



Région  
Provence-Alpes-Côte d'Azur  
Conseil économique et social régional

## ASSEMBLEE PLENIERE DU 11 SEPTEMBRE 2007

L'EVOLUTION ET L'ADAPTATION  
DES ORGANISMES DE FORMATION  
DE LA COMMANDE PUBLIQUE  
EN PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR

---

### A V I S

ADOPTE PAR 81 VOIX POUR  
ET 23 ABSTENTIONS  
(1<sup>er</sup> collège)

Rapporteur : Philippe GENIN  
Commission Formation Continue Apprentissage



## Introduction

1. L'objectif du présent avis tend à mesurer l'impact du programme régional de formation en termes d'évolution et d'adaptation sur les organismes de formation dans le cadre de la mise en œuvre du service public régional de la formation permanente et de l'apprentissage voté en 2006.

L'analyse sur laquelle repose cet avis se base sur les auditions<sup>1</sup> de représentants ou de réseaux d'organismes de formation voire de partenaires institutionnels de la formation professionnelle en région.

Ces acteurs ont fait état de leurs préoccupations ou attentes en tant qu'opérateurs de la politique régionale de formation au regard des enjeux suivants : des enjeux structurels liés à leur organisation ou à leur fonctionnement, des enjeux résultant de leur environnement juridique consécutifs aux récents transferts de compétences voire des enjeux économiques et sociaux relatifs aux spécificités de notre région.

Le présent avis entend ainsi proposer à la collectivité régionale des actions qui permettront de mieux accompagner les organismes de formation dans le cadre de la commande publique dans les mutations auxquelles ils doivent ou devront faire face.

2. Au préalable, le Conseil Économique et Social Régional rappelle que les organismes de formation ont exercé leurs missions dans un contexte de décentralisation engagé il y a 24 ans ! Aussi est-il nécessaire de revenir rapidement sur les grandes étapes clés de la décentralisation de la formation professionnelle :
  - *La loi fondatrice du 7 janvier 1983* constitue la première étape du processus de décentralisation. La Région s'est vue confier alors la mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue. Elle pouvait en toute autonomie élaborer sa politique de formation, définir ses propres priorités et arrêter librement le choix du mode de conventionnement avec les organismes de formation. Mais ce transfert de la formation à la Région n'était à l'époque qu'une compétence partagée avec l'Etat : les 4/5èmes des moyens publics d'intervention en matière de formation professionnelle restant encore de la compétence de ce dernier.

---

<sup>1</sup> cf Annexe : liste de l'ensemble des personnes auditionnées et remerciements.

Le processus de décentralisation de la formation professionnelle s'est par la suite confirmé à travers une succession de lois dont les plus marquantes ont été celles du 20 décembre 1993 jusqu'à la plus récente celle du 13 Août 2004 liée aux libertés et aux responsabilités locales.

- *La loi quinquennale du 20 décembre 1993* fut en effet une étape clé puisqu'elle a transféré aux régions les programmes antérieurement assumés par l'Etat notamment la formation et l'insertion des jeunes. Cette démarche s'est traduite par l'instauration d'un Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes.
- *La période 2000/2002* a privilégié pour sa part l'articulation dans les pratiques décentralisées des politiques de formation d'emploi de développement économique et d'aménagement du territoire. Ainsi progressivement la formation professionnelle a tenté de s'inscrire comme un outil au service de l'aménagement du territoire, du développement économique et de l'emploi.
- Dans ce sens, *la loi du 17 janvier 2002* relative à la modernisation sociale a créé certaines mesures d'ajustement qui ont permis notamment de renforcer le contrôle exercé sur les organismes de formation par la mise en place d'une déclaration d'activité. La loi du 27 février 2002, portant sur la démocratie de proximité, a élargi quant à elle le processus de décentralisation en étendant le P.R.D.F.PJ<sup>2</sup> aux formations délivrées aux adultes à travers le P.R.D.F.<sup>3</sup> (adopté en décembre 2002) ayant pour rôle d'assurer la coordination de l'ensemble des actions des institutions en charge de la formation.
- Enfin *la loi du 13 août 2004* liée aux libertés et responsabilités locales est venue réaffirmer le principe selon lequel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 les régions ont désormais l'entière responsabilité de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi, à condition que ces formations ne relèvent pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage.

