments qui existent déjà sans, le plus souvent, en créer de nouveaux.
 - S'agissant de la **mise en œuvre des contrats**, aucune des régions visitées par la mission n'avait commencé la négociation des conventions annuelles d'application des CPRDFP prévues par les textes. La majorité des CPRDFP renvoie néanmoins à des accords bilatéraux ou multilatéraux qui devront être conclus pour une mise en œuvre opérationnelle des principales orientations définies dans les contrats. Le pilotage envisagé pourrait se heurter à des problèmes de moyens, notamment pour les partenaires sociaux. Tous les CPRDFP prévoient également des modalités de suivi et d'évaluation mais elles sont définies de manière plus ou moins précise en fonction des régions. La fixation d'indicateurs, fréquente dans les contrats signés, ne constitue pas à elle seule une méthode d'évaluation.
- [15] La question reste donc ouverte encore aujourd'hui de savoir si les CPRDFP, qui ont à l'évidence dynamisé les partenariats et la volonté de travailler ensemble, seront dans la durée de véritables instruments de mise en cohérence des politiques régionales auxquels chaque partenaire fera référence dans son action propre. Il est cependant déjà possible de souligner que les travaux de préparation / diagnostic, souvent de qualité, ont permis à l'ensemble des acteurs de la formation de partager une vision commune des besoins de la région et de se reconnaître dans des priorités globales, énoncées et dont l'atteinte devra être évaluée. Ce résultat a aussi été rendu possible en raison de la longue tradition de conventionnement entre acteurs (Régions, rectorats, DIRECCTE, Pôle emploi, branches, OPCA), antérieure aux CPRDFP. Dans la plupart des régions, les CPRDFP, sans bouleverser ces différents instruments conventionnels qui leur préexistaient, ont néanmoins permis de les conforter dans un cadre d'analyses communes et autour d'objectifs partagés.

4. La plupart des Régions sont engagées dans la mise en place de services publics régionaux de formation professionnelle mais ce terme recouvre des réalités diverses

- [16] Toutes les Régions, sauf l'Alsace, sont engagées à des degrés divers dans la mise en place d'un service public régional de la formation professionnelle (SPRF). Les considérations qui ont prévalu ou prévalent à cette approche sont de plusieurs ordres : d'ordre politique tout d'abord avec un refus de considérer la formation professionnelle comme une « marchandise » ordinaire. Mais des considérations de principe ont également joué : objectifs d'égalité pour les bénéficiaires, de continuité et régularité de la prestation, d'adaptabilité de l'offre de formation. D'autres considérations plus techniques sont également avancées, telles que la sécurisation des organismes de formation et leur professionnalisation au travers de durées plus longues que celles des marchés, la possibilité de construire des « parcours de formation » individualisés et complets, la fixation aux dits organismes d'objectifs de résultats plus précis ...
- [17] Cependant, la traduction du principe de SPRF dans les modalités d'achat de formations recouvre des modalités très diverses selon les régions, aussi bien concernant la forme juridique (délégation de service public, mandatement avec octroi de droits spéciaux) que le périmètre « hors marché » (uniquement les premières qualifications ou un champ plus large). **Les Régions en sont à des stades plus ou moins avancés dans la détermination de ces paramètres.** Seule la Région Bourgogne a concrétisé ce projet par la mise en œuvre d'un service d'intérêt économique général pour des plates-formes d'accès à la qualification chargées d'accompagner les personnes éloignées de la formation vers des actions de qualification. La Franche Comté le fera au 1^{er} juillet 2012.
- [18] A l'heure actuelle, **le mode de passation de la commande par marchés publics s'est largement substitué au subventionnement.** A l'exception de l'Alsace, les Conseils régionaux limitent désormais le plus souvent leurs subventions à des actions particulières en marge de la formation, comme par exemple les subventions à l'AFPA pour la mise en œuvre de prestations de logement et de restauration, ou à des actions de formation spécifiques conduites par d'autres acteurs (conventions avec les OPCA ou avec les FONGECIF).
- [19] Les critères de sélection des offres privilégient les critères qualitatifs, parfois très détaillés, avec un critère prix très modéré, de 10 à 20 %, ce qui permet de sélectionner des offres de qualité, sans que le poids du prix ne conduise à choisir le « moins disant ». Les mécanismes d'allotissement sont souples en fonction des programmes et des objectifs que se fixe le Conseil régional, avec notamment dans la plupart des cas, un allotissement fin au niveau territorial et au niveau des formations, favorisant la préservation d'un tissu diversifié d'organismes de formation au niveau régional.

5. L'action des Régions sur la formation des salariés en activité, reconnue et appréciée, relève plus d'une logique d'effet de levier et d'accompagnement que du « pilotage »

- [20] La compétence des Conseils régionaux en matière de formation des salariés, bien qu'incontestable juridiquement au titre de leurs missions de développement économique, relève néanmoins en premier lieu des partenaires sociaux et des entreprises. Malgré l'absence de données statistiques parfaitement fiables, la mission relève que les interventions financières des Conseils régionaux restent modestes au regard des montants globaux investis dans ce domaine, y compris par l'Etat au titre du maintien de l'employabilité, mais également que les pratiques varient fortement d'une Région à l'autre.
- [21] La mission a toutefois identifié **un socle commun d'intervention** qui se retrouve dans la quasi-totalité des régions : cofinancement de CIF, ciblage de mesures en faveur des salariés peu qualifiés des PME. D'autres pratiques apparaissent plus spécifiques aux contextes locaux : actions en faveur des contrats de professionnalisation, au profit de secteurs en reconversion, pour les salariés en insertion. Les conventions bilatérales avec les OPCA sont extrêmement répandues, notamment avec les deux OPCA interprofessionnels. La plupart des Conseils régionaux ont également maintenu, sous des appellations diverses, et en complémentarité avec les Engagements de Développement de l'Emploi et des Compétences portés par les DIRECCTE, des outils de contractualisation avec les branches.

- [22] **La crise de 2008 a constitué un tournant** avec, dans toutes les régions visitées, la mise en place de protocoles d'actions anticrise (reposant sur la logique « former plutôt que chômer »), à l'initiative conjointe de l'Etat et des Conseils régionaux mais impliquant systématiquement les partenaires sociaux et leurs outils que constituent les OPCA. Ces plans ont contribué partout à améliorer l'articulation entre les différents financeurs, partenaires sociaux mais également Etat.
- [23] **Se pose désormais la question d'une institutionnalisation de ces partenariats**, au-delà de la crise, avec le risque sous-jacent que cette formalisation aboutisse à perdre une partie de la réactivité dont les acteurs ont su faire preuve au moment de la crise. Une réflexion est actuellement en cours sur la mise en place de fonds régionaux qui associeraient les financements des différents acteurs. En région PACA, le Conseil régional a voté en octobre 2011 la création d'un « fonds régional de continuité professionnelle » ayant vocation à mutualiser les moyens d'intervention de l'Etat, de la Région, de Pôle emploi et des partenaires sociaux, notamment pour financer la formation d'actifs non couverts par les dispositifs de droit commun. Par rapport à l'approche initiale, le Conseil régional a toutefois dû prendre en compte les difficultés juridiques que poserait un abondement direct du fonds par les partenaires sociaux / OPCA. Il a donc été décidé de lancer une assistance à maîtrise d'ouvrage pour définir plus précisément l'organisation du futur fonds et déterminer les modalités de financement des différents acteurs.
- [24] La mission relève par ailleurs que l'impact des interventions des Conseils régionaux porte au-delà de leurs contributions financières finalement modestes. Les partenaires sociaux et OPCA se réjouissent de la reconnaissance de leurs actions qui permet en outre d'intégrer leur stratégie dans une politique plus globale couplant les questions de formation avec les thématiques de développement économique. Avec l'Etat, les Conseils régionaux jouent ainsi un rôle politique essentiel pour favoriser la coordination des différents acteurs.

6. L'analyse des stratégies des Régions vis-à-vis de l'offre de formation laisse apparaître des marges de progrès importantes notamment sur le suivi des organismes et l'évaluation de l'impact des politiques

- [25] Les stratégies mises en œuvre par les Conseils régionaux vis-à-vis des organismes de formation sont plus ou moins affichées selon les régions. La mission relève le choix clair de l'ensemble des Conseils régionaux d'accompagner l'AFPA dans son passage à un financement par des marchés publics. En dehors de cet organisme très spécifique, seule la Région PACA a affirmé de façon ferme son souhait de préserver les organismes de formation de son territoire mais cette préoccupation se retrouve ailleurs, notamment au travers de pratiques d'allotissement des marchés qui permettent à des opérateurs locaux de se positionner. Différents Conseils régionaux cherchent également à inciter les organismes de formation de leur territoire à se regrouper, la Région Bourgogne et la région Franche Comté étant allées plus loin en imposant de tels regroupements dans le cadre de leur SPRF. L'impact de ces différentes stratégies sur une éventuelle restructuration du tissu des organismes de formation ne peut pas être évalué précisément au vu des données disponibles.
- [26] **Un autre objectif stratégique commun aux Régions est d'améliorer la transparence de l'offre de formation.** A cet égard, s'agissant du développement d'une base de données nationale sur l'offre de formation, la mission souligne le hiatus qui persiste entre le projet national, déjà avancé, porté par Centre Inffo, et les projets régionaux. Une base de données nationales constituera un indéniable progrès, notamment pour favoriser les prescriptions interrégionales, d'autant qu'elle sera articulée avec l'application de prescription AUDE de Pôle emploi. Mais une telle base nationale implique nécessairement des relais dans les régions pour inciter les organismes de formation à actualiser régulièrement les données et pour s'assurer de la qualité des données. Or, ce rôle, qui devrait être dévolu aux CARIF OREF, est visiblement mal compris par les acteurs régionaux rencontrés par la mission. De fait, plusieurs bases régionales sont en cours de refonte sans tenir compte du projet national. A minima, la mission relève un déficit de concertation qu'il convient de régler dans les meilleurs délais.

[27] **Les Conseils régionaux ont mis en place différents outils pour suivre la qualité des organismes et des formations dispensées** : fixation d'indicateurs et d'objectifs dans le cadre des marchés, pratiques de labellisation volontaire d'organismes, contrôles sur pièces et sur place, actions de professionnalisation des acteurs. Mais rares sont les Régions qui conduisent de véritables évaluations de l'impact des formations suivies, passant par exemple par un suivi de cohortes. Il s'agit d'un axe de progression essentiel qui ne concerne d'ailleurs pas seulement les Conseils régionaux, mais l'ensemble des partenaires régionaux pour améliorer le pilotage et l'efficacité de la politique de formation.

[28] **Au terme de ses investigations, la mission formule un certain nombre de recommandations au plan national et en direction des Conseils régionaux mais également de leurs partenaires :**

1. Poursuivre les travaux conjoints entre les services de l'Etat (DARES, DGEFP...), le Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie (CNFPTLV) et les Conseils régionaux pour améliorer et harmoniser les données collectées (données financières et données physiques) sur la formation professionnelle initiale et continue en régions, mise en œuvre par les différents partenaires.
2. Préciser rapidement dans toutes les régions les modalités de suivi des actions conjointes prévues dans le cadre des CPRDFP (indicateurs financiers et physiques, méthode d'évaluation). Cette mission paraît devoir relever du CCREFP, y compris le cas échéant par la mise en place de groupes techniques élargis sur des thématiques particulières.
3. Conforter le rôle du CCREFP comme instrument partenarial de suivi des politiques de formation en régions en fusionnant cette instance avec le Conseil Régional de l'Emploi (CRE).
4. Mettre en œuvre la concertation sur la carte des formations initiales et sur la formation continue au sein du CCREFP identifié comme lieu de concertation sur la carte des formations initiales et d'articulation entre les différents acheteurs en matière de formation continue (sans préjudice du maintien des instances statutaires propres à chaque institution comme le CAEN au ministère de l'Education nationale et le CREA au ministère de l'Agriculture).
5. Clarifier l'articulation future entre la base de données nationale du Centre Inffo sur l'offre de formation et celles mises en place en régions en renforçant le dialogue entre acteurs nationaux et régionaux.
6. Renforcer l'articulation au niveau territorial des instances mises en place par la Région, l'Etat et Pôle emploi pour la détection des besoins en formation des entreprises et des territoires.
7. Développer la concertation entre les acheteurs de formation continue avec la mise en œuvre de groupements d'achats du Conseil régional avec Pôle emploi et l'AGEFIPH.
8. Organiser le partage d'informations suite à des contrôles d'organismes de formation travaillant avec différents financeurs.
9. Renforcer le partenariat en régions entre l'Etat, le Conseil régional, Pôle emploi et les OPCA sur l'évaluation des organismes de formation ainsi que sur le suivi du devenir des personnes formées, en harmonisant les modalités d'évaluation, en partageant les résultats des différents travaux voire en réalisant des enquêtes conjointes.
10. Définir au niveau régional entre les différents partenaires une politique de qualité demandée aux organismes de formation.
11. Renforcer au sein des Conseils régionaux les outils d'évaluation de leurs politiques publiques en faveur de la formation des demandeurs d'emploi mais également des salariés.

Sommaire

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
1. DONNEES GENERALES	11
1.1. <i>Les dépenses pour la formation professionnelle continue en régions</i>	11
1.1.1. Les dépenses au niveau régional tous financeurs confondus.....	11
1.1.2. Les dépenses des Conseils régionaux	13
1.1.3. L'évolution du nombre de bénéficiaires.....	18
1.2. <i>Des régions confrontées à des enjeux communs mais aussi à des problématiques spécifiques</i>	18
1.3. <i>Les différents types d'organisation interne retenue par les sept Conseils régionaux</i>	19
1.3.1. Deux grands types d'organisation interne se dégagent.....	19
1.3.2. L'organisation territoriale mise en place par les Conseils régionaux des sept régions est souvent proche, mais rarement articulée avec celle de leurs différents partenaires.....	21
2. LES CPRDFP, UN EXERCICE DE MISE EN COHERENCE DES STRATEGIES PORTEES PAR LES DIFFERENTS PARTENAIRES AU NIVEAU REGIONAL	22
2.1. <i>Les PRDF avaient déjà permis aux Conseils régionaux de consulter leurs partenaires sur leurs orientations stratégiques</i>	22
2.2. <i>Les partenaires régionaux ont été largement associés aux phases de diagnostic et d'élaboration des CPRDFP</i>	23
2.2.1. Le cadrage national de la préparation des CPRDFP.....	23
2.2.2. La préparation des CPRDFP au niveau régional	24
2.3. <i>Dans leur contenu, les CPRDFP abordent les mêmes questions mais y apportent des réponses différentes</i>	26
2.4. <i>Les modalités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation restent encore largement à préciser</i>	26
2.4.1. Les conventions annuelles d'application précisant la programmation et le financement des actions, prévues par la loi et certains CPRDFP ne sont pas encore signées.....	26
2.4.2. Les méthodes d'évaluation et de suivi des CPRDFP feront l'objet de travaux ultérieurs	27
3. DES PARTENARIATS ANCIENS ET DENSES, CONFORTES DANS LE CADRE DES CPRDFP	28
3.1. <i>Les CCREFP ont souvent reçu une nouvelle impulsion à confirmer dans la durée</i>	29
3.1.1. Les CCREFP de certaines régions ont parfois rencontré des difficultés à jouer leur rôle d'instance de concertation	29
3.1.2. Le CPRDFP a abouti dans la plupart des régions à une démarche de redynamisation des CCREFP.....	30
3.2. <i>L'évolution de l'offre de formation professionnelle initiale fait parfois l'objet de tensions</i>	31
3.2.1. L'articulation entre les services de l'Etat et les Conseils régionaux reste complexe	31
3.2.2. Les CPRDFP visent à apporter des améliorations sans pour autant bouleverser les modes de pilotage actuels	32
3.3. <i>L'articulation des Conseils régionaux avec les partenaires sociaux donne une place variable au niveau interprofessionnel et aux branches</i>	33

3.3.1. Jouant un rôle variable selon les régions, le niveau interprofessionnel s'est néanmoins affirmé avec les différents accords conclus au moment de la crise	34
3.3.2. Toutes les Régions s'accordent sur l'importance de l'intégration des problématiques sectorielles mais elles y apportent des réponses différentes.....	34
3.4. Bilan : s'inscrivant dans un cadre de pilotage préexistant sans le bouleverser, les CPRDFP ont permis d'entretenir ou de relancer des dynamiques partenariales.....	36
4. LE PILOTAGE OPERATIONNEL DE LA FORMATION CONTINUE PAR LES CONSEILS REGIONAUX	37
4.1. L'objectif de visibilité accrue de l'offre de formation est partagé par tous mais donne lieu à de multiples projets non encore stabilisés.....	38
4.2. Le pilotage de la formation des demandeurs d'emploi suppose l'articulation des Régions avec les autres financeurs et avec les prescripteurs.....	40
4.2.1. Les modalités d'analyse partenariale des besoins de formation sur les territoires	40
4.2.2. Les commandes de formation entre marchés publics, subventions et services publics.....	41
4.2.3. Les Conseils régionaux ont mis en place des modalités opérationnelles d'articulation avec Pôle emploi, comme avec les autres prescripteurs, tout en améliorant la concertation avec les autres financeurs (Etat et AGEFIPH)	46
4.3. L'implication des Conseils régionaux dans le financement de la formation des actifs occupés	48
4.3.1. Les fondements de l'intervention dans la formation des actifs occupés.....	48
4.3.2. Un chiffrage des moyens budgétaires consacrés par les Conseils régionaux à la formation des salariés en activité qui est complexe et incertain	48
4.3.3. Bien qu'elles n'interviennent qu'en soutien aux initiatives des autres acteurs, les régions cherchent à assurer une cohérence globale à leurs interventions	50
4.3.4. Au bilan : un apport qui va au-delà de la modeste contribution financière des Conseils régionaux.....	54
4.4. Les modalités de pilotage par les Conseils régionaux de l'offre de formation	55
4.4.1. Des stratégies différentes vis-à-vis des organismes de formation qui se traduisent dans les modalités d'achat	55
4.4.2. Les modalités de pilotage et d'évaluation par les Conseils régionaux de la qualité de l'offre de formation.....	58
CONCLUSION.....	63
LISTE DES RECOMMANDATIONS	65
PIECE JOINTE 1 : LETTRE DE MISSION.....	67
PIECE JOINTE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	75
PIECE JOINTE 3 : SIGLES UTILISES	85
ANNEXE 1 : DEPENSES POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE EN REGIONS	87
ANNEXE 2 : EFFECTIFS DE STAGIAIRES FORMES SELON LES DONNEES DARES	89
ANNEXE 3 : LES MARCHES D'ACHAT DE FORMATION DANS LES REGIONS VISITEES PAR LA MISSION	91
ANNEXE 4 : DONNEES 2009 SUR LA PART DES ORGANISMES DE FORMATION DANS LES FINANCEMENTS REGIONAUX	97

Rapport

- [29] Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de la mission conduite par l'IGAS sur le pilotage par les Conseils régionaux de la formation professionnelle. Elle était composée de Bernard KRYNEN, Hervé LEOST, Monique MOUSSEAU et David SOUBRIE. Cette mission, conformément à la lettre de cadrage élaborée en concertation avec l'ARF³, a porté principalement :
- sur le pilotage de la formation professionnelle (initiale et continue) dans les régions et sur le rôle du Conseil régional dans ce pilotage, en partenariat avec les services de l'Etat (DIRECCTE, rectorat et DRAAF notamment), Pôle emploi et les partenaires sociaux. A cet égard, la négociation du CPRDFP et son suivi ont marqué les années 2011-2012. Néanmoins, des réalisations préexistaient évidemment, au travers des programmes régionaux de développement de la formation (PRDF) et d'accords ou de conventions bi ou multilatérales dont la plupart perdurent aujourd'hui ;
 - sur la politique de formation professionnelle continue des Conseils régionaux en direction des demandeurs d'emploi et des salariés (l'apprentissage n'a pas fait l'objet d'investigations particulières) : montants financiers mobilisés⁴, types de programme, modalités d'achats, suivi et évaluation, conséquences sur l'offre de formation...
- [30] La mission s'est rendue dans sept régions⁵ au premier trimestre 2012 et a élaboré pour chacune un rapport de site sur la base d'un questionnaire, des documents transmis et des entretiens conduits sans viser à l'exhaustivité sur les réalisations et les partenariats des différentes Régions. Chaque rapport de site a été transmis au Conseil régional concerné pour observations. La mission a également rencontré au niveau national les interlocuteurs pertinents⁶.
- [31] Le présent rapport a pour objet de tracer les lignes fortes qui ressortent de ces investigations. Après une présentation du contexte (données générales et organisation interne des différents Conseils régionaux rencontrés), ce rapport évoquera dans un premier temps le document cadre général qu'est le CPRDFP avant d'aborder les instances et outils plus opérationnels de pilotage puis de détailler les politiques de formation des Conseils régionaux en direction des demandeurs d'emploi et des salariés.

1. DONNEES GENERALES

1.1. *Les dépenses pour la formation professionnelle continue en régions*

1.1.1. **Les dépenses au niveau régional tous financeurs confondus**

- [32] La seule base comparative disponible pour évaluer les dépenses de formation continue, tous financeurs confondus et par région, est la base de données constituée par le CNFPTLV (conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie), dont les dernières données disponibles remontent à 2008. Ces données concernent les 19 régions qui ont répondu à l'enquête. S'agissant des dépenses du Conseil régional, deux des régions rencontrées par la mission (Limousin et Provence-Alpes-Côte d'Azur) n'ont pas répondu à l'enquête et sont donc écartées des tableaux comparatifs⁷.

³ Elle figure en pièce jointe 1.

⁴ Les interventions du FSE en régions ont été écartées.

⁵ Alsace, Basse-Normandie, Bourgogne, Franche-Comté, Nord-Pas-de calais, Limousin et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁶ La liste des personnes rencontrées figure en pièce jointe 2.

⁷ Ces deux Régions ont toutefois fourni les chiffres nécessaires pour les années 2009 et 2010 mais, au moment de la rédaction du rapport, le CNFPTLV n'avait pas fini d'exploiter les données transmises par les Conseils régionaux.

- [33] Sous la rubrique Etat figurent en 2008, l'emploi, l'agriculture ainsi que la partie AFPA non encore transférée aux Régions ; sous la rubrique Conseil régional, ses dépenses propres et les crédits AFPA transférés ; sous la rubrique partenaires sociaux, les dépenses de l'Agefiph, des OPACIF, des OPCA au titre de la professionnalisation⁸ et de l'UNEDIC.
- [34] Les rubriques de dépenses sont classées en trois catégories de public :
- Les demandeurs d'emploi, avec deux types de formation : les formations pré qualifiantes et qualifiantes et de professionnalisation et les formations d'insertion sociale professionnelle.
 - La formation des actifs occupés, avec trois types de politiques : les contrats de qualification et de professionnalisation, l'appui des politiques publiques dans les entreprises et les congés individuels de formation (y compris le droit individuel à la formation DIF).
 - Les formations indifférentes au statut : formations de promotion sociale et professionnelle, formations aux savoirs de base et autres formations.
- [35] Ces dépenses sont retracées dans le tableau ci-après, dont il faut relativiser l'interprétation dans la mesure où les frontières entre les statuts des personnes formées et la typologie des formations sont sujettes à interprétation. En effet, ce type de calcul a impliqué de collecter un grand nombre de données auprès de différents acteurs, ce qui a donné lieu à la construction d'une nomenclature et de recommandations pour classer les données de façon identique pour tous les financeurs et tous les domaines de formation. Lors des investigations qu'elle a conduites en régions la mission a ainsi constaté que de nombreux programmes mis en place pour les demandeurs d'emploi étaient également accessibles à d'autres publics, dont les salariés en contrat précaire ; le classement a pu varier selon les cas, classement dans la rubrique demandeurs d'emploi si ces publics sont majoritaires ou classement dans la rubrique « formation indifférente au statut ». L'homogénéité des données devant permettre des comparaisons n'est donc pas garantie.
- [36] La mission souligne que, concernant les Conseils régionaux en particulier, les éléments financiers du tableau de bord du CNFPTLV diffèrent de leurs données budgétaires. En effet, le CNFPTLV ne comptabilise que les dépenses de formation du financeur « final ». Ceci a en particulier pour conséquence la neutralisation de dépenses régionales des collectivités territoriales (CR) en direction, par exemple, des OPCA ou OPACIF qui assurent la dépense de formation. C'est un phénomène majeur surtout dans le cadre de la formation des actifs occupés, car une grande partie des interventions des Régions dans ce domaine visent à soutenir les opérations des OPCA et OPACIF.
- [37] Sous ces réserves méthodologiques, les dépenses de formation professionnelle continue, pour les 19 régions renseignées, s'élèvent tous financeurs confondus à 5 863,35 millions d'euros en 2008⁹, dont 1 625,88 pour les Conseils régionaux (28 %), 956,32 pour l'Etat (16 %) et 3 281,15 (56 %) pour les partenaires sociaux. Les dépenses dans les cinq régions où la mission s'est rendue et où les données sont disponibles figurent en annexe 1.
- [38] En 2008, les Conseils régionaux financent entre 24 et 37 % des dépenses de formation continue au niveau régional dans les 5 régions renseignées (en moyenne 28 % pour l'ensemble des Régions de l'enquête)¹⁰. Les financements des Conseils régionaux concernent majoritairement les demandeurs d'emploi (de 36 à 55 % dans les régions rencontrées et en moyenne 48%) et les formations indifférentes au statut (de 27 à 84 % dans les 5 régions et en moyenne 63 %). En revanche, la part consacrée aux actifs occupés est encore très faible (moins de 2 %).

⁸ Les dépenses au titre du plan de formation des entreprises ne sont pas prises en compte dans les calculs du CNFPTLV, en particulier en raison de la difficulté à régionaliser ces dépenses.

⁹ En croissance de 6,3 % par rapport à 2007 (source : jalons de la formation professionnelle juin 2011 publication du CNFPTLV).

¹⁰ 19 régions ont des données « tous renseignées » dans l'enquête CNPTLV : Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté Haute Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais, Pays De La Loire, Picardie, Poitou-Charentes,

Tableau 1 : Part de chacun des financeurs dans la formation continue par publics hors PACA et Limousin (données 2008)

	Part des opérateurs dans le financement régional	Demandeurs d'emploi	Actifs occupés	Formations indifférentes au statut	% total du financement régional
ALSACE	% CR	36%	2%	84%	24%
	% Etat	23%	15%	16%	19%
	% PS	40%	83%	0%	56%
BASSE-NORMANDIE	% CR	52%	1%	72%	36%
	% Etat	15%	14%	28%	16%
	% PS	33%	85%	0%	48%
BOURGOGNE	% CR	55%	2%	37%	37%
	% Etat	12%	14%	63%	14%
	% PS	32%	84%	0%	48%
FRANCHE-COMTÉ	% CR	48%	0%	62%	32%
	% Etat	12%	13%	38%	15%
	% PS	40%	87%	0%	53%
NORD-PAS-DE-CALAIS	% CR	47%	1%	74%	29%
	% Etat	17%	14%	26%	16%
	% PS	36%	85%	0%	54%
TOTALITE DES REGIONS VISITEES PAR LA MISSION	% CR	47%	1%	70%	31%
	% Etat	17%	14%	30%	16%
	% PS	36%	84%	0%	53%
TOTALITE DES REGIONS RENSEIGNEES	% CR	48%	1%	63%	28%
	% Etat	17%	14%	37%	16%
	% PS	35%	85%	0%	56%

Source : Données du CNFPTLV pour 2008 (extraits des tableaux financiers des PRDF)

1.1.2. Les dépenses des Conseils régionaux

1.1.2.1. Les données de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) permettent de comparer les dépenses régionales pour l'année 2011

[39] La source la plus récente sur les dépenses des Conseils régionaux réside dans les « *Statistiques et finances locales (tableaux)* » sur les budgets primitifs des Régions 2011. Ces données ont un périmètre différent de celui retenu par la mission puisqu'elles englobent l'apprentissage, mais sans prendre en compte les éventuelles dépenses des services communs de la fonction « formation professionnelle et apprentissage ».

Tableau 2 : Dépenses des Conseils régionaux pour la formation professionnelle et l'apprentissage (fonctionnement et investissements)

en millions d' €	Total des dépenses en 2011	Evolution 2011/2010	en € par habitant	% sur les dépenses totales de la Région
Alsace	119,4	-5,3%	64	15,7%
Basse-Normandie	132,7	6,8%	88	20,5%
Bourgogne	127,1	4,0%	75	15,5%
Franche-Comté	85,8	-3,6%	71	17,4%
Limousin	66,4	0,0%	87	15,1%
Nord-Pas-de-Calais	314,3	10,4%	77	15,3%
PACA	355,5	-2,8%	72	18,2%
<i>Métropole hors IDF</i>	<i>3 597,6</i>	<i>-0,4%</i>	<i>70</i>	<i>16,2%</i>
<i>Métropole</i>	<i>4 208,7</i>	<i>0,1 %</i>	<i>66</i>	<i>15,5%</i>
France	4 365,9	-0,4%	67	15,2%

Source : DGCL

[40] Toutes les Régions rencontrées par la mission à l'exception de l'Alsace se situent au dessus de la moyenne nationale en ce qui concerne les dépenses de formation professionnelle et apprentissage en euros par habitant. Ces dépenses baissent dans 3 régions, Alsace, Franche-Comté et PACA. Elles s'accroissent en Bourgogne, Basse-Normandie et surtout Nord-Pas-de-Calais ; elles sont stables en Limousin.

1.1.2.2. Les données de la DARES permettent une analyse plus fine des dépenses des Régions même si elles présentent des limites

[41] La DARES conduit une enquête annuelle sur les ressources, emploi, actions des Conseils régionaux et organismes de formation conventionnés par eux, concourant à la formation professionnelle.

[42] La DARES souligne elle-même les limites de ces données :

- Du fait de la diversité des systèmes d'information en régions¹¹, allant des plus sophistiqués (de la saisie des offres de formation jusqu'au suivi du devenir des stagiaires à six mois) aux plus sommaires où les Régions ne disposent pas de données individualisées mais uniquement de données agrégées, d'où leurs difficultés à remplir certaines parties de l'enquête. Les données relatives à des dispositifs relevant de marchés publics sont plus aisées à traiter mais des difficultés persistent pour la remontée des informations sur les données issues des formations subventionnées : ces dernières sont, par conséquent, souvent traitées à part du reste du système d'information et rajoutées au final pour répondre à l'enquête.
- La cohérence entre la partie financière et la partie physique (nombre de stagiaires, d'heures achetées...) pose globalement problème. Le remplissage des deux parties n'est pas forcément effectué par le même service ce qui nécessite une mise en cohérence a posteriori. Par ailleurs, la cohérence est liée à la nature des informations demandées : dépenses mandatées pour l'une et entrées en formation l'année n pour l'autre. Or, les dépenses en n ne concernent pas que les entrées en n. Par conséquent, le rapprochement des données financières et physiques, voire le calcul d'un coût moyen, doit être effectué en connaissance de cause.

¹¹ Plusieurs Conseils régionaux rénovant actuellement leur système d'information.

[43] La DARES a donc mis en place un groupe de travail destiné à améliorer l'enquête pour 2012. Les pistes étudiées sont notamment l'actualisation des typologies proposées, en particulier sur les actions concernant les salariés et les publics mixtes, leur mise en cohérence avec celles retenues par le CNFPTLV, et celles présentes dans les tableaux de bord et les comptes administratifs de la DGCL¹². La mission ne peut qu'approuver de telles démarches tant la fragilité des données actuellement disponibles rend difficiles aussi bien les comparaisons dans le temps qu'entre régions.

[44] Sous ces réserves, le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses globales (formation professionnelle continue, formations sanitaires et sociales, apprentissage et accueil, orientation et information) des Conseils régionaux entre 2007 et 2010 pour les sept régions rencontrées ainsi que les données globales France entière. La mission souligne que les évolutions parfois surprenantes peuvent tenir tout autant à des changements de méthode de comptabilisation dans certaines régions qu'à des choix financiers de chaque Conseil régional.

