



# FOCUS

Le hors-série des acteurs de la formation professionnelle

Juin 2015

## Régions et commandes de formation Quels régimes juridiques ?

Les procédures d'achat de formation diffèrent selon les Régions. Le Code des marchés publics s'applique, mais certaines recourent au "mandatement", sous la forme de "services d'intérêt économique général" (SIEG). Puis la réforme a créé le régime de l'"habilitation". Explications.



**p. 4** ... Et si Janus tourmentait l'achat public de formation ?

**p. 7** Les pratiques des Régions

**p. 10** La "sécurisation de la relation économique" en question



## Édito

Centre Inffo a interrogé les meilleurs experts, ainsi que des représentants de Conseils régionaux et d'organismes de formation, sur cette thématique à la fois technique, politique, et complexe. La loi du 5 mars 2014 conforte les Conseils régionaux dans leur choix d'ériger la formation professionnelle comme objet du service public. Ainsi, les Régions Basse-Normandie et Bretagne ont "opté" pour le Code des marchés publics. *Idem* pour Nord-Pas-de-Calais. Tandis que certaines réfléchissent au basculement de leur service de formation professionnelle en service d'intérêt économique général (SIEG), comme l'a fait le Conseil régional de Poitou-Charentes. Le recours au Code des marchés public s'impose-t-il nécessairement aux Régions ? Quelles sont les modalités d'une troisième voie entre marché et subvention ? Réponses dans notre hors-série exceptionnel.

La Rédaction

## ENTRETIEN PROFESSIONNEL

Gérer l'entretien rendu obligatoire dans la nouvelle loi  
En faire un instrument de progression

## QUELQUES FORMATIONS

- Formation de formateurs
- Gestion des conflits, des situations difficiles
- Gestion du temps (plus de 10000 stagiaires)
- Communication écrite, orthographe
- Gestion du stress, des émotions

et de nombreuses formations utilisant les neurosciences

## NOS TARIFS 2015\*

de 2 à 4 stagiaires dans nos formations «inter» à Paris :  
1250 € HT par jour.

soit, pour 4 inscriptions à une même formation,  
un coût jour de 312.50 € HT par participant.

\* conditions sur [www.bruche.fr](http://www.bruche.fr)



9

**p. 14** Un nouvel outil juridique : l'habilitation

**p. 15** SPRF en 2015 : délibérations de création et mode de gestion

**p. 16** Quel régime juridique applicable ?

**p. 19** L'intégration dans la pratique face à de nouveaux défis

Centre de formation  
18-20 rue Ferrus - 75014 Paris

Siège social et administration  
80, rue Aristide Briand  
77300 - Fontainebleau

Téléphone : 01 64 22 10 86 - Télécopie : 01 64 22 65 69  
E-mail : [bernardbruche@orange.fr](mailto:bernardbruche@orange.fr)

**250 FORMATIONS SUR : [WWW.BRUCHE.FR](http://WWW.BRUCHE.FR)**



# ... Et si Janus tourmentait l'achat public de formation ?

par **Laura Preud'homme**, juriste d'affaires (Groupe Imprimerie nationale)  
- docteur en droit public de l'Université Paris-I Panthéon-Sorbonne  
- chargée d'enseignement en droit des contrats publics d'affaires

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a consacré le service public régional de la formation (SPRF). Elle conforte les Régions dans leur choix d'ériger la formation professionnelle comme objet du service public au bénéfice de certaines personnes.

À défaut de base légale, les actions des Conseils régionaux se fondaient jusqu'ici sur les sources du droit de l'Union européenne. La notion de "service d'intérêt économique général" (SIEG) était alors apparue comme salvatrice... Du SIEG au SPRF, Janus semble dorénavant résolument tourné vers l'avenir.

L'existence légale du service public régional de la formation (SPRF) a pour conséquence d'asseoir l'usage d'un nouvel outil juridique : l'habilitation. À l'instar du paradigme du SIEG et du SPRF, les Régions se sont appuyées sur le mandatement européen et l'ont utilisé à titre expérimental jusqu'à

ce que le mécanisme de l'habilitation soit précisé par le décret n° 2014-1390 du 21 novembre 2014 (relatif à la procédure d'habilitation des organismes chargés d'actions d'insertion et de formation professionnelle). Étant donné l'usage peu adapté du Code des marchés publics, l'expérimentation du mandatement européen et l'avènement récent de l'habilitation en droit français, Janus pourrait bien encore préoccuper les Régions quant aux modalités d'achat public de formation.

## Janus résolument tourné vers l'avenir, pour le SPRF

Dans l'économie libérale, la concurrence est présentée comme vecteur de profit aussi bien en termes quantitatif que qualitatif. Toutefois, elle trouve ses limites en matière sociale, domaine dans lequel l'attention est focalisée sur le développement personnel de l'humain. L'exigence de qualité conduit à constater que la concurrence devient paralysante, voire nuisible pour la bonne satisfaction de cet objectif. C'est dans cette perspective que les Régions ont usé de la notion communautaire de SIEG et de son régime juridique. La consécration légale du SPRF s'inscrit dans la continuité de cette justification opérée jusqu'alors.

La notion de SIEG est visée à l'article 106 du TFUE [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne]. Celui-ci dispose, en son deuxième paragraphe, que : "Les entreprises chargées de la gestion de

services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union."

Toutes les entreprises sont soumises, en principe, aux règles de la concurrence<sup>1</sup>. Les dérogations en faveur des services d'intérêt économique général relèvent d'une interprétation stricte et doivent être proportionnées : si l'application de ces règles crée une difficulté supplémentaire, et rend impossible l'accomplissement de la mission d'intérêt général confiée<sup>2</sup>.

L'article 106 TFUE doit être lu en combinaison avec l'article 14 de ce même traité, lequel réactive le principe de subsidiarité : il revient aux autorités nationales de définir les missions d'intérêt général ainsi que les modalités d'organisation des services en charge de cet intérêt général.

Pour la Commission européenne, les "obligations de service public" désignent les obligations spécifiques imposées par les autorités publiques à un fournisseur de services afin de garantir la réalisation de certains objectifs d'intérêt public.

Les États membres sont libres de choisir entre plusieurs modes de financement de ces obligations de service public, sous réserve de ne pas fausser la concurrence au sein du marché intérieur. Parmi ceux-ci, figure la "compensation directe".

La Cour de justice estime que les compensations accordées en contrepartie d'obligations de service public et dont le montant ne dépasse pas ce qui est nécessaire au fonctionnement des services d'intérêt économique général ne procurent pas d'avantages aux entreprises bénéficiaires et, de ce fait, ne constituent pas des aides d'État au sens des articles 107 et 108 TFUE<sup>3</sup>. Quatre conditions doivent toutefois être réunies :

- l'entité bénéficiaire doit être chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ;



*SIEG et mandatement constituent un couple indissociable en droit de la formation, dans l'acception communautaire"*



L'hémicycle du Parlement européen, à Strasbourg.

- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ;
- la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les surcoûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public ;
- quand l'entité en charge de ce service n'est pas choisie selon une procédure d'appel d'offres, le niveau de compensation doit être déterminé par comparaison avec les coûts qu'une entité placée dans une situation comparable aurait à supporter.

## Janus entre passé et avenir, pour l'achat public de formation

SIEG et mandatement constituent un couple indissociable en droit de la formation professionnelle dans l'acception communautaire. Il en est de même pour le SPRF et l'habilitation en droit français. Pour les Régions, l'heure du bilan a sonné, entre rétrospection, prospective et arbitrage.