Ainsi, les dispositions de cette loi ont pour ambition de faire désormais des régions, de véritables pilotes de la formation professionnelle à travers :

- la mise en œuvre du plan régional de développement des formations professionnelles ;

---

<sup>2</sup> PRDFPJ : Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes

<sup>3</sup> PRDF : Plan Régional de Développement de la Formation

- l'instauration de contrats d'objectifs et de moyens ;  
et
  - la mise en œuvre de certains transferts progressifs des formations sanitaires et sociales et des formations A.F.P.A.
- Mais indépendamment de ces avancées importantes la décentralisation de la formation professionnelle reste inachevée et la gouvernance régionale imparfaite. En effet, les conséquences de ce processus de décentralisation ne peuvent être interprétées comme un simple et unique changement d'acteur du fait du transfert de compétences de l'Etat à la Région. L'exercice de cette compétence demeure en réalité tributaire de nombreux partenaires et des financements qui leurs sont associés du fait de l'implication des organisations professionnelles, des partenaires sociaux et des entreprises. En outre, certains pans de la formation professionnelle restent encore du ressort de l'Etat notamment ceux qui portent sur des formations liées à des publics spécifiques (illettrés, détenus..). C'est pourquoi le C.E.S.R estime que la compétence de la Région dans le domaine de la formation professionnelle doit être envisagée comme une compétence d'animation et de coordination dont la gouvernance régionale constitue le noyau dur. Ce qui suppose d'y associer tous les acteurs économiques et sociaux dont les organismes de formation.

## I- LE CONSTAT

### - Les enjeux des organismes de formation :

Conscient que les organismes de formation évoluent dans un environnement contraint, le C.E.S.R considère que leurs pratiques sont au cœur de la réponse aux enjeux qui, reprenant ceux du Plan Régional de Développement des Formations et du Service Public Régional de la Formation Permanente et de l'Apprentissage supposent de :

- I-1. Faire face par anticipation et adaptation aux mutations de l'économie et à celles de l'environnement des entreprises. En effet, les évolutions démographiques, économiques et socio culturelles inscrites dans un cadre mondialisé conduisent dans notre région à la nécessité de :

- Élever les niveaux de compétences de l'ensemble de la population et en particulier de ceux qui en ont le plus besoin ;
  - Développer la formation tout au long de la vie, sous tendue par la sécurisation des parcours professionnels ;
  - Favoriser une approche territorialisée de la problématique Emploi/Formation et des branches professionnelles ;
  - Renforcer la coordination des actions liées à l'emploi et à la formation au niveau régional ;
- et
- Améliorer la gouvernance régionale.

I-2. Bien maîtriser les derniers transferts consécutifs à la loi de 2004 notamment celui du financement des formations du sanitaire et du social et de la commande publique de l'A.F.P.A. qui aura pour effet de transférer à la Région la majorité du dispositif de formation des demandeurs d'emploi.

I-3. Mettre en œuvre un certain nombre d'actions, d'outils et de modalités à travers :

- Certaines actions visant :

⇒ L'individualisation des parcours, les besoins spécifiques des publics, l'exigence qualité et la V.A.E.

- Certains outils qui sont :

⇒ Le Service Public Régional de la Formation Permanente et de l'Apprentissage (SPRFPA), dont l'architecture repose en priorité sur l'instauration de quatre dispositifs :

- Espace Territorial d'accueil d'information et d'orientation professionnelle (ETAIOP)
- Espace Territorial d'Accès aux Premiers Savoirs (ETAPS)
- Espace Territorial d'Accès à la Qualification (ETAQ)
- Espace Ouvert d'Education Permanente (EOEP)

⇒ La Formation Ouverte à Distance (FOAD)

⇒ Le Fond Social Européen (FSE)

- Certaines modalités comme :

⇒ L'application du Nouveau Code des Marchés Publics (NCMP)

**II- SUR L'ETAT DES LIEUX RELATIF AUX ORGANISMES DE FORMATION EN PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

**II-1. Le Conseil Economique et Social Régional souligne les caractéristiques suivantes :**

- *Les 215 organismes de formation* dont 169 au titre de la commande publique (hors transfert) qui participent à la mise en œuvre du service public régional de formation permanente et d'apprentissage se caractérisent par une forte hétérogénéité en termes de statuts, d'organisation et de financements.  
Ces organismes de formation ont soit un statut public, privé ou associatif. Ceux qui appartiennent au statut associatif sont les plus nombreux : environ 60 à 70 %. Seulement 7 à 8 % d'entre eux ont un rayonnement régional, tandis que la majorité de ces organismes a une implantation locale sur un ou deux Comités Territoriaux Éducation Formation (C.O.T.E.F).
  