Tableau 3 : Evolution des dépenses globales des Conseils régionaux entre 2007 et 2010 (montants mandatés)

En milliers d'euros		BASSE NORMAN DIE	BOUR GOGNE	NORD PAS DE CALAIS	ALSACE	FRANCHE COMTE	LIMOU SIN	PROVENCE COTE AZUR	FRANCE ENTIERE
I - Formation Professionnelle Continue	2007	65 597	38 256	160 132	38 442	26 287	20 686	140 170	1 502 499
	2010	60 193	47 286	136 630	76 160	65 149	41 073	143 741	1 879 332
	Evolution	-8,24%	23,60%	-14,68%	98,12%	147,84%	98,55%	2,55%	25,08%
II - Etablissements de Formations Sanitaires, Sociales ou Artistiques	2007	20 639	2 240	58 068	26 714	15 923	11 519	52 740	732 814
	2010	25 004	1 486	67 649	31 053	17 914	12 331	73 886	905 476
	Evolution	21,15%	-33,66%	16,50%	16,24%	12,50%	7,05%	40,09%	23,56%
III - Apprentissage	2007	53 974	50 140	88 540	60 184	43 540	24 370	121 198	1 802 916
	2010	57 171	51 753	108 705	76 442	47 353	19 652	108 252	1 949 514
	Evolution	5,92%	3,22%	22,78%	27,01%	8,76%	-19,36%	-10,68%	8,13%
IV - Accueil, Information et Orientation	2007	2 275	4 484	5 720	4 172	2 782	2 070	14 398	126 608
	2010	4 293	4 977	14 758	5 514	2 738	2 315	14 540	173 873
	Evolution	88,70%	10,99%	158,01%	32,17%	-1,58%	11,84%	0,99%	37,33%
Total Général	2007	142 485	95 120	312 460	129 512	88 532	58 645	328 506	4 164 837
	2010	146 661	105 502	327 742	178 158	97 498	75 371	340 419	4 908 195
	Evolution	2,93%	10,91%	4,89%	37,56%	10,13%	28,52%	3,63%	17,85%

Source : DARES

[45] Le tableau ci-dessus montre sur la période une augmentation des dépenses des Conseils régionaux, en particulier en Bourgogne, Alsace, Franche-Comté et Limousin, mais des évolutions très contrastées selon les régions entre les postes de dépenses :

- En Basse-Normandie, baisse des dépenses de formation professionnelle continue et hausse de tous les autres postes, en particulier l'accueil, l'orientation et l'information.
- En Bourgogne, hausse des dépenses de formation professionnelle continue.

¹² La simplification de certains tableaux sur les données physiques, notamment, la fusion des données sur le CIF et le DIF, le croisement du nombre d'heures de formation avec les publics et le niveau de formation des stagiaires entrés en formation, est également à l'étude.

- En Nord-Pas-de Calais, baisse des dépenses de formation professionnelle continue et hausse des autres postes de dépenses notamment l'accueil, l'information et l'orientation.
- En Alsace, hausse de tous les postes de dépenses et forte hausse des dépenses de formation professionnelle continue.
- En Franche-Comté, forte hausse des dépenses de formation professionnelle continue.
- En Limousin, très forte hausse des dépenses de formation professionnelle continue et baisse des dépenses pour l'apprentissage.
- En Provence- Alpes-Côte d'Azur, hausse des dépenses de formation continue et forte hausse des dépenses pour les établissements de formation sanitaires, sociales et artistiques.

[46] Le transfert par l'Etat du financement de l'AFPA a joué un rôle souvent majeur dans l'augmentation globale des crédits constatée (+17,85 % en France entière).

[47] Le tableau ci-après détaille les dépenses de formation continue en identifiant en particulier les dépenses en faveur des demandeurs d'emploi. Les évolutions constatées sont parfois difficilement explicables sinon par des transferts important entre gros postes de dépenses (formation continue et apprentissage par exemple). Mais les données

[48] Interrogée sur ces évolutions au niveau national, la DARES a précisé que les données 2010 « n'intègrent pas la Corse et la Guyane puisqu'elles n'ont pas rempli l'enquête cette année-là ». Sur la base d'évaluations auxquelles elle a procédé en 2010 pour ces deux régions, afin d'effectuer une comparaison à champs constant, elle confirme sur la période récente 2009-2010 **une baisse au niveau national des dépenses mandatées entre 2009 et 2010** (sur champ constant entre les 2 années). « Cette baisse s'établit à :

- 1,4 % si l'on considère l'ensemble de la formation continue,
- 3,5 % lorsque l'on considère l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la formation continue,
- 4,0 % pour les dépenses de fonctionnement de la formation continue destinées exclusivement aux demandeurs d'emploi,
- 0,3 % pour la rémunération et les dépenses au bénéfice des stagiaires (qui correspondent aussi à des dépenses pour les demandeurs d'emploi). ».

Tableau 4 : Evolution des montants annuels mandatés par les Conseils régionaux (2007-2010) pour la formation professionnelle continue

En milliers d'euros		BASSE NORMANDIE	BOURGOGNE	NPDC	ALSACE	FRANCHE COMTE	LIMOUSIN	PACA	France Entière
I - FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE	2007	65 597	38 256	160 132	38 442	26 287	20 686	140 170	1 502 499
	2010	60 193	47 286	136 630	65 149	29 493	41 073	143 741	1 879 332
	Evolution	-8,24%	23,60%	-14,68%	69,47%	12,20%	98,55%	2,55%	25,08%
A Dépenses de fonctionnement	2007	45 549	27 052	122 076	29 666	14 976	13 970	99 078	1 087 092
	2010	43 758	30 930	84 882	40 351	15 422	33 416	99 286	1 249 975
	Evolution	-3,93%	14,34%	-30,47%	36,02%	2,98%	139,20%	0,21%	14,98%
1 - Dépenses de formation en faveur des personnes sans emploi (demandeurs d'emploi et inactifs)	2007	37 967	24 416		18 840	11 447	10 105	97 192	742 254
	2010	33 856	27 897	77 508	27 292	11 640	26 763	97 197	1 114 014
	Evolution	-10,83%	14,26%		44,86%	1,69%	164,85%	0,01%	50,09%
2 - Dépenses de formation en faveur des actifs occupés	2007	7 582	1 890		9 284	436	1 746	1 886	73 293
	2010	5 166	2 141	1 633	11 459	1 353	2 098	2 089	85 838
	Evolution	-31,86%	13,28%		23,43%	210,32%	20,16%	10,76%	17,12%
3 - Autres dépenses de fonctionnement (public mixte)	2007	0	746		1 542	3 093	2 119	0	38 808
	2010	4 736	892	5 741	1 600	2 429	4 555	0	50 122
	Evolution		19,57%		3,76%	-21,47%	114,96%		29,15%
B Rémunération et dépenses au bénéfice des stagiaires	2007	14 686	9 779	32 547	8 615	10 106	5 443	37 112	397 767
	2010	15 931	14 031	47 674	13 443	12 210	7 222	41 091	555 636
	Evolution	7,81%	30,30%	31,73%	35,91%	17,23%	24,63%	9,68%	28,41%
C Dépenses d'équipement	2007	807	194	1 725		507	429	1 861	16 524
	2010	40	524	1 848	0	962	34	491	13 917
D - Dépenses spécifiques en vue de l'amélioration de la qualité pédagogique	2007	810	996	2 044	50		23	219	6 437
	2010	94	795	0	295	0	3	98	4 899
E - Autres dépenses	2007	3 745	235	1 740	111	698	821	1 900	26 680
	2010	370	1 006	2 226	11 060	899	398	2 775	54 036

Source : enquête DARES (extraits)

1.1.3. L'évolution du nombre de bénéficiaires

- [49] L'évolution des effectifs formés sur financement des Conseils régionaux sur la période 2007-2010 est retracée en annexe 2 en distinguant, dans deux tableaux, les deux populations concernées, demandeurs d'emploi et salariés.
- [50] Concernant les demandeurs d'emploi, l'augmentation parfois très forte est à replacer, comme pour l'évolution des dépenses, dans le contexte particulier que constitue le transfert des crédits AFPA. L'augmentation du nombre de stagiaires atteint 32% sur la France entière. Dans l'échantillon de la mission, seules deux régions connaissent une baisse (limitée) de leurs effectifs de stagiaires.
- [51] Concernant les actifs occupés, les effectifs formés sur financement ou co-financement du Conseil régional sont en baisse au niveau national entre 2007 et 2010. Ce chiffre global masque des évolutions contrastées : très forte baisse sur les CIF/DIF et la promotion sociale et professionnelle, mais forte hausse sur le plan de formation des entreprises, en cohérence avec l'implication des Régions dans les stratégies de type « former plutôt que licencier » face à la crise de 2008-2009.

Recommandation n°1 : Poursuivre les travaux conjoints entre les services de l'Etat (DARES, DGEFP...), le CNFPTLV et les Conseils régionaux pour améliorer et harmoniser les données collectées (données financières et données physiques) sur la formation professionnelle initiale et continue en régions, mise en œuvre par les différents partenaires.

1.2. Des régions confrontées à des enjeux communs mais aussi à des problématiques spécifiques

- [52] Les régions ont eu à faire face au cours des dernières années à des enjeux communs, constatés lors des déplacements de la mission : une augmentation du chômage quasi générale à partir de 2008 ; la gestion du transfert de la commande AFPA aux Conseils régionaux ; la nécessaire montée en qualification de la population, provenant à la fois des retards accumulés en ce domaine et de l'évolution des métiers. La question de l'accessibilité de la formation dans des territoires ruraux ou isolés est un enjeu auquel les régions doivent faire face s'agissant de zones touchées par un déficit de transport en commun, une difficulté d'accès des jeunes au permis de conduire et l'éloignement des centres de formation : Limousin mais également Bourgogne, PACA dans les Alpes-Maritimes, Nord Pas de Calais pour des territoires où les jeunes sont peu mobiles, Basse-Normandie dans les départements les plus ruraux... Enfin, le développement de l'apprentissage, avec les objectifs nationaux intégrés dans les COM apprentissage, est également un trait commun à l'ensemble des régions, de même que les réductions de postes dans l'Education nationale.
- [53] Certaines spécificités ont également été constatées :
- le poids historique de l'apprentissage (Alsace) ou à l'inverse des lycées professionnels (Nord-Pas-de-Calais) ;
 - l'importance inégale du dispositif de formation notamment de l'AFPA, parfois sans commune mesure avec les seuls besoins de la population régionale (Limousin) ;
 - certaines régions industrielles ont davantage souffert de la crise en perdant beaucoup d'emplois en ce domaine (Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté et Basse-Normandie) ;
 - des divergences existent également entre les régions démographiquement dynamiques et des régions confrontées depuis plusieurs années à une baisse des effectifs scolarisés.

1.3. Les différents types d'organisation interne retenue par les sept Conseils régionaux

[54] La mission s'est intéressée à l'organisation adoptée par les Conseils régionaux, au niveau des élus (mandat du vice-président en charge des questions de formation continue et intitulé des commissions) comme des services (positionnement de la direction en charge de ces questions) avec l'objectif d'apprécier deux éléments : l'impact de la stratégie du Conseil régional sur son organisation et, en sens inverse, les modalités d'organisation susceptibles de faciliter certaines orientations stratégiques (territorialisation, lien économie/formation...).

1.3.1. Deux grands types d'organisation interne se dégagent

[55] Les Régions ont en commun la volonté d'articuler leurs dispositifs de formation avec les politiques de développement économique, qui dépendent de leur compétence, mais aussi les politiques d'emploi. Cette volonté était déjà présente dans de nombreux PRDF¹³ ou dans la génération précédente des schémas régionaux de développement économique (SRDE), comme en PACA. Même si certaines Régions, comme le Limousin, insistent également sur leur souhait d'éviter une logique uniquement « adéquationniste »¹⁴, cette orientation a d'ailleurs été reprise dans la totalité des CPRDFP analysés par la mission.

[56] Le lien entre formation et développement économique a été traduit par certaines Régions soit dans leur organisation politique ou au niveau de leurs services (voire dans les deux). Le tableau ci-dessous schématise les différentes organisations retenues par les sept Conseils régionaux rencontrés par la mission.

Tableau 5 : Organisation des délégations des vice-présidents en charge de la formation professionnelle continue

	Mandat du vice-président chargé de la FPC (formation professionnelle continue)			
	FPC + économie	FP continue + apprentissage	FP continue + Formation initiale (dont apprentissage)	FPC
Nord-Pas-de-Calais	X			
PACA		X		
Bourgogne		X (+ égalité femme / homme)		
Basse-Normandie			X (+ emploi)	
Limousin			X	
Franche-Comté			X	
Alsace				X

Source : Mission ; organigrammes des Conseils régionaux et entretiens de la mission

¹³ Le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), uniquement adopté par le Conseil régional, a précédé le CPRDFP.

¹⁴ Expression utilisée pour qualifier des politiques de formation visant à adapter les qualifications aux besoins des entreprises sans prendre en compte les aspirations des personnes.

- [57] Dans son organisation « politique », seul le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais a attribué à un même vice-président les compétences de développement économique et de formation professionnelle continue. A l'exception de la région Alsace, avec une vice-présidente uniquement en charge de la formation continue, la majorité des vice-présidents des autres Régions rencontrées par la mission intègrent dans leur compétence les questions de formation continue et d'apprentissage (Bourgogne, PACA), complétée de la responsabilité des lycées (Limousin et Franche-Comté) ou de l'emploi (Basse-Normandie). Cette dernière Région a la particularité d'avoir instauré une autre passerelle « politique » entre le développement économique et la formation, avec la mise en place d'une commission « formation tout au long de la vie, développement économique, recherche et innovation ».
- [58] Sans pouvoir tirer de conclusions définitives quant à l'impact de ces modalités d'organisation, la mission note néanmoins que les deux régions ayant concrétisé le lien formation professionnelle – économie dans leur organisation politique ont également adopté des stratégies originales dans ce domaine (cf. infra partie 3 sur les conventions d'objectifs sectoriels systématisées en Nord-Pas-de-Calais ou les chartes qualité emploi formation en Basse-Normandie).
- [59] D'autres régions ont choisi de concrétiser le lien entre développement économique et formation professionnelle au niveau des services, en regroupant les deux politiques sous le pilotage d'un même directeur général adjoint.
- [60] PACA et Bourgogne ont mis en place un pôle structuré autour d'une direction en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage, une direction en charge de l'emploi (notamment responsable de la formation professionnelle continue) et une direction en charge du développement économique et de l'innovation. Dans ces deux régions, la mission a également noté des initiatives d'articulation intéressantes entre les politiques économiques et de formation. La région Nord-Pas-de-Calais a retenu une organisation proche, avec une mission en charge de la formation continue intégrée dans une direction de la formation et du développement durable pour l'emploi, l'apprentissage relevant néanmoins d'une autre mission compétente sur la totalité du champ de la formation initiale.
- [61] Les quatre autres régions ont privilégié une intégration de l'ensemble des questions de formation au sein d'une même entité, avec une dénomination variable d'une Région à l'autre mais sous la responsabilité d'un directeur général adjoint. Deux justifications à cette organisation ont été exprimées : la volonté d'offrir une interface lisible aux interlocuteurs du Conseil régional et le souhait de favoriser une approche intégrée de l'ensemble des voies de formation dans une stratégie unique. Cette entité intègre une direction en charge de la formation continue et une direction, entre autres, en charge de l'apprentissage (Alsace et Basse-Normandie, qui intègre en outre la direction de l'éducation et de l'enseignement supérieur), une direction regroupant la formation continue et l'apprentissage (Limousin) voire une direction regroupant toutes les questions de formation à l'exception de l'enseignement supérieur (Franche-Comté).
- [62] A noter que l'organisation des services préexistait au CPRDFP pour toutes les Régions (même si la réorganisation des services du Conseil régional de Franche-Comté est récente). Les Conseils régionaux n'ont donc pas souhaité faire évoluer leurs modalités d'organisation suite au travail de contractualisation contrairement à ce qui s'était passé dans plusieurs régions (Bourgogne, Limousin) suite au travail de réflexion qui avait été conduit dans le cadre du PRDF¹⁵.
- [63] La mission souligne que les deux modèles identifiés (lien entre formation et économie dans un même service d'une part, intégration des problématiques de formation dans un seul service d'autre part) sont des idéaltypes qui ne doivent pas nécessairement être opposés : certains Conseils régionaux empruntent certains traits aux deux modèles. En outre, les organigrammes des services ne préjugent évidemment pas de la qualité des collaborations qui peuvent se mettre en place entre des directions ou des élus différents.

¹⁵ Les services du Conseil régional Nord Pas de Calais ont cependant transmis à la mission un projet de réorganisation.

1.3.2. L'organisation territoriale mise en place par les Conseils régionaux des sept régions est souvent proche, mais rarement articulée avec celle de leurs différents partenaires

1.3.2.1. A une exception près, les Conseils régionaux ont mis en place au sein de leurs services des relais implantés sur les territoires

[64] Six des sept Conseils régionaux s'appuient sur des chargés de mission (à l'appellation variable) implantés dans les territoires de la région. Leurs attributions sont proches d'un Conseil régional à l'autre : gestion de la relation avec les acteurs locaux de la formation, notamment les organismes de formation et les prescripteurs, identification des besoins des entreprises et des populations au plan local, suivi sur le terrain de la mise en œuvre des politiques de formation, notamment en assistant aux bilans des formations...

[65] Le Limousin constitue une exception puisque les missions énumérées ci-dessus sont assurées par des agents localisés à Limoges, y compris pour l'animation de réunions de concertation territoriales avec les prescripteurs et les organismes de formation.

1.3.2.2. Certains Conseils régionaux ont souhaité compléter leur organisation technique par des instances territorialisées à la composition élargie

[66] En complément de ses chargés de mission territoriaux, la Région PACA a, dès son PRDF, mis en place des comités territoriaux éducation formation emploi (COTEFÉ), sous la présidence d'un élu du Conseil régional, associant, outre les prescripteurs de formation, les services de l'Etat (unités territoriales des DIRECCTE et rectorat), les partenaires sociaux et les consulaires. Dans le cadre du CPRDFP, décision a été prise d'en étendre la composition aux acteurs pertinents en fonction des territoires, notamment les autres collectivités locales. La Bourgogne a inscrit des comités de ce type (comités territoriaux formation) dans le CPRDFP. Les comités locaux emploi formation (CLEF) de Basse-Normandie constituent une autre illustration de ce type de structure.

[67] Dans deux de ces régions, les partenaires du Conseil régional ont fait part de leur scepticisme quant à l'apport opérationnel de telles instances, compte tenu de leur composition très large. La mise en place de structures « techniques » de concertation plus réduites, principalement composées des prescripteurs et des relais territoriaux des services de l'Etat (comme par exemple les équipes locales de coordination de Basse-Normandie ou les groupes locaux formation en Bourgogne) atteste que les Conseils régionaux sont conscients des limites d'un travail opérationnel dans des enceintes larges¹⁶.

[68] Pour la mission, il convient d'être réaliste sur l'apport potentiel de telles instances, comme un vecteur de communication sur les stratégies de formation de la Région mais également d'échanges sur les grandes orientations, mais les missions plus opérationnelles, comme l'identification des besoins d'un territoire, passent par des instances techniques plus réduites.

1.3.2.3. La coexistence d'instances de pilotage différentes est susceptible de compliquer l'articulation

[69] D'un point de vue géographique, les zones couvertes par les chargés de mission territoriaux du Conseil régional coïncident rarement avec celles de leurs partenaires étatiques (notamment par rapport aux zones emploi définies par l'INSEE) ce qui peut, par exemple, compliquer un travail de diagnostic partagé sur des zones qui ne se recoupent pas exactement. A cet égard, le redécoupage par le Conseil régional PACA des territoires des COTEFÉ pour les faire correspondre avec les zones d'emploi constitue une approche facilitatrice intéressante. Cette question reste toutefois secondaire si les différents partenaires ont la volonté de coopérer.

¹⁶ cf. partie 4.2.1 sur les modalités partenariales d'analyse des besoins pour une illustration des missions de ces instances techniques.

[70] La question de l'articulation avec d'autres instances, principalement les SPEL (services publics de l'emploi locaux), est plus problématique. Des Régions, comme la Franche-Comté, ne voient toutefois pas de difficulté particulière à la coexistence de deux modalités territoriales de pilotage. Le Conseil régional de Franche Comté est associé au SPEL dont il considère qu'il relève d'une logique complémentaire de la sienne (activation de mesures d'urgence sur le traitement des difficultés d'emploi à court terme). Dans d'autres régions, l'articulation est potentiellement plus conflictuelle, à l'image de la région Bourgogne où les modalités de collaboration entre les comités territoriaux formation projetés par la Région et le SPEL restent à définir. L'exemple des acteurs de Basse-Normandie qui ont défini les pratiques d'animation territoriale, et les modalités d'articulation entre les thématiques de l'emploi et de la formation dans le cadre du CPRDFP constitue sans doute l'approche la plus pragmatique pour faire face à ces difficultés.

2. LES CPRDFP, UN EXERCICE DE MISE EN COHERENCE DES STRATEGIES PORTEES PAR LES DIFFERENTS PARTENAIRES AU NIVEAU REGIONAL

[71] L'adoption dans chaque région d'un CPRDFP est prévue à l'article L. 214-13 du code de l'Education qui précise les objectifs de ce contrat : « *définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes* » et « *assurer un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation* ».

[72] La mission a analysé la démarche de construction du CPRDFP, comme illustration d'un travail concret de concertation du Conseil régional avec ses principaux partenaires. Toutefois, cette négociation constitue un jalon encore trop récent pour que puissent en être appréciées toutes les conséquences. Pour cette raison, la partie qui suit se concentre sur la dimension partenariale de la préparation et du suivi des CPRDFP. En revanche, l'impact du CPRDFP sur le pilotage de la formation professionnelle en région (articulation du Conseil régional avec les différents services de l'Etat, partenariat avec les partenaires sociaux...) sera traité dans la troisième partie du rapport.

2.1. Les PRDF avaient déjà permis aux Conseils régionaux de consulter leurs partenaires sur leurs orientations stratégiques

[73] La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 avait prévu l'élaboration par les Conseils régionaux d'un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes. Le périmètre de ce document a été étendu aux adultes par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui l'a rebaptisé plan régional de développement des formations (PRDF). Ce document devait être élaboré par le Conseil régional en concertation avec l'Etat et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelon régional.

[74] L'ensemble des Conseils régionaux rencontrés par la mission ont adopté un PRDF (avec en Alsace un schéma régional éducation formation en tenant lieu) mais à des dates variables s'échelonnant de 2002 à 2006.

[75] Dans de nombreuses régions, l'élaboration des PRDF a donné lieu à une concertation approfondie, notamment des services de l'Etat et des partenaires sociaux. Certaines Régions ont même décidé d'aller au-delà des obligations fixées par la réglementation : le PRDF PACA a été cosigné par les services de l'Etat (préfet de région et autorités académiques).

[76] De leur côté, les partenaires sociaux rencontrés par la mission, s'ils se rappellent avoir été consultés, considèrent que la concertation était restée largement formelle, notamment en comparaison avec ce qui s'est passé ultérieurement lors de la négociation des CPRDFP.

[77] De manière globale, les PRDF observés contenaient des orientations concrètes. Les bilans réalisés font apparaître des réalisations et d'indéniables avancées dans les partenariats des Conseils régionaux avec les autres acteurs de la formation dans leur territoire, dans le cadre des orientations fixées dans le PRDF et ce même si les acteurs n'y ont pas toujours fait référence dans leurs actions. On note que les bilans réalisés ont été élaborés sous la responsabilité du Conseil régional, parfois avec l'appui du CARIF-OREF mais sans apport, le plus souvent, des autres partenaires. Contrairement à ce qui avait été prévu dans la plupart de ces documents, ces bilans ne permettent pas d'évaluer l'impact de la stratégie retenue et se limitent souvent à un état des lieux de l'avancée des différentes actions initialement envisagées. La plupart des PRDF définissaient des modalités d'évaluation relativement précises mais elles ont finalement rarement pu être mises en œuvre telles qu'elles avaient initialement été prévues (comme par exemple dans le Limousin, en PACA ou en Franche-Comté). La mission espère à cet égard que les acteurs régionaux sauront tirer les leçons de ces difficultés dans l'évaluation des futurs CPRDFP.

2.2. Les partenaires régionaux ont été largement associés aux phases de diagnostic et d'élaboration des CPRDFP

2.2.1. Le cadrage national de la préparation des CPRDFP

[78] L'article L. 214-13 déjà cité précise les modalités d'élaboration du CPRDFP : il est élaboré par la Région dans le cadre du CCREFP, sur la base des documents d'orientation de la région, de l'Etat et des partenaires sociaux. Une concertation doit être organisée avec les « collectivités territoriales concernées », Pôle emploi et « *des représentants d'organismes de formation professionnelle dont l'AFPA* ».

[79] L'application de cet article a donné lieu à trois circulaires nationales. La première a été adressée par la DGEFP aux préfets de région¹⁷. Elle propose « une méthodologie et un calendrier de travail ». La DGEFP demande aux services déconcentrés (DIRECCTE) de s'assurer du respect de trois étapes dans la préparation des contrats :

- le diagnostic territorial : les services doivent mobiliser leurs données et statistiques et s'assurer de la bonne association de l'ensemble des partenaires compétents ;
- la production du document d'orientation et l'identification des axes prioritaires évoqués par le DGEFP : formation des demandeurs d'emploi, alternance, orientation, prise en charge des publics fragiles, VAE... La circulaire demande aux préfets de « s'appuyer fortement sur l'apport de Pôle emploi pour l'élaboration des documents d'orientation » ;
- l'élaboration du CPRDFP et sa signature.

[80] La seconde circulaire est issue de la direction générale de l'enseignement scolaire DGESCO le 8 novembre 2010. Elle met l'accent notamment sur le mixage des publics, c'est-à-dire l'accueil en lycées d'apprentis ou d'adultes en formation, qui doit être encouragée « *notamment lorsque des formations, pourtant porteuses d'emplois, n'accueillent pas un nombre d'élèves suffisant pour assurer leur pérennité* ». Cette circulaire est complétée par une « fiche contenu » qui met l'accent sur la nécessité de mieux informer et orienter, ainsi que sur l'amélioration de l'articulation Etat/région sur la carte des formations initiales¹⁸.

¹⁷ Circulaire du 22 octobre 2010 relative à la participation des DIRECCTE à l'élaboration et à la mise en œuvre des CPRDFP.

¹⁸ Cette « fiche contenu » est complétée par une « fiche de méthode » synthétique (une page), issue d'une collaboration entre la DGESCO et l'ARF. Enfin, une circulaire du 18 janvier 2011 de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle insiste sur trois axes : la cohérence de la carte des formations professionnelles du supérieur, l'alternance dans le supérieur et le développement de la VAE.

2.2.2. La préparation des CPRDFP au niveau régional

2.2.2.1. Une procédure d'élaboration largement partenariale

- [81] Dans toutes les régions, trois cercles ont participé à la construction du CPRDFP :
- conformément à la loi, le contrat a été élaboré dans le cadre du CCREFP qui est intervenu au cours des différentes phases (diagnostic, discussion sur les axes, validation finale...);
 - la construction du contrat a le plus souvent relevé d'un comité de pilotage plus restreint, réunissant ses futurs signataires : Région et Etat. Dans ce comité, l'Etat était systématiquement représenté par la DIRECCTE et le rectorat, parfois accompagnés des représentants d'autres ministères (DRAAF, plus rarement DRJSCS). Dans une seule région (Limousin), ce comité de pilotage a été ouvert aux représentants des partenaires sociaux par l'intermédiaire de la COPIRE ;
 - au sein du comité de pilotage, la rédaction proprement dite a été prise en charge par les services de la Région même si ceux-ci ont souvent repris des éléments rédigés par des partenaires sur tel ou tel point : le rectorat pour l'orientation ou le décrochage scolaire, la DIRECCTE ou les partenaires sociaux pour les éléments de diagnostic et la sécurisation des parcours.
- [82] Certaines régions ont fait appel à l'assistance d'un consultant : PACA et, mais seulement pour une partie des travaux, Bourgogne.

2.2.2.2. Des choix différents sur l'association des branches, des territoires et des organismes de formation

- [83] Dans toutes les régions, la préparation du CPRDFP a débuté par une phase de diagnostic sur les territoires et les secteurs économiques. Cette phase a donné une place centrale aux OREF qui ont procédé à des travaux approfondis de diagnostic sur l'emploi et la formation. La construction de ces diagnostics a été largement partenariale, ce qui a été salué par tous les interlocuteurs rencontrés. Dans une majorité de régions, les partenaires sociaux ont indiqué à la mission que leur association avait été plus forte pour le CPRDFP que pour le PRDF. La mission note en particulier le rôle important joué par les COPIRE qui ont souvent produit une contribution propre au contrat, illustrant la capacité des partenaires sociaux, comme en Alsace ou en Limousin, à arrêter une position commune. En Alsace, les organisations syndicales n'ont même pas proposé de contribution distincte de la Commission Paritaire Interprofessionnelle Régionale pour l'Emploi (COPIRE) ce qui tend à montrer qu'elles se retrouvent dans le document élaboré par la COPIRE.
- [84] Deux limites peuvent cependant être soulignées :
- toutes les Régions ont fait un état des lieux préalable au CPRDFP mais seules certaines sont allées jusqu'à établir un bilan précis des actions conduites dans le cadre des PRDF ;
 - dans certaines régions, les partenaires sociaux ont regretté que la phase de diagnostic aboutisse plus à un constat rétrospectif qu'à une anticipation sur les évolutions à venir de l'emploi et de la formation. Il n'y a pas d'équivalent au niveau régional des travaux de prospective, produits au niveau national par le centre d'analyse stratégique. Des travaux d'anticipation ont cependant été conduits dans certaines régions dans le cadre du CPRDFP : en Nord-Pas-de-Calais, la DIRECCTE a cherché à confronter, pour chaque secteur économique, l'offre de formation actuelle et les besoins en main d'œuvre à venir. En Basse-Normandie, l'annexe 1 du CPRDFP a traité la prospective des métiers et des qualifications.

- [85] Plusieurs différences peuvent être notées selon les régions dans cette phase de consultation / diagnostic. Ainsi, la concertation avec les secteurs économiques a été particulièrement poussée en Nord-Pas-de-Calais : 70 branches impliquées, par des réunions d'une demi-journée portant sur le diagnostic et les priorités pour chaque secteur. Ce choix a également été fait en Franche-Comté qui a associé les branches et les OPCA, et en Basse-Normandie avec la consultation des branches et des chambres consulaires. D'autres Régions ont en revanche mis l'accent sur les partenaires sociaux de la COPIRE, sans associer directement les branches, dans le cadre d'une logique interprofessionnelle : PACA, Limousin, Alsace, Bourgogne. Cela ne signifie d'ailleurs pas une indifférence aux problématiques sectorielles qui se retrouvent, plus ou moins détaillées, dans tous les CPRDFP.
- [86] Outre les rencontres sectorielles, des rencontres territoriales ont parfois été organisées pour préparer les CPRDFP. Cette pratique ne se retrouve pas partout et, quand elle a été organisée, les acteurs interrogés par la mission sont plus réservés sur son impact concret que pour les rencontres sectorielles.
- [87] En outre, toutes les Régions n'ont pas réagi de la même manière à l'obligation légale d'associer des organismes de formation. La majorité des Régions rencontrées ont souhaité dissocier la question du pilotage de celle de l'offre de formation, ce qui les a conduites à ne pas associer les représentants d'organismes de formation. Cependant, un choix différent a été fait en Basse-Normandie, où les organismes de formation ou leurs têtes de réseau ont été consultés, ou en région PACA, où le groupe multipartite de préparation du CPRDFP a été ouvert aux offreurs de formation. Le groupe de préparation du contrat a ainsi associé les représentants des directeurs de CFA et deux groupements d'organismes de formation à but non lucratif. Du reste, la mission relève que certains partenaires exercent à la fois un rôle de pilotage de la formation et d'offre : l'Education nationale, signataire des CPRDFP, et les chambres consulaires, parfois consultées pour la préparation des contrats.

