



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne

Châlons-en-Champagne, le 29 avril 2008

Le Président

RECOMMANDE AVEC ACCUSE DE RECEPTION

PERSONNEL ET CONFIDENTIEL

N° G/213/ET/IH/2008

Monsieur le Président,

Par courriers en date du 23 mars 2008, je vous ai adressé, ainsi qu'à votre prédécesseur, le rapport d'observations définitives arrêté par la chambre dont il a été accusé réception les 26 et 27 mars 2008.

En application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, chaque destinataire disposait d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite.

Par courrier enregistré au greffe le 28 avril 2008, vous avez fait parvenir votre réponse au rapport d'observations définitives. Aucune réponse écrite de votre prédécesseur n'est parvenue à la chambre à l'issue du délai fixé. Je vous transmets donc le document final constitué du rapport d'observations définitives et de votre réponse.

Je vous rappelle que celui-ci devra :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée délibérante ;
3. donner lieu à un débat.

Il vous appartiendra d'informer la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Après cette réunion, ces observations et la réponse jointe deviendront communicables à toute personne qui en ferait la demande conformément à la loi du 17 juillet 1978.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, les présentes observations et la réponse jointe sont également transmises à Monsieur le préfet de la région Champagne-Ardenne et à Monsieur le trésorier-payeur général de Champagne-Ardenne.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Eric THEVENON

Conseiller référendaire
à la Cour des comptes

Monsieur Jean-Paul BACHY
Président du conseil régional de Champagne-Ardenne
Hôtel de la région
5, rue de Jéricho
51037 CHALONS-EN-CHAMPAGNE CEDEX

EXAMEN DE LA GESTION DE LA REGION DE CHAMPAGNE-ARDENNE

- Volet Formation professionnelle -

- EXERCICES 2001 A 2005 -

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

La chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne a examiné l'action de la région de Champagne-Ardenne, en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, de l'exercice 2001 à l'exercice 2005. Les éléments disponibles ont été actualisés jusqu'à l'achèvement du contrôle.

Cet examen s'inscrit dans le cadre de l'enquête nationale formation professionnelle commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place, ainsi que par questionnaires. Il a porté principalement sur les points suivants :

- la coordination par la région des différents intervenants dans le champ de la formation professionnelle ;
- la stratégie développée par la région ;
- le financement de la formation professionnelle ;
- l'organisation de l'offre de formation ;
- l'évaluation de la formation.

A travers son contrôle, la chambre s'est attachée à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

L'entretien préalable prévu aux articles L. 241-7 et R. 241-8 du code des juridictions financières a été mené par le magistrat rapporteur avec les deux présidents du conseil régional sur la période contrôlée. Cet entretien a eu lieu le 27 juin 2007 avec M. Jean-Paul Bachy, président en exercice, et le 19 juillet 2007 avec M. Jean-Claude Etienne, ancien président.

A la suite du délibéré du 20 septembre 2007, un rapport d'observations provisoires, ouvrant un délai de réponse de deux mois, a été adressé le 4 octobre 2007 au président et à l'ancien président du conseil régional. Cinq extraits ont été adressés le même jour à des personnes pouvant être considérées comme mises en cause, conformément aux dispositions des articles L. 241-14 et R. 241-12 du code des juridictions financières.

Lors de sa séance du 13 mars 2008, la chambre a examiné la teneur des réponses formulées par le recteur d'académie, le directeur régional du CNASEA et la COPIRE. Cette dernière ayant été, à sa demande, reçue par la chambre pour une audition le 12 décembre 2007.

Aucune autre réponse n'est parvenue à la chambre dans les délais impartis.

A l'issue de son délibéré du 13 mars 2008, la chambre a décidé d'arrêter ses observations définitives, en prenant en compte les éléments qui lui ont été fournis à l'occasion de la procédure contradictoire

* * *

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1. l'enquête nationale relative à la formation professionnelle
 2. Rappel succinct des compétences des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (FPA)
 3. La situation particulière de la région Champagne-Ardenne dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage
- I. **LA COORDINATION, PAR LA REGION, DES DIFFERENTS INTERVENANTS DANS LE CHAMP DE LA FPA**
 - 1.1. L'organisation de la FPA au sein du conseil régional de Champagne-Ardenne
 - 1.2. La région et le partenariat
 - 1.3. Les organes de concertation
 - II. **LA STRATEGIE DEVELOPPEE PAR LA REGION EN MATIERE DE FPA**
 - 2.1. L'approche de la région avant 2005
 - 2.2. L'adoption d'un schéma régional de la formation tout au long de la vie.
 - III. **LE FINANCEMENT DE LA FPA**
 - 3.1. Les crédits consacrés à la formation professionnelle et à l'apprentissage
 - 3.2. Les sources de financement de la politique de formation professionnelle de la région
 - IV. **L'ORGANISATION DE L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE**
 - 4.1. L'organisation de l'offre de formation continue
 - 4.2. Le traitement des bénéficiaires de la formation
 - V. **L'EVALUATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**
 - 5.1. L'évaluation de l'offre
 - 5.2. Le suivi des stagiaires
 - 5.3. Les évolutions en cours en matière d'évaluation

INTRODUCTION

Le conseil régional de Champagne-Ardenne a consacré des moyens importants (plus de 85 M€ votés en 2005) à ce secteur dont il a, de façon constante, fait une de ses priorités. Au-delà des moyens financiers, il a, en 2006, défini, en matière de formation, une stratégie globale formalisée dans un schéma régional de la formation tout au long de la vie (SRFTLV)¹. Ce document, adopté après une longue phase de diagnostic et de concertation avec l'ensemble des partenaires concernés, définit, selon le président du conseil régional, une triple ambition :

- Former pour garantir l'avenir des Champardennais
- Réduire les inégalités territoriales et les déséquilibres sociaux
- Anticiper les emplois de demain

Pour atteindre ces objectifs, le conseil régional s'appuie sur une démarche visant à « *décloisonner* » les différentes approches de la formation, à « *fédérer* » les acteurs de la formation et à « *innover* » dans les actions comme dans les méthodes.