Si la notion de SIEG avait permis aux Régions d'expérimenter le mandatement par dérogation au Code des marchés publics pour mieux répondre aux besoins des publics les plus en difficulté en termes d'emploi et de qualification, le SPRF et l'entrée en vigueur de l'habilitation sonneront peut-être le glas des méthodes jusque-là appliquées. La difficulté, pour les Régions, est donc double :

- déterminer si les pratiques expérimentales sont compatibles avec le nouveau mécanisme de l'habilitation (dans la négative, la continuité du service pourrait être grandement affectée



Janus sur une pièce romaine

© Claitish Divizia

### NOTE • 1

Pour le droit communautaire, la notion d'entreprise correspond à "toute entité exerçant une activité économique indépendamment du statut de cette entité et de son mode de financement". CJCE, 23 avril 1991, Höfner et Elser, aff. C-41/90.

### NOTE • 2

CJCE, 13 décembre 1991, RTT, aff. 18/88.

### NOTE • 3

CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00.



et c'est tout le modèle économique de la qualification d'un maximum de personnes de niveau 4 dans la classification de 1969 qui pourrait être remis en cause);

- apprécier si l'habilitation constitue objectivement un outil permettant réellement de les aider à remplir leurs missions (dans la négative, l'action du législateur et du pouvoir réglementaire aura été vaine).

Des réponses à ces deux questions, peut découler un point de non-retour : comment aider les jeunes adultes rencontrant des difficultés d'apprentissage ou d'insertion à bénéficier d'un parcours individualisé de qualité en dehors de l'habilitation ? Le recours au Code des marchés publics n'est jamais exclu, même s'il n'est pas adapté... et c'est le serpent qui se mord la queue.

#### À lire...

"L'achat public de formation : un régime de passation des marchés publics simplifié ou la prospection de nouveaux montages contractuels", in *Contrats et marchés publics*, octobre 2013, étude 8 ;

"L'habilitation en droit de la formation professionnelle enfin consacrée ! - Un nouvel outil juridique à explorer, à utiliser, mais faut-il en abuser ?", in *JCP Administrations et collectivités territoriales*, 13 avril 2015, 2098.



L'hémicycle de la Région Bretagne.



*“Pour les Régions, l'heure du bilan a sonné, entre rétrospection, prospective et arbitrage”*

# Achat de formation Les pratiques des Régions

par Knock Billy,  
journaliste  
à Centre Inffo

Les procédures d'achat de formation diffèrent selon les Régions. En 2015, la fusion de plusieurs d'entre elles oblige à la mise en place de modes de gestion communs. Un état des lieux s'avère indispensable.

En matière de procédure de contractualisation des achats publics de formation, chaque Région fonctionne selon ses propres préférences et raisons.

*“Sur le champ de la formation professionnelle continue (orientation, formations de remise à niveau, etc.), nous avons opté pour le Code des marchés publics (CMP), explique Vincent Aubin, directeur adjoint emploi et formation professionnelle de la Région Basse-Normandie. La formation étant dans le champ concurrentiel, la procédure de marchés publics nous permet de mieux définir nos obligations de service public et nos besoins et de mettre en concurrence les opérateurs.”* 238 marchés publics y sont actuellement en cours de gestion.

#### La réglementation

En Bretagne, *“nous gérons nos achats publics de formation en mode marchés publics classiques pour la plupart, avec appel d'offres et plutôt pour certains marchés multi-attributaires avec commande. Nous n'avons pas pris l'accord-cadre marchés publics”,* indique Henri Simorre, directeur régional de l'égalité et de la formation tout au long de la vie. Qui justifie le choix du recours au CMP : *“Nous n'avons pas choisi. C'est la réglementation française et européenne sur les achats de formation, et plus généralement des prestations intellectuelles, qui nous contraignent.”* Il reconnaît cependant que ce mode de contractualisation correspond le mieux aux besoins de la Région. *“Nous essayons de faire une commande publique la plus adaptée, souple dans le dialogue avec les organismes*

*de formation. Bien qu'acheteurs publics, nous nous sommes inscrits dans une logique de dialogue et de co-construction. La procédure de marchés publics nous permet d'être toujours dans un dialogue vertueux avec les prestataires”,* soutient-il.

#### Procéder par appel à projets

La réglementation explique également le choix du CMP en Région Nord-Pas-de-Calais. *“Pour sa compétence de formation professionnelle (accès à la certification, etc.), la Région procède par marché conformément au Code des marchés publics. C'est la loi qui nous l'impose”,* précise Hafida Elbaz, directrice régionale de l'éducation, de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

Pour les autres achats, la Région adopte d'autres modalités. Ainsi, par exemple, dans le cadre du “Projet Fij” (formation insertion jeunes) destiné aux jeunes en difficulté et éloignés de la formation, elle procède par appel à projets



Jean-Paul Bachy, président  
du Conseil régional de  
Champagne-Ardenne.



Un outil pour  
votre futur métier  
et votre reconversion  
professionnelle

**Orientation  
pour tous**

[www.orientation-pour-tous.fr](http://www.orientation-pour-tous.fr)

Découvrez les métiers et les secteurs  
qui recrutent

Trouvez des formations près de chez vous

Consultez les différents dispositifs  
de formation et les aides financières

Rencontrez un conseiller en orientation



Retrouvez-nous sur :

facebook <http://www.facebook.com/orientationpourtous>

twitter [http://twitter.com/opt\\_orientation](http://twitter.com/opt_orientation)

Publicité Centre Inffo © Shutterstock





## Nous attendons d'avancer dans la fusion des Régions pour clarifier notre approche

des opérateurs. C'est également le cas concernant l'enseignement supérieur universitaire : elle fonctionne par appel à projets avec les cinq universités et le Cnam dans le cadre de leurs activités de formation continue. Pour certaines autres interventions, nous sommes "encore au mode subventions, mais pour une petite partie", ajoute Hafida Elbaz. Qui annonce qu'"à partir de septembre 2015, nous gérons le service compétences-clés dans le cadre d'une délégation de service public".

### Des "procédures de mandatement"

En Région Champagne-Ardenne aussi, les formes d'achat de formation sont multiples. "Nous procédons à des subventions vis-à-vis de l'université, puisqu'il n'y a pas de raison de mettre en concurrence. Nous recourons toujours à des appels d'offres et des procédures de mandatement assez larges, qui doivent représenter 30 à 40 % de notre offre de formation professionnelle", indique Michèle Leflon, vice-présidente de la Région en charge de la formation. Qui précise qu'un mandatement est en cours depuis 2010, en Champagne-Ardenne, après un premier qui a duré trois années.

"L'ensemble des élus, toutes tendances confondues, de la commission des appels d'offres vivent très mal la procédure des appels d'offres basée sur des notes délivrées par les services techniques. L'appel d'offres est frustrant. Le mandatement nous a permis de rencontrer les organismes de formation et de discuter



Hafida Elbaz, directrice régionale de la formation, Nord-Pas-de-Calais.

de ce qui va et de ce qui ne va pas. Nous sommes dans une logique de co-construction", explique l'élue. Selon elle, des garanties ont été adoptées, qui permettent de "baliser tous les aspects juridiques", de "ne pas tirer les prix vers le bas afin que les prestataires ne tirent pas eux non plus la qualité des prestations vers le bas", et de "mieux comprendre les dépenses et les contraintes vécues par les organismes de formation".