2.2.2.3. Une association satisfaisante des services de l'Etat

- [88] La DIRECCTE a souvent été chargée par le préfet de coordonner les travaux des services de l'Etat, pour des résultats jugés positifs par les différents services rencontrés. Globalement, les DIRECCTE estiment avoir pu faire valoir les priorités de l'Etat sans contester le rôle pivot reconnu aux Conseils régionaux dans l'élaboration des contrats. La valeur ajoutée des DIRECCTE a concerné par exemple l'accent mis sur le lien entre la formation et l'économie (Franche-Comté) mais également l'intégration d'une dimension transversale et interprofessionnelle à des CPRDFP que certaines Régions auraient voulu avant tout sectoriels (comme en Alsace et en Basse Normandie).
- [89] Dans toutes les régions, les DIRECCTE ont également joué un rôle moteur pour intégrer dans les CPRDFP les objectifs d'augmentation des effectifs d'apprentis négociés avec les Régions dans le cadre des COM apprentissage.
- [90] Les différents services de l'Etat rencontrés par la mission (DIRECCTE, rectorat et DRAAF) se sont par ailleurs souvent félicités de l'impact positif du travail de préparation des CPRDFP. Ils ont en effet été conduits à harmoniser leur position, améliorant ainsi leur connaissance mutuelle et débouchant même parfois sur des coopérations plus opérationnelles, à l'image de la DRAAF Bourgogne qui a constaté qu'elle était désormais plus étroitement associée par la DIRECCTE sur des thématiques comme l'apprentissage depuis la négociation du CPRDFP.

2.2.2.4. La finalisation et la signature du document

- [91] Tous les contrats ont été adoptés par le CCREFP puis soumis au CESER et approuvés. Ils ont ensuite été signés par le président du Conseil régional, le préfet, le recteur et le directeur de la DRAAF, et dans deux cas par le DRJSCS (Limousin et Bourgogne).

[92] Parmi les sept régions visitées par la mission, une seule a respecté le calendrier fixé par la loi qui prévoyait une signature au plus tard le 1^{er} juin 2011¹⁹. Ce retard général tient d'une part à un démarrage tardif des travaux de préparation dans certains cas, et d'autre part à la volonté des Conseils régionaux de consulter très largement leurs partenaires. Des partenaires sociaux ont malgré tout regretté un processus trop rapide pour permettre d'approfondir tous les thèmes évoqués (Bourgogne, Limousin).

2.3. Dans leur contenu, les CPRDFP abordent les mêmes questions mais y apportent des réponses différentes

[93] Plusieurs axes sont identifiés de manière consensuelle comme des priorités dans tous les contrats analysés. Il s'agit notamment de l'information et de l'orientation, de la montée en qualification de la population active, du développement de l'apprentissage et de la sécurisation des parcours professionnels. L'objectif de cohérence entre les voies de formation ou de coordination des politiques de formation professionnelle, visant une meilleure efficacité des partenaires se retrouve dans tous les contrats.

[94] Au-delà de ces grands axes qui sont souvent les mêmes d'un contrat à l'autre, les régions analysées ont apporté des réponses différentes aux enjeux auxquels elles étaient confrontées. La mission a identifié au moins quatre questions communes que chaque contrat cherche à traiter. Ces questions sont simplement mentionnées à ce stade, les différentes réponses abordées dans chaque CPRDFP étant détaillées dans la partie 3 :

- Comment intégrer les problématiques sectorielles dans les CPRDFP ?
- Quels principes d'évolution de l'offre de formation intégrer aux CPRDFP ?
- Comment articuler les objectifs des CPRDFP et l'action de Pôle emploi ?
- Quelle place donner à la formation des salariés dans les CPRDFP ?

2.4. Les modalités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation restent encore largement à préciser

2.4.1. Les conventions annuelles d'application précisant la programmation et le financement des actions, prévues par la loi et certains CPRDFP ne sont pas encore signées

[95] L'article L. 214-13 du code de l'éducation prévoit que « *des conventions annuelles d'application précisent, pour l'Etat et la Région, la programmation et le financement des actions [du CPRDFP]. Elles sont signées par le président du Conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région ainsi que, selon leur champ d'application, par les divers acteurs concernés* ». Cette disposition n'a pour l'instant été mise en œuvre dans aucune des régions visitées. Celles-ci ne semblent pas en faire une priorité même si certaines ont prévu, dans leurs CPRDFP, de signer de telles conventions (Basse-Normandie, Limousin). D'autres Régions préfèrent parler d'un « programme de travail annuel » fixé par les signataires du contrat et dont la fonction paraît proche de celle des conventions prévues par la loi : c'est le cas en Alsace ou en Nord-Pas-de-Calais.

¹⁹ Les autres ont presque tous été signés au second semestre 2011. Cependant, un CPRDFP n'avait pas encore été signé au moment du passage de la mission dans une région en février 2012.

[96] Alors que certaines Régions donnent la priorité à la déclinaison sectorielle des CPRDFP (Alsace, Nord-Pas-de-Calais), d'autres ont mis l'accent sur la déclinaison des priorités du contrat au niveau des territoires. C'est le cas de la région Basse-Normandie qui donne un rôle important aux comités locaux emploi formation (CLEF) qui réunissent l'ensemble des acteurs concernés : DIRECCTE et ses unités territoriales, rectorat, Cap emploi, Pôle emploi, Conseil général, partenaires sociaux. Ces CLEF sont animés par une commission « territoires » du CCREFP et s'appuient sur des équipes locales emploi formation qui réunissent principalement agents de la Région, de l'Etat et de Pôle emploi, mais également tous les partenaires intéressés par les thématiques abordées. De son côté, le CPRDFP Bourgogne met en place des comités territoriaux formation qui ont aussi une composition large (*cf. supra 1.3*). La mission relève aussi la volonté du Conseil régional de PACA de s'appuyer sur des COTEFE renouvelés intégrant, outre les élus et les services de l'Etat, les partenaires sociaux, Pôle emploi et les autres prescripteurs de formation ainsi que les acteurs pertinents en fonction des territoires.

[97] La partie 3 du présent rapport reviendra par ailleurs plus en détail sur les différents types de conventions, que la plupart des CPRDFP examinés par la mission envisagent pour la mise en œuvre opérationnelle des orientations stratégiques sur des domaines précis (dans une branche ou un secteur d'activité spécifique ou sur des thématiques comme l'apprentissage ou la prescription des formations).

2.4.2. Les méthodes d'évaluation et de suivi des CPRDFP feront l'objet de travaux ultérieurs

[98] Selon l'article L. 214-13 du code de l'éducation, « *le suivi et l'évaluation de ce contrat de plan sont assurés par le CCREFP selon des modalités générales définies par le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.* ». En décembre 2011, le CNFPTLV a réuni les représentants des CCREFP pour échanger sur les modalités d'évaluation des contrats. Selon le document de synthèse, les participants ont débattu des questions suivantes :

- la nature de l'évaluation : il est important de distinguer le suivi des actions, qui passe par des indicateurs ou des tableaux de bord, de l'évaluation elle-même qui porte sur la stratégie mise en œuvre et ne se réduit donc pas au suivi des indicateurs ;
- l'objet de l'évaluation : deux niveaux doivent être évalués, d'une part la dynamique partenariale (« *le C de CPRDFP* »), d'autre part l'atteinte des finalités du contrat (c'est-à-dire sa valeur ajoutée réelle pour les personnes formées) ;
- l'acteur de l'évaluation : l'évaluation ne doit pas être le seul fait des signataires du contrat mais doit être élargie à l'ensemble des partenaires, voire à un acteur extérieur ce qui favoriserait « *l'indépendance du regard évaluatif* ».

[99] Dans plusieurs régions visitées, les partenaires sociaux accordent une importance particulière aux enjeux de suivi et d'évaluation en tant que moyens de s'assurer que la signature du CPRDFP sera suivie d'effets dans la pratique. Ils tiennent en outre à ce que l'évaluation relève du CCREFP et non des seuls signataires des contrats. De fait, comme indiqué plus haut, une commission du CCREFP a souvent été chargée de procéder au suivi et à l'évaluation du CPRDFP, posant indirectement la question des moyens matériels qui seront mis à disposition des membres de cette commission pour conduire ces travaux.

[100] Les contrats régionaux sont plus ou moins précis sur leurs modalités de suivi. Certains d'entre eux comportent des exemples d'indicateurs jugés pertinents, les autres prévoient de les mettre en place. Deux cas spécifiques doivent être cités. En Nord-Pas-de-Calais, le CPRDFP ne comporte aucun indicateur car le suivi est renvoyé aux contrats d'objectifs sectoriels qui déclineront le contrat régional. En Limousin, le contrat ne comprend pas d'indicateurs de suivi, ni de fiches destinées à préciser les actions à conduire ou de calendrier définissant le rythme des travaux à venir, mais le CPRDFP prévoit de mettre en place des indicateurs.

- [101] La fixation d'indicateurs n'épuise toutefois pas la question de l'évaluation. Or, au moment de la signature des CPRDFP, cette question a souvent été renvoyée à des travaux ultérieurs à conduire dans le cadre des commissions ad hoc du CCREFP. Dans la plupart des régions visitées, ces travaux en étaient à leurs débuts au premier trimestre 2012 : des premières réunions ont parfois été organisées pour lancer la réflexion (PACA, Franche-Comté, Basse-Normandie, où une commission ad hoc travaille sur les modalités de financement et les indicateurs de suivi à mettre en œuvre). Les partenaires semblent s'accorder sur la nécessité de cibler l'évaluation sur des axes prioritaires pour ne pas disperser les moyens. Ainsi, le Conseil régional de Franche-Comté rappelle que le PRDF avait été assorti d'une multiplicité d'indicateurs qui n'avaient pas été suivis.
- [102] Il est certainement trop tôt pour porter un jugement sur la capacité des Régions à investir dans le suivi et l'évaluation de leurs contrats. Au moment des déplacements de la mission, peu de documents sur ces thématiques ont pu lui être transmis – mais ce n'est pas anormal pour des contrats souvent signés au second semestre 2011²⁰. On peut cependant faire deux constats : d'une part, une faible « culture » de l'évaluation au niveau régional, que ce soit du côté des Conseils régionaux, de l'Etat ou des partenaires sociaux, qui nécessite de s'entendre au préalable sur une définition commune de l'évaluation ; d'autre part, la bonne volonté des partenaires qui souhaitent progresser dans ce domaine. Il semble toutefois important de finaliser rapidement ces travaux, faute de quoi l'évaluation des CPRDFP pourrait rencontrer les mêmes difficultés que celle des PRDF qui n'a pu être mise en œuvre que partiellement. Pour le succès de la démarche se posera nécessairement la question de l'attribution de moyens financiers aux travaux d'évaluation par les signataires des contrats (Région et Etat).

Recommandation n°2 : Préciser rapidement dans toutes les régions les modalités de suivi des actions conjointes prévues dans le cadre des CPRDFP (indicateurs financiers et physiques, méthode d'évaluation). Cette mission paraît devoir relever du CCREFP, y compris le cas échéant par la mise en place de groupes techniques élargis sur des thématiques particulières.

3. DES PARTENARIATS ANCIENS ET DENSES, CONFORTES DANS LE CADRE DES CPRDFP

- [103] Après une partie présentant la dynamique partenariale qui a accompagné les CPRDFP, cette partie 3 montre que les CPRDFP s'inscrivent dans des dynamiques qui leur préexistent aussi bien concernant l'organisation du pilotage régional (rôle du CCREFP) que ses déclinaisons sur deux thématiques clés des politiques de formation : la concertation sur l'évolution de l'offre de formation professionnelle initiale et continue et les relations avec les branches et les partenaires sociaux.

²⁰ Le Conseil régional d'Alsace a cependant transmis à la mission un document de suivi de son CPRDFP présenté en CCREFP en mars 2012.

3.1. Les CCREFP ont souvent reçu une nouvelle impulsion à confirmer dans la durée

3.1.1. Les CCREFP de certaines régions ont parfois rencontré des difficultés à jouer leur rôle d'instance de concertation

[104] Mis en place par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, le comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), présidé conjointement par le préfet de région et le président du Conseil régional, a pour principale mission de « *favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi. Il est notamment chargé des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation de ces politiques*²¹. ». Divers textes prévoient également des procédures de consultation ou d'information obligatoires des CCREFP (avis sur le CPRDFP, avis avant création de structures d'apprentissage, sur les contrats d'objectifs territoriaux...).

[105] Comprenant obligatoirement six représentants de l'Etat, six de la Région, sept des organismes d'employeurs et des chambres consulaires, sept des organisations syndicales de salariés ainsi que le président du conseil économique, social et environnemental régional, la composition des CCREFP varie toutefois en fonction des régions par l'intégration de membres non prévus par les textes. Comme le constatait le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) dans un état des lieux datant de 2008²², l'ANPE, souvent associée, n'était pas toujours présente.

[106] A l'exception du Nord-Pas-de-Calais²³, dans les six autres régions rencontrées, la mission a toutefois pu constater l'association systématique de Pôle emploi aux travaux des commissions spécialisées et même, dans cinq régions sur sept, aux réunions du comité plénier du CCREFP. D'autres acteurs, comme l'AGEFIPH, l'AFPA ou l'association régionale des missions locales sont également fréquemment associés aux travaux des commissions spécialisées. L'association des Conseils généraux restent moins fréquentes (dans une seule des régions mais avec un projet de les introduire comme dans le Limousin ou en Nord-Pas-de-Calais).

[107] Dans l'état des lieux précité, le CNFPTLV distinguait les CCREFP :

- cantonnés à un rôle de concertation formelle ;
- pourvus d'un rôle d'animation et de concertation ;
- jouant un rôle de co-construction et de coordination des politiques régionales d'emploi et de formation professionnelle.

[108] De ses déplacements, la mission retient que, jusqu'à 2010, la majorité des CCREFP étaient plus proches de la première catégorie. Les critiques entendues dans plusieurs régions portent sur le faible rythme de réunion et le peu de production des commissions spécialisées mais aussi sur le fonctionnement du comité plénier, plus ou moins conflictuel en fonction des relations entre l'Etat et la Région.

²¹ Article D. 6123-18 du code du travail.

²² « Etat des lieux des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle », CNFPTLV, octobre 2008.

²³ Mais le CPRDFP modifie cette situation, voir infra.

- [109] Dans cinq régions sur sept (à l'exception de l'Alsace²⁴ et de PACA), le secrétariat technique du CCREFP plénier et de ses commissions est assuré par le CARIF-OREF de la région. Ce secrétariat est toutefois plus ou moins actif en fonction de la volonté des différents financeurs. Il est par ailleurs intéressant de noter que dans certaines régions, le conseil d'administration du CARIF-OREF, qui réunit souvent les mêmes acteurs qu'au sein du CCREFP, assure des fonctions de coordination de certaines politiques, comme la lutte contre l'illettrisme ou la VAE, qui pourrait être assurées au sein du CCREFP.
- [110] Conscients des limites de ces instances, plusieurs acteurs régionaux ont tenté de les redynamiser par la mise en place de commissions (dont la présidence a parfois été confiée aux partenaires sociaux). Les résultats ont été contrastés en fonction des régions, aboutissant sur certains territoires à des situations où les Conseils régionaux eux-mêmes admettent la contribution limitée du CCREFP au pilotage opérationnel.

3.1.2. Le CPRDFP a abouti dans la plupart des régions à une démarche de redynamisation des CCREFP

- [111] Malgré le constat parfois mitigé de l'action des CCREFP, la mission relève que partout les comités ont été en mesure de remplir le rôle qui leur a été assigné par la loi dans l'élaboration des CPRDFP. La réorganisation du CCREFP en Franche-Comté en 2010 ou du CCREFP de Basse-Normandie en 2011 ont ainsi permis de mettre la structure en ordre de marche pour la négociation du CPRDFP.
- [112] Tous les CPRDFP ont constaté que le rôle central du CCREFP dans le suivi du contrat implique des évolutions dans son fonctionnement. Néanmoins, selon les régions, ces évolutions vont de la simple adjonction d'une commission chargée de suivre le CPRDFP à la refonte complète du comité.
- [113] Ainsi, toutes les régions confient le pilotage et le suivi du contrat à une commission du CCREFP, souvent créée au moment de l'adoption du CPRDFP, qui coexiste avec un comité de pilotage restreint aux signataires du contrat. Dans les sept régions visitées, ces commissions et comités de pilotage se sont déjà réunis au moins une fois depuis la signature du CPRDFP. En outre, une commission chargée de l'Accueil-Information-Orientation (AIO) a souvent été mise en place afin de préparer la labellisation des structures. Selon les régions, elle est présidée par le représentant du préfet ou par celui du rectorat.
- [114] Certaines régions ne vont pas plus loin dans l'évolution du comité, soit que son fonctionnement soit déjà jugé satisfaisant (Alsace), soit que le CCREFP ait déjà fait l'objet d'une réorganisation récente (Franche-Comté). D'autres régions ont décidé d'adapter la structure du comité aux priorités identifiées dans le contrat. Ainsi, en Nord-Pas-de-Calais, l'ancien CCREFP résultait de l'ajout successif de commissions ou groupes de travail ; il est désormais restructuré en cinq commissions qui correspondent aux cinq axes du CPRDFP. De même, le CPRDFP PACA a prévu la création de plusieurs commissions, mais aussi de groupes de travail à mettre en place en fonction des besoins. Il en est de même en Basse-Normandie où, outre la commission de suivi, deux commissions techniques permanentes (Financement, Territorialisation) ont été mises en place ainsi que deux commissions temporaires (orientation pour la labellisation des SPO et illettrisme à la demande de la DIRRECTE).
- [115] La majorité des régions souhaitent mettre à profit le CPRDFP pour redynamiser le CCREFP :
- certaines ont donc décidé de mettre en place un bureau qui assure l'organisation des travaux du CCREFP. C'est le cas de la Bourgogne ou de la Basse-Normandie, qui met en place un bureau quadripartite Région/Etat/employeurs/salariés ;

²⁴ Dans cette région, le secrétariat est assuré par la DIRECCTE.

- plusieurs cherchent à assurer une implication plus active des membres de droit du CCREFP. Cela vaut pour les partenaires sociaux qui se voient souvent attribuer la présidence de commissions. Il est vrai que cette pratique existait déjà dans certaines régions avant 2011 mais elle se développe aujourd'hui. Ainsi, en Bourgogne, deux commissions « emploi et sécurisation des parcours » et « évaluation » sont désormais présidées par des partenaires sociaux. En Basse-Normandie, la commission « financement de la formation continue » est présidée par le MEDEF et la commission « territoires » par la CFDT. En PACA, le CPRDFP prévoit d'attribuer deux vice-présidences du comité aux partenaires sociaux ;
- enfin, plusieurs régions ont décidé d'élargir la composition du CCREFP au-delà de ses membres de droit. Ainsi, le nouveau CCREFP Nord-Pas-de-Calais intègre quatre membres non prévus par la loi sous le statut de « membres associés » : les Conseils généraux du Nord et du Pas de Calais ; Pôle emploi ; l'association régionale des Missions Locales ; le PRES²⁵ universitaire de Lille Nord. En PACA, le CPRDFP évoque un élargissement du comité aux « *acteurs clés des politiques de formation* », ce qui vise Pôle emploi, l'association régionale des missions locales, l'AGEFIPH, l'Union Régionale des Organismes de Formation (UROF) mais également l'Union des Syndicats et Groupements d'Employeurs de l'Economie Sociale (USGERES). En Limousin, le comité devrait être élargi aux Conseils généraux.

[116] Cet élargissement des membres du CCREFP pose la question de l'articulation entre ce comité et le Conseil régional de l'emploi (CRE). Dans les régions visitées, de nombreux interlocuteurs de la mission, notamment parmi les partenaires sociaux, s'interrogent sur la coexistence de deux comités compétents sur le champ de l'emploi et envisageraient favorablement leur regroupement. En outre, le regroupement du CCREFP et du CRE permettrait d'éviter la dispersion des ressources disponibles pour l'animation des commissions et groupes de travail.

Recommandation n°3 : Conforter le rôle du CCREFP comme instrument partenarial de suivi des politiques de formation en régions en fusionnant cette instance avec le CRE.

3.2. L'évolution de l'offre de formation professionnelle initiale fait parfois l'objet de tensions

3.2.1. L'articulation entre les services de l'Etat et les Conseils régionaux reste complexe

[117] Les compétences des Conseils régionaux, en charge du patrimoine immobilier des lycées et responsables des ouvertures de CFA et de section d'apprentissage ainsi que de leur financement, s'imbriquent avec celles des autorités académiques, rectorat et DRAAF, compétentes pour arrêter la carte des lycées professionnels et agricoles. La réglementation prévoit l'avis obligatoire de structures consultatives (CCREFP, conseil académique de l'Education nationale – CAEN - et comité régional de l'enseignement agricole - CREA).

[118] Compte tenu de leur volonté d'articuler les différentes voies de formation professionnelle, la plupart des Régions se sont dès le PRDF saisies de cette question en vue de développer la concertation avec les deux autorités académiques. La mission a identifié plusieurs pratiques intéressantes à l'image de la convention de coopération entre le Conseil régional de Basse-Normandie et le rectorat de l'académie de Caen, qui prévoyait notamment une collaboration en matière d'accueil et d'orientation des élèves ainsi qu'une information réciproque et une mise en cohérence dans les mesures prises en matière de formation initiale sous statut scolaire et apprentissage.

²⁵ Pôle de recherche et d'enseignement supérieur.

- [119] Par rapport au contexte de préparation des PRDF, la fin des années 2000 a vu un nouvel élément qui a souvent conduit à une dégradation des partenariats entre rectorats et Conseils régionaux : la réduction des effectifs au sein de l'Education nationale, conduisant à la contestation par les Régions de décisions de fermeture de classes. A l'exception notable de l'Alsace, des difficultés de dialogue dans ce domaine ont donc été rapportées à la mission dans toutes les régions. Les services des différents Conseils régionaux, et leurs homologues des rectorats, précisent généralement que ce contexte tendu n'empêche pas des échanges techniques mais que ces indéniables difficultés se sont souvent cristallisées au moment de la négociation des CPRDFP.
- [120] Dans les quatre régions dans lesquelles la mission a rencontré la DRAAF (Limousin, Bourgogne, Franche-Comté et Alsace), les relations semblent plus apaisées entre cette autorité académique et le Conseil régional, probablement en partie parce que les réductions de postes touchent moins le personnel enseignant des lycées agricoles et que les effectifs en jeu sont moins importants. L'existence dans chaque région visitée d'un projet régional d'enseignement agricole (PREA) pluriannuel ayant fait l'objet d'une large concertation avec les différents partenaires, au premier rang desquels les Conseils régionaux, est peut-être un autre facteur d'explication.

3.2.2. Les CPRDFP visent à apporter des améliorations sans pour autant bouleverser les modes de pilotage actuels

- [121] L'article de loi déjà cité prévoit que les CPRDFP doivent assurer une « programmation » et une « cohérence » des voies de formation. Les CPRDF font référence à l'objectif d'accessibilité pour tous à la formation, qui se retrouve d'ailleurs souvent parmi les principes des services publics régionaux de la formation mis en place ou envisagés dans plusieurs régions. La question de l'accessibilité, notamment géographique, se retrouve dans toutes les régions s'agissant en particulier de leurs zones rurales.
- [122] Tous les CPRDFP font de l'articulation des différentes voies de formation initiale un enjeu majeur. Pour autant, les contrats analysés par la mission sont tous des documents de cadrage général et non pas des schémas directeurs de la formation initiale qui iraient dans le détail de l'évolution des cartes de formation.
- [123] Les contrats se rejoignent sur l'objectif de cohérence des voies de formation mais tous ne sont pas aussi précis sur les moyens d'améliorer l'articulation entre Région et rectorat. La mission a relevé deux projets intéressants à ce titre :
- en Bourgogne, le CPRDFP prévoit la construction d'une note de cadrage annuelle conjointe rectorat/Région sur l'évolution de l'offre à destination des établissements, dans la lignée de ce qui existe déjà pour l'enseignement agricole. A noter toutefois que cette note de cadrage, déclinaison d'un schéma régional d'évolution des dispositifs de formation professionnelle initiale adopté dès 2006, avait déjà été prévue par le PRDF mais n'avait trouvé d'application qu'avec la DRAAF et non avec le rectorat (à l'exception de l'année 2008) ;
 - en région PACA, le CPRDFP propose que les autorités académiques viennent présenter la carte de la formation initiale au CCREFP et que le Conseil régional expose également la carte des programmes régionaux de formation et d'apprentissage devant les deux Conseils académiques de l'Éducation nationale (CAEN) de la région et le Conseil régional de l'enseignement agricole (CREA). Le CPRDFP signé a d'ailleurs été présenté devant une assemblée réunissant le CCREFP et les deux CAEN de la région.

- [124] Dans le domaine de la concertation sur l'évolution de l'offre de formation initiale, la mission relève l'impact positif apporté par le Programme Régional de l'Enseignement Agricole (PREA) dans les relations entre les DRAAF et les Conseils régionaux. Un tel exercice de programmation pluriannuel serait évidemment plus complexe pour l'ensemble des secteurs d'activité couverts par l'Education nationale. La réduction du nombre de postes en lycées professionnels constitue par ailleurs un contexte peu propice aux échanges. Néanmoins, des travaux pluriannuels de concertation entre Etat et Conseil régional, impliquant également les partenaires sociaux mais probablement à visée plus modeste que les PREA, permettraient de « techniciser » les échanges, en s'appuyant sur des éléments de réflexion prospectifs tangibles permettant, a minima, aux partenaires de s'entendre sur des éléments de diagnostic. La mise en place en Limousin d'un groupe de travail conjoint entre le rectorat et le Conseil régional chargé de travailler sur la carte des formations 2012 – 2014, consécutive aux difficultés dans la démarche du CPRDFP, constitue ainsi une illustration d'un dépassement des difficultés par une approche plus technique de ces thématiques.

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre la concertation sur la carte des formations initiales et sur la formation continue au sein du CCREFP identifié comme lieu de concertation sur la carte des formations initiales et d'articulation entre les différents acheteurs en matière de formation continue (sans préjudice du maintien des instances statutaires propres à chaque institution comme le CAEN au ministère de l'Education nationale et le CREA au ministère de l'Agriculture).

- [125] Enfin, le point commun entre quasiment toutes les régions est d'avoir assuré une bonne articulation entre le CPRDFP et la Convention d'Objectifs et de moyens (COM) apprentissage, négociés et signés en parallèle par les mêmes partenaires. La région PACA est la seule exception, le Conseil régional considérant le COM comme une source de financement pour sa politique et non comme un document stratégique. Dans les six autres régions, le CPRDFP mentionne les objectifs ambitieux d'augmentation des effectifs d'apprentis qui figurent dans le COM, corrigeant ainsi une des lacunes pointées par un précédent rapport IGAS²⁶ sur l'absence d'objectifs quantifiables. Le CPRDFP Alsace fixe un objectif de développement de l'apprentissage dans les lycées qui ne se retrouve pas dans tous les contrats car cette question est souvent sujette à controverse : le rectorat se voit parfois reprocher de fermer des classes et d'ouvrir des sections d'apprentissage avec un effet de substitution pour les budgets des Régions.

3.3. L'articulation des Conseils régionaux avec les partenaires sociaux donne une place variable au niveau interprofessionnel et aux branches

- [126] Dans leur stratégie vis-à-vis des partenaires sociaux, les Conseils régionaux intègrent évidemment les deux niveaux (interprofessionnel et branches) mais avec un équilibre qui varie d'une région à l'autre : certains ont fait le choix de mettre l'accent sur les relations avec les branches (à l'image de la Région Bourgogne qui a toutefois évolué progressivement avec la signature d'accords interprofessionnels), d'autres laissent une place plus importante aux acteurs interprofessionnels (avec un nombre plus réduit d'accords avec les branches au profit de relations plus soutenues avec les organisations interprofessionnelles représentées au sein de la COPIRE mais également avec les OPCA interprofessionnels)²⁷.

²⁶ « Bilan-évaluation du contrat d'objectifs et de moyens pour le développement et la modernisation de l'apprentissage – synthèse », établi par Annie FOUQUET, Hayet ZEGGAR et Hervé LEOST, rapport RM2009-093P, septembre 2009.

²⁷ L'analyse qui figure dans cette sous-partie sera complétée par la sous-partie 4.3, portant sur la formation des salariés.

3.3.1. Jouant un rôle variable selon les régions, le niveau interprofessionnel s'est néanmoins affirmé avec les différents accords conclus au moment de la crise

- [127] Le fonctionnement de la COPIRE (commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi) est symptomatique des divergences qui peuvent exister d'une région à l'autre dans les pratiques du dialogue social. Dans certaines régions comme le Nord-Pas-de-Calais, la Basse-Normandie ou le Limousin, la COPIRE constitue un lieu de travail entre les partenaires sociaux permettant l'émergence de positions communes. Sur d'autres territoires, la COPIRE est plus une enceinte d'échange qu'une instance opérationnelle de travail entre les partenaires sociaux. Plusieurs COPIRE se trouvent dans une situation intermédiaire, comme en Bourgogne ou en Alsace où les Conseils régionaux ont souhaité mettre en place une collaboration opérationnelle avec les branches au travers des COT, sans que les acteurs interprofessionnels de la COPIRE s'estiment toujours bien informés des travaux.
- [128] Les accords avec les OPCA interprofessionnels sont par ailleurs fréquents, la mission ayant constaté l'existence d'accords avec au moins l'un des deux OPCA interprofessionnels, AGEFOS PME et OPCALIA, (et généralement les deux) dans toutes les régions visitées.
- [129] La crise a marqué une inflexion dans les pratiques des Conseils régionaux et de leurs partenaires avec la conclusion dans les sept régions d'accords interprofessionnels destinés à favoriser la continuité professionnelle, parfois déclinés au niveau des branches comme en PACA. Tous ces accords étaient construits autour de la même ambition de mobiliser les différents financements en faveur de salariés fragilisés du fait de la baisse d'activité de leurs entreprises. En matière de gouvernance, les partenaires sociaux représentants du patronat et des salariés, ont signé ces accords au côté de l'Etat et du Conseil régional. Le présent rapport revient plus en détail sur ces différents accords dans la partie 4.3 relative aux interventions des Conseils régionaux au profit de la formation des salariés.
- [130] Comme indiqué supra, les partenaires sociaux ont également, et dans toutes les régions, été largement associés aux travaux d'élaboration du CPRDFP. Néanmoins, ils ont finalement décliné la proposition qui leur avait été faite dans plusieurs régions de signer le CPRDFP, considérant que la mise en œuvre du contrat ne relevait pas de leur responsabilité mais de l'Etat et du Conseil régional.

3.3.2. Toutes les Régions s'accordent sur l'importance de l'intégration des problématiques sectorielles mais elles y apportent des réponses différentes

- 3.3.2.1. La plupart des Régions privilégie la contractualisation avec les branches au travers des Contrats d'Objectifs Territoriaux (COT) ou d'instruments analogues

- [131] Créés par la loi du 23 juillet 1987 avec pour objectif affiché de favoriser le développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue, les contrats d'objectifs territoriaux (COT) constituent l'outil juridique à disposition des Conseils régionaux pour contractualiser avec les branches. Tout en constatant une amélioration progressive de ces documents au fil des « générations » de contrats, le CNFPTLV dressait toutefois en 2008²⁸ un constat globalement critique de leur caractère opérationnel (procédure lourde de négociation, marginalisation des questions de formation initiale, absence fréquente de financements dédiés et d'indicateurs de suivi...) qui le conduisait même à s'interroger sur leur pérennité.