- *Un budget constant* de la commande publique depuis trois ans à hauteur de 38 M€ (hors transfert). Sur ce point, les chiffres issus du ministère de l'Intérieur et de la Direction générale des collectivités locales attestent que la Région Paca fait partie des cinq régions qui dépensent le moins pour la formation. Ainsi, la part des dépenses par habitant consacrée par la région à ce secteur s'élève à 60,5 € (soit une évolution de seulement 2,5 % entre 2005 et 2006) contre 67,5 € en moyenne pour la métropole (soit une évolution de 5,9 %).  
A cet égard, le Conseil Economique et Social Régional souligne et regrette que la Région Paca soit l'une de celles qui rémunère le plus mal l'offre de formation en France<sup>4</sup>.
  
- *Une politique de l'achat de la formation qui se rapproche trop fréquemment du "moins disant"* et impacte sur la qualité de l'offre de formation. Ainsi, le Conseil Economique et Social Régional considère que la manière dont on envisage la formation professionnelle selon une logique concurrentielle ou de service public aura un impact important sur le fonctionnement des organismes de formation.

<sup>4</sup> cf. dossier des annexes : Annexe 3 : tableau des "cinq régions les moins généreuses" Sources : Liaisons sociales magazine avril 2007

**II-2. Le Conseil Economique et Social Régional se félicite de la prise en compte des axes de progrès de la politique régionale en direction des organismes de formation.**

En particulier, il adhère aux actions suivantes :

- L'effort de la Région dans le développement d'espaces de concertation avec les opérateurs, qui lui permet de jouer son rôle d'animateur global et de décideur à l'écoute ;
- La volonté de faire évoluer les services rendus aux personnes formées ;
- La recherche de qualité à travers la professionnalisation des organismes de formation et la démarche qualité ;
- La sécurisation des organismes de formation par la pluri annualité des marchés et la contractualisation entre les organismes de formation et la Région, que ce soit dans le cadre de la commande publique ou dans les dispositifs relevant de subventions ;
- La sortie du code des marchés du dispositif préparatoire à la qualification à travers les E.T.A.P.S, les E.T.A.I.O.P ou les E.O.E.P dont les financements passent par l'octroi de subventions aux structures : procédure qui facilite la coopération et les partenariats entre les organismes de formation.

**II-3. A contrario, le Conseil Économique et Social Régional relève les préoccupations majeures qui affectent les organismes de formation, à savoir :**

- La forte hétérogénéité des organismes de formation et leur éparpillement sur le territoire qui pénalisent de fait la cohérence de l'animation de la gouvernance régionale. Toutefois, seuls certains types de structures (notamment les petites) répondent à des besoins spécifiques adaptés à des publics ciblés ;

- Les conséquences de l'application du code des marchés publics qui renforcent la mise en concurrence sur un territoire entre les organismes de formation, ce qui rend difficile leur complémentarité ;
- La pérennité des organismes de formation fragilisée par l'incertitude de la commande publique ;
- Une insuffisance de lisibilité des critères de sélection qui conditionne l'éligibilité des organismes de formation au P.R.F<sup>5</sup> ainsi que les coûts de formation ;
- La prépondérance du prix des formations au détriment des autres critères. Pratique qui implique dans les faits le recours au "moins disant". Ce qui obère non seulement la qualité de l'offre de formation mais qui conduit les organismes de formation à rechercher des co financeurs : démarche alourdissant la charge administrative pour les structures aux dépens des services rendus aux usagers ;
- Le niveau de la rémunération des organismes de formation qui est inadapté et bien inférieure à la moyenne des autres régions soit 3,40 € de l'heure contre 5 € au niveau national. Cette sous estimation de l'heure stagiaire en Paca conduit les structures à recourir de plus en plus à du personnel précaire, qui se traduit par des effets néfastes sur la qualité des formations ;
- La mixité et la durée des financements qui constituent une contrainte pour les organismes de formation ;
- Les difficultés rencontrées par les publics en formation (mobilité, hébergement etc....) ;
- Le développement insuffisant de la formation continue pour le personnel des organismes ;
- Le peu d'ingénierie financière au sein des petites structures ;
- Le problème de gouvernance du système de formation insuffisamment coordonné au sein de la puissance publique et entre les différents acteurs publics et privés de la formation.