### Passage aux SIEG

Certaines Régions réfléchissent au basculement de leur service de formation professionnelle en service d'intérêt économique général (SIEG), comme l'a fait la Région Poitou-Charentes. Ainsi, par exemple, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la Basse-Normandie mettra en place, pour la première fois, un SIEG dans le champ de l'orientation. Selon Vincent Aubin, cette modalité comporte deux avantages : "Être dans une logique de co-construction avec les opérateurs", et "avoir des modalités d'accompagnement et d'encouragement que nous n'aurions pas dans le cadre du marché public".

La durée de ce SIEG sera de cinq ans, "et nous n'aurons plus à fonctionner en « service fait, factures acquittées » (marchés publics), mais à travailler avec des avances et sur la base d'une grille prévisionnelle". Ce qui assure une certaine sécurisation de sa trésorerie à l'opérateur. Vincent Aubin rappelle que seuls les dispositifs d'orientation basculeront en SIEG. Ceux liés à la remise à niveau et à la qualification restent en procédure de marché public. Car plus "appropriés à des parcours longs (qualifiants) et à des certifications".

Henri Simorre, son homologue de Bretagne, qui n'a pas opté pour le SIEG, considère que "dans les dispositifs d'insertion professionnelle, cette procédure pourrait être mieux adaptée à ce que l'on demande à un organisme de formation de faire : l'accompagnement de personnes vers l'autonomie, vers un projet".

Dans son processus de basculement, la Région Basse-Normandie a été accompagnée par Afpa Transition, qui l'a aidée à "modéliser les procédures". Pour sa part, l'Université de Caen-Normandie accompagne la professionnalisation des acteurs des réseaux d'accueil et de conseil. La date limite des réponses des opérateurs était fixée au 13 mai 2015. "Compte tenu des prochaines élections régionales, les auditions doivent être bouclées avant les vacances de la Toussaint, afin que les opérateurs soient en place avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016", précise le directeur régional de la formation.

### La "délégation de service public"

À partir de septembre 2015, la Région Nord-Pas-de-Calais adoptera une autre modalité. Pas le SIEG ! En effet, "dans le cadre des débats autour des modes de gestion et de la création des services publics de formation professionnelle, les élus ont

L'hémicycle du Conseil régional de Haute-Normandie.



## Faire en sorte d'assurer une continuité, dans un moment de décentralisation

souhaité, en décembre 2009, explorer les modes de gestion alternatifs aux marchés publics. Entre 2009 et maintenant, il y a eu une étude de faisabilité juridique des différents modes de contractualisation qui a conclu à une délégation de service public dans le champ de la formation professionnelle. Le temps de la décision, de la définition des cahiers des charges, nous arrivons à la déclinaison de cette intervention au 1<sup>er</sup> septembre 2015", explique Hafida Elbaz, directrice régionale de la formation.

La Région Centre, qui avait "tenté" le SIEG sur un dispositif destiné aux jeunes de 2011 à 2013, l'"a finalement abandonné, parce que les objectifs fixés n'ont pas été atteints. Accessoirement, le SIEG est coûteux. Les élus ont préféré redéployer une autre politique en la matière", indique Bruno Morin, directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie de la Région Centre. Il précise que "la question de basculer vers une autre procédure n'est d'ailleurs pas d'actualité". D'autant que sa Région ne fusionne avec aucune autre dans le cadre de l'acte III de la réforme territoriale.

### Que faire après la fusion ?

Certaines Régions ont entamé une réflexion en vue de la mise en place de modèles communs d'achats publics. Ainsi, par exemple, lors de leur rencontre, le 2 avril dernier, les présidents des Régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ont décidé la mise en place d'une démarche convergente de leurs politiques de formation des demandeurs d'emploi, de la construction d'une offre commune et de la mise en place d'un groupement de commandes en lien avec Pôle emploi.

Il s'agit clairement de la mise en place d'un SIEG formation commun. "Nous n'avons pas encore

abordé cette question avec les autres Régions. Nous devons nous fixer sur la question. Nous attendons d'avancer dans la fusion des Régions pour clarifier notre approche sur l'évolution de nos procédures de contractualisation, notamment de mandatement. Nous avons relancé notre procédure [de mandatement] juste avant le passage de la loi. Nous avons un engagement vis-à-vis des prestataires et ne pouvons changer en cours de route. Ceci court jusqu'en 2016", confie la vice-présidente chargée de la formation de la Région Champagne-Ardenne, qui constituera, au 1<sup>er</sup> janvier prochain, une seule Région avec l'Alsace et la Lorraine.

### "Un moment d'état des lieux"

"Nous avons entamé une réflexion avec la Picardie sur les modalités de contractualisation. Comme dans la plupart des Régions concernées, nous sommes dans un moment d'état des lieux. Nous avons pointé ce qui, dans les orientations politiques ou les modalités de mise en œuvre, fait l'objet de consensus, de divergences ou de convergences. Tout sera fonction de la position des exécutifs actuels et de la nouvelle mandature", indique Hafida Elbaz.

Elle rappelle que "ces grands programmes structurants ne s'organisent pas du jour au lendemain". Un PRF est, par exemple, "conçu entre dix-huit et vingt-quatre mois avant le démarrage des premières actions de formation".

Selon elle, "le mode de gestion est une question de back office. Ce qui compte est que le service envisagé sur le terrain soit rendu. Nous faisons en sorte d'assurer une continuité dans un moment de décentralisation, de la réforme de la formation professionnelle, de mise en œuvre des conventions FPSPP sur le CPF demandeurs d'emploi. Sans parler de l'éventualité d'un nouvel exécutif qui serait tenté de mener de façon assez significative une politique de formation professionnelle"...



# L'analyse des organismes de formation

## La "sécurisation de la relation économique" en question

par Knock Billy,  
journaliste  
à Centre Inffo

Une mutualisation des pratiques et des principes communs pour un achat public de formation "responsable et de qualité". C'est le plaidoyer des représentants des bénéficiaires de la commande publique que sont les Unions régionales des organismes de formation et la Fédération de la formation professionnelle.

Michel Clézio,  
président de la  
Fédération nationale  
des Urof.



La loi du 5 mars 2014 institue une "nouvelle catégorie"<sup>1</sup> de SIEG, qui offre aux Régions une plus grande liberté d'organisation de leurs services économiques d'intérêt général et garantit plus de sécurité aux opérateurs. Certaines travaillent à la constitution de leur service de formation professionnelle en SIEG "nouvelle catégorie". D'autres restent sur celle d'avant la loi du 5 mars 2014.

Par un document adressé l'été dernier aux Régions et à l'ARF, la Fédération nationale des Unions régionales des organismes de formation (Urof) entendait participer activement à la "mise en œuvre des services d'intérêt économique général (SIEG) de formation professionnelle en régions". L'objectif de ce document est de "proposer aux Régions d'adopter des pratiques, des appropriations et des lectures communes. Il faut une harmonisation pour éviter que les choses ne partent dans vingt-deux sens différents (treize après le 1<sup>er</sup> janvier 2016). Les propositions qui concernent les aspects juridiques et comptables mais aussi les architectures pédagogiques visent à sécuriser le travail aussi bien des Régions que celui des opérateurs", explique Michel Clézio, président de la Fédération nationale des Urof.

### Mutualiser les bonnes pratiques

"Il y a une vraie question d'harmonisation, ou d'homogénéisation, concernant les SIEG, relève Philippe Scélin, président de la commission Marchés et partenaires publics de la FFP. Il ne faut pas d'inégalités de traitement d'un territoire

à l'autre, parce que le financeur n'aurait pas les mêmes pratiques de contractualisation."