²⁸ « Evaluation des contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés », CNFPTL, avril 2008.

[132] Une majorité des Régions visitées a mis l'accent sur la conclusion de COT. L'Alsace, la Bourgogne et la Basse-Normandie (sous l'appellation de chartes qualité emploi formation -CQEF) ont conclu un nombre important de COT, couvrant ainsi une partie non négligeable de l'économie régionale, fondés sur des analyses sectorielles fouillées réalisées par les OREF et avec des réunions régulières des instances de suivi. Les acteurs de la Bourgogne ont d'ailleurs souhaité renforcer cette logique en regroupant, pour les branches les plus avancées dans ces démarches de contractualisation, les contrats de progrès, relatifs au développement économique, avec les COT dans des Contrats d'Appui à la Performance Economique et à l'Evolution des Compétences (CAPÉCO). La Franche-Comté, a signé un nombre de COT plus limité en les ciblant sur les branches les plus stratégiques pour l'économie régionale (la métallurgie, la plasturgie, la micromécanique, le BTP...). La mobilisation de ces différents outils qui, à l'exception des chartes qualité emploi formation de Basse-Normandie, sont cosignés par l'Etat contribue à la coordination des différents acteurs.

[133] Deux autres cas de figure se rencontrent parmi les régions visitées :

- en région Nord-Pas-de-Calais, aucun COT n'avait été conclu avant le CPRDFP qui a lancé la préparation de contrats d'objectifs sectoriels ;
- la Région PACA a abandonné progressivement les COT, même si l'idée de les relancer n'est pas écartée, au profit d'accords directs avec les OPCA dans les cadres des IRIS (Intervention régionale pour l'investissement social) sectoriels et interprofessionnels mis en place avec la crise pour le financement de formations de salariés identifiés ;
- la Région Limousin qui n'avait conclu que trois COT pourrait s'engager dans une stratégie similaire à l'approche retenue en PACA, son CPRDFP prévoyant la signature de conventions avec les OPCA sans mentionner les branches.

3.3.2.2. Le CPRDFP a confirmé les choix antérieurs, à l'exception notable de la Région Nord-Pas-de-Calais

[134] Les CPRDFP signés en Alsace, Bourgogne, Basse-Normandie ou Franche-Comté viennent confirmer leur stratégie antérieure de contractualisation, parfois en fixant de nouveaux objectifs comme en Bourgogne, avec une cible de cinq CAPECO négociés sur la durée du CPRDFP.

[135] La stratégie de la région PACA reste différente car le Conseil régional met l'accent sur les IRIS, accords signés avec les OPCA, qu'il juge plus opérationnels que les COT signés avec les branches.

[136] La Région Nord-Pas-de-Calais est la seule dans laquelle le CPRDFP est l'occasion d'une véritable réorientation de la stratégie régionale vis-à-vis des branches. Après avoir signé un CPRDFP transversal, le Conseil régional a lancé avec la DIRECCTE la préparation de contrats d'objectifs sectoriels (COS) impliquant les branches et les OPCA. Dans cette région, le CPRDFP est donc moins un aboutissement que le lancement de nouvelles démarches contractuelles qui devraient donner un caractère opérationnel au contrat, avec l'objectif ambitieux de la signature d'une vingtaine de COS dès 2012.

[137] Enfin, la mission souligne que ces différents instruments, COT, COS, CQEF peuvent avoir des configurations variables : s'il s'agit d'engagements pluriannuels, ils se bornent souvent à des orientations générales, renvoyant à des « déclinaisons annuelles » les engagements financiers plus précis, notamment ceux des Conseils régionaux. S'il s'agit, comme c'est l'objectif affiché en région Nord-Pas-de Calais, d'instruments à visée directement opérationnelle, ils cherchent à intégrer autant que faire se peut des engagements opérationnels plus concrets et chiffrés.

3.3.2.3. Si les branches restent évidemment incontournables, la volonté d'une contractualisation opérationnelle suppose néanmoins d'impliquer les OPCA

[138] La loi du 24 novembre 2009, en élargissant le champ d'action des OPCA vers les demandeurs d'emploi, les incite à une plus forte implication dans les partenariats régionaux. Cela pourrait favoriser des stratégies de contractualisation avec les branches impliquant les OPCA, à l'image de la démarche mise en œuvre dans le Nord-Pas-de-Calais. En effet, si les branches restent des partenaires incontournables disposant d'une légitimité « politique » que n'ont pas leurs outils, les OPCA, rares sont celles qui ont les moyens nécessaires pour la négociation de tels accords et elles pourraient alors s'appuyer sur les compétences des OPCA. La mission relève d'ailleurs que, dans plusieurs régions, les COT conclus avec le secteur des services de l'automobile ont été signés avec l'association nationale pour la formation automobile (ANFA), fonds d'assurance formation des services de l'automobile, et non pas avec la branche. Pour la mission, une approche impliquant à la fois les branches et les OPCA reste donc la plus pragmatique.

[139] Se pose néanmoins la question de la capacité du niveau régional des OPCA (souvent du reste organisés en directions interrégionales) à disposer des marges de manœuvre nécessaires pour négocier des partenariats locaux, sans être obligé d'en référer au niveau national. Les acteurs de la Région Nord-Pas-de-Calais se heurtent d'ailleurs à cette difficulté.

3.4. Bilan : s'inscrivant dans un cadre de pilotage préexistant sans le bouleverser, les CPRDFP ont permis d'entretenir ou de relancer des dynamiques partenariales

[140] Le passage des PRDF aux CPRDFP, voulu par le législateur, a été initialement considéré par certains Conseils régionaux comme un exercice imposé par l'Etat. Cela aurait pu les conduire à faire de la préparation des contrats un exercice purement formel. Toutes les Régions rencontrées par la mission ont finalement décidé d'investir dans la préparation des CPRDFP même si certaines se sont, plus que d'autres, approprié la démarche.

[141] Les CPRDFP analysés valent parfois autant par la phase de préparation qu'ils ont suscitée que par leur contenu :

- la phase de préparation, largement partenariale, a permis une meilleure connaissance mutuelle de ce que faisaient les différents partenaires et financeurs dans des domaines où les compétences sont partagées : la formation initiale, la formation des salariés, les compétences de base. Cette meilleure connaissance réciproque était utile y compris au sein des services de l'Etat ;
- les contrats eux-mêmes sont souvent conçus comme des documents-cadres qui ont vocation à être déclinés dans des accords ou des instances qui leur donneront une véritable valeur opérationnelle : des contrats sectoriels en Nord-Pas-de-Calais, des IRIS en PACA, des instances territoriales en Basse-Normandie ou en Bourgogne...

[142] Comme l'attestent les thématiques évoquées ci-dessus, notamment sur les relations avec les partenaires sociaux, les CPRDFP ont souvent eu davantage un rôle de mise en cohérence de ce qui existait déjà que d'impulsion d'actions vraiment nouvelles :

- Dans les régions dans lesquelles les partenariats étaient déjà très développés, les CPRDFP s'inscrivent dans cette dynamique, que ce soit en Alsace, Bourgogne, Basse-Normandie ou Franche-Comté. Par ailleurs, deux d'entre elles ont peu communiqué sur le CPRDFP auprès de leurs partenaires ou du grand public, donnant la priorité à la mise en place de leur service public régional de la formation (Bourgogne, Franche-Comté).
- L'équilibre partenarial que les contrats ont créé s'est avéré fragile dans une région (le Limousin) où les tensions se sont cristallisées sur les réductions de postes dans l'Education nationale dénoncées par le Conseil régional.

- Dans les deux plus grosses régions analysées par la mission, le CPRDFP paraît avoir été l'occasion de faire progresser le partenariat sur des domaines particulièrement sensibles : la carte de la formation initiale en PACA, les engagements sectoriels en Nord-Pas-de-Calais.

[143] L'exercice de négociation a été utile, sous réserve de rester modeste sur les attentes potentielles de démarches de ce type. Cependant, le pilotage envisagé pour les CPRDFP pourrait se heurter à des problèmes de moyens pour les partenaires sociaux. En effet, si les interlocuteurs de la mission souhaitent tous que la dynamique enclenchée se poursuive, les perspectives renforcées de coordination politique et opérationnelle ouvertes par les CPRDF se surajoutent à l'existant, pour des partenaires qui manquent souvent de moyens pour prendre des engagements supplémentaires.

[144] Les contraintes des finances publiques, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales, la faiblesse constitutive des organisations interprofessionnelles ou professionnelles, patronales et syndicales, les charges des représentants des OPCA en région (que la réforme de 2009 risque d'augmenter avec les regroupements envisagés) sont autant de freins potentiels au renforcement du pilotage de la formation professionnelle en région, dans le cadre du CPRDFP et au-delà.

[145] La Franche-Comté a ainsi fait dresser par le Groupement d'Intérêt Public Emploi-Formation-Insertion (EFIGIP), en novembre 2010, un état des lieux du dialogue social territorial, qui montre à quel point la multiplicité et l'enchevêtrement des instances de dialogue et de concertation dans la région rendent illusoire une participation régulière et réellement contributive des partenaires sociaux.

[146] Dès lors, certains interlocuteurs de la mission posent la question de l'allocation de moyens supplémentaires de représentation, au delà de la prise en charge des frais de déplacement occasionnés par la participation aux réunions des instances de concertation et de pilotage. Faute, le plus souvent, de compensation des pertes de salaire de représentants ad hoc que les organisations syndicale et patronales pourraient désigner, ce sont les permanents de ces organisations eux mêmes qui doivent répondre aux sollicitations et qui n'y parviennent pas.

[147] Solution envisageable dans certains cas, la participation des OPCA, en lieu et place des partenaires sociaux, ne peut toutefois se substituer totalement aux branches, car s'ils ont bien une expertise en matière de formation professionnelle ils n'ont pas toujours une représentativité politique adéquate pour engager leur branche. Or le pilotage est d'abord une affaire politique avant d'être technique.

[148] La situation du Nord Pas-de-Calais est illustrative de ces difficultés qui risquent de s'accroître, dans la mesure où cette région fait l'option de décliner systématiquement le CPRDF en contrats d'objectifs sectoriels, ce qui va multiplier d'autant la participation des représentants des branches (et de l'interprofessionnel pour le COS interprofessionnel) pour la mise en œuvre et le suivi des actions décidées.

4. LE PILOTAGE OPERATIONNEL DE LA FORMATION CONTINUE PAR LES CONSEILS REGIONAUX

[149] La mission a opéré une analyse complémentaire et approfondie sous quatre angles. Deux concernent le pilotage opérationnel: comment les Conseils régionaux pilotent-ils la formation des demandeurs d'emploi et comment participent-ils au pilotage de la formation des salariés ? Les deux autres ont trait à des questions transversales : comment les Conseils régionaux s'assurent-ils de l'information du public et des prescripteurs sur l'offre de formation et comment évaluent-ils la qualité de l'offre qu'ils financent ?

4.1. L'objectif de visibilité accrue de l'offre de formation est partagé par tous mais donne lieu à de multiples projets non encore stabilisés

[150] Cet objectif renvoie à deux types de cibles :

- Le grand public qui doit être en mesure d'identifier l'offre de formation disponible sur son territoire, que les personnes concernées aient déjà un projet professionnel précis en tête ou qu'elles cherchent à se renseigner sur le sujet.
- Les différents prescripteurs (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi...) dont les conseillers ont besoin d'être informés des formations (de tous financeurs) susceptibles de répondre aux besoins des demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent, dans leur propre région et éventuellement au-delà, notamment dans les zones limitrophes aux « frontières » régionales, ou pour des formations « rares » qui n'existeraient que dans peu de régions. Au-delà de ce besoin d'information, la mise à disposition d'une fonctionnalité complémentaire permettant la connaissance des disponibilités et même une pré-réservation des places (voire une prescription en ligne) est essentielle.

[151] L'information du grand public renvoie à la problématique du service public de l'orientation et à la question de la labellisation des organismes pressentis pour le composer. Ses investigations ayant principalement porté sur la gouvernance des politiques de formation des demandeurs d'emploi et des salariés, la mission ne traite pas la question de l'orientation qui implique de nombreux acteurs qu'elle n'a pas rencontrés. Elle constate toutefois que la thématique de la labellisation a entraîné des crispations dans plusieurs Régions lors de la négociation des CPRDFP (notamment en PACA et en Bourgogne). Sur ces questions d'orientation, la mission a par ailleurs relevé le travail partenarial important (impliquant Pôle emploi, l'AFPA, le CRIJ, l'AGEFIPH, le CIO...) autour de la cité des métiers du Limousin ou de Basse Normandie.

[152] La question de la visibilité de l'offre de formation passe également par le développement de bases de données relatives à l'offre de formation, accessibles en ligne. Les CARIF des sept régions visitées par la mission ont développé de telles bases de données. Les bases les plus abouties reposent sur le même principe : les organismes de formation sont responsables de la mise à jour de la base de données, le CARIF effectuant un contrôle a posteriori des données saisies.

[153] Les bases régionales existantes ne contiennent pas toujours les informations nécessaires aux prescripteurs, notamment sur les places disponibles, voire même comme en Bourgogne une actualisation des dates de démarrage des formations.

[154] Sur la question des places disponibles, le CARIF-OREF de Basse-Normandie a développé le site « trouvermaformation.fr » sur lequel l'ensemble des actions de formation sont répertoriées, aussi bien celle financées par la Région que par Pôle emploi ou les OPCA. Pour ces actions, c'est à l'organisme de formation de mettre à jour les données sur l'état de remplissage de l'action, à l'aide d'un code couleur²⁹, quel que soit le financeur de l'action. C'est ce site qui est utilisé principalement par les prescripteurs, mais qui est aussi accessible au grand public. D'autres régions non visitées par la mission (Rhône-Alpes et Aquitaine) se sont appuyées sur ce type de démarches pour développer des outils de prescription en ligne.

[155] En tout état de cause, les situations observées par la mission attestent de la forte hétérogénéité des bases de données régionales (et de leurs fonctionnalités) d'une région à une autre.

²⁹ Code couleur : vert : places disponibles ; rouge : session complète ; orange : sur liste d'attente ; gris : pas d'informations disponibles.

- [156] C'est dans ce contexte et suite à différents rapports soulignant l'intérêt d'une base de données nationale pour accélérer les délais d'entrée en formation et favoriser les prescriptions interrégionales³⁰ qu'il a été décidé de confier au Centre Inffo la mission de développer un système d'information offrant aux prescripteurs les informations nécessaires (date des sessions, disponibilités des places, accès en ligne...). Le décret du 5 décembre 2011 a donc modifié le décret du 1^{er} mars 1976 relatif au Centre Inffo pour intégrer cette commande aux missions réglementaires de l'association.
- [157] Le choix adopté, exposé dans la circulaire DGEFP du 25 juillet 2011 relative à la mise en œuvre du pilotage des CARIF-OREF, consiste en un entrepôt national de données alimenté directement par les organismes de formation conventionnés. Les CARIF se voient confier la responsabilité d'un contrôle qualité a posteriori des informations complétées par les organismes de formation. Le projet prévoit la possibilité pour les différents financeurs (Conseils régionaux, Pôle emploi mais également OPCA, FONGECIF et AGEFIPH) de réaliser des extractions à partir de cette base de données. Centre Inffo est reparti de la base de données KHELIOS, développée par le CARIF et le FONGECIF Ile-de-France, avec pour objectif que les premiers organismes de formation puissent renseigner la base pour la fin d'année 2012.
- [158] Pôle emploi s'est inscrit dans ce projet national en développant sa propre application de prescription (AUDE) qui sera déployée dans l'ensemble de son réseau dès juin 2012 et qu'il envisage à terme de mettre à disposition de ses co-traitants (missions locales et Cap emploi). AUDE sera alimentée par l'entrepôt national de données développé par Centre Inffo.
- [159] Le choix d'une alimentation directe par les organismes de formation, sans passer par les bases de données des différents CARIF-OREF, a été arbitré au détriment d'une autre option qui aurait consisté à imposer un cahier des charges précis à chacun des CARIF-OREF permettant l'alimentation de la base de données nationale. Centre Inffo le justifie par les difficultés techniques qu'aurait posées une telle intermédiation (notamment pour les organismes de formation) et par les économies d'échelle susceptibles d'en résulter (ce qui suppose néanmoins d'abandonner les bases régionales, ce qui reste loin d'être tranché). Autre avantage mis en avant : le système d'information sera plus facile à faire évoluer puisqu'il ne sera plus nécessaire de prendre en compte les particularités informatiques des 26 bases de données régionales (sans compter les systèmes d'information des autres financeurs de formation).
- [160] Il faut néanmoins souligner que l'inscription d'une obligation de renseigner la base de données par l'organisme de formation dans le cahier des charges de l'appel d'offres régional n'est pas suffisante pour garantir la qualité et surtout l'actualisation régulière des renseignements. Les expériences de base de données construites jusqu'à présent ont démontré la nécessité d'un accompagnement dans la durée des organismes de formation et l'intérêt d'un contrôle a posteriori des informations apportées par les organismes de formation. L'implication des CARIF-OREF au plan régional est donc essentielle au succès de la démarche, au-delà des actions de formation et de sensibilisation des organismes que pourra conduire Centre Inffo.
- [161] La mission retient de ses déplacements les interrogations, voire dans certaines régions, l'hostilité de certains Conseils régionaux (et de CARIF-OREF), non par rapport au principe d'une base de données nationale, dont l'intérêt n'est pas contesté, mais par rapport à la méthode retenue pour l'alimenter. Il convient donc a minima de renouer rapidement le dialogue entre les promoteurs du projet national et les acteurs régionaux. En effet, des projets de refonte des bases ont en effet été lancés (en Alsace, Franche-Comté) ou sont envisagés (en Bourgogne, PACA, Basse-Normandie) dans plusieurs régions, précisément pour améliorer les fonctionnalités des bases existantes au profit des prescripteurs. Or, si Centre Inffo a affirmé à la mission être en contact régulier avec ces acteurs, la mission a relevé l'information parcellaire ou parfois inexistante de nombreux acteurs auxquels il a pourtant été prévu de confier un rôle essentiel au bon fonctionnement du système. Il conviendrait donc de régler dans les meilleurs délais ce déficit de concertation.

³⁰ Cf. entre autres « la formation professionnelle des demandeurs d'emploi », rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie MARX, juin 2010.

Recommandation n°5 : Clarifier l'articulation future entre la base de données nationale du Centre Inffo sur l'offre de formation et celles mises en place en régions en renforçant le dialogue entre acteurs nationaux et régionaux.

4.2. *Le pilotage de la formation des demandeurs d'emploi suppose l'articulation des Régions avec les autres financeurs et avec les prescripteurs*

4.2.1. Les modalités d'analyse partenariale des besoins de formation sur les territoires

- [162] La capacité des acheteurs de formations à identifier correctement les besoins des entreprises de leurs territoires (mais également les attentes de leurs habitants) constitue un élément essentiel du succès des politiques de formation. Partant de ce postulat, quels que soient les modes d'organisation de la commande publique, il est fondamental que les Conseils régionaux, Pôle emploi et parfois les autres prescripteurs, qui interviennent sur les mêmes territoires et dans le même environnement économique, croisent et enrichissent leur propre analyse. La mission s'est donc attachée à examiner comment la détection et l'analyse des besoins de formation étaient réalisées par les Conseils régionaux et comment ils s'articulaient avec leurs différents partenaires.
- [163] Les Conseils régionaux rencontrés par la mission ont prévu des procédures internes relativement similaires. Les correspondants territoriaux des directions en charge de la formation des Conseils régionaux (animateurs, chargés de mission ou référents selon leurs appellations diverses) sont responsables du recensement des besoins. Ils procèdent à partir d'indicateurs (le plus généralement ceux relatifs à l'état du marché du travail ainsi que des données sur les taux de remplissage des formations des années antérieures) complétés par leur connaissance du terrain et par les informations qu'ils tirent de leurs relations permanentes avec les autres acteurs (principalement animateurs territoriaux de la DIRECCTE et prescripteurs) et les entreprises. Dans plusieurs régions, les besoins recensés sont soumis à l'examen des partenaires locaux et, quand c'est nécessaire, enrichis des besoins exprimés par les branches professionnelles (structurels de long terme ou conjoncturels en prévision des difficultés économiques locales). Ils sont traités et affinés dans un processus d'aller et retour avec l'échelon régional qui conduit à formaliser la commande publique de la Région et sa déclinaison en lots territoriaux.
- [164] De leur côté les échelons territoriaux de Pôle emploi procèdent de façon similaire, dans leur sphère, avec leurs correspondants formation. Les analyses des besoins sont ensuite traitées par la direction régionale de Pôle emploi qui en fait la synthèse.
- [165] Dans la majorité des régions visitées par la mission, des instances spécifiques ont été mises en place pour permettre les échanges réguliers d'information sur l'analyse des besoins, non seulement avec Pôle emploi mais également avec les autres prescripteurs comme les missions locales ou les Cap emploi. En Bourgogne par exemple, depuis 2005, des groupes locaux de formation animés par les référents territoriaux du Conseil régional sont réunis trois fois par an. Ils rassemblent, pour avis consultatif sur les projets de commande régionale, à raison d'un par zone d'emploi, les partenaires locaux (notamment ceux de Pôle emploi, de la DIRECCTE, de l'AFPA, de la mission locale et le cas échéant de la maison de l'information sur la formation). En Alsace, la formalisation du processus conjoint de recueil et d'analyse des besoins est plus avancée encore puisque qu'il constitue un des axes de la convention Région/Pôle emploi/Etat. L'annexe 1 à la convention, « Diagnostics sectoriels et territoriaux », prévoit deux rencontres annuelles sur chaque territoire. La première réunit les animateurs emploi formation de la région et les agences Pôle emploi afin de réaliser un bilan des formations de l'année passée et un diagnostic territorial. La seconde est élargie à l'ensemble des partenaires locaux : missions locales, maisons de l'emploi et de la formation, UT de la DIRECCTE.

[166] Cette formalisation n'est toutefois pas systématique. Néanmoins les conventions entre le Conseil régional et Pôle emploi actuellement en cours de négociation pour les Régions qui n'en ont pas encore signé (comme par exemple en PACA ou en Nord-Pas-de-Calais) devraient offrir un cadre à ces pratiques d'échanges, évitant qu'elles reposent uniquement sur des relations interpersonnelles.

Recommandation n°6 : Renforcer l'articulation au niveau territorial des instances mises en place par la Région, l'Etat et Pôle emploi pour la détection des besoins en formation des entreprises et des territoires.

4.2.2. Les commandes de formation entre marchés publics, subventions et services publics

4.2.2.1. La part des « achats de formation » financée par subventions à des opérateurs reste marginale

[167] D'une manière générale, les Conseils régionaux accordent des subventions spécifiques pour des actions particulières en marge de la formation, notamment les subventions à l'AFPA pour la mise en œuvre de prestations de logement et de restauration ou pour des actions d'ingénierie.

[168] Ils conservent également une marge d'intervention par une procédure de subvention pour des actions spécifiques de formation, directement liées à l'accès à l'emploi, conduites avec d'autres acteurs (OPCA pour la participation aux plans de formation des entreprises, FONGECIF pour la prise en charge d'une partie des coûts pédagogiques des actions de formation financées par le Fonds, Pôle emploi, pour des actions individuelles de formation...).

[169] A titre d'exemples :

- La Franche-Comté³¹ où un fonds spécial, le fonds régional d'aide à la professionnalisation (FRAP) a été mis en place pour contribuer au financement de projets collectifs d'embauche de grande ampleur.
- En Basse-Normandie pour certains dispositifs, qui ne relèvent pas de la formation professionnelle mais de la mise en place d'activités dans des domaines divers³² avant la mise en place d'un parcours d'insertion ainsi que des actions individuelles telles que les actions « une formation un emploi³³ » ou le financement individuel de formation où la subvention est attribuée à l'organisme de formation identifié par le bénéficiaire.
- L'Alsace, avec :
 - les programmes sectoriels qui visent certains secteurs spécifiques (insertion par l'activité économique par exemple).
 - Les actions conjoncturelles, négociées avec les entreprises pour répondre à leurs demandes ponctuelles en matière de formation préalablement à l'embauche ou en vue du maintien dans l'emploi, en complémentarité avec Pôle emploi et d'autres financeurs : entreprise, branches et OPCA, Conseils généraux, AGEFIPH, fonds social européen...

³¹ Création d'un fonds spécial, le fonds régional d'aide à la professionnalisation (FRAP). A l'origine ce fonds a été mis en place pour contribuer au financement de projets collectifs d'embauche de grande ampleur.

³² Dispositif ELAN « Espaces locaux d'activités novatrices ».

³³ Accompagnement du besoin de main d'œuvre des entreprises bas-normandes avec un engagement de l'entreprise de recrutement du bénéficiaire avec un contrat de travail d'une durée minimum de 6 mois (CDI / CDD alternance) et à temps plein.

[170] Le cas de l'Alsace constitue à cet égard une spécificité. En effet, parallèlement au plan régional de formation annuel, financé sur marchés publics, des subventions pluriannuelles y sont allouées à certains opérateurs³⁴ : AFPA, GRETA, chambre des métiers, CNAM, Universités. Ces subventions sont destinées à financer des actions pour lesquelles la Région considère que les besoins sont avérés sans que la concurrence n'existe en Alsace. Il s'agit par exemple pour l'AFPA, d'actions sur des territoires isolés, d'expérimentations de programmes franco-allemands, d'actions sur l'illettrisme. Le versement de chaque subvention donne lieu à signature d'une convention fixant les engagements du partenaire.

4.2.2.2. Le mode d'achats par passation de marchés publics sur la base de l'article 30 du code des marchés publics est de loin le plus usité

[171] Dans la plupart des régions, le mode de passation de la commande par marchés s'est substitué au subventionnement. Ainsi, en PACA, un marché a été conclu avec l'AFPA se substituant à une subvention annuelle intégrant la rémunération des stagiaires et des services associés comme l'hébergement ou la restauration. En Franche-Comté, la Région a mis en place un appel d'offres « parcours sécurisés » sur trois ans (2010-2012), qui a pris la suite de la subvention versée à l'AFPA dans le cadre des compétences transférées de l'Etat. En Nord-Pas-de-Calais, le programme de formation accompagnée, qui jusqu'en 2009 faisaient l'objet de subventions à l'AFPA a fait l'objet d'un marché public à partir de 2010.

[172] En Limousin, l'intervention de la région pour « l'accès aux savoirs de base » avait été attribuée à un groupement, réunissant les Greta, l'AFPA, les centres de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA) et le centre régional du CNAM, subventionné par la Région et retenu sans appel d'offre. Suite au recours déposé par plusieurs fédérations d'organismes de formation, le tribunal administratif de Limoges a annulé en 2010 la délibération de la Région créant son SPRF et les subventions versées dans ce cadre, les jugeant contraires au code des marchés publics. La Région a alors lancé une procédure de mandatement pour cinq ans, puis, la procédure ayant été déclarée infructueuse, une procédure de marché négocié sans publicité de trois lots (un par département) afin d'assurer l'offre dédiée aux savoirs de base jusqu'au 31 décembre 2011³⁵. Le Conseil régional a donc décidé de revenir à la procédure d'appels d'offres pour la totalité de son portail « Limousin formation ».

[173] Les modalités de passation et les critères dans chaque région sont précisés en annexe 3. D'une manière générale, dans les marchés publics des Conseils régionaux rencontrés sont privilégiés les critères qualitatifs, parfois de façon détaillée. Le poids du critère prix est très modéré, de 10 à 20 %, ce qui permet de sélectionner des offres de qualité, sans que le poids du prix ne conduise à choisir le « moins disant ». Ces critères se différencient de ceux retenus par Pôle emploi, où le poids du prix dans les accords cadres est de 30% et de 40% dans les marchés subséquents³⁶.

[174] De même, le mode de rémunération à l'heure stagiaire est généralement adopté, avec des précisions claires sur les heures rémunérées³⁷. Ce mode de rémunération permet de ne financer que les heures réellement effectuées, alors que le mécanisme général de Pôle emploi de rémunération à l'heure formateur s'avère coûteux, lorsque les stages ne sont pas complets ou que les défections et l'absentéisme sont importants.

³⁴ Le budget associé aux accords cadres est de 5,635 M€ pour 2012 dont environ la moitié pour l'AFPA.

³⁵ La nouvelle offre déposée dans ce cadre par les Greta de la région, en association avec l'AFPA Limousin et les CFPPA, a alors été retenue

³⁶ Cf. Rapport IGAS sur « l'Evaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi » RM 2011 188-P, de Monique Mousseau, Virginie Cayré et Jacques-Bertrand de Reboul, disponible en ligne.

³⁷ Généralement sur la base des heures de formation pédagogique en excluant les heures en entreprise, sauf dans un cas, en PACA

- [175] Pour autant, en vue de sécuriser les organismes de formation, des mécanismes de « régulation » permettant de tenir compte notamment des absences justifiées ou d'un taux d'absentéisme faible sont mis en place. L'Alsace a même mis en place un mécanisme sophistiqué de paiement à l'heure-formateur, sur la base d'une répartition entre coûts fixes (équipement, personnel) et coûts variables (visite en entreprise, locations ponctuelles de matériel...). Il s'agit d'un système complexe, notamment dans le cas de formations qui mélangent des publics financés par la Région avec d'autres publics, mais plutôt sécurisant pour les organismes de formation car il leur assure la rémunération des coûts fixes.
- [176] Les mécanismes d'allotissement sont souples en fonction des programmes et des objectifs que se fixe le Conseil régional, avec notamment dans la plupart des cas, un allotissement fin au niveau territorial et au niveau des formations, permettant une concurrence élargie et donc la préservation d'un tissu d'organismes de formation au niveau régional³⁸.
- [177] Enfin la mission tient à souligner l'intérêt de la démarche d'achats conjoints³⁹ avec Pôle emploi, présente en Bourgogne et qui s'amorce en Limousin, où Pôle emploi a accepté de s'inscrire dans le cadre des marchés de la Région⁴⁰ (cf. également sur ce point partie 4.2.3 du présent rapport).

4.2.2.3. Toutes les Régions sauf l'Alsace envisagent un Service Public de la Formation professionnelle (SPRF) ou l'ont mis en place

- [178] Les Régions en sont à un stade plus ou moins avancé dans la constitution d'un service public de la formation professionnelle et sur la forme juridique à envisager. L'Alsace ne s'est pas engagée dans cette démarche, considérant que les mécanismes dont elle use, marchés publics et subventions, lui permettent de sélectionner les organismes de formation les plus à même de mettre en œuvre ses programmes.
- [179] Les considérations qui ont prévalu ou prévalent à l'approche en SPRF sont de plusieurs ordres : d'ordre politique tout d'abord avec un refus de se considérer la formation professionnelle comme une « marchandise » ordinaire⁴¹ et la volonté, compte tenu de l'élargissement de des compétences de la Région en la matière, de constituer sous son égide un « Service Public » compétent pour la formation professionnelle. Mais des considérations de principe (égalité pour les bénéficiaires, continuité et régularité de la prestation, adaptabilité de l'offre de formation, transparence de la prestation et évaluation et amélioration continue ...) et d'autres plus techniques prévalent, telles que la sécurisation des organismes de formation et leur professionnalisation au travers de durées de conventionnement plus longues que celles des marchés, la possibilité de construire des « parcours de formation » individualisés et complets, l'intégration au service de prestations complémentaires de caractère social (indemnisation des stagiaires, protection sociale, hébergement, restauration, aide à la mobilité...), le renforcement du suivi et des contrôles des organismes de formation par la fixation d'objectifs de résultats plus précis.