---

<sup>5</sup> PRF : Programme Régional de Formation

---

**III- LES PROPOSITIONS**

1. **Augmenter la part de la commande publique dans le budget régional, notamment :**
  - En portant les efforts sur les publics prioritaires et en répondant aux besoins du public adulte ;
  - En développant les conventionnements pluriannuels pour assurer la pérennité des organismes de formation ;
  - En définissant avec les partenaires financeurs un niveau de rémunération adapté aux différents services ou prestations rendus.
  
2. **Définir clairement la notion de Service Public Régional de Formation Permanente et d'Apprentissage :**
  - En soulignant que la formation professionnelle a comme objectif prioritaire la qualification des personnes afin de favoriser leur accès à l'emploi tout en répondant aux besoins économiques de la région ;
  - En facilitant et en développant une réflexion entre les partenaires sur le mode d'organisation le plus pertinent de la commande afin de :
    - Favoriser des partenariats ou des complémentarités par le développement de coopérations ou de mises en réseau des organismes ;
    - Renforcer la professionnalisation des organismes de formation par un soutien en faveur du développement de l'ingénierie dans les actions de formation.
  
3. **Favoriser plus de transparence dans les priorités et les objectifs dans le cadre de l'élaboration de la commande publique :**
  - Par la mise en place de règles communes établies avec les organismes de formation pour répondre à la commande publique;
  - Par un effort de clarté qui porterait sur le contenu, l'instruction, la négociation et le suivi des organismes de formation ;

- Par une véritable évaluation de l'offre de formation afin de :
  - Donner aux commanditaires la possibilité de faire les meilleurs choix afin d'éviter l'émiettement de l'offre formation ;

et

  - De favoriser la réponse à l'enjeu essentiel des organismes de formation qui est d'apporter un service de qualité.

4. **Proposer et soutenir la mise en place, à l'instar d'autres régions, d'une conférence régionale des financeurs de la formation professionnelle :**

  - Composée des principaux financeurs publics et des partenaires sociaux : la Région en serait le chef de file ;
  - Son objectif principal consisterait à favoriser au niveau régional la coordination de l'ensemble des acteurs de la formation ;
  - Sa finalité serait de parvenir à plus de lisibilité dans la définition des orientations politiques de la formation, afin qu'elles soient plus claires et cohérentes entre les différents financeurs.

5. **Accompagner les structures qui rencontrent des difficultés pour faciliter leur gestion financière, à travers par exemple :**

  - L'utilisation du Dispositif Local d'Accompagnement pour les structures associatives (D.L.A) ;

et

  - Les Engagements de Développement de l'Emploi et des Compétences (E.D.E.C.) qui ont pour rôle d'anticiper et d'accompagner l'évolution des emplois et des qualifications.

6. **Enfin, conforter la professionnalisation des acteurs de la formation professionnelle :**

Cette professionnalisation qui constitue un gage d'efficacité, doit en effet être encouragée et soutenue pour l'ensemble du personnel des organismes de formation, qu'il s'agisse des formateurs, mais aussi des responsables gestionnaires des structures concernées.

## Conclusion

Les problèmes inhérents à la gestion du nombre d'organismes de formation en Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui nécessitent des moyens adaptés, ne constituent pas qu'une question de survie pour les structures plus ou moins importantes présentes sur le territoire régional. Ainsi, l'enjeu essentiel pour ces opérateurs de la formation reste avant tout la mise en œuvre d'un outil de formation de qualité et performant. Celui-ci doit répondre en effet à la fois aux besoins de qualifications des personnes qui n'ont pas accès à d'autres offres de formation et à ceux de l'économie régionale. C'est aussi un facteur indispensable qui concourt à l'attractivité et au développement de Provence Alpes Côte d'Azur.