Difficile de mutualiser ou d'harmoniser les pratiques, surtout quand elles sont novatrices dans certaines Régions. "Chacune est extrêmement jalouse de sa liberté d'organisation et d'administration et il n'y aura pas une méthodologie juridique, financière et organisationnelle qui soit appropriée pour l'ensemble des Régions", déplore également Michel Clézio. Il appelle plutôt à "une meilleure mutualisation des bonnes pratiques. Si, au niveau des principes, se retrouvent des points communs, des socles communs, les opérateurs s'y retrouveront". Les principes mis en avant dans le document des Urof "permettent de bâtir un système qui minore le risque économique et juridique pour l'opérateur tout en assurant maîtrise et visibilité budgétaire pour les Régions".

### Comment régir les "compensations d'obligations de service public"

Quelles que soient les modalités d'achat, "la commande publique de formation est un achat de services sur un marché concurrentiel. Nous ne sommes ni doctrinaires ni idéologues sur la meilleure façon d'acheter de la formation. Nous pensons qu'il y a des principes transversaux qui peuvent s'appliquer", indique Philippe Scélin. En effet, la FFP tient à rappeler que "la formation professionnelle étant un secteur économique à part entière, l'achat public de formation professionnelle doit respecter le droit de la concurrence, des aides d'État et de la commande publique".

Pour cela, "l'exigence de transparence dans la sélection d'organismes publics ou parapublics est fondamentale". Celle-ci doit être un "principe cardinal régissant les compensations d'obligations de service public au titre d'un SIEG". Elles doivent "être proportionnées et se limiter aux demandeurs d'emploi les plus éloignés des actions de formation professionnelle et être réservées aux dispositifs en amont de la qualification". La Fédération des Urof, qui partage les exigences de transparence relatives à la sélection des opérateurs, rappelle que le droit communautaire a une conception plus large des publics visés quand il évoque la notion de "public vulnérable" tout en laissant un large pouvoir discrétionnaire de définition et d'organisation aux États membres.

### La durée de contractualisation

C'est dans cette logique que la FFP propose huit principes afin de garantir un achat public responsable et de qualité. Le premier concerne la durée de contractualisation qui, pour être



L'exigence de transparence dans la sélection d'organismes publics ou parapublics est fondamentale"



L'Hôtel de Région du Nord-Pas-de-Calais.

pertinente, doit s'étaler entre trois et cinq ans, parce qu'elle permet d'inscrire la production et la démarche de l'organisme dans une logique d'investissement. Une telle durée (ni plus longue ni plus courte) est jugée par la FFP suffisante pour instaurer une relation de confiance entre les parties prenantes. "Elle permettra aux opérateurs non retenus lors de l'appel d'offres de proposer à nouveau leur offres de service", précise Philippe Scélin.

Selon lui, les modalités choisies par le financeur public doivent "permettre à la fois d'installer un espace de liberté dans la réalisation de la prestation et la capacité à innover". Les cahiers des charges doivent donc sortir de leur extrême précision afin que les "réponses des prestataires ne soient pas identiques" et offrent "à chacun des prestataires l'opportunité d'assurer une dynamique de qualité en faveur de l'individu formé". La FFP tient également au "maintien de cette logique de dialogue en amont et de co-construction qui permet au donneur d'ordre et à l'organisme de formation de s'enrichir mutuellement, d'avoir des actes d'achat plus responsables, et de mettre l'individu au centre de la relation".

Sur ces points, la Fédération des Urof se félicite d'une convergence de vues concernant des aspects qu'elle défend depuis de nombreuses années.

### Respecter l'autonomie de gestion et de direction

Philippe Scélin évoque la "sécurisation de la relation économique" comme étant un autre élément important à prendre en compte dans la démarche d'achat public de formation, car il s'agit de permettre à l'organisme de formation de faire face aux éventuels

### NOTE • 1

Techniquement, il s'agit d'une consécration législative du SIEG, les précédents SIEG étaient expérimentaux.





Le Conseil régional de Languedoc-Roussillon.

organismes de formation et donc la taille du lot proposé par l'acheteur public", insiste le président de la commission Marchés et partenaires publics.

#### Le "mieux disant"...

Enfin, pour garantir un achat de qualité, indépendamment du type de contractualisation choisi, la FFP prône le "mieux disant", "un principe absolu qui doit, dans tous les cas, être privilégié par rapport au moins disant, dans les logiques de choix des acteurs". Philippe Scélin rappelle que "le



*Le droit de la concurrence, des aides d'État et de la commande publique doit être respecté en prenant en compte la formation comme une activité économique"*

*droit de la concurrence, des aides d'État et de la commande publique doit être respecté en prenant en compte la formation comme une activité économique". Il apparaît donc que "le marché public est le mode de contractualisation le plus pertinent pour que la commande publique de formation soit de qualité, responsable et pérenne".*

*"Ces termes sont des termes de marchés publics auxquels les SIEG sont justement des exemptions", répond Michel Clézio, qui concède qu'"il faudra du temps pour faire la pédagogie d'une relation renouvelée entre financeurs publics et opérateurs économiques". La proposition retenue sera, avant tout, celle qui saura répondre à l'intérêt général défini par les pouvoirs publics dans des conditions de transparence financière définies par le droit communautaire. "C'est le pari d'une intelligence collective qui n'a pas forcément été démontrée dans les expérimentations", concède le président des Urof.*

dysfonctionnements lors de la réalisation de la prestation. D'où l'importance de "faire évoluer l'unité d'œuvre afin qu'elle ne renvoie pas au flux de stagiaires".

Autre principe important : l'indépendance des prestataires. En effet, explique Philippe Scélin, les organismes de formation sont des opérateurs économiques et la formation un marché. "Leur autonomie de gestion et de direction doit être respectée. Le financement public n'a donc pas à interdire, impacter ou influencer telle ou telle organisation. Ce qui importe, c'est le service rendu, avec la qualité requise et des objectifs atteints."

Sur ces points, la différence de philosophie entre les deux organisations est plus évidente, la Fédération des Urof rappelant qu'un service social d'intérêt général ne vise qu'une chose, une mission d'intérêt général définie par des obligations de service public précises et qui doivent être compensées financièrement selon des règles précises. Nous ne sommes donc pas là dans une logique de marché. À charge pour les opérateurs de savoir si cette logique correspond à leur stratégie d'entreprise.

#### La question de l'"allotissement"

La FFP est donc contre "la dérive d'une analyse toujours plus poussée des coûts de la part des financeurs publics et paritaires". Selon Philippe Scélin, "l'allotissement, c'est-à-dire la taille du lot qui fait l'objet d'un appel à manifestation, doit être suffisante et pas trop importante pour permettre l'accès des TPE-PME", qui constituent la majorité des acteurs de la formation.

Avec le prochain regroupement des Régions, ces entreprises risquent de ne pouvoir répondre aux appels d'offres de grande taille. "Les marchés publics doivent donc intégrer la réalité du tissu des

Tous les matins, l'actualité de la formation et de l'orientation à chaud

# Le Quotidien de la formation

Les textes législatifs, les chiffres, les acteurs, les pratiques et les débats



Publicité Centre Info © Shutterstock



Abonnement au *Quotidien de la formation* sur [boutique.centre-info.fr](http://boutique.centre-info.fr)

Et pour être informé en continu : [www.actualite-de-la-formation.fr](http://www.actualite-de-la-formation.fr)



# Un nouvel outil juridique : l'habilitation

par  
**Paul de Vaublanc**,  
chargé d'études  
juridiques  
à Centre Info

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale est l'occasion de mettre en œuvre l'acte III de la décentralisation.