³⁸ Cet allotissement diffère de celui retenu dans les marchés de Pôle emploi, où des accords cadres au niveau régional sur des lots de formation vastes et parfois hétérogène, ont contribué à restreindre le nombre de réponses, sauf à se constituer en groupement très large, ce que les délais de réponse et les « habitudes » des organismes de formation n'ont pas souvent permis de réaliser. Cf. rapport IGAS déjà cité.

³⁹ Elle existe de manière quasi générale en région Rhône-Alpes, où elle associe également l'Agefiph. Cf. rapport IGAS déjà cité.

⁴⁰ Le Conseil régional s'engage sur un volume minimal d'achats, le cahier des charges prévoyant la possibilité d'achats complémentaires par Pôle emploi en fonction des besoins.

⁴¹ « La région refuse l'idée même de marchandisation de la formation » (délibération du 04/12/2009 du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, portant création d'un service public régional de la formation).

[180] Le tableau ci-après retrace l'état d'avancement des différents projets de SPRF et les modalités envisagées ou déjà mises en œuvre.

Tableau 6 : Etat d'avancement de la création d'un Service public de la formation professionnelle en Régions

	Décision de principe	Forme juridique	Avancement	Périmètre	Modalités mises en place ou envisagée
SIEG déjà mis en place.					
Bourgogne	Délibération adoptée le 29 juin 2009	Les « plateformes » s'inscrivant dans le cadre d'un SIEG, le mandant est soumis à des obligations des services publics relatives à l'égalité d'accès, à la continuité ainsi qu'à l'adaptabilité et la mutabilité du service. La convention de mandat précise également les modalités de compensation des coûts afin d'éviter toute surcompensation. Le document liste les dépenses qui seront prises en compte dans le calcul de cette compensation, en fixant par ailleurs deux plafonds (l'un sur un budget maximal et l'autre sur le coût moyen d'un parcours à ne pas dépasser).	Mise en place des « Plateformes d'Accès à la Qualification », Deux plateformes se sont mises en place à titre expérimental dès 2010 et huit nouvelles ont été créées en 2011. Les deux dernières devraient débiter leur activité en 2012	Publics cumulant des difficultés d'accès à la formation dans l'optique de les accompagner vers une qualification	Sur chaque territoire, le Conseil régional mandate pendant cinq ans un organisme ⁴² chargé d'organiser cette offre globale intégrant des prestations d'orientation professionnelle, des actions de préapprentissage ou de préparation à la qualification et des prestations d'accompagnement en cours de formation. Cet organisme contractualise avec différents acteurs du territoire disposant des compétences nécessaires pour délivrer les prestations prévues pour organiser le parcours et le suivi des bénéficiaires de la plate forme, en fonction de leurs besoins, pour déboucher sur une formation qualifiante.
Projet de Service Public de la formation professionnelle déjà avancé					
Franche-Comté	Délibération Adoptée en décembre 2010	Service d'intérêt économique général (SIEG) du droit communautaire. Procédure de mandatement avec octroi de droits spéciaux. La rémunération des opérateurs se fera par compensation « à l'euro l'euro » ⁴³ .	Ce dispositif devrait entrer en application en juillet 2012.	Premier segment de la formation, avec une logique de parcours individualisé et complet, initié par un passage par un « sas » comportant une prestation d'accueil, d'information et d'orientation. Publics les plus fragiles et les plus éloignés de l'emploi.	Les achats des prestations du premier segment se feront par plateforme et par lots (4 lots : positionnement et élaboration du parcours ; « savoirs de base » ; pré qualification ; qualification jusqu'au niveau V) sur les neuf plateformes territorialisées de formation qui seront mises en place

⁴² Choisi par un appel à projet.

⁴³ Le Conseil régional a intégré dans le jury d'audit et de sélection des prestataires de ce premier segment, des représentants de la DIRECCTE, d'EFIGIP (GIP Emploi Formation Insertion (CARIF, OREF de la région) et des prescripteurs (PE et Missions locales). Les auditions des organismes de formation étaient en cours au moment du passage de la mission en février 2012.

	Décision de principe	Forme juridique	Avancement	Périmètre	Modalités mises en place ou envisagée
Basse-Normandie	Délibération du Conseil régional du 18 décembre 2009 sur la mise en place d'un service public de Formation Régionale Permanente	SIEG	Constitution de ce service public en SIEG est prévue, au terme de la présentation faite à la mission lors de son passage, au 1er janvier 2014.	Périmètre de ce service public devant porter sur les dispositifs concernant la « formation tout au long de la vie », à savoir la formation de base et la formation générale et le premier niveau de qualification.	
Nord-Pas-de-Calais	Délibération du Conseil régional du 4 décembre 2009 sur la mise en place d'un service public de la Formation Pas de délibération du CR sur le périmètre de la DSP	Avec l'assistance d'une maîtrise d'ouvrage, le conseil régional a progressivement identifié la délégation de service public comme mode alternatif de commande publique, qu'il estime plus adapté à la construction du SPRF		Dans un premier temps la DSP concernerait les parcours accompagnés (le PFFA), L'élargissement de la DSP aux compétences clés, à la formation professionnelle hors parcours accompagnés (professionnalisation) et à la « sécurisation des parcours » (protection sociale, hébergement, restauration...). est à l'étude.	Rémunération des opérateurs au moins pour partie en fonction de leurs résultats. Application des règles de concurrence propres à la commande publique.
Projet de Service public de la formation professionnelle encore à l'étude					
PACA	Après une décision de principe sur la mise en place d'un service public de la formation professionnelle (délibération du 7 décembre 2009), le Conseil régional a décidé de lancer une étude destinée à identifier les options juridiques les plus pertinentes (marchés, mandatement avec octroi de droits exclusifs, délégation de service public...) pour chacun des dispositifs de son programme de formation au regard des objectifs qu'elle poursuit.				
Limousin	Le Conseil régional, qui est revenu à la procédure d'appels d'offres pour la totalité de son portail « Limousin formation », n'a pas pour autant écarté définitivement la procédure de mandatement Ses réflexions s'inscrivent dans le contexte d'une région majoritairement rurale et avec un maillage du tissu de des organismes de formation inégal en fonction des territoires et des problèmes d'accessibilité pour les stagiaires. Pour atteindre les objectifs d'accessibilité de la formation professionnelle rappelés dans le CPRDFP, le Conseil régional est contraint de se poser la question de la viabilité économique des organismes de formation de son territoire, notamment compte tenu de la nécessité dans les cinq ans à venir d'investissements coûteux pour la modernisation de certains plateaux techniques, avec en outre la question spécifique de l'AFPA qui dispose, pour certaines spécialités, de capacités de formation supérieures aux besoins de la Région. Pour favoriser cet équilibre financier, la Région souhaite inscrire ses relations avec les organismes de formation dans la durée, ce qui contribue à expliquer sa volonté de trouver des alternatives à l'achat par appels d'offre				

Source : mission

4.2.3. Les Conseils régionaux ont mis en place des modalités opérationnelles d'articulation avec Pôle emploi, comme avec les autres prescripteurs, tout en améliorant la concertation avec les autres financeurs (Etat et AGEFIPH)

4.2.3.1. L'articulation avec Pôle emploi sur le diagnostic des besoins et sur les pratiques d'achat, même si elle ne se situe pas au même stade dans toutes les régions, est le plus souvent jugée satisfaisante

- [182] Comme évoqué supra dans la partie 4.2.1, la majorité des Conseils régionaux rencontrés par la mission associent Pôle emploi (et les autres prescripteurs) à leur analyse des besoins en formation des demandeurs d'emploi, dans un cadre néanmoins plus ou moins formalisé.
- [183] S'agissant des pratiques d'achat, tous les Conseils régionaux déclarent s'articuler avec Pôle emploi, parfois au travers d'une répartition des types d'actions achetées. L'opérateur se centrerait sur les actions courtes, laissant les formations pré-qualifiantes et qualifiantes aux Conseils régionaux. D'une investigation rapide à partir des chiffres à sa disposition, la mission observe toutefois que le distinguo n'est pas toujours simple, les Conseils régionaux finançant également des formations courtes et Pôle emploi des formations qualifiantes.
- [184] Dans plusieurs régions (PACA, Bourgogne, Franche Comté, Basse-Normandie...), la mission a noté le maintien de subventions de Pôle emploi au Conseil régional pour l'achat de places de formations sanitaires et sociales. Cette pratique se limite toutefois strictement à ce secteur. Parfois, également (cas de la Basse-Normandie), la subvention de Pôle emploi porte également sur des financements individuels de formation.
- [185] Les achats conjoints dans le cadre d'un groupement de commandes, à l'instar de ce que la mission a observé en Bourgogne, ont convaincu la mission, sous réserve de maintenir pour chacun des deux acteurs la possibilité d'acheter une partie de leurs formations selon leurs propres modalités, pour des raisons de réactivité. La mission confirme donc l'intérêt d'une généralisation des pratiques d'achats conjoints, comme l'IGAS l'avait déjà préconisée dans un précédent rapport⁴⁴.
- [186] Dans les six autres régions, seul le Limousin a déjà lancé l'expérimentation de modalités d'achats conjoints au Conseil régional et à Pôle emploi. En Limousin, cette démarche apparaît en effet pertinente dans une région avec des territoires ruraux pour lesquels il n'est pas toujours facile de remplir les formations et d'offrir aux organismes un volume d'activités suffisant pour leur viabilité économique. La mise en œuvre de ce groupement pourra ensuite évoluer en fonction des résultats constatés à l'issue de ce premier appel d'offre expérimental. Plusieurs CPRDFP, comme en PACA, prévoient le lancement d'actions relatives à l'articulation des financeurs qui pourraient à terme déboucher sur la généralisation des achats conjoints, éventuellement ouverts à d'autres acteurs comme l'AGEFIPH.
- [187] Dans toutes les régions, l'articulation entre Pôle emploi et Conseil régional est jugée positivement par les deux parties mais cette impression n'a pas toujours débouché sur une coopération vraiment formalisée. Certains Conseils régionaux disposent déjà d'une convention avec Pôle emploi (comme en Alsace ou en Basse-Normandie), d'autres y travaillent actuellement (comme en Nord-Pas-de-Calais ou en PACA). Se pose toutefois systématiquement la question de l'association aux travaux et de la signature des services de l'Etat. C'est cette option qui a finalement été retenue en Alsace et en Basse-Normandie. Toutefois, rien n'indique que la simple signature d'une convention permettra aux services de l'Etat, au-delà du symbolique, d'obtenir plus d'informations sur la politique conduite par Pôle emploi en matière de formation – informations que plusieurs DIRECCTE rencontrées par la mission estiment indispensables pour que l'Etat puisse jouer son rôle de pilote de la politique de l'emploi.

⁴⁴ « Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi » déjà cité, 2011, qui a examiné notamment la pratique des achats conjoints de formation entre le Conseil régional, Pôle emploi et l'AGEFIPH en région Rhône-Alpes.

Recommandation n°7 : Développer la concertation entre les acheteurs de formation continue avec la mise en œuvre de groupements d'achats du Conseil régional avec Pôle emploi et l'AGEFIPH.

4.2.3.2. Les modalités de prescription, par Pôle emploi mais également par les autres acteurs, peuvent encore être améliorées

[188] Le Conseil régional n'intervient évidemment pas directement dans les pratiques des acteurs responsables de la prescription de ces formations, au premier rang desquels Pôle emploi mais également les missions locales, Cap emploi ainsi que, en fonction des Régions et pour certains types de formation, les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) ou les services sociaux des Conseils généraux. Pour autant, un Conseil régional peut difficilement se désintéresser de la qualité de la prescription sur son territoire.

[189] Plusieurs critiques sont adressées au travail des prescripteurs. Leurs procédures sont parfois considérées comme l'un des facteurs des délais jugés trop importants entre l'identification d'un besoin ou d'un projet et l'entrée effective en formation des demandeurs d'emploi. Les organismes de formation rencontrés par la mission dans les différentes régions visitées reprochent par ailleurs parfois aux prescripteurs ne pas leur adresser des publics toujours motivés par la formation ou disposant des pré-requis nécessaires, voire même simplement informés précisément des détails pratiques de la formation qui leur a été prescrite.

[190] Quelques CPRDFP prévoient par ailleurs des actions destinées à améliorer la qualité de la prescription (en plus des actions déjà conduites, comme par exemple une fiche de prescription commune à l'ensemble des acteurs en PACA). Les acteurs bourguignons envisagent ainsi de travailler sur des engagements de qualité en matière de prescription (notamment sur l'amélioration de l'information apportée préalablement à l'entrée en formation).

4.2.3.3. Le CPRDFP a permis dans certains cas de renforcer les mécanismes préexistants d'articulation des programmes de formation des Régions avec ceux des autres acteurs (Etat et AGEFIPH)

[191] Les compétences clés constituent un domaine dans lequel l'articulation entre les nombreux intervenants est nécessaire avec des actions relevant de la Région, du rectorat, de la DRAAF. De leur côté, les DIRECCTE financent des formations à l'acquisition des savoirs de base et pilotent les EDEC dans lesquels les salariés en situation d'illettrisme constituent un public prioritaire. Dans plusieurs régions, à l'instar du plan régional d'accès aux compétences de base alsacien qui devrait être renouvelé en 2012, il existe des plans spécifiques. Ce travail d'articulation est parfois piloté au sein des CARIF-OREF comme en Limousin (ou comme en Franche-Comté dont le CARIF a réuni début 2012, l'ensemble des partenaires concernés par le sujet dont les OPCA). Les travaux de négociation du CPRDFP ont évidemment permis d'améliorer la connaissance mutuelle dont les acteurs disposent sur les interventions de leurs partenaires. Dans plusieurs régions, comme en Basse-Normandie, ils ont permis de mettre en place une dynamique autour du développement des savoirs de base et de la lutte contre l'illettrisme. Les CPRDFP ont également permis d'intégrer à la réflexion les nombreuses actions conduites dans ce domaine par les OPCA au profit des salariés (mais également des demandeurs d'emploi susceptible d'être recrutés dans leur secteur d'activité).

[192] La question du handicap constitue un autre domaine dans lequel la mission a pu recenser des initiatives d'articulation de la Région avec ces partenaires (notamment avec l'AGEFIPH, même si la mission n'a rencontré cet acteur que dans une région). Dans ce domaine également, des partenariats préexistaient au CPRDFP mais ce dernier a permis de réafficher des ambitions en matière de formation de travailleurs handicapés et de leur vocation à bénéficier des formations financées par la Région (comme par exemple dans le CPRDFP du Nord-Pas-de-Calais)⁴⁵.

⁴⁵ Les compétences clés et le handicap sont deux illustrations majeures de la nécessaire articulation entre de multiples partenaires, mais d'autres exemples pourraient aussi être approfondis (VAE...).

4.3. L'implication des Conseils régionaux dans le financement de la formation des actifs occupés

[193] La mission s'est intéressée à cet aspect de l'intervention des Régions moins exploré que les autres (formation des demandeurs d'emploi et formations professionnelles initiales). Ce qui conduit à traiter en particulier les questions qui suivent.

4.3.1. Les fondements de l'intervention dans la formation des actifs occupés

[194] La compétence des Conseils régionaux à intervenir sur la formation des salariés en activité est limitée dans la loi du 13 août 2004 aux seuls salariés actifs, jeunes ou adultes, qui sont « à la recherche d'une nouvelle orientation professionnelle »⁴⁶, mais elle trouve en revanche son élargissement dans la compétence des Régions en matière de développement économique. La loi du 2 mars 1982 avait fait du développement économique le domaine d'intervention principal des Régions, et la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales a confirmé leur rôle en les chargeant de coordonner les actions de développement économique menées sur le territoire régional. Pour ce faire elles élaborent, en concertation avec les collectivités infrarégionales et leurs groupements, un schéma régional de développement économique (SRDE).

[195] Les fondements de l'intervention des Régions sur la formation des salariés en activité sont donc essentiellement de deux types, qui renvoient à la double nature de la formation professionnelle :

- sa nature d'outil individuel de construction du parcours professionnel des salariés et de promotion sociale ;
- sa nature de levier de développement pour les entreprises et les secteurs par l'entretien et la valorisation des ressources humaines dont ils ont besoin (développement des compétences et de la qualification).

4.3.2. Un chiffrage des moyens budgétaires consacrés par les Conseils régionaux à la formation des salariés en activité qui est complexe et incertain

[196] L'estimation de l'effort budgétaire des Conseils régionaux pour la formation des salariés en activité reste complexe.

4.3.2.1. Des présentations diverses selon les régions

[197] Rares sont les Conseils régionaux qui, à l'instar de ce que la mission a relevé en Basse-Normandie, établissent un compte exact de cet investissement particulier dans l'ensemble du budget de formation professionnelle. Ce décompte précis de ses interventions en 2011 a été élaboré dans le cadre du cahier des charges d'un projet « *d'évaluation des aides régionales de formation professionnelle continue à destination des entreprises et des actifs bas-normands (hors du champs des demandeurs d'emplois)* » que la Région souhaite diligenter en 2012⁴⁷.

[198] Les mêmes lignes budgétaires sont souvent mobilisables à la fois pour les salariés et les demandeurs d'emploi. De même, les fonds spéciaux dits de « sécurisation » ou de « continuité » selon les régions, peuvent concerner des publics mixtes, comme c'est le cas en PACA avec le Fonds d'intervention régional pour l'investissement social (IRIS), ou encore le Fonds d'intervention pour la formation et l'emploi (FIFE) en Alsace.

⁴⁶ Cette loi établit la compétence des Conseils régionaux sur l'ensemble du champ de la formation professionnelle dans les termes suivants : la Région « définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ».

⁴⁷ Il comprend les rubriques suivantes : « *congés individuel de formation, formation des contrats aidés, formation des actifs, aide au reclassement, mutations économiques (CPER) et employer, accompagner, diagnostiquer* », avec un chiffrage précis des interventions.

4.3.2.2. Les chiffres DARES, seule source de comparaison disponible, doivent être interprétés avec prudence

[199] A défaut de typologie ou nomenclature harmonisée pour mesurer l'effort budgétaire des Conseils régionaux uniquement pour les salariés en activité⁴⁸, les seules données d'ensemble qui puissent être utilisées sont celles de l'enquête annuelle de la DARES⁴⁹. Mais la mesure ainsi faite reste approximative, car si la DARES identifie bien les dépenses en faveur des actifs occupés, elle le fait de façon non exhaustive, d'une part parce qu'une partie de ces publics figure aussi dans une autre ligne « dépenses de fonctionnement en faveur des publics mixtes » et d'autre part parce que les dépenses de rémunération (hors coûts pédagogiques) figurent dans une ligne elle aussi indistincte entre actifs et inactifs. Enfin, la mission a souligné à plusieurs reprises la fragilité voire l'inexactitude de certaines données transmises à la DARES par des Conseils régionaux, ce qui doit inciter à la même prudence concernant les chiffres relatifs aux salariés⁵⁰.

[200] Sous ces réserves, les données 2010 pour les sept régions visitées par la mission évaluent le budget de fonctionnement pour la formation des actifs occupés entre 1,22% et 17,8% du total des dépenses de formation continue du Conseil régional.

Tableau 7 : Effort financier des Régions pour la formation des actifs occupés en 2010

Dépenses en faveur des actifs occupés en milliers d'euros	Sommes engagées en 2010	% sur sommes de FPC engagées	Sommes mandatées en 2010	% sur sommes de FPC mandatées
Nord-Pas-de-Calais	2 102	1,22%	1 633	1,20%
Provence Alpes Côte d'Azur	4 452	2,71%	2 089	1,45%
Basse-Normandie	5 166	8,6%	5 166	8,6%
Limousin	2 552	4,64%	2 098	5,1%
Franche-Comté	1 882	4,25%	1 353	4,58%
Alsace	11 622	17,8%	11 459	17,6%
Bourgogne	2 263	4,52%	2 141	4,52%

Source : Conseils régionaux / DARES

[201] On retrouve trois groupes de régions au sein de cet échantillon :

- Les deux Régions qui gèrent le plus gros budget pour la formation sont aussi celles où la part des crédits consacrée au salariés est la plus faible⁵¹ ;
- Trois Régions consacrent entre 4 et 5% de leur budget global aux salariés ;
- Deux Régions sont largement au-dessus de la moyenne : la Basse-Normandie et surtout l'Alsace.

[202] Ces chiffres sur l'année 2010 peuvent être complétés par une analyse de l'évolution des dépenses sur 2007-2010 (annexe 1) qui montre que les crédits dévolus par les Régions à la formation des salariés sont globalement en baisse.

[203] Bien que ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, ils attestent néanmoins, sans surprise d'ailleurs s'agissant d'un domaine où les compétences des Régions ne sont pas strictement définies, de stratégies très différentes d'un Conseil régional à l'autre quant à leur implication en faveur de la formation des salariés.

⁴⁸ Nomenclature que la mission ne peut qu'appeler de ses vœux.

⁴⁹ Voir en partie 1 les réserves méthodologiques sur l'enquête de la DARES

⁵⁰ Voir notamment la partie 1 et la partie 4.4 sur l'offre de formation.

⁵¹ Sans toutefois qu'on puisse constater une corrélation inversée entre taille et part du budget consacrée aux salariés dans les données transmises par la DARES sur l'ensemble des régions françaises.

4.3.3. Bien qu'elles n'interviennent qu'en soutien aux initiatives des autres acteurs, les régions cherchent à assurer une cohérence globale à leurs interventions

4.3.3.1. Une large gamme d'interventions

[204] Compte tenu de la relative modestie des budgets qu'ils y consacrent, mais aussi en raison du rôle premier et non contesté des entreprises et des partenaires sociaux dans la formation des salariés en activité, les Conseils régionaux n'ont pas cherché, au départ au moins, à orienter ou cadrer ce volet de la formation professionnelle.

[205] Ils se sont inscrits dans le courant des demandes d'aide qui leur étaient faites, au gré de la conjoncture et des projets de formation fixés par d'autres, avec cependant une exigence de cohérence avec les grandes orientations de la politique générale de formation de la région inscrites dans les PRDF et aujourd'hui les CPRDF. La mission a ainsi relevé un socle d'intervention se retrouvant dans la grande majorité des Régions rencontrées :

- le traitement préférentiel des publics les plus fragiles (principalement salariés sans qualification des PME-TPE) avec des cofinancements de tous les Conseils régionaux rencontrés, notamment dans le cadre d'accord avec les OPCA interprofessionnels ;
- le cofinancement de CIF (dans toutes les régions, à une exception près)⁵² ;
- le traitement de priorités sectorielles ou territoriales reconnues ;
- la nécessité d'une élévation générale du niveau de qualification de la main-d'œuvre (« montée en qualification »).

[206] Si les Conseils régionaux ont parfois dû se montrer sélectifs face aux différentes sollicitations dont ils ont pu faire l'objet, cela ne les pas empêchés, au-delà du socle commun évoqué plus haut, de développer des aides d'une grande variété, regroupées par la mission sous des rubriques communes mais prenant des modalités concrètes très diverses. On retrouve à large échelle :

- les aides aux contrats de professionnalisation (assorties le plus souvent d'exigences de stabilité et durabilité des emplois sous forme de CDI) : en Franche-Comté, Alsace et Bourgogne par exemple ;
- les actions de formation accompagnant les mutations économiques et technologiques de secteurs en reconversion (par exemple : automobile en Franche-Comté, Basse-Normandie et Bourgogne, textile / habillement en Nord-Pas-de-Calais) ou émergents (énergies vertes, services à la personne) ;
- la formation des salariés des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) ou encore de sécurisation des parcours et de continuité professionnelle des intérimaires et saisonniers (Basse-Normandie, Alsace, Franche-Comté, Limousin).

[207] L'aide aux salariés des entreprises en sous-activité (selon le principe « former plutôt que chômer ») constitue une modalité spécifique d'intervention parfois ancienne mais qui, avec la crise économique, s'est étendue à l'ensemble des Régions.

⁵² A cet égard la mission relève un accord original entre la Région Basse-Normandie, le FONGECIF Basse-Normandie et FORMAHP (OPCA des salariés de l'hospitalisation privée) relatif au financement des formations professionnelles dans le domaine sanitaire et social afin de sécuriser les parcours de formation. Une intervention financière complémentaire des trois partenaires est organisée afin de permettre à tout salarié (mais dans la limite d'un certain nombre de parcours) en CDI ou CDD de mener son parcours de formation dans un cadre sécurisé sur la durée totale de la formation.

4.3.3.2. La recherche d'un plus fort cadre de cohérence

- **Une prudence générale sur la question du financement des formations de salariés**

[208] Aucun des Conseils régionaux rencontrés ne conteste que la responsabilité première de la formation des salariés repose sur les entreprises. Plusieurs des Régions rencontrées, et notamment l'Alsace et la Bourgogne, ont même exprimé le souhait de ne pas se laisser entraîner trop loin dans le financement des formations des salariés en activité.

[209] L'Alsace a pris plusieurs décisions resserrant ses interventions dans ce domaine. Ces décisions doivent être mises en regard d'un effort financier au profit des salariés proportionnellement important par rapport aux autres Régions : dans un contexte budgétaire contraint, le Conseil régional a souhaité recentrer son intervention sur les demandeurs d'emploi tout en préservant le financement de l'apprentissage, prioritaire dans cette région. Ainsi, la Région a resserré les conditions d'accès aux financements du plan de formation des entreprises dans le cadre du FIFE. Le Conseil régional a décidé aussi de limiter le nombre de places dévolues aux salariés sur le PRF et le taux d'intervention de la Région.

[210] La Bourgogne quant à elle, affiche qu'il ne faut pas qu'elle se substitue à la responsabilité des branches et des entreprises, afin d'éviter les effets d'aubaine tirés du cofinancement de mesures qui de toutes façons auraient été prises sans intervention de la Région.

[211] Au-delà de ces quelques positions prudentes (qui pourraient d'ailleurs se généraliser sous l'effet des contraintes budgétaires des collectivités territoriales), l'ensemble des Régions visitées par la mission est engagé dans la mise en place ou dans la recherche d'un cadrage plus fort des interventions en faveur des salariés actifs, pour ne pas se laisser porter par l'opportunisme du moment ou par une logique de guichet.

[212] Sans chercher pour autant à ériger la région en « pilote » ou « régulatrice » d'un pan de la formation professionnelle où elle n'est qu'une co-intervenante modeste, des formules de cadrage sont instituées qui visent à responsabiliser mieux les acteurs par la cohérence des objectifs poursuivis et l'efficacité des projets sélectionnés.

- **La formule des accords ou conventions bilatérales reste la plus répandue**

[213] Toutes les Régions concluent avec les OPCA, opérateurs par excellence de la formation des salariés actifs, des accords ou conventions par lesquelles elles cofinancent certaines actions de formation. Ces accords peuvent aussi porter sur l'identification des besoins des entreprises ou des salariés : dans ce domaine, la Région profite du contact quotidien des OPCA avec les entreprises pour alimenter sa stratégie de formation.

[214] Ces accords ou conventions peuvent être soit « cadres » et pluriannuels et déclinés ensuite en projets opérationnels au fil du temps, soit ponctuels et axés sur des actions spécifiques. Certaines régions comme la Bourgogne, disent souhaiter privilégier ce dernier mode de coopération action par action, pour ne pas risquer de subventionner le fonctionnement de structures pour lui-même.

[215] Nombre d'OPCA privilégient aussi cette approche articulée autour de projets plutôt qu'une approche institutionnelle d'ensemble dans laquelle la maîtrise de leur propre politique serait difficile, et dont le fonctionnement serait alourdi par la présence de trop nombreux partenaires.

[216] Ils voient dans le bilatéralisme un mode de pilotage simplifié dont ils sont plus sûrs d'avoir la maîtrise.

[217] Cette approche semble donc avoir encore de beaux jours devant elle. Elle pourrait d'ailleurs gagner en cohérence si, plus souvent qu'aujourd'hui, l'articulation de l'intervention des régions avec les Actions de Développement de l'Emploi et des Compétences (ADEC) de l'Etat était systématisée.

- **...Mais les chartes, conventions et accords sectoriels ou interprofessionnels sont en développement en particulier sous l'effet de la crise**

[218] Dans le but d'ordonner leurs interventions sur des objectifs plus généraux ou transversaux, les Conseils régionaux ont multiplié les instruments de type sectoriel ou interprofessionnel.

[219] Communs à une pluralité d'acteurs, ces instruments les réunissent sur des orientations communes et organisent la cohérence et la complémentarité des interventions financières.

[220] Ce sont de façon très répandue les « contrats d'objectifs territoriaux ou sectoriels » (COT) prévus par la loi dont la promotion remonte à plus de vingt ans, ou encore les « contrats d'aide à la compétitivité » de Franche-Comté (CAC), les « contrats d'appui à la performance économique et à l'évolution des compétences » de Bourgogne (CAPÉCO) ou encore les « Chartes » du type des Chartes auto de Bourgogne, Basse-Normandie et Franche-Comté (cf. supra partie 3.3).

[221] L'urgence du combat contre les effets de la crise économique de 2008 et de ses suites a été, dans toutes les régions étudiées, un facteur incitatif à la mise en place d'instruments multilatéraux interprofessionnels mobilisant et articulant les moyens de l'action économique et de la formation professionnelle au service de la survie des entreprises et de la sécurisation professionnelle des salariés. Suite à l'accord interprofessionnel du 7 janvier 2009, l'Etat, les Conseils régionaux et les partenaires sociaux se sont mobilisés d'un même mouvement dans toutes les régions pour agir de concert. Ainsi, dans les sept régions étudiées par la mission des protocoles d'action anti crise ont été conclus qui sont un cap dans la création d'instruments partenariaux de coopération et d'action en matière de formation professionnelle. On relève les accords suivants :

- Plan « agir pour l'emploi » en Alsace (octobre 2009).
- Fonds d'intervention régional pour l'investissement social en PACA.
- Pacte de continuité professionnelle 2009-2013 en Nord-Pas-de-Calais.
- Déclaration commune suivie d'une convention de partenariat Etat/Région/partenaires sociaux en Basse-Normandie (18-12-2009), reconduite jusqu'à fin 2014.
- Charte « pour faire face à la crise » dans le Limousin (9 /11/2009).
- Plan régional de soutien à l'économie, suivi d'un plan régional pour les continuités professionnelles en Bourgogne.
- Protocole (acte I et acte II) de sécurisation des parcours professionnels en Franche-Comté (5 mai 2009).

[222] Les traits communs de ces instruments de « cadrage » des interventions des Conseils régionaux et de leurs partenaires en matière de formation professionnelle des salariés actifs sont :

a) Leur champ d'action partenarial étendu

[223] En Franche-Comté par exemple les objectifs suivants ont été retenus :

- développer les contrats de professionnalisation ;
- accompagner par la formation les entreprises et les salariés en phase de sous activité ;
- sécuriser les parcours des intérimaires et des salariés en CDD (projet de « GPEC CDD »);
- développer la solidarité intergénérationnelle (il s'agit d'inciter des entreprises à embaucher des jeunes en contrat de professionnalisation et à impliquer des seniors dans leur tutorat) ;
- renforcer la mobilité interne et préparer la mobilité externe.

- b) Leur nature tripartite et interprofessionnelle, avec, pour les partenaires sociaux, soit la signature de chaque organisation interprofessionnelle régionale, soit parfois celle de la COPIRE ès qualité.
- c) Leur caractère opérationnel dans la plupart des cas, avec un traitement continu des demandes des entreprises en difficultés présentées par les OPCA : par exemple en Alsace ou en Franche-Comté, avec une réunion hebdomadaire réunissant tous les financeurs pour examiner les dossiers individuels et identifier les crédits mobilisables (FNE, FSE, budget régional, OPCA...).
- d) Leur mode de pilotage, en général plus élaboré qu'en cas de simple convention bilatérale, comprenant à la fois un comité de pilotage des signataires (chargé des orientations, du suivi et de l'évaluation) et un comité technique de traitement des dossiers d'intervention. L'animation des comités est parfois confiée à l'organisme régional commun de prospective/étude/information (Carif-Oref reconfigurés).