Aussi, le Conseil Economique et Social Régional considère que la Région doit favoriser les initiatives visant à accompagner les organismes de formation afin que leurs pratiques, leurs actions ou services tendent vers encore plus de qualité et de professionnalisme. Cela nécessite un travail partenarial, des moyens au niveau des enjeux, et une mise en œuvre des choix politiques. Le Conseil Economique et Social Régional se félicite des initiatives prises qui vont dans ce sens, mais note qu'il est nécessaire d'aller plus loin pour conforter, sécuriser et développer l'outil de formation de la région.

**A N N E X E**



**Liste des Responsables d'organismes ou collectivités  
auditionnés pour la rédaction de l'avis :**

- Monsieur Olivier LIAROUTZOUS, Directeur Général de l'Observatoire Régional des Métiers (ORM).
- Madame Sylvette DINNEQUIN, Directrice du GIP Espace Compétences à Aubagne.
- Monsieur Lionel JOYET, Secrétaire Général de l'Union Régionale des Organismes de Formation (UROF).
- Monsieur Gérard ABBASSI délégué régional de la Fédération de la Formation Professionnelle (FFP) et Président d'ACOPAD (centre de formation).
- Monsieur Albert MOZZATTI Président de la Chambre Régionale de Métiers Provence Alpes Côte d'Azur et Monsieur Daniel ORLANDO, Directeur.
- Monsieur Dominique COMBE, Délégué Régional de la Délégation Académique à la Formation Continue d'Aix-Marseille (GRETA).
- Monsieur MOUVEAUX, Directeur Régional de l'AFPA accompagné de Monsieur CARLIER, Directeur Régional Adjoint.
- Monsieur Jacques BLANC, Directeur du service de la Formation et de l'Apprentissage au Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le Rapporteur de l'avis, Philippe GENIN et l'ensemble de la Commission Formation Continue Apprentissage remercient les personnes auditionnées ci-dessus pour leur participation à nos travaux.

*Un dossier annexé au présent avis est à votre disposition sur intranet ou au secrétariat de commission. Il se compose des comptes rendus des auditions et d'articles de référence.*



**EXPLICATIONS DE VOTE**

**1<sup>er</sup> collègue**

Jean-François GELAS

**2<sup>ème</sup> collègue**

André DESCAMPS  
Sylviane MAZZA



**Jean-François GELAS**  
au nom de l'Union Patronale Régionale (1<sup>er</sup> collègue)

Le premier collègue a bien noté que cet avis ne concernerait que la formation faite sur fonds publics ce qui n'est pas parfaitement clair dans le texte de l'avis qui évoque les organisations professionnelles, les partenaires sociaux et les entreprises.

Si le premier collègue partage l'idée que la Région pratique des prix très bas permettant juste aux organismes de formation de survivre, il ne partage pas pour autant l'idée de sortir du code des marchés publics. L'application d'un véritable "mieux disant" est bien préférable.

Enfin, ne parlant que de formation sur fonds publics, nous ne voyons pas l'intérêt d'une conférence des financeurs où ne se retrouverait que la Région, les autres ressources provenant, soit des entreprises, soit des partenaires sociaux (Assedic, OPCA).

Nous n'adhérons donc pas à cette proposition.



**Intervention d'André DESCAMPS**  
au nom de l'Union Régionale CGT-FO (2<sup>ème</sup> collègue)

En préambule, le groupe FO tient à souligner la qualité du projet d'Avis, élaboré à partir des nombreuses auditions des principaux acteurs d'offres de formation.

L'objectif affiché est de mesurer l'impact du PRF en termes d'évolution et d'adaptation sur les organismes de formation dans le cadre du Service Public Régional de Formation Professionnelle et de l'Apprentissage.

Nous estimons cependant que cet impact ne sera vraiment mesurable qu'au terme de 3 ans d'exécution du PRF et qu'il sera alors possible de mesurer l'atteint des enjeux tels que définis dans le projet d'avis.