Les lois Defferre de 1982-1983 ont créé les Conseils régionaux et leur ont confié la compétence en matière de formation. La loi de 2004 a poursuivi ce mouvement. À présent, la dernière réforme renforce le rôle du Conseil régional en lui confiant la formation des publics spécifiques (personnes handicapées, détenus, illettrés...). C'est la raison pour laquelle le législateur a tenu à conférer aux Régions de véritables moyens d'agir.

## Une formation professionnelle soumise à la concurrence

Dans son avis du 18 juin 2008 relatif à l'Afpa, l'Autorité de la concurrence rappelait que les règles de la concurrence s'appliquaient également en matière de formation professionnelle. En conséquence, tous les donneurs d'ordre se sont trouvés contraints de choisir leurs prestataires de formation par appel d'offres, mandatement ou délégation de service public avec, dans tous les cas, une mise en concurrence préalable.

## L'habilitation d'organismes Art. L. 6121-2-1

### POUR QUOI ?

Financer des actions d'insertion et de FP à destination des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés d'apprentissage ou d'insertion, afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel.

### COMMENT ?

La Région peut, par voie de convention, habiliter des organismes chargés de mettre en œuvre ces actions, en contrepartie d'une juste compensation financière. L'habilitation, dont la durée ne peut pas excéder cinq ans, précise notamment les obligations de service public qui pèsent sur l'organisme.

### DANS QUELLES CONDITIONS ?

Cette habilitation est délivrée, dans des conditions de transparence et de non-discrimination et sur la base de critères objectifs de sélection, selon une procédure définie par décret en Conseil d'État.

## Le SIEG prévu par le droit communautaire

Si les Régions dans leur grande majorité ont choisi d'utiliser les appels d'offres pour construire leurs dispositifs régionaux de formation, certaines se sont rapidement engagées dans une expérimentation du mandatement, sous la forme de service d'intérêt économique général (SIEG).

**Ce régime du mandatement**, prévu par le droit communautaire, n'était toutefois pas aménagé en droit français, qui ne permet que de passer soit par une délégation de service public, soit par une procédure d'appel d'offres relevant du Code des marchés publics. Cette dernière se révèle toutefois inadaptée dans certains cas, et en particulier, lorsqu'il s'agit de programmer des actions de formation au bénéfice des publics les plus fragiles pour lesquels une plus grande individualisation doit être permise.

## La création du régime juridique de l'habilitation

Afin de donner un cadre juridique sécurisé aux Régions en matière d'offre de formation, la loi crée donc un nouveau régime juridique, dit de l'"habilitation", qui doit permettre, comme l'indique l'étude d'impact, de "confier aux opérateurs sélectionnés des missions d'intérêt économique général au bénéfice des personnes rencontrant des difficultés particulières d'apprentissage ouvrant droit à des compensations de charges de service public".

**Cette nouvelle procédure** n'a vocation à être utilisée par les Régions que dans un cadre limité, celui du financement d'actions d'insertion et de formation professionnelle au bénéfice de personnes rencontrant des difficultés particulières d'apprentissage ou d'insertion, afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel.

À cette fin, la Région pourra donc habiliter, par voie de convention, des organismes pour mettre en œuvre ces actions, en contrepartie d'une compensation financière. L'habilitation est d'une durée maximale de cinq ans et doit préciser les obligations de service public qui pèsent sur l'organisme. Ainsi, la Région Paca est en voie d'habilitation de cinq organismes.

Ce nouveau régime correspond à la traduction juridique, sur le plan interne, de la procédure du mandatement avec octroi de droits spéciaux existant au plan communautaire et permettant de charger des organismes de la réalisation d'une mission d'intérêt général. Il s'inspire du nouveau cadre réglementaire adopté par la Commission européenne dans le cadre du paquet dit "Almunia", le 20 décembre 2011.

# Services publics régionaux de la formation en 2015 : délibérations de création et modes de gestion

par **Régis Roussel**, responsable de la Mission Régions, et **Nathalie Legoupil**, chargée d'études à Centre Info

RÉGIONS	SIGNATURES	DÉLIBÉRATIONS DE CRÉATION	MODES DE GESTION
<b>Alsace*</b>			
Aquitaine	2009	09.07.09	Mandatement - marché - subvention
Auvergne	2009	23.06.09	Mandatement - appels d'offres bons de commande et accords-cadres selon actions
Basse-Normandie	2009	18.12.09	Habilitation de service public pour le SIEG - réussir au I.I.2016
Bourgogne	2009	29.06.09	CMP et mandatement avec octroi
Bretagne	2009	25.06.09	Appel d'offres et marché à bons de commande
Centre-Val de Loire	2009	18.06.09	CMP et mandatement avec octroi
Champagne-Ardenne	2009	16.06.2009 et 22.06.2009	Mandatement
<b>Corse*</b>			
Franche-Comté	2010	16.12.10	Appel d'offres et mandatement avec octroi
Haute-Normandie	2009	19.10.09	
Île-de-France	2009	18.06.09. Délib. n° 17-12 du 16.02.2012 relative au renforcement du SPRF et à l'insertion professionnelle	
<b>Languedoc-Roussillon*</b>			
Limousin	2008	19.12.2008	21.10.2010 conv. mandatement avec octroi de droits spéciaux
<b>Lorraine*</b>			
Midi-Pyrénées	2012	22-23.03.2012	
Nord-Pas-de-Calais	2009	18.12.2009	Mise en œuvre DSP en cours
Pays de la Loire	2009	15.05.2009	
Picardie	2008 Renouvellement pour 2015-2019	12.12.2008	Mandatement avec octroi
Poitou-Charentes	2008	15.12.2008. La Région renouvelle son SPRF pour 2014-2019	2 <sup>e</sup> délibération déc. 2009 modalités opérationnelles du SIEG - renouvellement 13.09.2013
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2006	09.02.06	Mandatement
Rhône-Alpes	2009	02-04.12.2009	Mandatement
Guyane	2012	03.02.2012	

\* Région n'ayant pas de Service public régional de la formation (SPRF).



# Commande de formation

## Quel régime juridique applicable ?

par Jean-Marc Peyricol, maître de conférences des universités, avocat associé, président de l'Association pour l'achat dans les services publics (Aasp)

### Les Régions vont devoir faire appel à une ingénierie juridique et financière particulièrement ouvragée...

Depuis les lois de décentralisation 83-8 du 7 janvier 1983, les Régions sont les collectivités locales détenant l'essentiel des compétences en matière de formation professionnelle. Ce rôle ayant été confirmé par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

À une époque de difficultés économiques et de lutte contre un chômage dont la courbe ne cesse de grimper, une telle compétence, qui a pour objectif premier d'aider les jeunes et les adultes à trouver un emploi ou une nouvelle orientation professionnelle, prend évidemment tout son sens.

Et dans le cadre de l'exercice de cette compétence, les Régions sont appelées à monter et à financer des plans de développement de la formation professionnelle, et à soutenir les organismes intervenant dans le cadre de l'exécution de ces plans, s'agissant notamment des associations dont l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp).  
Illustré en cela par quelques décisions de justice ayant prononcé des annulations retentissantes, le cadre juridique de ces relations entre les collectivités régionales et les tiers dans ce domaine de la formation apparaît cependant sinon fragile, du moins peu compréhensible et donc relativement insécurisant pour les acteurs concernés.