[224] Ces instruments sont appréciés pour leur réactivité et leur efficacité qui leur permettent d'échapper aux trop longs délais d'instruction qu'on retrouve de façon courante dans les formules plus traditionnelles, et pour le véritable engagement des partenaires qui associent effectivement leurs moyens dans les projets retenus. Ces moyens sont souvent de niveau plus conséquent que ceux qui résultent des engagements bilatéraux.

4.3.3.3. Une amélioration progressive avec les interventions des services de l'Etat, également abordée dans le cadre des CPRDFP

[225] Avant même la crise, la mission relève que plusieurs Régions avaient pour pratique de cofinancer les ADEC des services de l'Etat ou d'associer ses services à l'animation de leurs propres dispositifs d'aides, offrant ainsi les moyens d'une concertation des efforts.

[226] Les accords adoptés suite à la crise dans toutes les Régions ont marqué une nouvelle étape dans l'articulation du Conseil régional avec les autres acteurs, partenaires sociaux mais également services de l'Etat. Ces derniers ont souvent porté avec les Conseils régionaux le lancement de tels accords qui ont dans la majorité des régions conduit à recenser les dispositifs mobilisables et à mettre en place des instances de pilotage, plus ou moins formalisées, permettant d'améliorer les articulations qui existaient déjà.

[227] La plupart des CPRDFP analysés par la mission se sont d'ailleurs inscrits dans cette dynamique positive, en affichant (dans le cadre d'orientations générales voire même parfois de fiches actions) des objectifs relatifs à l'amélioration du partenariat, à l'image du CPRDFP de la Région Bourgogne qui prévoyait la signature d'un plan pour les continuités professionnelles. Cette approche renvoie d'ailleurs à la question plus générale de l'institutionnalisation du partenariat.

4.3.3.4. Une question non tranchée à ce jour : l'institutionnalisation du partenariat

[228] Plusieurs Conseils régionaux étudiés ont mis en place pour la gestion de leurs propres crédits des « fonds » permettant de regrouper dans une même base de financement des actions multiples, techniquement distinctes mais correspondant aux mêmes grands objectifs politiques. Cette pratique permet d'éviter l'intervention au coup par coup, de diminuer les charges d'intervention et de gestion et d'améliorer la réactivité. Le Conseil régional n'a pas à voter au cas par cas chaque financement d'entreprise, mais uniquement l'enveloppe globale allouée à tel ou tel OPCA ou partenaire.

[229] C'est le cas par exemple :

- avec le fonds d'intervention régional pour l'investissement social en PACA (doté de 10 M€), qui est décliné ensuite en IRIS interprofessionnels ou professionnels;

- ou avec le Fonds d'intervention pour la formation et l'emploi (FIFE) en Alsace ;
- ou encore avec le Fonds de continuité professionnelle de Franche-Comté qui soutient les plans de formation élaborés par les entreprises, en baisse d'activité, en complémentarité avec l'action de l'Etat et des OPCA.

[230] Ces formules de fonds constituent déjà un progrès notamment lorsque, en termes de pilotage, elles permettent une meilleure association des partenaires. C'est le cas par exemple de l'IRIS des saisonniers des Hautes Alpes, qui est articulé avec un ADEC, et pour lequel il est prévu une participation de la Région et des services de l'Etat aux comités de pilotage de leur partenaire, voire un comité de pilotage unique et inscription du cofinancement de certaines actions au CEPR.

[231] Mais la limite de ces Fonds est qu'ils n'intègrent que les financements du Conseil régional, sans articulation garantie ou mutualisation avec les moyens des autres acteurs ou opérateurs. Aussi l'idée de création de fonds mutualisés a-t-elle émergé. La mise en place au niveau national d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) depuis 2010 a permis de financer des projets régionaux mais les interlocuteurs rencontrés au niveau régional ont parfois regretté les délais de sélection jugés trop longs.

[232] Dès lors, un fonds de sécurisation régional est en gestation dans la région PACA où le Conseil régional a voté en octobre 2011 la création d'un « fonds régional de continuité professionnelle » ayant vocation à mutualiser les moyens d'intervention de l'État, de la Région, de Pôle emploi et des partenaires sociaux, notamment pour financer la formation d'actifs non couverts par les dispositifs de droit commun (les fameux « trous dans la raquette »).

[233] La vice-présidente en charge de la formation professionnelle estime que ce projet est consensuel et qu'il devrait aboutir. Par rapport à l'approche initiale, le Conseil régional a toutefois dû prendre en compte les difficultés juridiques que poserait un abondement direct du fonds par les partenaires sociaux / OPCA. Le fonds devrait donc fonctionner par appel à projets. La logique d'une gouvernance quadripartite (région, Etat, partenaires sociaux représentants des employeurs et des salariés) pourrait néanmoins se heurter au souhait des partenaires sociaux de conserver leur autonomie, projet par projet, quant aux choix d'affectation de leurs enveloppes... Il a donc, été décidé de lancer une assistance à maîtrise d'ouvrage pour définir plus précisément l'organisation du futur fonds et déterminer les modalités de financement des différents acteurs.

[234] Le rapport de Gérard LARCHER, « la formation professionnelle clé pour l'emploi et la compétitivité », souligne l'intérêt de l'articulation des financements dans le cadre de « fonds ». La mission considère que des fonds régionaux mutualisés peuvent constituer une bonne solution si toutefois les conditions sont réunies d'un accord de tous les financeurs pour y fondre leurs moyens. A défaut, la mise en place de conférences de financeurs formalisées, chargées de l'examen régulier et en commun de différents projets, constituerait déjà un progrès.

4.3.4. Au bilan : un apport qui va au-delà de la modeste contribution financière des Conseils régionaux

[235] Au-delà de l'importance souvent limitée (et parfois en baisse) de l'aide financière apportée par les Régions pour développer leurs programmes de formation, les partenaires sociaux, OPCA et entreprises trouvent un double intérêt à l'intervention des Conseils régionaux et plus largement des pouvoirs publics :

- celui de la reconnaissance officielle et de la prise en compte de leur stratégie économique ;
- celui de leur intégration dans des réseaux de réflexion et d'appui au développement dont l'existence importe tant aux représentants locaux des OPCA qu'aux PME, qui sans cela seraient isolés.

[236] C'est l'une des raisons, sans doute, de l'importance croissante que revêt aujourd'hui, pour tous les acteurs, la territorialisation des politiques d'emploi-formation.

- [237] Les Conseils régionaux jouent ainsi, le plus souvent en concertation étroite avec les DIRECCTE, un rôle politique pour favoriser la coordination des acteurs, y compris des instruments techniques comme les OPCA, et pour fédérer des stratégies concertées pour « boucher les trous dans la raquette » des politiques de formation.
- [238] En mettant à profit leur intervention sur la formation des salariés en activité, les Conseils régionaux peuvent tenir un rôle d'ensembliers et asseoir, dans ce domaine aussi, une fonction de pilotage ou au moins de co-pilotage.
- [239] L'action des Régions dans cette partie du champ de la formation professionnelle est aussi un vecteur essentiel d'intégration des politiques de formation dans le champ et les enjeux économiques régionaux. La crise en 2008, comme on l'a vu ci-dessus, a entraîné toute une série d'initiatives communes pour aider les entreprises et secteurs professionnels à surmonter leurs difficultés. La plupart des acteurs régionaux cherchent actuellement à pérenniser ces initiatives et les Conseils régionaux y contribuent de par leur poids politique et leur rôle d'influence au-delà de leurs participations financières.

4.4. Les modalités de pilotage par les Conseils régionaux de l'offre de formation

- [240] L'analyse des modes de pilotage par les Régions de la formation professionnelle conduit à poser la question de l'impact de ce pilotage sur l'offre de formation. Cette question est d'un abord complexe. L'impact d'une politique régionale sur le marché de la formation est nécessairement limité par le fait que les organismes de formation financés par le Conseil régional représentent une infime minorité parmi l'ensemble des organismes ayant déposé une déclaration d'activité à la DIRECCTE. En outre, parmi ces organismes financés par la Région, la mission n'en a rencontré qu'un nombre très limité. Les développements suivants ne peuvent donc viser à un traitement exhaustif de cette problématique mais rassemblent des éléments de réponse aux questions suivantes : les Conseils régionaux ont-ils aujourd'hui une stratégie vis-à-vis de l'offre de formation ? En particulier, parviennent-ils à suivre et piloter la qualité de l'offre de formation ?

4.4.1. Des stratégies différentes vis-à-vis des organismes de formation qui se traduisent dans les modalités d'achat

4.4.1.1. Une prise en compte de la spécificité de l'offre d'organismes publics et parapublics

- [241] L'orientation stratégique la plus claire, commune à l'ensemble des régions, concerne l'AFPA : le transfert des crédits de l'Etat destinés à l'AFPA a conduit l'ensemble des Conseils régionaux analysés par la mission à mettre en place des modalités de commande spécifiques permettant de gérer le passage en marché de cet organisme, décrites plus haut en partie 4.2.
- [242] Au-delà du cas de l'AFPA, les stratégies des Conseils régionaux sont diverses et surtout plus ou moins explicites. La Région PACA est celle qui affiche le plus clairement un objectif de préservation du tissu des organismes de formation, notamment associatifs, par un allotissement fin au niveau des territoires. La Région privilégie en outre des marchés pluriannuels qui sécurisent les organismes retenus. Ce type de stratégie est également mentionné en Nord-Pas-de-Calais. D'une manière générale, même si cet objectif n'est pas clairement affiché, un allotissement fin au niveau territorial et au niveau des types de formation, favorise la possibilité pour de « petits organismes » de formation, souvent associatifs de se positionner sur les marchés publics.
- [243] Pour des raisons différentes, le Conseil régional du Limousin apporte aussi une attention particulière à la viabilité économique des organismes de formation de son territoire. Dans une région rurale avec un maillage d'organismes de formation inégal en fonction des territoires et des capacités de l'AFPA supérieures aux besoins régionaux, le Conseil régional souhaite inscrire ses relations avec les organismes de formation dans la durée, ce qui contribue à expliquer sa volonté de trouver des alternatives à l'achat par appels d'offre.

[244] Plusieurs Conseils régionaux affirment ne pas avoir la même approche que pour l'AFPA vis-à-vis des GRETA qu'ils considèrent comme des prestataires « de droit commun ». Lors de ses déplacements, la mission a relevé les situations très différentes d'une région à l'autre quant à l'organisation des GRETA (avec une mutualisation plus ou moins forte des services au niveau des rectorats) et à leur santé financière (certains ayant perdu de nombreux marchés). Au moment de la mission, les rectorats travaillaient sur le lancement d'audits de chacun des GRETA, dans la perspective de la réorganisation qui interviendra suite à la loi du 17 mai 2011 qui prévoit la mise en place de groupement d'intérêt public. Cette réorganisation devrait aboutir à des mutualisations dans le cadre de GIP regroupant plusieurs des actuels GRETA, sans toutefois que la réflexion ait été suffisamment avancée pour permettre aux rectorats d'être plus précis.

4.4.1.2. Des stratégies différentes qui se retrouvent en partie dans les parts respectives des différents opérateurs dans les financements régionaux

[245] L'attention aux organismes de formation comme secteur économique et social important de la région ne se retrouve pas toujours explicitement dans les discours des Conseils régionaux, ce qui ne signifie pas que ce raisonnement n'y soit pas présent et que les modes d'allotissement (cf. supra) fins au niveau des formations et/ou des territoires n'aient pas sinon cet objectif, du moins cette conséquence. Le tableau suivant présente la part des différents types d'organismes de formation dans les heures de formation financées par chaque Conseil régional en la comparant à la moyenne des sept régions et à la moyenne nationale.

Tableau 8 : Répartition des heures de formation⁵³ financées par la Région en fonction du statut de l'organisme en 2010

Pourcentages 2010	Alsace	Basse-Normandie	Bourgogne	Franche-Comté	Limousin	Nord-Pas-de-Calais	PACA	Total sept régions	Total national
Education nationale	17,4	14,5	21,6	2,8	24,2	21,8	18,3	18,9	18,7
AFPA	30,9	37,2	19,8	34,4	49,2	39,1	2,5	25,2	20,5
Organismes à but lucratif	20,5	4,7	4,7	7,9	9,4	6,4	17,1	12,1	14,5
Organismes à but non lucratif	23,7	32,2	31,4	22,3	6,7	26,6	49,4	32,0	31,8
Autres organismes	7,5	11,5	22,6	32,7	10,6	6,1	12,7	11,8	14,6
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DARES, données 2010. Données hors formations sanitaires et sociales, hors apprentissage, hors prestations d'évaluation et d'aide à l'orientation. La ligne « Education nationale » regroupe les GRETA et les universités. La ligne « autres organismes » regroupe les consulaires et les autres organismes publics ou privés. Le champ du total national couvre la France entière sauf la Corse, la Guadeloupe et la Guyane.

[246] Au-delà du constat d'une grande diversité dans les parts respectives des différents opérateurs dans les régions visitées, plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce tableau sur 2010 :

- la part de l'Education nationale est supérieure à la moyenne en Nord-Pas-de-Calais et en Limousin, ce qui correspond au poids historique important des GRETA dans ces régions ;

⁵³ Deux types de données figurent dans les tableaux transmis par les Conseils régionaux à la DARES : le nombre d'entrées en formation et le nombre d'heures de formation financées. La mission a choisi de présenter la répartition des heures de formation qui lui paraissent plus significatives des « parts de marché » respectives des organismes.

- concernant l'AFPA, celle-ci représente presque la moitié des heures achetées par le Conseil régional de Limousin, ce qui traduit bien la stratégie de préservation de l'AFPA poursuivie par cette Région. Sans atteindre un tel niveau, les parts atteintes en Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Alsace ou Franche-Comté illustrent le poids de cet opérateur dans les régions visitées par la mission⁵⁴ ;
- les organismes privés à but non lucratif représentent presque 50% des heures de formation financées en PACA ce qui est cohérent avec la stratégie affichée par le Conseil régional ; il est vrai que les proportions respectives en PACA sont sujettes à caution en raison de la probable erreur concernant l'AFPA. Toutefois, la part de marché élevée des organismes à but non lucratif est confirmée par les données sur les effectifs entrés en formation (PACA se situe au deuxième rang pour les organismes à but non lucratifs après la Basse Normandie)⁵⁵ ;
- le poids des organismes à but lucratif est globalement faible sauf en Alsace et PACA.

[247] Ces constats se retrouvent dans les données 2009 analysées par la mission et qui figurent en annexe 3, même si la prudence s'impose sur l'interprétation d'éventuelles évolutions en raison des fragilités des données recueillies⁵⁶.

4.4.1.3. Un impact quantitatif et qualitatif réel mais difficile à mesurer

[248] Les données présentées dans le tableau précédent ne fournissent pas d'éléments sur l'évolution de la santé financière des différents organismes de formation. La mission relève que dans plusieurs régions, des représentants d'organismes rencontrés ont suggéré que le passage en mode marché favorise les gros opérateurs et aurait entraîné la disparition de petits organismes de formation. Ce constat, qui concerne l'effet des commandes régionales mais aussi de celles de Pôle emploi, recoupe les arguments de certains rapports déjà anciens estimant que « *les acteurs traditionnels de l'insertion subissent de plein fouet le choc de la concurrence et de la généralisation des appels d'offres* »⁵⁷. Mais il n'est pas possible de distinguer, parmi les exemples de difficultés d'organismes cités à la mission, ce qui relèverait de la mise en place des marchés publics de l'évolution normale de tout secteur économique qui entraîne des créations et des disparitions d'entreprises. L'analyse des données de la DARES au niveau national montre que la part des organismes à but non lucratif dans les budgets régionaux est en baisse sur la période 2008-2010, mais moins que proportionnellement à la hausse de la part de l'AFPA dans cette période de transfert des crédits de l'Etat. En valeur absolue, le nombre d'heures financées ne connaît pas de diminution pour ces organismes en 2008, 2009 et 2010.

[249] Les marchés publics ont dans certains cas incité les organismes à se regrouper pour y répondre, sans pour autant fusionner. Par exemple, en Nord-Pas-de-Calais, l'appel d'offres lancé pour 2012 se caractérise, par rapport à 2009, par une baisse notable du nombre d'offres reçues et par une forte augmentation des réponses en groupement. Dans la même région, le rectorat indique que les marchés de la Région mais aussi de Pôle emploi ont fortement incité les GRETA à se regrouper pour présenter leur réponse. En Bourgogne, les plateformes d'accès à la qualification créées par le Conseil régional dans le cadre de son SIEG ont imposé la mise en place de coopérations entre les différents organismes d'un même territoire. De même, en Franche-Comté, la construction en cours du SPRF contraint les organismes à se regrouper pour proposer une réponse. En effet, les achats des prestations se feront par plateforme territorialisée et par lots. Les prestataires sont obligés de s'organiser en groupements, de façon à pouvoir couvrir l'ensemble du territoire et des prestations de formation.

⁵⁴ Le taux observé en PACA correspond probablement à une erreur de saisie par les services régionaux.

⁵⁵ Voir en annexe 4 la part respective des différents types d'organismes de formation dans les effectifs de stagiaires formés.

⁵⁶ Certaines données apparemment aberrantes renvoient probablement à des erreurs de saisie. En outre, les données 2009 sont manquantes en PACA ce qui ne facilite pas les comparaisons.

⁵⁷ Sénat, Rapport « *formation professionnelle : le droit de savoir* », Bernard Seillier, 2007.

- [250] S'il n'est pas possible de mesurer la restructuration de l'offre décrite par certains interlocuteurs, en revanche l'impact qualitatif des politiques d'achat régionales paraît peu contestable. Ainsi, le rectorat d'Aix-Marseille souligne que la concurrence plus vive incite les GRETA à rechercher l'optimisation de leurs plateaux techniques et une adaptation de leurs calendriers de formation afin de les rendre moins dépendants du rythme scolaire. Les modes de rémunération peuvent aussi inciter à la professionnalisation. C'est le cas pour le SPRF de Franche-Comté, pour lequel le principe de compensation des coûts engagés par les organismes succède au principe de rémunération sur la base d'un prix proposé par les offreurs : dès lors, les organismes doivent se doter d'outils plus performants de comptabilité. Enfin, les obligations de rendre compte de leur activité seront renforcées pour les organismes retenus. Il s'agit de changements importants de façon de faire pour des organismes peu équipés en capacités gestionnaires (administratives et comptables) et peu coutumiers d'ingénierie de formation.
- [251] Plusieurs Conseils régionaux devraient passer à des modalités de commande garantissant une durée plus longue aux organismes retenus (Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté), ce qui les sécurisera mais au détriment des organismes qui n'auront pas été retenus, ce qui pourrait favoriser une restructuration de l'offre.

4.4.2. Les modalités de pilotage et d'évaluation par les Conseils régionaux de la qualité de l'offre de formation

- [252] Piloter l'offre de formation suppose d'être en mesure d'évaluer sa qualité. Or, plusieurs rapports se rejoignent pour déplorer une culture de l'évaluation encore trop peu développée dans le domaine de la formation professionnelle : les contrôles conduits par les services régionaux de contrôle (SRC) des DIRECCTE portent sur la conformité à la loi et non sur les performances des organismes ; les actions de formation ne seraient pas suffisamment évaluées par les différents financeurs⁵⁸. Sur le terrain, de nombreuses initiatives existent mais elles ne paraissent pas toujours intégrées dans une stratégie conduite par la Région en collaboration avec ses partenaires (DIRECCTE, Pôle emploi).

4.4.2.1. L'animation des réseaux d'organismes de formation

- [253] Les Conseils régionaux rencontrent les représentants d'organismes de formation régulièrement selon des modalités qui diffèrent. Les rencontres peuvent avoir lieu au niveau régional avec les têtes de réseau, publiques et privées (Nord-Pas-de-Calais) : ces réunions techniques permettent au Conseil régional d'informer les organismes et d'échanger avec eux sur sa politique. Elles peuvent avoir lieu dans chacun des territoires avec les organismes de formation, comme en Limousin. En Bourgogne, le Conseil régional se coordonne avec les autres financeurs (Pôle emploi mais aussi OPCA) pour rencontrer régulièrement les représentants d'organismes de formation pour évoquer les politiques d'achat et les éventuelles améliorations à apporter.
- [254] En outre, la majorité des directions de la formation rencontrées par la mission disposent d'antennes sur les territoires (cf. supra partie 1) qui peuvent suivre, plus que le niveau régional, les organismes financés.

⁵⁸ Quelques exemples de documents développant cette thématique : rapport sénatorial déjà cité « *Formation professionnelle : le droit de savoir* » ; rapport sur la qualité de l'offre et de l'achat de formation, Charlotte Duda, 2009 ; note « *Pour en finir avec les réformes inabouties* », Institut Montaigne, 2011.

4.4.2.2. Le suivi et le contrôle des organismes

- [255] Le suivi des organismes passe d'abord par la fixation d'indicateurs et d'objectifs dans le cadre des marchés (cf. tableau en annexe). Les cahiers des charges analysés par la mission prévoient des indicateurs et des cibles à atteindre pour les organismes retenus. Le système d'indicateurs le plus sophistiqué est celui rencontré en Basse-Normandie qui porte à la fois sur le suivi des actions et les caractéristiques des stagiaires. Les 42 indicateurs retenus par la Région portent sur la situation des stagiaires au moment de leur entrée en formation, l'analyse de la réalisation des actions (écart entre heures prévues et réalisées, taux de validation par type de certification...), le devenir des stagiaires (situation à la fin de la formation et à six mois, nature du contrat de travail, secteur...). Enfin un indicateur mesure le nombre de stagiaires dont la situation est connue par rapport au nombre de stagiaires total.
- [256] La fixation d'indicateurs et d'objectifs n'est pas efficace sans un système de suivi par la Région de la réalisation par chaque organisme de ses engagements. Ce suivi prend différentes formes :
- dans certaines régions comme le Limousin, un agent du Conseil régional est systématiquement présent à la fin de l'action de formation. Cette présence n'est pas systématique dans d'autres régions : en Alsace, le Conseil régional exprime ses doutes sur l'intérêt d'une telle présence pour permettre une véritable évaluation des actions conduites ;
 - le suivi passe souvent par l'alimentation obligatoire d'un Extranet par les organismes de formation : c'est le cas en Limousin, en Alsace, en Basse-Normandie ou en Nord-Pas-de-Calais où l'organisme retenu doit alimenter mensuellement le système extranet ou la base de données spécialisée de la Région.
- [257] Le suivi des organismes peut aussi passer par un contrôle sur pièces ou sur place. A la différence du service régional de contrôle dépendant de la DIRECCTE, un Conseil régional n'a pas de compétence générale de contrôle des organismes de formation : il ne peut diligenter de contrôles qu'au titre des financements qu'il alloue. Les contrôles portent donc en premier lieu sur le respect par les organismes des clauses qui figurent dans les appels d'offres. Tous les cahiers des charges prévoient la possibilité de vérifications sur pièces et sur place. Par exemple en Limousin, le cahier des charges demande aux organismes de tenir à disposition des documents d'évaluation (états d'épargne, planning d'intervention...) et des documents justifiant des dépenses.
- [258] En Bourgogne, le Conseil régional a mis en place une procédure d'audit qui ne vise pas seulement à vérifier que les prestations sont conformes à ce qui a été acheté, mais aussi à vérifier le respect par chaque organisme des engagements pris dans le cadre de la démarche qualité initiée par la Région⁵⁹. L'audit est fondé sur des entretiens et l'analyse d'un échantillon de dossiers stagiaires.
- [259] En Basse-Normandie, la méthodologie présentée par la Région prévoit la sélection d'un échantillonnage d'actions de formation par millésime et par programme, sur le double critère de risque et de représentativité. Cette base de sélection est complétée par deux autres critères : les organismes ou les sites d'organismes n'ayant pas été contrôlés ou bien les nouveaux organismes travaillant pour la Région et les organismes faisant l'objet de signalements par les chargés de gestion administrative ou bien par les chargés de programmation. En cas d'anomalie, le paiement du solde est suspendu, des corrections interviennent et des pénalités peuvent être appliquées.

⁵⁹ Cette démarche comprend treize items organisés en quatre axes : 1. Rendre le stagiaire acteur, adapter et contractualiser son parcours. 2. Garantir efficacité et satisfaction sur la période en entreprise. 3. Adapter et renouveler les méthodes, les ressources et les compétences. 4. Inscrire, évaluer et adapter l'action de formation dans un contexte partenarial.

- [260] Les contrôles sont le plus souvent réalisés par des agents de la direction en charge de la formation professionnelle. Le Conseil régional de PACA se distingue par la mise en place, dès 1999, d'une mission de contrôle de l'utilisation des fonds publics dans le secteur de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Initialement intégrée au sein de la direction de la formation et de l'apprentissage, elle a ensuite été externalisée dans une mission d'inspection rattachée à la direction générale des services.
- [261] Dans d'autres régions, la stratégie de contrôle paraît moins structurée, avec des actions de contrôle qui portent essentiellement sur l'utilisation des crédits FSE.
- [262] Deux limites peuvent être soulignées s'agissant de ces politiques de contrôle :
- Dans les régions visitées, il n'existe pas à ce jour de croisement des méthodes et des résultats des contrôles entre Conseil régional et Pôle emploi. Or, les résultats des contrôles de Pôle emploi peuvent présenter un intérêt pour la Région, par exemple quand ils permettent de détecter des anomalies. Une coopération renforcée serait d'autant plus souhaitable quand les deux financeurs développent des groupements d'achat (Limousin) ou des achats conjoints (Bourgogne). Les échanges d'informations et de méthodes en matière de contrôle auraient vocation à figurer dans les conventions signées entre le Conseil régional et la direction régionale de Pôle emploi. C'est le cas en Alsace qui met l'accent sur des évaluations à conduire en commun.
 - Les échanges de méthodes et d'informations sur les résultats des contrôles entre Régions, Pôle emploi et SRC ne sont pas non plus une pratique courante au vu des régions visitées par la mission.
 - Seule une minorité de Conseils régionaux a transmis à la mission des éléments de bilan précis de leur politique de contrôle des organismes de formation, ce qui témoigne de l'intérêt inégal que suscite cette question selon les régions. En Bourgogne, sur 2008-2009, parmi les 67 organismes auprès desquels le Conseil régional avait acheté des formations, 58 ont fait l'objet d'un audit par les services du Conseil régional. En PACA, de septembre 2000 à fin 2009, 75 organismes de formation ou centres de formation d'apprentis ont été contrôlés de manière approfondie. 21 ont fait l'objet de sanctions (dont 14 avec saisine judiciaire).

Recommandation n°8 : Organiser les partages d'information suite à des contrôles d'organismes de formation travaillant avec différents financeurs.

4.4.2.3. Les bilans sur le devenir des stagiaires

- [263] La quasi-totalité des Conseils régionaux rencontrés demandent aux organismes de formation d'interroger les stagiaires formés trois puis six mois après leur sortie de formation (sauf l'Alsace). Cependant, plusieurs interlocuteurs de la mission ont exprimé leurs doutes sur l'intérêt des résultats de ces enquêtes. Les taux de réponse parfois faibles relativisent les résultats obtenus. En outre, confier ce type de suivi des stagiaires à des organismes de formation dont ce n'est pas le métier et auxquels on demande de participer à leur propre évaluation peut susciter des questions sur la qualité des données. Du reste, certaines directions régionales de Pôle emploi expriment aussi leurs doutes sur ce type d'enquêtes qu'elles demandent de leur côté.
- [264] C'est pourquoi certains Conseils régionaux privilégient d'autres méthodes. En Alsace, la Région fait appel à un prestataire qui conduit une enquête téléphonique auprès de l'ensemble des stagiaires issus des formations qu'elle finance six à neuf mois après leur sortie de formation, soit presque 10 000 personnes interrogées. Le taux de réponse en 2010 était de 58%. Les résultats sont précisés par territoire et par spécialité de formation. En Nord-Pas-de-Calais, le Conseil régional a financé en 2007-2008 un suivi de cohorte de 6 500 bénéficiaires ayant suivi une formation certifiante. En Basse-Normandie, une étude a été réalisée en 2011 auprès d'un échantillon de bénéficiaires de parcours d'accès à la formation certifiante, et une nouvelle étude devrait être conduite en 2012 pour évaluer l'impact des formations financées à destination des salariés.

[265] Dans ce domaine comme pour le contrôle, un travail en commun avec Pôle emploi serait précieux. Pôle emploi dispose avec ses fichiers d'une base riche dont l'exploitation pourrait intéresser les Conseils régionaux et qui seule permettrait d'évaluer l'impact des formations du point de vue du retour à l'emploi. Il serait également souhaitable que les différents acteurs qui réalisent des évaluations (Conseils régionaux, Pôle emploi, OPCA mais également services de l'Etat) échangent sur les modalités retenues, s'efforcent de les harmoniser voire, dans certains cas, réalisent des enquêtes conjointes.

Recommandation n°9 : Renforcer le partenariat en régions entre l'Etat, le Conseil régional, Pôle emploi et les OPCA sur l'évaluation des organismes de formation ainsi que sur le suivi du devenir des personnes formées.

4.4.2.4. Les démarches de labellisation d'organismes

[266] Plusieurs régions ont prévu des systèmes de labellisation⁶⁰ des organismes de formation. Même si une labellisation n'est pas une garantie suffisante de performance d'un organisme, sa mise en place témoigne d'une prise de conscience minimale de l'enjeu de la qualité par l'organisme, et constitue un repère pour les financeurs comme pour les prescripteurs sur le marché de la formation.

[267] En région PACA, le Conseil régional et l'Etat ont initié la démarche RESEAU en 1998 (Responsabilité sociale et environnementale pour l'apprenant-usager) qui doit être engagée par tout organisme répondant aux marchés du Conseil régional. Le Conseil régional finance l'intervention de cabinets d'audit auprès des organismes pour les aider à s'approprier cette démarche. L'Etat n'est plus impliqué dans cette démarche depuis 2007. En Limousin, la Région et l'Etat ont également lancé en 2002 une politique de labellisation volontaire des organismes de formation. Le référentiel reprend des items classiques sur la définition des responsabilités de la direction, la conception des actions de formation et leur réalisation, la GRH, la mise en place d'une politique d'amélioration continue. En septembre 2010, les services de la DIRECCTE ont toutefois décidé de quitter la démarche. Depuis, la Région réfléchit à la fixation de nouveaux objectifs opérationnels : individualisation des formations, efforts sur le taux de rupture. En Franche-Comté, le Conseil régional incite fortement les organismes de formation avec lesquels il contracte à adhérer à une charte qualité – sans toutefois la rendre obligatoire.

[268] Outre les labels mis en place par certaines régions, d'autres référentiels ont pour fonction de donner une garantie sur le respect d'exigences de qualité par l'organisme de formation :

- un référentiel couramment utilisé est la qualification OPQF⁶¹ ; existe également une norme ISO en matière de détermination des besoins d'apprentissage, de conception, de fourniture, de suivi et d'évaluation de prestations d'éducation et de formation ; normes rarement citées spontanément sur le terrain ;
- le ministère de l'Education nationale a développé une méthode de certification spécifique, GRETAPLUS, qui a été récemment revue en collaboration avec l'AFNOR. Le rectorat d'Aix-Marseille, par exemple, a demandé à l'ensemble des GRETA de s'inscrire dans cette démarche ;
- l'adoption de démarches qualité de type ISO est également évoquée par certains organismes de formation mais ceux-ci mettent l'accent sur le coût des certifications ISO dans un contexte budgétaire tendu. Le Conseil régional du Limousin envisage d'aider financièrement des organismes qui souhaiteraient mettre en place ces démarches.

⁶⁰ On préférera ici le terme de labellisation au terme de certification qui renvoie plutôt à l'obtention d'un certificat de respect d'exigences de qualité fixées par un organisme de type AFNOR.

⁶¹ Office professionnel de qualification des organismes de formation.