Si nous pouvons nous féliciter de la volonté de la Région de rechercher la qualité au travers de la professionnalisation des organismes de formation, il nous apparaît qu'il existe une contradiction entre cette volonté affichée et les méthodes employées dans le choix des organismes de formation en privilégiant les "moins disant" dans les offres de formation et en rémunérant les organismes sur une base d'heure-stagiaire (au demeurant système inadapté), largement inférieure à la moyenne des autres régions.

Ceci a des conséquences inévitables sur l'emploi des personnels de ces organismes, leur formations et sur la qualité de l'offre.

Le groupe FO adhère aux propositions visant à prioriser la formation professionnelle pour les publics peu ou non qualifiés.

Nous regrettons cependant que n'apparaisse pas un volet sur les offres de formation concernant les travailleurs handicapés, tant au niveau des organismes de formation traditionnels qu'au niveau des organismes spécialisés tels que les Instituts Médicaux Professionnels ou les centres de rééducation professionnelle.

Il serait à notre sens judicieux de connaître les offres de formation dans ce domaine car même si le traitement du Handicap ne relève pas des compétences de la Région, nous estimons que son intervention est légitime dans les compétences majeures qui lui incombent en matière de formation professionnelle et d'accès à l'emploi.

Dans la démarche d'application de la Loi du 11 février 2005 sur l'égalité des chances et d'accès aux droits, nous estimons que la Région doit faciliter le développement de la formation professionnelle et l'insertion des travailleurs handicapés en recherchant par exemple des partenariats avec les organismes de formation et structures concernées, les entreprises, l'AGEFIPH et les Maisons Départementales du Handicap.

Le groupe FO approuve les conclusions du projet d'Avis et votera celui-ci.



**Intervention de Sylviane MAZZA**  
au nom du Comité Régional CGT (2<sup>ème</sup> collège)

Tout d'abord il est à noter que cet avis traduit en grande partie les préoccupations des salariés dans les organismes de formation. Il aborde objectivement les éléments positifs et les difficultés de la commande publique et les responsabilités de ses financeurs.

**L'objectif d'une formation professionnelle dans le cadre de la commande publique est l'emploi ! Cela ne fait aucun doute, mais quel emploi ? Un emploi fait de succession de petits boulots, de période de chômage et de précarité dans la durée ou un emploi de qualité, durable et qualifiant ?**

De la réponse à cette question découlent des orientations politiques et des pratiques de formation dans les territoires : pratiques d'achat de la formation ou de subventionnement, de cohérence et de mise en œuvre territoriale.

Pour nous, la marchandisation de la formation professionnelle comme celle de l'accompagnement à l'emploi est un très mauvais choix. Elle occulte les missions des organismes de formation au détriment d'une mise en concurrence des structures dont les effets, comme l'application du "moins disant" sont répercutés sur les salariés en termes de salaires, de statuts, de compétences, de conditions de travail et donc sur les apprenants.

De plus, si in fine l'emploi est la traduction concrète d'une formation, ce n'est pas son seul but. Cette dernière doit permettre aussi aux personnes d'accéder, notamment celles qui en sont les plus éloignées, à la culture, à la science, aux différents savoirs.

En clair, la formation professionnelle doit permettre l'émancipation des personnes, certes elle doit répondre aux besoins économiques mais dans un équilibre où l'individu a sa place.

Pour permettre cela, la formation a besoin de moyens et de compétences : moyens financiers et humains, compétences d'ingénierie et de recherche. Elle a besoin de temps. Le temps de la formation et de la qualification n'est pas toujours celui de l'économie.

A ce titre, l'AFPA opérateur historique de la formation professionnelle des adultes, doit rester l'élément structurant du service public quand bien même décentralisée. Cette décentralisation doit être l'occasion d'utiliser l'AFPA pour mieux répondre aux besoins des territoires.

C'est en prenant en compte les propositions faites par l'avis, en travaillant avec toutes les composantes de la formation professionnelle, dont les organismes de formation et leurs salariés font partie, que la Région répondra à ces enjeux.

La CGT mettra tout en œuvre pour aller dans ce sens.

La CGT votera l'avis. Merci de votre attention.