Si les procédures qui en découlent ne sont, en effet, pas toujours d'une grande limpidité, ce régime juridique repose pourtant sur des fondamentaux relativement clairs qu'il convient ici de rappeler en quelques lignes.

Si les procédures qui en découlent ne sont, en effet, pas toujours d'une grande limpidité, ce régime juridique repose pourtant sur des fondamentaux relativement clairs qu'il convient ici de rappeler en quelques lignes.

#### Le recours aux marchés publics ne s'impose pas toujours... mais souvent

C'est la première question que les services spécialisés des Régions se posent : faut-il que les actions de formation prises en charge par les associations intervenant en la matière sous le contrôle et, pour

partie tout au moins, le financement de la collectivité, passent sous les fourches caudines des marchés publics ? Nul doute que bon nombre d'entre eux espèrent une réponse négative, la réputation de formalisme et de contraintes qui accompagne ce type de contrat n'apparaissant pas très adaptée à la nécessaire souplesse des relations avec les organismes associatifs.

**La réponse à la question est de prime abord assez simple :** non, le respect du Code des marchés publics – ou, ce qui est plus rare en l'espèce, de la loi Sapin du 29 janvier 1993 dans le cas où la collectivité souhaite lancer une délégation de service public – ne s'impose pas nécessairement pour une telle prise en charge.

Il convient tout de suite de tempérer cette affirmation avant de faire naître de trop grands espoirs, la porte permettant une telle possibilité est en effet étroite.



*Le Code des marchés publics ne s'impose pas nécessairement*

Soit, d'une part, l'association en cause n'exerce pas une activité économique ou n'intervient pas dans un secteur concurrentiel ; l'une et l'autre de ces situations n'étant hélas pas plausibles dans le cas de la formation professionnelle, reconnue comme activité économique par le droit européen mais aussi le juge administratif français (voir jurisprudence Aformac citée ci-après) et soumise à la concurrence potentielle de nombreux opérateurs publics et privés.

Soit, d'autre part, l'association est à l'initiative de l'activité ou de la prestation de formation professionnelle. Il ne faut donc pas que cette activité ou cette prestation réponde à un besoin défini par la collectivité, via par exemple un programme ou un cahier des charges suffisamment précis sur le plan technique mais aussi juridique et financier.



Jean-Paul Huchon, président du Conseil régional d'Ile-de-France.

En d'autres termes, il ne faut pas donner l'impression que l'association travaille pour la collectivité et lui fournisse une prestation correspondant à un de ses besoins. Dans ce cas, l'aide financière qui lui sera versée sera considérée comme un prix et la convention qui les lie pourra être requalifiée en marché public.

C'est ce qui est notamment arrivé à la Région Limousin il y a peu : les décisions par lesquelles elle avait octroyé plusieurs millions d'euros de subventions à des organismes mettant en place un dispositif de formation professionnelle dénommé "Portail formation Limousin" ont été annulées dès lors que la Région a été considérée comme étant à l'origine du projet et donc commandant des prestations moyennant versement d'un prix aux opérateurs en cause (TA Limoges, 6 mai 2010, Aformac et autres c/Région Limousin, req. n° 0900512 confirmé par CAA Bordeaux, 21 juin 2011, Région Limousin, req. n° IOBX01717).

Ainsi donc, s'agissant de ce deuxième critère, la voie des marchés publics ne pourra être écartée que si on se situe hors du champ de la commande publique et donc de la définition du contenu et des modalités d'exécution des prestations par les collectivités publiques.



500 000

**EUROS SUR TROIS ANS,  
C'EST LE SEUIL DIT DE MINIMIS  
POUR L'AIDE FINANCIÈRE AUX  
ASSOCIATIONS**

Autant dire que, dans un domaine aussi sensible que celui de la formation professionnelle, ce cas de figure apparaît plutôt rare, les collectivités régionales souhaitant sinon assurer, du moins assumer ce qu'elles considèrent sans doute à juste titre comme une activité de service public à part entière.

#### De l'appel à projets aux conventions de mandatement : des alternatives au marché public

Les Régions doivent-elles donc se plier aux règles de passation des marchés publics dans le cadre de leurs relations financières avec les organismes avec lesquels elles travaillent dans le cadre de la formation professionnelle ? Une première piste permettant de dire non est celle de l'appel à projets.

Précisé par une circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations – JO du 20 janvier 2010, p. I 138 –, le régime de l'appel à projets peut apparaître alléchant : il met en concurrence des opérateurs non pas sur un cahier des charges précis mais sur un programme ne comportant que des objectifs techniques et financiers, une sorte de cadre global au sein duquel les candidats devront insérer leur proposition qui reposera donc sur une réelle autonomie au regard de la collectivité en termes de contenu et de moyens pour fournir la prestation. Du coup, cette mise en concurrence peut être allégée au regard des procédures du Code des marchés publics (même si c'est souvent l'article 30 du Code justement relatif aux services allégés qui trouve à s'appliquer en l'espèce).

Une telle solution n'est évidemment pas sans risque, la frontière entre programme d'objectifs et cahier des charges, et donc entre initiative privée et initiative publique, étant plutôt fine.

#### L'autre alternative aux marchés publics, relative au droit européen des aides publiques

Tant la jurisprudence de la CJUE (arrêt Altmark du 24 juillet 2003-aff.-C 280/00) que les textes de Bruxelles (paquet Almunia de





Les voies du non-marché public s'avèrent être plutôt étroites”



Jean-Marc Peyricol  
maître de conférences des universités,  
avocat associé, président de l'Apasp

décembre 2011 et avril 2012) fixent des contraintes particulières afin que les aides publiques octroyées aux organismes qualifiés de SIEG ne soient pas qualifiées d'aides d'État illégales. Cette notion de SIEG (service d'intérêt économique général) renvoie à des activités économiques qui entrent dans la sphère de l'intérêt général, ce qui se matérialise par un acte ou une décision d'une personne publique afin qu'elle en confie la prise en charge à un tiers.

Sont ainsi concernés des milliers d'organismes publics et surtout privés, et notamment des associations, qui gravitent autour des collectivités locales dans les domaines du social, du sport, de la culture ou encore, donc, de la formation.

**Par synthèse, les collectivités locales qui aident financièrement les associations** – entre autres, et ce surtout si l'aide est d'un montant supérieur à un seuil dit *de minimis* de 500 000 euros sur trois ans – qui interviennent dans ces domaines devront respecter les impératifs suivants afin d'éviter que leurs aides soient illégales :

- ces aides doivent faire l'objet d'un mandat dans le sens du droit européen, c'est-à-dire en droit interne d'une délibération et /ou d'une convention ;
- la rédaction de ce mandat doit être précise, s'agissant notamment des obligations de service public

(en termes de continuité de prestations, de qualité, de présence sur l'ensemble d'un territoire donné, d'égalité tarifaire entre les bénéficiaires...) imposées aux associations chargées d'un SIEG ;

- le calcul du montant de l'aide doit être paramétré, c'est-à-dire clairement explicité au sein du mandat *via* des documents comptables (comptabilité analytique notamment) qui devront faire clairement apparaître le contenu et la correspondance

de chaque ligne de dépense ;

- cette aide ne doit pas faire l'objet d'une surcompensation, qui correspond à la partie de l'aide susceptible d'être utilisée à d'autres fins que celles pour lesquelles elle est versée. La compensation ne peut en effet venir couvrir que les coûts directs et indirects des obligations de service public susmentionnées, même si la notion de bénéfice raisonnable est admise. Les modalités de calcul de cette dernière sont particulièrement complexes et font appel à des notions (taux de rendement du capital ne dépassant pas le taux de *swap* majoré d'une prime de cent points de base, ce qui correspond peu ou prou à un pourcentage se situant entre 3 et 5) difficiles à expliciter en quelques lignes.