- [269] Il pourrait être intéressant de travailler sur ces sujets avec les OPCA qui sont également concernés par la question de la qualité des formations qu'ils financent et connaissent souvent bien l'offre de formation et ses caractéristiques (qualité, prix moyen demandé pour telle action de formation...). Ainsi en Alsace, la gestion des formations lancées dans le cadre des contrats de transition professionnelle CTP a bénéficié de l'expertise des OPCA sur la pertinence des projets et le niveau de prix demandé par les organismes de formation.

Recommandation n°10 : Définir au niveau régional entre les différents partenaires une politique de qualité demandée aux organismes de formation.

4.4.2.5. La professionnalisation des acteurs de la formation et l'ingénierie pédagogique

- [270] La qualité des prestations de formation repose avant toute chose sur les compétences des formateurs et de leurs responsables. Pour cette raison, plusieurs Régions mettent l'accent sur la professionnalisation des acteurs de la formation. C'est le cas pour la formation initiale avec le financement de la « formation des formateurs » des CFA, mais aussi pour la formation continue. En Nord-Pas-de-Calais, le C2RP⁶² conduit le programme « accompagnement et professionnalisation des acteurs de la formation » cofinancé par la Région et l'Etat. Les formations financées concernent aussi bien les professionnels des organismes de formation continue que des CFA. Un programme de ce type figure également dans la convention conclue entre la Région et l'AGEFIPH. En Bourgogne, le pôle régional d'innovation dans les métiers de la formation et de l'innovation (PRIM), cofinancé par l'Etat et la Région, a mis en place un plan régional de formation des formateurs et un plan régional de développement de la formation ouverte à distance ainsi qu'une structure d'accompagnement des dirigeants et des cadres des organismes de formation.

- [271] Plus largement, on relève des initiatives en matière d'ingénierie de la formation même si l'intervention des Conseils régionaux sur le contenu des formations reste ténue. Plusieurs CPRDFP font cependant référence au développement de la formation ouverte à distance et tous mettent l'accent sur l'individualisation des parcours. L'innovation pédagogique constitue aussi un axe des COM apprentissage mais elle paraît moins développée dans le domaine de la formation continue que dans la formation initiale.

4.4.2.6. Une évaluation des politiques publiques encore peu répandue

- [272] Au delà des évaluations de l'impact des formations sur les demandeurs d'emploi et sur le devenir des stagiaires de la formation professionnelle, la mission a noté que la pratique de l'évaluation des politiques publiques est peu répandue en régions. Signalons cependant que le Conseil régional de Basse-Normandie, au titre de l'évaluation des politiques publiques, procédera en 2012 à une évaluation de ses interventions à destination des salariés. Cette étude doit permettre de mesurer l'impact des financements de la Région au titre du plan de formation des salariés à titre collectif par le biais des entreprises et des OPCA ou à titre individuel avec le financement du congé individuel de formation auprès de différents OPACIF. S'agissant d'un sujet complexe et sur lequel des données fiables sont difficiles à recenser, cette démarche mériterait de se développer dans d'autres régions.

Recommandation n°11 : Renforcer au sein des Conseils régionaux les outils d'évaluation de leurs politiques publiques en faveur de la formation des demandeurs d'emploi mais également des salariés.

⁶² CARIF-OREF de la région.

CONCLUSION

- [273] Le présent rapport ne vise pas à proposer une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat, les Conseils régionaux et les partenaires sociaux. De ses différents déplacements, la mission tire toutefois la conclusion que cette répartition, souvent critiquée, n'empêche pas la mise en place de partenariats opérationnels. Les Conseils régionaux se sont saisis des outils de pilotage dont la loi les a dotés (CPRDFP, contrats d'objectifs territoriaux...) ou dont ils se sont eux-mêmes dotés (fonds d'intervention pour les salariés...). On note aussi la volonté des Régions de rendre les partenariats plus opérationnels, en particulier avec Pôle emploi mais aussi avec les OPCA.
- [274] Au-delà des Conseils régionaux, la mission retient de ses déplacements la volonté de coopération de l'ensemble des acteurs et la qualité globale des partenariats qui a abouti le plus souvent à un travail de qualité dans le cadre de la construction des CPRDFP. La négociation des CPRDFP, sans entraîner de ruptures majeures, a contribué à entretenir une dynamique positive. Il n'en reste pas moins que ces contrats n'ont pas toujours permis de faire « bouger les lignes » sur le sujet sensible de l'évolution de la carte de la formation initiale.
- [275] Surtout, la mission souligne que cette dynamique des partenariats et leur formalisation dans des documents contractuels sont des éléments essentiels du pilotage mais ne suffisent pas à assurer son efficacité. En particulier, un pilotage de qualité nécessite des instruments d'évaluation permettant aux Régions de suivre les actions qu'elles financent et, le cas échéant, de réorienter leurs stratégies. Or, dans ce domaine, on ne peut que constater les lacunes dans l'évaluation des politiques de formation actuellement conduites. Il s'agit certes d'une question objectivement difficile : ce rapport a souligné à plusieurs reprises les difficultés à disposer de données physiques et financières fiables, ce qui devrait pourtant constituer une base de l'évaluation. Malgré cette difficulté, plusieurs Conseils régionaux ont tenté d'apporter des réponses concrètes à la question de l'évaluation. Mais des progrès restent encore à accomplir pour disposer d'éléments qui, sans parler d'une évaluation « scientifique » probablement trop ambitieuse par rapport à son utilité opérationnelle potentielle, permettrait aux différents acteurs, au premier rang desquels les Conseils régionaux, d'adapter leurs politiques en fonction des résultats effectivement obtenus. De fait, les Régions ont des marges de progression qu'il s'agisse d'évaluer la qualité de l'offre de formation, l'impact de leur stratégie sur les organismes de formation ou sur le devenir des personnes formées, ou encore plus globalement l'atteinte des objectifs de politique publique que les partenaires se sont fixés notamment dans le cadre des CPRDFP.
- [276] Comme l'exprime le CNFPTLV dans le document déjà cité sur l'évaluation des CPRDFP, « l'évaluation ne devrait pas se centrer exclusivement sur les dimensions de gouvernance en faisant l'hypothèse que des progrès dans ce domaine se traduisent nécessairement par des progrès parallèles dans la satisfaction des attentes des bénéficiaires ». La mission recommande à cet égard que les travaux d'évaluation lancés dans chacune des régions contribuent à améliorer la situation en cherchant, le plus possible, à aller vers une analyse de l'impact des politiques menées sur les bénéficiaires des formations comme sur l'appareil de formation.
- [277] Plus généralement au terme de ses investigations, la mission retient quelques axes d'amélioration du pilotage de la formation professionnelle en régions à mettre en œuvre en concertation avec les différents partenaires, mais pour lesquels elle a défini un chef de file chargé prioritairement de la mise en œuvre.

Liste des recommandations

N°	Recommandation	Autorité responsable en priorité	Échéance
1	Poursuivre les travaux conjoints entre les services de l'Etat (DARES, DGEFP...), le CNFPTLV et les Conseils régionaux pour améliorer et harmoniser les données collectées (données financières et données physiques) sur la formation professionnelle initiale et continue en régions, mise en œuvre par les différents partenaires.	Chef de file : Etat (Dares)	2012-2013 et suivantes
2	Préciser rapidement dans toutes les régions les modalités de suivi des actions conjointes prévues dans le cadre des CPRDFP (indicateurs financiers et physiques, méthode d'évaluation). Cette mission paraît devoir relever du CCREFP, y compris le cas échéant par la mise en place de groupes techniques élargis sur des thématiques particulières.	Chef de file Conseils régionaux	Immédiat et dans la durée
3	Conforter le rôle du CCREFP comme instrument partenarial de suivi des politiques de formation en régions en fusionnant cette instance avec le CRE.	Chef de file Etat (DGEFP)	2012
4	Mettre en œuvre la concertation sur la carte des formations initiales et sur la formation continue au sein du CCREFP identifié comme lieu de concertation sur la carte des formations initiales et d'articulation entre les différents acheteurs en matière de formation continue (sans préjudice du maintien des instances statutaires propres à chaque institution comme le CAEN au ministère de l'Education nationale et le CREA au ministère de l'Agriculture).	Chef de file Etat : autorités pédagogiques	2012 et suivantes
5	Clarifier l'articulation future entre la base de données nationale du Centre Inffo sur l'offre de formation et celles mises en place en régions en renforçant le dialogue entre acteurs nationaux et régionaux.	Chef de file Etat : DGEFP	2012
6	Renforcer l'articulation au niveau territorial des instances mises en place par la Région, l'Etat et Pôle emploi pour la détection des besoins en formation des entreprises et des territoires.	Chef de file : Conseils régionaux	2012-2013
7	Développer la concertation entre les acheteurs de formation continue avec la mise en œuvre de groupements d'achats du Conseil régional avec Pôle emploi et l'AGEFIPH.	Chef de file Conseils régionaux	2012 et suivantes
8	Organiser le partage d'informations suite à des contrôles d'organismes de formation travaillant avec différents financeurs.	Chef de file : SRC des DIRECCTE	2012 et suivantes
9	Renforcer le partenariat en régions entre l'Etat, le Conseil régional, Pôle emploi et les OPCA sur l'évaluation des organismes de formation ainsi que sur le suivi du devenir des personnes formées en harmonisant les modalités d'évaluation et en partageant les résultats des différents travaux (voire en réalisant des enquêtes conjointes).	Chef de file Conseils régionaux	2012 et suivantes

10	Définir au niveau régional entre les différents partenaires une politique de qualité demandée aux organismes de formation.	Chef de file Etat et Conseils régionaux	2012 et suivantes
11	Renforcer au sein des Conseils régionaux les outils d'évaluation de leurs politiques publiques en faveur de la formation des demandeurs d'emploi mais également des salariés.	Conseils régionaux	2012 et suivantes

Pièce jointe 1 : Lettre de mission



Les modes de pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux

Lettre de mission

La mission portant sur **les modes de pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux**, dont l'objet et les modalités sont précisés ci après, s'inscrit dans le cadre du programme de travail annuel de l'IGAS. Elle est donc initiée par l'IGAS et conduite sous sa responsabilité, hors demande ministérielle initiale.

Elle s'inscrit dans un travail au long cours qu'a mené et que mène l'IGAS sur la conduite des politiques sociales décentralisées.

Elle revêt, à mes yeux, une importance particulière compte tenu de l'enjeu de la formation professionnelle pour le développement des qualifications et donc pour l'avenir de notre pays.

1. CONTEXTE ET PROBLEMATIQUE

1.1. Une compétence de droit commun progressivement acquise...

- par la loi du 7 janvier 1983, les régions se voient reconnaître une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Mais les compétences d'attribution de l'Etat restent importantes, les 4/5^{èmes} des moyens publics d'intervention en matière de formation professionnelle continuent à relever de sa responsabilité. L'intervention des régions porte alors principalement sur l'apprentissage et le financement des cours de promotion sociale ;
- la loi quinquennale du 20 décembre 1993 procède à la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, les actions qualifiantes étant transférées depuis 1994 et les actions pré-qualifiantes depuis le 1^{er} janvier 1999. Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP) est alors créé ;
- la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité étend le PRDFP aux formations délivrées aux adultes et prévoit la définition d'un schéma régional des formations de l'AFPA (association pour la formation professionnelle des adultes) ;
- la loi du 13 août 2004, qui consacre la compétence générale des régions, leur transfère l'organisation et le financement des formations sanitaires et sociales, leur confie la responsabilité de l'organisation du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) et prévoit le transfert progressif des crédits de commande publique à l'AFPA.

Au terme de cette décentralisation progressive, les régions disposent à présent une compétence de droit commun que le code de l'éducation formule ainsi : « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* » (article L 214-12).

La région est ainsi désormais posée comme le pivot de la politique de formation professionnelle au niveau régional.

1.2. ...mais qui est loin d'être exclusive...

Au total, la compétence des régions en matière de formation professionnelle couvre principalement les jeunes et les demandeurs d'emploi, qui représentent respectivement 66 % et 25% du total de leurs budgets de formation professionnelle.

L'observation de la structure du financement de la formation professionnelle confirme par ailleurs que la compétence de droit commun des régions n'englobe pas la totalité de ce vaste champ. En 2009, en excluant les dépenses de formation des agents des fonctions publiques, les entreprises assuraient 51% du total des dépenses de formation, l'Etat 19,8% et les régions 17,5%.

1.3. ...et qui doit s'articuler avec les compétences d'autres acteurs

La compétence des régions doit s'articuler avec les compétences d'autres acteurs : Etat, Pôle emploi, branches professionnelles, entreprises...

C'est d'ailleurs pourquoi, sans changer la dévolution de compétence aux régions réalisée depuis 1983, la loi du 24 novembre 2009 a pris en considération cette nécessaire articulation. Elle a transformé le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), dont l'adoption était de la seule responsabilité du conseil régional, en contrat de programme régional de développement de la formation professionnelle (CPRDFP) dont la signature incombe conjointement au président de la région et au représentant de l'Etat dans la région (outre, en ce qui concerne la formation initiale, l'autorité académique).

Ainsi se trouve résumée, dans sa simplicité, la problématique de la mission que l'on peut exposer ainsi : alors que les conseils régionaux se voient érigés par la loi en pivots de la définition et de la mise en œuvre de formation professionnelle au plan régional, ils doivent, pour concrétiser ce rôle, mettre en œuvre un mode de pilotage politique et opérationnel qui, au-delà de leurs moyens et ressources propres, implique et engage les autres acteurs de la formation professionnelle. Il est essentiel, pour répondre aux enjeux de la formation professionnelle tout au long de la vie tant pour l'économie que pour les citoyens, que le « pilotage » s'exerce dans les meilleures conditions.

La mission se propose donc d'analyser la manière dont les conseils régionaux pilotent la formation professionnelle afin de répondre aux besoins de l'économie et des différents publics (jeunes, chômeurs, salariés).

2. CHAMP ET OBJET DE LA MISSION

Compte tenu du délai imparti et d'un contexte de période préélectorale, l'objet de la mission n'est ni de réaliser le bilan de la décentralisation de la formation professionnelle, ni, sous couvert d'examen du mode de pilotage régional de la formation, de remettre en discussion l'architecture des compétences telle qu'elle se présente aujourd'hui.

Partant du droit existant, l'objectif est d'analyser comment les régions se sont approprié leur rôle de pilotes de la formation professionnelle et comment elles l'exercent, dans le but final d'identifier et mettre en valeur les bonnes pratiques. Sans aller jusqu'à réaliser une modélisation des modes de pilotage, il est probable que la diversité des choix d'organisation et de fonctionnement qui seront observés permettra des comparaisons utiles. Les enseignements issus de la mission pourront ainsi faire l'objet d'une appropriation par les responsables des conseils régionaux mais aussi par les autres acteurs de la formation professionnelle en région.

2.1. Le champ de la mission

Les régions interviennent dans deux principaux domaines, dans lesquels leurs compétences sont très inégales : la formation initiale (enseignement professionnel et apprentissage) et la formation continue (à destination des demandeurs d'emploi et des salariés). L'intérêt du CPRDFP est de constituer un document global, portant sur l'ensemble de ces domaines, et issu d'une concertation avec les principaux acteurs concernés au niveau régional.

Dès lors, l'analyse du pilotage régional de la formation professionnelle passe nécessairement, dans un premier temps, par l'analyse de cette stratégie globale telle qu'elle apparaît dans les CPRDFP. Il s'agit d'analyser l'implication des différents partenaires et plus particulièrement du Conseil régional dans la construction de la stratégie, les modalités de l'analyse des besoins et la fixation des objectifs stratégiques. Ce premier temps de l'analyse, transversal, porte ainsi sur l'ensemble des domaines traités par les CPRDFP (formations initiale et continue).

Au-delà de cette stratégie régionale globale, la mission analysera dans un second temps la manière dont les conseils régionaux pilotent de manière opérationnelle la mise en œuvre de leur stratégie pour répondre aux besoins en formation des territoires. Pour cette analyse du pilotage opérationnel, il ne semble pas possible de traiter l'ensemble du champ couvert par les CPRDFP compte tenu des moyens de la mission et des délais impartis. La mission centrera donc cette analyse du pilotage opérationnel sur la formation professionnelle continue (salariés et chômeurs) pour les raisons suivantes :

- le pilotage par les régions de l'apprentissage a fait l'objet de travaux récents, dans le cadre du CNEPTLV mais aussi de rapports IGAS portant notamment sur les COM apprentissage ; en revanche, le thème de l'intervention des régions sur la formation continue des salariés est moins exploré alors que cette intervention est en croissance à la faveur de la crise ;
- intégrer l'apprentissage dans l'analyse du pilotage opérationnel par les régions impliquerait, par cohérence, d'intégrer également la formation initiale sous statut scolaire, ce qui nécessiterait un travail approfondi sur l'action des rectorats et sans doute une mission conjointe avec l'IGAENR.

Ce choix n'implique naturellement pas que la mission s'interdise de traiter de l'apprentissage si apparaissent des points d'articulation avec le pilotage par la région de la formation continue, par exemple si une convention signée par une région avec une branche porte à la fois sur la formation continue et l'apprentissage.

S'agissant des formations sanitaires et sociales, outre que l'Etat conserve à leur égard la responsabilité entière des choix et orientations pédagogiques, elles ont comme autre particularité de relever en grande partie du champ de la formation initiale. Considérant qu'une mission spécifique devrait leur être consacrée, il a donc également été décidé d'exclure ces formations du champ d'investigation, sauf si elles concernent la formation continue. La validation des acquis de l'expérience, qui relève d'une autre logique, ne sera pas examinée non plus par la mission.

En résumé, le rapport présentera un tableau global du mode de pilotage de la formation professionnelle par les régions, complété par l'analyse détaillée des modes de pilotage opérationnel mis en œuvre sur la formation professionnelle continue.

2.2. Les axes d'investigation

La mission s'attachera plus particulièrement à l'examen des questions suivantes :

2.2.1. La construction d'une stratégie régionale en matière de formation professionnelle (analyse transversale)

- Quel mode de gouvernance de la formation professionnelle au niveau régional :
 - L'organisation politique de la prise de décision : existence de commissions d'élus compétentes, de structures de consultation avec les partenaires les partenaires sociaux...
 - L'organisation des services des Conseils régionaux en matière de formation : articulation entre les directions et services en charge de la formation initiale et continue, du développement économique et les services financiers et achats des Conseils régionaux...
- Comment s'effectue l'analyse des besoins régionaux :
 - Quelles compétences sont mobilisées au sein du Conseil régional, dans les observatoires régionaux et auprès des autres acteurs impliqués ?
 - Comment les régions s'organisent-elles pour faire remonter les besoins en provenance des territoires ?
 - Comment s'articulent le diagnostic territorial dans une région donnée et les diagnostics des branches, historiquement plutôt structurées au niveau national¹ ?
- Quels outils mis en place par la région pour connaître l'offre de formation existante (outils de recensement, existence d'une cartographie de l'offre financée sur fonds publics et au-delà...)?
- Comment sont définis les objectifs stratégiques :
 - Quelle implication des différents partenaires dans la définition des objectifs stratégiques des CPRDFP (Etat –DIRECCTE et éducation nationale- branches, Pôle emploi, OPCA, AGEFIPH...)? dans le cadre de quelles instances (notamment quel rôle du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle² et de la commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi)?
 - place respective des différents objectifs couramment assignés à la formation tout au long de la vie : sécurisation des parcours professionnels (et amélioration de « l'employabilité » des demandeurs d'emploi) / réponse aux besoins des entreprises (notamment métiers en tension) / objectif éventuel de rationalisation de l'offre de formation / efficience des dépenses publiques ?...
 - au-delà de ces objectifs stratégiques, les documents de programmation régionaux contiennent-ils des objectifs suffisamment opérationnels (notamment quantifiés)? Sous quelles formes sont exprimés les objectifs opérationnels (plutôt des publics prioritaires ou tournés vers la réponse à des besoins de qualification du territoire) ?
- Au final, sur l'ensemble de ces aspects, quels sont les apports des CPRDF récemment signés (tous ne le sont pas encore) par rapport aux PRDFP ?

¹ Le rapport IGAS d'évaluation des CARIF OREF notant l'articulation souvent difficile entre ces deux types de diagnostic.

² A noter que les CCREFP ont fait déjà fait l'objet d'une analyse par le CNFPTLV.

2.2.2. La déclinaison de la stratégie régionale dans le pilotage opérationnel du système de formation (analyse centrée sur la formation continue)

- Quels partenariats opérationnels formalisés par les régions :
 - o sur la formation des demandeurs d'emploi : Pôle emploi, missions locales...
 - o sur la formation des salariés : branches, OPCA...
- Quelle territorialisation de la stratégie des régions dans le domaine de la formation continue, avec quels acteurs ?
 - o les régions ont-elles prévu d'exploiter la possibilité ouverte par la loi d'une déclinaison du CPRDF par bassin d'emploi ?³
- Comment les objectifs tels qu'ils apparaissent dans les documents stratégiques (PRDF puis CPRDF) se traduisent-ils dans la gestion quotidienne des budgets des régions :
 - o dans les marchés passés par les régions sur la formation des demandeurs d'emploi ;
 - o dans les subventions versées par les régions pour la formation des salariés.
- S'agissant des demandeurs d'emploi, quelles politiques de ciblage sur des publics, d'orientation des personnes et de suivi des formations financées par les conseils régionaux : comment fonctionne le partenariat avec le service public de l'emploi ? quels outils mis en place pour inscrire ces formations dans le cadre de parcours (notamment quelle articulation avec les autres outils des politiques de l'emploi) ?
- quelles initiatives des conseils régionaux pour faciliter l'accès des formations aux demandeurs d'emploi (aides matérielles, méthodes pédagogiques innovantes), en impliquant quels partenaires ?
- Comment est organisé l'accès à la formation entre régions ?
- comment les régions se sont-elles outillées pour suivre l'impact de leur action sur le marché de la formation et sur le marché de l'emploi :
 - o quels sont les indicateurs qui sont privilégiés ? Ces indicateurs sont-ils une aide au pilotage, permettent-ils aux régions d'adapter leurs stratégies le cas échéant ?
 - o Y a-t-il des outils ou des instances d'évaluation des organismes de formation prestataires du Conseil régional (qualité des formations, coûts..) ; cette évaluation est-elle partagée avec les autres acheteurs de formation ?

Au-delà du suivi des formations, les régions conduisent-elles des évaluations de l'impact de leurs actions sur la structuration de l'offre de formation, les activités de formation elles mêmes et leurs bénéficiaires ?

3. LA METHODE DE LA MISSION

3.1. Le choix des terrains d'analyse

S'agissant de décrire et d'analyser les modes de pilotage de la formation professionnelle par des conseils régionaux, et compte tenu des délais envisagés, il convient de retenir un panel réduit de régions mais restant aussi représentatif que possible.

La mission envisage donc de prospecter dans 7 régions retenues sur la base de critères de taille et de contexte et enjeux économiques et sociaux :

- [1] Au vu de ces critères, la mission a retenu les régions suivantes :
- Nord-Pas-de-Calais,

³ Article L 214-13 du code de l'éducation : le CPRDF « détermine les objectifs communs aux différents acteurs sur le territoire régional, notamment en termes de filières de formation professionnelle initiale et continue, sur la base d'une analyse des besoins en termes d'emplois et de compétences par bassin d'emploi. Il porte sur l'ensemble du territoire régional et peut être décliné par bassin d'emploi. »

- Limousin ;
- Bourgogne ;
- Alsace ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Franche Comté;
- Basse Normandie.

La totalité de la mission sera présente pour le premier déplacement (qui servira de test méthodologique). Elle fonctionnera en binômes pour les 6 autres (3 régions par binôme).

3.2. *Le mode d'investigation*

Suite aux entretiens réalisés au niveau national pour la phase de cadrage (ARF, DGEFP, CNFPTLV, DARES), trois modalités d'investigation seront mises en œuvre :

- o exploitation des nombreux travaux existants qui fournissent un éclairage sur le pilotage en région :
 - rapports IGAS, par exemple sur les achats de formation de Pôle emploi, sur les COM apprentissage...
 - travaux du CNFPTLV : état des lieux des CCREFP, note sur les CPRDFP...
 - rapports parlementaires ;
 - notes de la DARES sur la formation professionnelle.
- o recueil et analyse des données en région :
 - informations et données à recueillir permettant de dresser une cartographie de la formation professionnelle et de ses acteurs dans les 7 régions : qui fait quoi ? Comment ? Avec qui ? En finançant quoi et pour combien... → description du « système » régional de formation professionnelle. Un questionnaire sera établi et envoyé préalablement aux entretiens aux régions sélectionnées avec demande des pièces et données nécessaires. La mission procédera également à une comparaison de ces données avec les chiffres disponibles au niveau national.
- o rencontre des principaux acteurs dans les régions sélectionnées, avec grilles d'entretien :
 - conseil régional (exécutif et services + CESR)
 - autres acteurs au niveau régional : Etat, OPCA influents, AFPA, Pôle Emploi, organismes de formation importants.

3.3. *Le produit final*

Le rapport final comportera deux parties :

a) une partie « monographies » : présentant le système de formation professionnelle et les caractéristiques de son pilotage par le conseil régional, dans chacune des 7 régions investiguées (7 rapports de site).

Ces rapports seront soumis pour examen aux responsables régionaux concernés avant leur finalisation.

b) une synthèse tirant un certain nombre d'enseignements (non dans le but de modifier la législation, mais dans l'optique de mettre en valeur les pratiques qui fonctionnent, tant en termes d'adéquation objectifs / pilotage qu'en termes de méthodes et outils de pilotage, et d'identifier les facteurs clés de succès).

3.4. Délai de la mission

Compte tenu du nombre de rapports de site que la mission devra réaliser et du temps nécessaire pour leur soumission pour observation aux régions concernées, le rapport de synthèse devra être achevé fin avril.

Le 12 janvier 2012

Pierre BOISSIER

Pièce jointe 2 : Liste des personnes rencontrées

Niveau national

DGEFP

Isabelle EYNAUD CHEVALIER, chef de service

Direction générale de l'enseignement scolaire

Jean-Marc HUART, sous-directeur des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie

Olivier VANDARD, chef du bureau des lycées professionnels et de l'apprentissage

ARF

Jean-Paul DENANOT, président de la commission formation

Michel YAHIEL, délégué général

Anne WINTTREBERG, conseillère emploi et formation professionnelle

CNFPTLV

Françoise AMAT, secrétaire général

Pierre LE DOUARON, conseiller technique

Christophe USSELIO LA VERNA, conseiller technique

Laurence MERLIN, conseillère technique

DARES

Christel COLIN, sous-directrice

Personnalités qualifiées

Christian VILLE, IGAS, président du CNFPTLV

Marie Laure BALMES, IGAS

OPCA

Jean-Marie MARX, directeur général d'OPCALIM

Joël RUIZ, directeur général d'AGEFOS-PME

Olivia DA SILVA, déléguée projets Emploi formation d'AGEFOS-PME

Yves HINNEQUINT, directeur général d'OPCALIA

Vincent GRAULET, directeur partenariats institutionnels, OPCALIA

FPSPP

Bernard ABEILLE, directeur général du FPSPP

Françoise PATOUET

Victor DAS NEVES

CENTRE INFFO

Julien VEYRIER, directeur

Philippe LACROIX, secrétaire général

Régis ROUSSEL

Eric LARCHER

Nord-Pas-de-Calais**SGAR**

Pierre STUSSI, SGAR

DIRECCTE

Annaïck LAURENT, directrice régionale

Pierre GRANDJOUAN, chef du pôle 3 E

Bruno CLEMENT-ZIZA, Mission synthèse

Olivier Bavière, service du marché du travail / insertion professionnelle

Conseil régional Nord-Pas-de-Calais

Pierre de SAINTIGNON, vice président développement économique et formation permanente

Martine PAVOT, directrice générale adjointe Education et lycées

Hafida ELBAZ, directrice de la formation permanente

Laurent BULTOT, chef de la MAPREF

Rectorat

Myriam MASERAK, DAFFPIC

Direction régionale de Pôle emploi

Benoit PETIT, directeur support opérations.

Sylvie DEWAENE, responsable du service prestations

Georges-Alain COLPAERT, chef du service prestations formations et partenariats collectivités locales.

C2RP

Yves OBRE, directeur

AGEFIPH

Hugues DEFOY, délégué régional

CGT

Colette BECQUET, membre du comité régional CGT Nord-Pas-de-Calais

CFDT

Pascal CATTO, secrétaire général

Pierre DURIEZ

MEDEF

Jean-Pierre GUILLON, président MEDEF Nord-Pas-de-Calais

Serge Bonder, Délégué général

CGPME

Yves le DOUJET

AGEFOS-PME

Evelyne MERCHEZ, présidente du conseil d'administration

Jean Michel POTTIER, vice-président

Sylvie DELAHAYE, déléguée régionale

FARE Propreté

Karine SIMON, déléguée régionale

Fédération française du bâtiment

Jean-François GORRE, délégué régional

Union des industries textiles

Bertrand DELESALLE, président de l'UIT Nord

Provence-Alpes-Côte d'Azur

Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Pascale GERARD, vice-présidente du Conseil régional (délégation formation professionnelle et apprentissage)

Laurent LACOUR, directeur de la formation et de l'apprentissage

Yasmina RAHAL, chef de la mission continuité professionnelle de la direction de l'emploi et de la continuité professionnelle

Services de l'Etat

Patrick MADDALONE, chef du pôle 3^E de la DIRECCTE.

Claude GANIER, délégué académique à l'enseignement technique de l'académie d'Aix – Marseille

Dominique COMBE, délégué académique à la formation continue de l'académie d'Aix – Marseille

Partenaires sociaux

Mario BARSAMIAN, union régionale CFDT, président de la commission formation du CESER, membre de la COPIRE

Frédéric PELLEING, syndicat général de l'Education nationale -CFDT, membre de la commission formation du CCREFP

Philippe COTTET, secrétaire général de l'union départementale CGT des Alpes de Haute-Provence, en charge des questions de formation

Olivier MARCAILLOU, délégué régional de l'Union Patronale Régionale PACA

Olivier ROBERT, UPR PACA et coordinateur de la formation professionnelle MEDEF

Organismes de formation

Jean-Luc LE CLECH, directeur régional de l'AFPA PACA

Philippe GENIN, président de l'Union Régionale des Organismes de Formation PACA

Lionel JOYET, secrétaire général de l'UROF PACA

Michel FAURE, président du Groupement Régional des Acteurs de la Formation

Pôle emploi PACA

Pierre PELADAN, directeur régional adjoint

Marc ZAMPOLINI, directeur du service « clients-services-partenariats »

Marie-Laure RALLET, chef du service « politiques d'intervention »

OPCA

Pierre-Laurent VAGLIO, directeur régional d'OPCALIA PACA

Hélène FAURE, directrice adjointe d'OPCALIA PACA

Didier ANTONIOL, directeur AGEFOS PME PACA

Guylaine GROUILLER, directrice adjointe AGEFOS PME PACA

René POILLON, directeur PACA & Corse de Constructys

Joël FOUQUE, directeur de l'OPCALIM PACA

Association régionale des missions locales

Dominique DAVY, directeur

Basse-Normandie**Conseil régional**

M Yanic SOUBIEN, vice président en charge de la formation professionnelle

M. Denis LÉBOUCHER, directeur emploi Formation Professionnelle

M. Vincent AUBIN, directeur adjoint formation professionnelle

Mme Annie ROSSI, directrice de la prospective, des métiers et de l'apprentissage

Jack MAIGNAN DGA Education/Formation/Culture/Sport et Jeunesse.