Même si la mise en concurrence de l'octroi de ces compensations ne s'impose pas de par les textes précités, certaines collectivités publiques préfèrent en mettre une en place, même légère, afin de respecter l'esprit de l'arrêt Altmark précité pour qui elle est un gage de transparence et de bonne gestion de l'argent public.

**Par ce biais du mécanisme du mandatement, les Régions disposent-elles ainsi de l'outil miracle leur permettant d'échapper au Code des marchés publics ?** La réponse est oui si l'aide se justifie par des objectifs à atteindre par les bénéficiaires dans le cadre de leur activité de SIEG et que ces derniers conservent une initiative et une liberté suffisantes dans ce cadre. Mais, comme pour les appels à projets, la réponse est non si la convention de mandat se révèle être une véritable convention de prestation de services, et que son titulaire ne se contente pas de remplir des obligations de service public pour justifier la subvention qu'il perçoit mais répond à des besoins précisément définis par la collectivité.

Là encore, c'est une question de frontière à définir, et donc un véritable travail d'équilibriste à effectuer. Les Régions ont donc légalement la possibilité de ne pas appliquer le Code des marchés publics dans le cadre des relations qu'elles ont avec des organismes tiers pour la mise en œuvre de leur politique de formation professionnelle. Elles devront pour cela faire appel à une ingénierie juridique et financière particulièrement ouvragée, les voies du non-marché public s'avérant sinon impénétrables du moins plutôt étroites.



## Services publics régionaux de la formation

# L'intégration dans la pratique face à de nouveaux défis

Par **Carine Seiler**, directrice du pôle Politiques de formation chez Sémaphores et **Grégory Vaysse**, avocat à la Cour, cabinet Cloix Mendes-Gil

En raison de son objet, de son histoire et de son importance stratégique, la formation professionnelle se présente comme un secteur atypique dans le paysage des services publics et des contrats administratifs qui s'y rapportent.

Les financeurs publics recherchent les moyens de se départir de la traditionnelle alternative entre subventions et marchés publics. L'intégration dans la pratique des modes de contractualisation résultant de cette réflexion place les Régions face à de nouveaux défis.

**La commande publique de formation : à la recherche d'une troisième voie entre marché et subvention**

**La transition subvention-marché public**

Le domaine de la formation se présente en droit comme un secteur concurrentiel sur lequel évoluent des opérateurs économiques, ainsi que l'a relevé à plusieurs reprises le Conseil de la concurrence. En effet, la formation professionnelle est définie par l'article L. 6111-1 du Code du travail comme une obligation nationale et non comme un service public organique. Ce choix originel, qui se justifie par le fait que la formation vise des objectifs multiples que de nombreux acteurs concourent à assurer, conduit au rattachement de la formation au champ de la liberté d'entreprendre et donc au champ concurrentiel.

Par conséquent, dès lors qu'une personne publique, qui ne souhaite pas réaliser elle-même des prestations, est à l'initiative, que les prestations sont individualisées et qu'elles répondent à un besoin préalablement identifié, elle doit respecter les procédures de mise en concurrence.

Ainsi, après avoir longtemps privilégié la subvention, les financeurs publics ont été progres-

sivement contraints d'adopter le recours aux marchés publics. Avec la publication du Code des marchés publics de 2006, cette pratique s'est généralisée. Au cours de cette même période, les Régions ont exprimé la volonté de rechercher des modalités de contractualisation alternatives, considérant que les procédures de marché public s'avéraient mal adaptées au financement de certaines activités, notamment celles destinées aux publics les plus en difficulté qui nécessitent des logiques de coopération entre opérateurs et des échanges réguliers avec le pouvoir adjudicateur.

Parallèlement, les exigences communautaires ont évolué et les autorités françaises ont pris



L'hémicycle du Conseil régional du Limousin.



Dans l'hémicycle  
du Conseil régional  
d'Île-de-France.



conscience de la possibilité de “mandater” des opérateurs selon plusieurs modalités (marchés publics, délégations, décision unilatérale de l'autorité publique), en y associant la définition d’“obligations de service public”.

#### De la recherche d'outils alternatifs au Code des marchés publics à l'adoption par la loi de l’“habilitation de service public”

À partir de 2008, plusieurs Régions ont expérimenté des modalités de contractualisation alternatives aux marchés publics. Certaines ont mis en place un dispositif de mandatement inspiré du droit communautaire. Mais, à défaut de texte national, le risque de requalification en marché public fragilisait ces montages.

L'article 21 de la loi du 5 mars 2014 et son décret d'application (décret n° 2014-1390 du 21 novembre 2014) ont permis de traduire en droit interne cette modalité de contractualisation autour de la notion d’“habilitation de service public” (voir dans ce numéro, p. 12).

En parallèle, la Région Nord-Pas-de-Calais a décidé

d'expérimenter la mise en place d'une “délégation de service public”, dont les premiers contrats seront en place en septembre 2015.

#### Les défis des nouveaux modes de contractualisation

##### Intégrer les nouveaux dispositifs dans la pratique et construire un nouveau dialogue de gestion

Chacun des nouveaux mécanismes de contractualisation doit reposer sur une relation contractuelle équilibrée, tout en permettant un pilotage efficace.

Dans le cas d'une délégation de service public, l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que “la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service”, ce qui implique un risque d'exploitation à la charge de l'opérateur.

Dans le cas de l'habilitation, il ressort de la décision de la Commission 2012/21/UE du 20 décembre 2011, à laquelle se réfère le décret du 21 novembre 2014, que “le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable”.

Ainsi, la rémunération des opérateurs n'est pas, comme en matière de marchés publics, le résultat de l'offre et de la demande. Elle est déterminée par un ensemble de paramètres préalablement définis par les Régions et peut être liée aux performances des opérateurs. Dans tous les cas, l'application des principes de la comptabilité analytique, que ce soit au moment de la passation ou du suivi de l'exécution, est incontournable. La question financière doit être rattachée à celle des missions des opérateurs, lesquelles déterminent les coûts éligibles. Cette dimension est importante dans la mesure où ces nouveaux modes de contractualisation s'accompagnent d'une diversification des missions attendues : il s'agit certes de formation, mais aussi d'insertion, d'accompagnement, voire d'orientation, du déploiement de partenariats variés et plus généralement, de tout ce qui permet de mettre en place des parcours intégrés et individualisés.

Parmi les défis qui en découlent, celui de construire un mécanisme de financement qui permette à la fois de favoriser le bon déploiement du service attendu (dans toute sa plénitude) et d'être facilement appropriable et ergonomique à la fois pour les opérateurs et pour la collectivité. Cela suppose d'identifier les opportunités nouvelles per-

mises par la loi du 5 mars 2014 en matière de calcul des coûts.

Il en est ainsi, notamment, de la faculté de recourir à une compensation en fonction des coûts escomptés ouverte par le décret du 21 novembre 2014. Ce mécanisme plus proche de la subvention dans sa définition comptable n'est pas incompatible avec le mécanisme de l'habilitation (il est également autorisé dans le cadre de la DSP dès lors qu'en complément le délégataire est exposé à un risque d'exploitation). De même, la possibilité d'asseoir la compensation sur une unité d'œuvre “journée d'ouverture” n'est pas incompatible avec les textes.

L'analyse de ces nouvelles possibilités doit conduire à réinterroger certaines modalités de mise en œuvre afin de vérifier si celles-ci ne sont pas plus contraignantes que celles qui s'imposent en vertu des nouveaux textes. L'enjeu est de favoriser le passage d'un contrôle administratif / gestionnaire à un pilotage stratégique et financier et d'alléger la charge administrative à la fois pour la collectivité et pour les opérateurs de formation.

##### Se placer dans une logique d'amélioration continue (et progressive) du service rendu à l'utilisateur...

Parallèlement, ces dispositifs induisent un recentrage du rôle des services régionaux sur la détermination des orientations stratégiques, le pilotage qualitatif et le contrôle. Dans le cadre de la délégation de service public, l'objectif de “mieux responsabiliser l'opérateur délégataire dans la qualité du service et dans l'atteinte des objectifs fixés par la Région” est clairement affirmé.

Il s'agit de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, car sa rémunération est en partie liée à l'atteinte d'objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Cette préoccupation de la qualité du service rendu à l'utilisateur est également présente dans les expériences de mandatement avec octroi de droits spéciaux et dans l'habilitation telle qu'elle se dessine dans les Régions qui s'approprient à la déployer.

Ainsi, plusieurs Régions ont choisi de mettre en place un “plan d'amélioration de service” dont l'objectif est de permettre une amélioration progressive et planifiée du service, pendant toute la durée de la contractualisation, autour de thématiques définies par la Région. Ce mécanisme participe du rôle d'impulsion et d'initiative caractéristique de ces nouvelles formes de contractualisation que sont la délégation et l'habilitation de service public, et permet de se placer dans une logique d'amélioration



## Mieux responsabiliser l'opérateur délégataire dans la qualité du service et dans l'atteinte des objectifs fixés par la Région”

progressive (sortir du “tout ou rien”) permettant de penser des actions correctrices en cours de contrat et, par voie de conséquence, une meilleure adaptabilité du service.

Enfin, dans le cadre de la DSP mais également dans le cadre de l'habilitation, il s'agit de déléguer un service public ou d'habilitier un opérateur pour la gestion du service public. Cela signifie de définir un nouveau partage des rôles entre la collectivité et le ou les opérateurs.

La Région dispose d'un véritable pouvoir de définition des objectifs et des obligations de service public et des règles essentielles encadrant l'organisation et le fonctionnement du service, assorti d'un rôle de suivi et de contrôle de leur mise en œuvre (dans une approche renouvelée) ; les opérateurs, quant à eux, voient leurs missions élargies : ils doivent proposer une organisation du service et garantir la bonne mise en œuvre des obligations de service public.

Ainsi, dans le cadre de la délégation de service public en Région Nord-Pas-de-Calais, c'est au futur délégataire qu'il appartient de proposer à la Région les tableaux de bord et les indicateurs nécessaires au suivi des obligations de service public (OSP), à l'appui de son offre, tableaux de bord qui sont bien entendu négociés avec la Région. Ces données, produites par le délégataire, sont tenues à la disposition de la Région. C'est donc le délégataire qui assure pour la

#### NOTE • 1

Voir notamment à ce propos “Le financement par les collectivités territoriales de missions d'intérêt général : de l'insouciance à la prise de conscience. L'exemple de la formation professionnelle”, par Carine Seiler et David Soldini, maître de conférences en droit public, Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, revue *Lamy des collectivités territoriales*, n° 85, déc. 2012, pages 41 et suivantes.

“ La rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service”



Carine Seiler  
directrice du pôle Politiques de  
formation chez Sémaphores



Séance plénière  
au Conseil régional de  
Nord-Pas-de-Calais.





Une réunion de conseillers, Conseil régional de Bretagne.

Région le reporting et le suivi de la mise en œuvre des obligations de service public et qui doit garantir leur bonne mise en œuvre. C'est un changement de rôle et de posture pour la Région et pour le ou les opérateurs. Cette approche pourrait être utilement transposée dans le cadre de l'habilitation de service public. Dans ces nouvelles approches, la responsabilité et la légitimité des opérateurs doivent évoluer : ils doivent se concevoir comme des "délégataires" ou des "titulaires" d'une mission de service public et, à ce titre, aussi en charge de la mise en cohérence. Les comités de pilotage sont le lieu des échanges avec la collectivité. Ils doivent permettre de débattre des résultats de l'exercice, de déterminer les actions susceptibles d'être menées par la Région afin d'améliorer les résultats du service public, mais aussi d'examiner les éventuels dysfonctionnements ou difficultés rencontrées, et les actions susceptibles d'être menées par la collectivité ou par les opérateurs afin d'y remédier.

### Articuler et harmoniser les dispositifs

Si le budget annuel est supérieur à 15 millions d'euros, les Régions devraient en principe exclure le mécanisme de l'habilitation, ainsi qu'il ressort de la décision de la Commission 2012/21/UE précitée. Il faut aussi tenir compte de la lettre du nouvel article L. 6121-2-1 du Code du travail, selon lequel l'habilitation doit répondre aux besoins de publics rencontrant des "difficultés particulières".

En dessous de ce seuil financier et lorsque les publics visés sont bien ceux de l'article L. 6121-2-1 précité, le choix sera déterminé en répondant à plusieurs interrogations :

- La Région souhaite-t-elle maîtriser les coûts asso-

ciés à la rémunération de l'opérateur, ainsi que le montant de son bénéfice ?  
 - Est-il pertinent de lier étroitement la rémunération et les performances de l'opérateur ? (Peut-il en avoir effectivement la maîtrise ?)  
 - La Région souhaite-t-elle exercer des fonctions de pilotage stratégique plutôt que d'être impliquée dans la gestion quotidienne du service ?

Si elles répondent positivement à ces trois questions, le choix devrait, en première analyse, se porter sur l'habilitation ou la délégation de service public. À l'intérieur du champ d'application spécifique de

Le grand hall du Conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.



l'habilitation, dès lors que le régime juridique de ce nouveau dispositif présente des avantages assez comparables à ceux de la délégation de service, tout en évitant le risque juridique de requalification en marché public, l'habilitation pourrait constituer un choix privilégié.

Les Régions disposent donc d'un large choix d'outils juridiques. Il leur faut désormais évaluer ces dispositifs en les confrontant à la pratique, afin de choisir les mieux adaptés aux besoins des usagers et des politiques publiques dans le respect du principe d'égalité.



Tous les produits de la formation sont disponibles sur la boutique en ligne [boutique.centre-info.fr](http://boutique.centre-info.fr)

Abonnement et renseignement :  
 Tél. : 01 55 93 91 80/91 - Télécopie : 01 55 93 17 28  
 1 an d'abonnement à Inffo Formation (tarif 2015)  
 France métropolitaine : 190,00 € HT, 193,99 € TTC  
 Tarifs DROM et autres, nous contacter



Publicité Centre Inffo







**comundi**  
compétences

## Connectons nos talents

---

- **30 ans** d'expérience en formation professionnelle et développement des compétences
  - **24** domaines d'intervention
  - Plus de **1000** formations professionnelles

**Engagé vers l'excellence, Comundi conçoit des solutions pédagogiques innovantes avec les meilleurs experts : cycles certifiants, formats courts, coaching, conseil, événement, approches digitales (mooc&feel, blended learning, serious game).**

**Pour affirmer son expertise métiers, Comundi s'appuie notamment sur un réseau unique de marques d'édition de référence.**

---

AVEC LES EXPERTISES DE



Formation  
Direction[s]



STRATÉGIES  
FORMATIONS