CESER

M. Daniel JAMME, président de la commission formation CESER

M. Vincent POTIN, Chargé de mission commission emploi, formation, éducation

Rectorat

Mme Catherine SARLANDIE DE LA ROBERTIE, rectrice

M. Philippe GROSSEMY, Délégué académique aux enseignements techniques

M. Paul QUENET, DAFCO

DIRECCTE :

M. Rémy BREFORT, directeur

Pôle emploi

M Bruno POIRIER, Directeur régional Basse-Normandie

M. Yvon LAMACHE, Responsable du service animation métiers

M. Jean-Luc MICHEL, CFDT, IPR

MEDEF

M Lionel DUBOIS, ancien secrétaire de la COPIRE

CGPME groupe de formation IRFA

M. SCELIN

CFDT Basse-Normandie

Catherine LAPOUGE Secrétaire Générale

CGT

Jean-Charles RISBEC

UD FO

Gérald LÉBOUCHER Secrétaire général adjoint

CFTC :

Monsieur GAUME Fabrice Président de L'Union Régionale CFTC de Basse-Normandie

CONSTRUCTYS, OPCA de la construction (ex AREF BTP)

Mme Pascale TOURET, directrice

AGEFOS PME

M. Frédéric. SCHAERLINGER, Directeur Régional

Mme Marilyne DENIS

FONGECIF

M LEFORT

AFPA

M Rémi BORDET

ERREFOM (CARIF, OREF)

M Laurent LAOUENAN, directeur de l'ERREFOM, secrétaire permanent du CCREFP

Franche-Comté**Conseil régional**

Madame Sylvie LAROCHE - Vice-présidente Formation tout au long de la vie – Lycées

Monsieur Gilles DA COSTA - Directeur général des services

Monsieur Axel LIMACHER - Directeur général adjoint

Madame Pascale SCHMIDT – Directrice formation tout au long de la vie

DIRECCTE

Monsieur Jean RIBEIL – Directeur régional par intérim

Madame Elisabeth GIBERT – Directrice adjointe

Rectorat

Monsieur Jean-Jacques SENEZ – Dafpic

Madame Marie-Cécile RENAULT-KOPP – Dafpic adjointe

DRAAF

Madame Nathalie PRUDON-DESGOUTTES – Directrice régionale

Partenaires sociaux

1. Au titre de la COPIRE :

Alain COUTHERUT, représentant de la CFE-CGC.

François MONTEL représentant CFTC et Yves DOISE, représentant CFTC suppléant

Jean-Louis DUPREZ, représentant CGT, président de la COPIRE,

Bernard GUERRINGUE représentant CFDT.

2. Au titre de leur organisation :

Monsieur Anthony JEANBOURQUIN – Délégué général MEDEF Franche-Comté

Monsieur Bruno VITRAC – MEDEF Franche-Comté – président Commission formation du

CESER

Monsieur LAFON- Délégué général UIMM Doubs-Franche-Comté

Pôle emploi

Monsieur Denys BRICOUT – Directeur support aux opérations

Madame Véronique RAPENNE – Chef du service formation

OPCA et organismes de formation

Monsieur Pascal SAMSON, directeur de l'Agefos-pme Bourgogne – Franche-Comté

Madame Hélène BROCARD – responsable régionale Opcalia

Monsieur Emmanuel GINEL – responsable régional Constructys

Madame Anne ROUSSEL – Directrice IFPA

Monsieur VALENZA – Directeur régional de l'AFPA

Centre régional de ressources EFIGIP

Madame Luce CHARBONNEAU – Directrice du centre régional

Limousin**Conseil régional Limousin**

Marie-Laure MEYER, direction de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'insertion

Services de l'Etat

Patrice GRELICHE, DIRECCTE

Marie-Claude BRETHENOUX, chef du pôle 3^E de la DIRECCTE

Nathalie ROUDIER, chef du service « insertion professionnelle – emploi »

Axelle FRUCTUS

Jean-Claude PUJOL, service académique d'information et d'orientation

Michèle JARRAUD, déléguée académique à la formation continue

François SANCHEZ

Nathalie JOYEUX, chef du service de l'enseignement agricole et du développement des compétences professionnelles, DRAAF Limousin

Michel VAZEIX, délégué régional ingénierie de formation, DRAAF Limousin

Partenaires sociaux, membres de la COPIRE

Laurent DESPLAT, secrétaire permanent de la COPIRE, MEDEF

Françoise DAURAT, CG-PME

Martine FOURNIER, CFDT Limousin

Thierry CHEYPE, URI CFDT

Jacky LAFOREST, union régionale FO

Patrick LAMOUREUX, CFE-CGC

Jean-Pierre DUCHE, UGICT-CGT

Limoges métropole

Paul TORRENT, directeur du service du PLIE

Organismes de formation

Pierre CHAUVEAU, directeur régional de l'AFPA Limousin

Franck SANZ, chargé de mission, AFPA Limousin

Nathalie RODRIGUES, directrice de l'AFORMAC Limousin

Pôle emploi Limousin

Catherine HELARY, directrice régionale

Alain CLAIREAUX, directeur « service client et partenaires »

Jean-Luc PERROT, secrétaire général de la direction régionale de Pôle emploi

OPCA

Thierry ROBERT, délégué de direction d'AGEFOS PME

Pascal BAILLER-GEON, directeur général d'OPCALIA Centre Limousin Auvergne

Magali MASSALOUX, déléguée régionale d'OPCALIA Limousin

FONGECIF Limousin

Edouard BLANC, vice-président (CFE-CGC)

Marie-Pascal DEVAUX, directrice

PRISME (CARIF-OREF Limousin)

Maryse DUBOIS, directrice

Bourgogne**Conseil régional de Bourgogne**

Fadila KHATTABI, vice-présidente du Conseil régional en charge de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'égalité hommes / femmes

Christine RENAUDIN-JACQUES, collaboratrice de cabinet du président du Conseil régional de Bourgogne

Gérard SPERANZA, directeur général adjoint en charge du pôle développement

Christophe COURNAULT, directeur de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'emploi

Marie-Claire QUIERS, directrice des mutations économiques et du développement des compétences

Services de l'Etat**DIRRECTE**

Isabelle NOTTER, directrice

Christophe LEROUGE, responsable du pôle 3^E

Frédéric PERRIER-CORNET, responsable du SEPES

Régis BLATTER, chef du service développement du marché du travail

Rectorat

Martine POHL, secrétaire générale adjointe

Félix SMEYERS, DAFPIC

Laurent HUGOT, chef du SAIO

DRAAF

Madeleine ASTRUBAL, chef du service régional de la formation et du développement

Bruno COUGOURDANT, adjoint à la chef de service

Partenaires sociaux

Olivier DAMBRINE, MEDEF

Dominique GALLET, secrétaire générale du comité régional CGT Bourgogne

Joseph BATAULT, secrétaire général de l'union régionale

Guillaume ROBERT, délégué régional d'Allizé Plasturgie

Véronique GUILLON, secrétaire général métallurgie et ADEFIM

CESER

Hervé BONNAVAUD, président de la commission formation

Lucile CHALUMEAU, chargée d'études

CCIR Bourgogne

Denis PLEUX, directeur coordination régionale des actions

Christelle DUPONT, coordinatrice emploi / formation.

Organismes de formation**AFPA**

Philippe GINTRAND, directeur régional
Patrick CHEBAUT, directeur de l'exploitation

Michel BONNET, directeur de l'IFPA et vice-président du groupe Régional de la Fédération de la Formation Professionnelle Bourgogne
Armelle GILLET, directrice du CESAM

Pôle emploi Bourgogne

Gilles CHAMPOURET, directeur support aux opérations – orientation formation
Marie-Christine LHENRY, responsable du service formation

OPCA

Pascal SAMSON, directeur de l'AGEFOS PME Bourgogne – Franche-Comté
Emmanuel GINEL, secrétaire général de CONSTRUCTYS

Mission locale de Dijon

Frédéric REMOND, directeur
Stéphanie CHIMENTO, responsable du secteur formation

Ecole de la 2^{ème} chance de la Nièvre

David DESLOOVER, directeur

Centre régional de ressources

Guy SAPIN, directeur
Anne-Sophie COLLINET, secrétaire permanente du CCREFP
Christine BAZIN, responsable du département PRIM

Alsace**Services de l'Etat**

Armande Le PELLEC MULLER, recteur
Jean-Luc CHAUVINEAU, délégué académique aux enseignements professionnels
Emmanuel PERCQ, délégué académique à l'orientation
Didier LEFEBVRE, délégué académique à la formation continue
Daniel MATHIEU, directeur régional, DIRECCTE
Danièle UTARD, chef du service régional formation développement et emploi, DRAAF
Mme FRUMOLS, chargée de mission formation emploi à la DRAAF

Conseil régional

Martine CALDEROLI, vice présidente formation professionnelle continue
Steven THENAULT, directeur général adjoint, directeur de l'éducation et de la formation
Véronique LAURENT, chef du service formation professionnelle continue
Jean-Marc SIMONIN, chef du service études et prospective, responsable de l'OREF

Partenaires sociaux

Jean-Claude LASTHAUS, délégué général du MEDEF Alsace, secrétaire général de la COPIRE Alsace

Eric BERTHOLD, CGT, membre du CCREFP

Antoine DUGO, CFDT, membre de la COPIRE et du CCREFP

Pôle emploi

Pierre Yves LECLERQ, directeur régional Pôle emploi alsace

Cyprien FISCHER, responsable du service formation et partenariats

Jacques ARMAND, chargé de mission au cabinet du directeur régional

Organismes collecteurs

René MALATRAIT, directeur d'AGEFOS-PME Alsace

Marie-Odile LENHARDT, directrice du FONGECIF Alsace

Jean Luc BIARD, Président d'OPCALIA Alsace, membre CFE-CGC de la COPIRE

Jean Christian DEBUCHY, vice-président d'OPCALIA, membre MEDEF de la COPIRE

Thomas Fischer, directeur d'OPCALIA Alsace

Organismes de formation

Gabriel DANINO, directeur régional de l'AFPA

Germaine IGERSCHEIM, directrice de Retravailler

Corinne RODRIGUEZ, directrice déléguée de Retravailler

Pièce jointe 3 : Sigles utilisés

ADEC	Action de développement de l'emploi et des compétences
AFPA	Association française de professionnalisation des adultes
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
ARDML	Association régionale des missions locales
CARIF	Centre d'animation, de ressource et d'information sur la formation
CAEN	Conseil académique de l'Education nationale
CCREFP	Comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CFPPA	Centre de formation professionnelle et de promotion agricole
CNAM	Centre national des arts et métiers
CNFPTLV	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
COPIRE	Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi
COT	Contrat d'objectifs territoriaux
CPER	Contrat de plan Etat - région
CPRDFP	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
CREA	Comité régional de l'enseignement agricole
DIF	Droit individuel à la formation
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale
DSP	Délégation de service public
FSE	Fonds social européen
FONGECIF	Fonds pour la gestion du congé individuel de formation
FPSPP	Fonds paritaire sécurisation des parcours professionnels
GPEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
GRETA	Groupement d'établissement
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IAE	Insertion par l'activité économique
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OREF	Observatoire régional emploi formation
PRDF	Plan régionale de développement des formations
PRF	Programme régional de formation
PRISME	CARIF-OREF du Limousin
RSA	Revenu de solidarité active
SRC	Service régional de contrôle
SRDE	Schéma régional de développement économique

Annexe 1 : Dépenses pour la formation professionnelle continue en régions

Tableau 9 : Les dépenses pour la formation professionnelle continue dans les régions rencontrées par la mission, hors PACA et Limousin (données CNFPTLV 2008)

millions €	Dépenses totales	Demandeurs d'emploi	Actifs	Indifférents au statut	TOTAL
ALSACE	CR	40,57	2,03	7,98	50,58
	Etat	26,01	12,81	1,51	40,34
	PS	44,78	71,28	-	116,06
	Total	111,36	86,13	9,49	206,98
BASSE-NORMANDIE	CR	50,46	0,18	7,79	58,43
	Etat	14,71	7,93	2,97	25,61
	PS	31,78	46,99	-	78,77
	Total	96,95	55,10	10,77	162,82
BOURGOGNE	CR	60,52	1,06	1,81	63,39
	Etat	13,58	8,00	3,02	24,60
	PS	35,39	47,09	-	82,47
	Total	109,49	56,14	4,82	170,46
FRANCHE-COMTÉ	CR	34,22	-	5,60	39,83
	Etat	8,77	5,80	3,45	18,01
	PS	28,18	38,20	-	66,38
	Total	71,17	44,00	9,05	124,22
NORD-PAS-DE-CALAIS	CR	121,13	1,99	15,08	138,20
	Etat	44,52	27,59	5,18	77,29
	PS	91,80	161,94	-	253,74
	Total	257,45	191,52	20,26	469,23
TOTALITE DES REGIONS VISITEES PAR LA MISSION	CR	306,91	5,26	38,26	350,43
	Etat	107,59	62,13	16,13	185,85
	PS	231,93	365,50	-	597,43
	Total	646,42	432,89	54,40	1 133,71
TOTALITE DES REGIONS RENSEIGNEES⁶³	CR	1 487,68	36,88	101,32	1 625,88
	Etat	531,48	364,68	60,16	956,32
	PS	1 080,45	2 200,70	-	3 281,15
	Total	3 099,61	2 602,26	161,48	5 863,35

Source : Données du CNFPTLV pour 2008 (extraits des tableaux financiers des PRDF)

⁶³ 19 régions ont des données « tous renseignées » dans l'enquête CNPTLV : Alsace, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté Haute Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais, Pays De La Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes. Pour les régions Limousin et PACA, seules les données des financeurs nationaux sont renseignées. La mission n'a repris que les données « tout renseigné ».

Annexe 2 : effectifs de stagiaires formés selon les données DARES

Tableau 10 : Evolution des effectifs de demandeurs d'emploi formés et des prestations d'évaluation et d'aide à l'orientation (2007-2010)

			BASSE-NORMANDIE	BOURGOGNE	NORD-PAS-DE-CALAIS	ALSACE	FRANCHE COMTE	LIMOUSIN	PROVENCE COTE AZUR	FRANCE ENTIERE
2007	Effectif stagiaires entrés dans une formation conventionnée par le Conseil régional	Total	18 482	10 269	37 139	12 167	5 688	7 995		356 186
		dont femmes	10 640	6 219	19 357	6 954	2 896	4 909		202 898
		dont jeunes de - 26 ans	9 326	4 881	18 701	5 245	2 615	2 708		161 948
		dont adultes de + 45 ans	2 313	582	4 810	1 589	618	1 390		49 426
	Nombre de prestations d'évaluation et d'aide à l'orientation	Total	520	1 227	15 292	3 018	1 329	448		64 182
		dont femmes	339	638	8 169	1 836	717	194		35 085
		dont jeunes de - 26 ans	270	1 227	11 707	3 004	957	280		51 361
		dont adultes de + 45 ans	53	0	597	3	67	15		2 140
2010	Effectif stagiaires entrés dans une formation conventionnée par le Conseil régional	Total	20 771	9 948	59 694	14 389	7 270	7 699	25 932	470 698
		dont femmes	11 679	5 705	25 342	6 979	3 604	4 135	13 316	241 963
		dont jeunes de - 26 ans	9 104	4 321	26 777	5 181	3 021	2 504	12 808	213 792
		dont adultes de + 45 ans	2 935	1 378	7 575	2 462	1 007	2 199	2 558	71 485
	Nombre de prestations d'évaluation et d'aide à l'orientation	Total	671	704	5 555	6 522	1 270		72	83 390
		dont femmes	414	394	2 998	3 501	758		72	38 038
		dont jeunes de - 26 ans	8	704	4 638	6 497	860		72	63 777
		dont adultes de + 45 ans	243	0	321	7	56		20	1 915
Evolution 2007/2010	Effectif stagiaires entrés dans une formation conventionnée par le Conseil régional	Total	12,39%	-3,13%	60,73%	18,26%	27,81%	-3,70%		32,15%
		dont femmes	9,77%	-8,26%	30,92%	0,36%	24,45%	-15,77%		19,25%
		dont jeunes de - 26 ans	-2,38%	-11,47%	43,18%	-1,22%	15,53%	-7,53%		32,01%
		dont adultes de + 45 ans	26,89%	136,77%	57,48%	54,94%	62,94%	58,20%		44,63%
	Nombre de prestations d'évaluation et d'aide à l'orientation	Total	29,04%	-42,62%	-63,67%	116,10%	-4,44%	-100,00%		29,93%
		dont femmes	22,12%	-38,24%	-63,30%	90,69%	5,72%	-100,00%		8,42%
		dont jeunes de - 26 ans	-97,04%	-42,62%	-60,38%	116,28%	-10,14%	-100,00%		24,17%
		dont adultes de + 45 ans	358,49%		-46,23%	133,33%	-16,42%	-100,00%		-10,51%

Source : Données DARES (Conseils régionaux)

Tableau 11 : Evolution des effectifs d'actifs occupés par type d'intervention (2007-2010)

			BASSE NORMANDIE	BOURGOGNE	NORD PAS DE CALAIS	ALSACE	FRANCHE COMTE	LIMOUSIN	FRANCE ENTIERE
2007	Promotion sociale et professionnelle	Total	2 718	1 114		2 305		865	42 082
		dont femmes	1 142	415		1 318		430	18 004
	Plan de formation des entreprises	Total	948	18		426	157	1 623	54 363
		dont femmes	468	5		215	102	638	27 622
	CIF DIF	Total	27	42	0	1263	310	179	3927
		dont femmes	15	14	0	438	118	94	1734
	Formation de remise à niveau, savoirs de base	Total	897	213	9 243	730		846	26 140
		dont femmes	263	130	6 025	493		453	16 520
	Total	Total	4 590	1 387	9 243	4 724	1 419	3 513	120 898
		dont femmes	1 888	564	6 025	2 464	652	1 615	59 984
2010	Promotion sociale et professionnelle	Total	438	976		882		646	32232
		dont femmes	248	718		289		347	15080
	Plan de formation des entreprises	Total	87	1651		3587	60	6427	64554
		dont femmes	60	387		2357	36	3375	30153
	CIF DIF	Total	83	133	0	2	228	155	2574
		dont femmes	25	65	0	0	142	47	1101
	Formation de remise à niveau, savoirs de base	Total	2085	1299	1280	992		593	20353
		dont femmes	1179	599	502	545		343	12702
	Total	Total	2693	4059	8762	5463	288	7821	142455
		dont femmes	1512	1769	4755	3191	178	4112	63262
% 2007 /2010	Promotion sociale et professionnelle	Total	-84%	-12%		-62%		-25%	-23%
		dont femmes	-78%	73%		-78%		-19%	-16%
	Plan de formation des entreprises	Total	-91%	9072%		742%	-62%	296%	19%
		dont femmes	-87%	7640%		996%	-65%	429%	9%
	CIF DIF	Total	207%	217%		-100%	-26%	-13%	-34%
		dont femmes	67%	364%		-100%	20%	-50%	-37%
	Formation de remise à niveau, savoirs de base	Total	132%	510%	-86%	36%		-30%	-22%
		dont femmes	348%	361%	-92%	11%		-24%	-23%
	Total	Total	-41%	193%	-5%	16%	-80%	123%	18%
		dont femmes	-20%	214%	-21%	30%	-73%	155%	5%

Source : Données DARES (Conseils régionaux)

Annexe 3 : Les marchés d'achat de formation dans les régions visitées par la mission

	Programmes faisant l'objet de consultations	Procédure, types de marchés et durée	Découpage ou nombre de lots	Critères de sélection des offres	Paiement	Suivi des formations et contrôle
Alsace	Programme régional de formation	marchés à bon de commande, annuel renouvelables trois fois		<ul style="list-style-type: none"> - objectifs et contenus de l'action (54%) : adéquation à la commande régionale, modalités d'accompagnement - individualisation des parcours - compétences de l'organisme de formation (27%) : équipe pédagogique, partenariats existants, modalités d'évaluation du stagiaire - coût de l'action et sa décomposition (19%) : prix de l'offre, répartition des charges fixes et variables... 	Heure-formateur, sur la base d'une répartition entre coûts fixes (équipement, personnel) et coûts variables (visite en entreprise, locations ponctuelles de matériel...), qui varie selon les actions de formation et qui garantit la rémunération des coûts fixes	Enquête téléphonique, à la demande de l'OREF effectuée par un prestataire, chaque année en 4 vagues auprès de l'ensemble des stagiaires issus des formations financées ; les questions visent à connaître leur devenir 6 mois après leur sortie de stage mais également l'utilisation et la pertinence des connaissances acquises, l'appréciation des stagiaires etc.
Basse-Normandie	Programme Esp'OIR pour 2012-2014	Article 30 CMP marchés pluriannuels, de trois ans à bon de commande	Découpage territorial lots mono ou multi-attributaires	<ul style="list-style-type: none"> - Prix : 10 points - organisation générale : 20 points - Parcours : 15 points - Moyens structurels, matériels et humains : 15 points 		<p>Obligations du prestataire clairement définies quant aux caractéristiques des stagiaires, au suivi pédagogique et financier, aux restitutions à opérer à la Région au terme de la formation sur le devenir des stagiaires (dans les 30 jours puis à six mois) dans son logiciel d'application.</p> <p>Sur cette base suivi d'indicateurs par le Conseil régional.</p> <p>Contrôle des organismes sur échantillon (20 %) sur le double critère de risque et de représentativité</p>
	Formations certifiantes 2012-2013	- Article 30 CMP marchés unitaires ou – -marchés pluriannuels à bons de commande (2 ans)	132 lots	<ul style="list-style-type: none"> - organisation générale de l'action (6 points, coefficient 3) - moyens adaptés à -objectif poursuivi (4 points, coefficient. 2 - pertinence de l'offre en termes de partenariat (4 points, coefficient 1) - validation ou attestation de compétences : 2 points, coefficient 1 - modalités d'évaluation de l'action : 2 points, coefficient 1 - prix de la prestation : 2 points, coefficient 3 	paiement à l'heure stagiaire réalisée ou justifiée en tenant compte des situations particulières	

	Programmes faisant l'objet de consultations	Procédure, types de marchés et durée	Découpage ou nombre de lots	- Critères de sélection des offres	Paiement	Suivi des formations et contrôle
Bourgogne	Formations qualifiantes dans des domaines où des besoins réguliers et récurrents ont été identifiés			<ul style="list-style-type: none"> - prix : 20 % - niveau d'engagement dans la démarche qualité : 30 % - reconnaissance de la certification : 20 % 		Le cahier des charges fixe l'objectif de 70 % de validation totale ou partielle de la certification prévue
	Groupement de commande avec Pôle emploi	<ul style="list-style-type: none"> - appel d'offre semestriel - passage éventuel à des appels d'offre trimestriels 	Marchés à bons de commande précisent le nombre minimum de stagiaires concernés par la commande et le nombre d'heures stagiaires à réaliser	<ul style="list-style-type: none"> - expérience et / ou la qualification de l'organisme 15 % - accessibilité géographique de l'offre 15 % 	Heure stagiaire possibilité de demander une réduction du nombre d'heures stagiaires par rapport au prévisionnel	Contrôle sur pièce, sur la base des éléments que l'organisme de formation doit fournir pour le paiement du solde Audits pour vérifier le respect des 13 engagements prévus dans le cadre de la démarche qualité de la région.
	Bâtiment, transport et logistique, industrie métallurgie / mécanisme / automatisme (importance des plateaux techniques)	Accords-cadres et marchés subséquents		1) Référencement des organismes sur : <ul style="list-style-type: none"> - expérience et compétence antérieurs, moyens humains et techniques mobilisables : 40 %, - actions de formations potentiellement réalisables, degré de réactivité, projet d'évolution de l'offre et niveau d'engagement de la qualité : 40 % - prix : 20 %. 2) marchés subséquents : <ul style="list-style-type: none"> - niveau de précision et de qualité de l'offre et du délai de mise en œuvre : 70% - reconnaissance de la certification : 10 % - prix : 20 % 		
	Plates-formes d'Accès à la Qualification	SIEG				

	Programmes faisant l'objet de consultations	Procédure, types de marchés et durée	Découpage ou nombre de lots	Critères de sélection des offres	Paiement	Suivi des formations et contrôle
Franche-Comté	<ul style="list-style-type: none"> - programmes et actions d'orientation / pré qualification / qualification - parcours sécurisés » sur trois ans (2010-2012) 	marchés à bons de commande durée 18 mois	lots territoriaux	<p>Au stade de la candidature : 1-Références du candidat 2- Outils et moyens du candidat</p> <p>Au stade de l'offre : deux critères de choix énoncés ci-dessous par ordre d'importance décroissant :</p> <p><u>1- Valeur technique de l'offre :</u> Contenu pédagogique proposé et modalités d'organisation de la formation : Méthode pédagogique et évaluation des stagiaires ; Organisation de l'alternance ; Durée de la formation (pertinence) et de ses différents modules b) Capacité à mettre en œuvre un recrutement pertinent avec les prescripteurs ; un relais avec les acteurs de l'emploi et de l'insertion dans un objectif de sécurisation des parcours c) Capacité à proposer une offre de formation qui réponde à la fois au tissu économique et social local, aux orientations régionales et nationales ·d) Prise en compte de la faible mobilité de la population concernée e)Prise en compte de la parité hommes-femmes dans le recrutement ·f) Adéquation et complémentarité avec les autres dispositifs de formation déjà programmés g) Réponse aux orientations en terme de - Poly compétence de - Développement durable de Modularité, VAE</p> <p><u>2- Prix.</u> - prix horaire et - coût global de l'action »</p> <p>Pas de pondération chiffrée de ces deux critères, valeur technique et prix</p>	prix à l'heure de formation stagiaire	<ul style="list-style-type: none"> - Production des bilans intermédiaires et finaux - Adhésion facultative à une « charte qualité » - contrôles sur place par visite des locaux et interrogation des stagiaires.

	Programmes faisant l'objet de consultations	Procédure, types de marchés et durée	Découpage ou nombre de lots	Critères de sélection des offres	Paiement	Suivi des formations et contrôle
Limousin	Acquisition des savoirs de base.	Marchés à bons de commande, annuelle (avec possibilité de reconduction)	Lots territoriaux (huit zones géographiques)	20 points pour le prix de la prestation et 80 points sur la qualité technique (30 points ressources humaines et matérielles, 30 points contenu et organisation pédagogique et 20 points modalités d'accompagnement des stagiaires)	Prix de l'heure stagiaire réalisé en centre de formation	<p>Mise en place d'une démarche Qualité</p> <p>Axe 1 : Le respect de la personne</p> <p>Axe 2 : La continuité de parcours</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fluidifier les entrées en formation - Réduire le taux de rupture sans solution - Accompagner les apprenants, durant l'action, vers l'emploi ou la poursuite en formation <p>Axe 3 : L'efficacité de la formation</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'assurer que les exigences qualité inscrites aux cahiers des charges et conventions sont respectées - Favoriser l'individualisation des parcours - Faire des périodes en entreprise une réelle période de formation - Améliorer le taux de réponse et l'exploitation des enquêtes de suivi dans l'emploi
	Prestations de pré-qualification, de professionnalisation et de qualification Centres permanents spécialisés » Action faisant l'objet d'une expérimentation en 2012 pour un groupement d'achats avec Pôle emploi pour des formations qualifiantes.		Lots régionaux ou départementaux			
Nord-Pas-de-Calais	PFPA : Programme de formation professionnelle accompagnée	Article 30 CMP	2009 3 lots (bâtiment, industrie, tertiaire)	PRF et PFPA 2009-2012, - prix : 30% de la note finale, - valeur technique 70%. PRF et PRFA 2012-2015 - prix : 20% de la note finale, - développement durable : 10 % - valeur technique 70% (dont résultats : 20 % et critères qualité : 80 %)	prix à l'heure de formation stagiaire (seules les heures réalisées sont payées).	Fixation d'objectifs de résultats dans les cahiers des charges : - programme « préparatoire à l'emploi » : 60% d'accès à l'emploi. - certification, consultation : 80% de réussite à l'examen, 60% de diplômés parmi les jeunes inscrits, 70% de taux d'insertion professionnelle en lien avec le domaine concerné. - Alimentation par les organismes de la base de données du CR sur le suivi des stagiaires à 1 et 6 mois Mise en œuvre de chantiers d'évaluation : suivi de cohorte de 6 500 bénéficiaires du PRF 2007-2008 Pas de contrôle aléatoire des organismes de formation (hors contrôle FSE).
	PRF - compétences clés, - formation professionnelle, création et reprise d'entreprise		marchés à bons de commande sans montants maximum ni minimum pour 3 ans 2010 : 171 croisement des programmes et des quatorze territoires de la région			

	Programmes faisant l'objet de consultations	Procédure, types de marchés et durée	Découpage ou nombre de lots	Critères de sélection des offres	Paiement	Suivi des formations et contrôle
PACA	ETAPS ⁶⁴	Marchés à bons de commande pluriannuels Et marchés ponctuels	ETAPS : 87 lots	<ul style="list-style-type: none"> - Prix : 10 % - Critères techniques : 90%, dont cohérence et pertinence l'offre, qualité de l'encadrement (dont modalités d'évaluation de la formation), des équipements et matériels et un critère sur la responsabilité sociale et environnementale (11 à 12% de la note). 	Paiement à l'heure stagiaire ⁶⁵ Payable intégralement su l'absentéisme est inférieur à 25 %	
	ETAQ ⁶⁶	Marchés à bons de commande, annuels reconductible 3 fois et marchés ponctuels	ETAQ : 337 lots		Payable intégralement si l'absentéisme est inférieur à 25 %. Possibilité de paiement à l'heure stagiaire ou à l'heure groupe	Obligations du prestataire d'un suivi des stagiaires en fin de formation et à six mois
	« commande publique régionale de parcours de formation » ⁶⁷	26 mois reconductibles 2 fois un an	3 lots : BTP, Industrie et tertiaire			

⁶⁴ Espaces Territoriaux d'Accès aux Premiers Savoirs.

⁶⁵ Y compris les heures en entreprise, compensant les prix de l'heure stagiaire plus bas que dans d'autres régions.

⁶⁶ Espaces Territoriaux d'Accès à la Qualification.

⁶⁷ Programme de formation intégrant des services associés comme l'hébergement et la restauration.

Annexe 4 : Données 2009 sur la part des organismes de formation dans les financements régionaux

1. PART DE CHAQUE TYPE D'ORGANISME DE FORMATION DANS LES HEURES DE FORMATION FINANCEES PAR CHAQUE CONSEIL REGIONAL EN 2009

<i>pourcentages 2009</i>	Alsace	Basse Normandie	Bourgogne	Franche Comté	Limousin	Nord Pas de Calais	PACA	Total sur sept régions	total national
Education nationale	16,7	19,3	19,8	1,8	20,3	15,7	0,0	17,1	17,3
AFPA	26,7	11,0	27,3	0,0	37,9	43,9	0,0	30,3	22,1
Organismes à but lucratif	26,7	7,8	5,3	16,3	7,7	6,8	0,0	12,0	15,9
Organismes à but non lucratif	20,3	40,0	22,9	53,3	7,0	27,0	0,0	24,4	28,0
Autres organismes	9,6	21,9	24,7	28,6	27,0	6,6	0,0	16,2	16,8
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0

Source : DARES. Données hors Guyane, Ile de France, PACA.

2. PART DE CHAQUE TYPE D'ORGANISME DE FORMATION DANS LES EFFECTIFS DE STAGIAIRES FORMES SUR FINANCEMENT DE CHAQUE CONSEIL REGIONAL EN 2010

<i>pourcentages 2010</i>	Alsace	Basse Normandie	Bourgogne	Franche Comté	Limousin	Nord Pas de Calais	PACA	Total sur sept régions	total national
Education nationale	27,5	29,1	24,8	6,5	33,9	37,8	20,6	29,7	26,5
AFPA	15,9	16,3	8,2	13,8	17,9	6,9	19,7	12,8	12,7
Organismes à but lucratif	24,3	4,1	3,8	11,2	33,5	9,4	10,3	12,4	15,2
Organismes à but non lucratif	25,4	41,9	35,1	40,0	5,8	41,3	41,2	35,7	34,3
Autres organismes	6,9	8,5	28,2	28,5	9,0	4,6	8,2	9,4	11,3
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100	100	100,0	100,0