Ces orientations devraient, selon le conseil régional, servir de « *cadre stratégique dans lequel seront bâtis de 2006 à 2012 les programmes dans les domaines de l'apprentissage, de la formation initiale sous statut scolaire, des formations professionnelles, des formations générales, ainsi que celles du secteur sanitaire, agricole, social et artistique.* »

En s'appuyant sur les préconisations du guide d'enquête, l'action du conseil régional de Champagne-Ardenne, dans le domaine de la formation professionnelle continue (FPC), a été examinée sous cinq aspects :

- la coordination, par la région, des différents intervenants dans le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage (FPA),
- la stratégie développée par la région en matière de FPA,
- le financement de la FPA,
- l'organisation de l'offre de formation continue,
- l'évaluation de la politique régionale.

I. LA COORDINATION, PAR LA RÉGION, DES DIFFÉRENTS INTERVENANTS DANS LE CHAMP DE LA FPA

1.1. L'organisation de la FPA au sein du conseil régional de Champagne-Ardenne

Avant d'examiner la manière dont la région intervient dans la coordination de l'action des différents intervenants dans le champ de la FPA, il importe de présenter l'organisation qu'elle a retenu pour exercer ses compétences.

Qu'il s'agisse de l'organisation de l'exécutif régional comme celle des services, la chambre constate, depuis 2004, une séparation assez nette des responsabilités entre la formation professionnelle continue (FPC) et l'apprentissage.

1.1.1. L'organisation de l'exécutif régional

Le président du conseil régional a confié, à partir de mai 2004, à deux vice-présidentes la charge de l'ensemble du secteur. L'une est déléguée à la formation professionnelle, l'autre aux lycées et à l'apprentissage.

¹ Rapport du Président du conseil régional relatif au schéma régional de la formation tout au long de la vie a été adopté par l'assemblée régionale lors de sa session des 19 et 20 juin 2006.

Les commissions techniques s'organisent autour d'un schéma comparable avec une commission en charge de « la formation professionnelle - insertion - accès à l'emploi » et une commission dédiée aux « lycées – apprentissage ».

Ces deux commissions semblent mener leurs travaux de façon autonome et n'organisent pas de réunions communes. Une telle méthode de travail n'offre pas forcément les meilleures garanties de cohérence dans la réflexion ou dans l'action.

Entre 2001 et mai 2004, un seul vice-président et une seule commission technique² étaient en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'évolution souhaitée par le nouvel exécutif semble justifiée par la volonté de distinguer, plus nettement que par le passé, entre formation initiale et formation continue.

Dans cette perspective, l'apprentissage est intégré de manière formelle au « bloc » de la formation initiale. Au cours de l'instruction, il est apparu que le statut de l'apprentissage restait un sujet d'opposition relativement structurant entre le précédent et l'actuel exécutif.

Le premier est favorable à un lien étroit entre l'apprentissage et le monde professionnel, y compris dans l'organisation et le contenu de la formation. Le second, sans nier sa finalité professionnelle, privilégie la pleine intégration du système d'apprentissage au service public de l'éducation nationale.

1.1.2. L'organisation des services

Deux directions gèrent, sur le plan administratif, la FPC et l'apprentissage. La direction des lycées et de l'apprentissage et la direction de la formation professionnelle. La coordination et la cohérence entre ces deux directions sont assurées par la directrice générale adjointe chargée des directions opérationnelles.

1.1.2.1. La direction de la formation professionnelle (DFP)³

Composée de 21 agents, la DFP a connu une évolution de ses effectifs parallèle à celle des compétences transférées aux régions en matière de formation professionnelle. Entre 2002 et 2007 le nombre de ces agents est resté relativement stable mais le périmètre de ses compétences a été modifié en 2004 par le transfert du secteur de l'apprentissage au sein d'une nouvelle direction des lycées et de l'apprentissage.

La part des agents de catégorie A est importante (13 agents). De manière surprenante, il n'y a aucun agent de catégorie B. Pourtant, les activités de suivi de conventions et de marchés représentent une part non négligeable des missions de la direction et sont, en général, confiées à des cadres intermédiaires relevant de la catégorie B (notamment le cadre d'emplois des rédacteurs). Les fonctions normalement dévolues aux agents de cette catégorie sont donc, de fait, assurées par des agents de catégorie A ou C.

Les missions sont réparties selon un découpage à la fois thématique et territorial. L'essentiel des missions transversales⁴ sont prises, à l'exception du suivi financier, directement en charge par le directeur et son adjoint. La coordination entre les activités territorialisées (gestion et suivi des stages, gestion des conventions et des partenariats locaux...) et centralisées est assurée par la présence, une journée par semaine, des délégués territoriaux au siège de la DFP⁵.

² Il s'agissait de la huitième commission intitulée « emploi et formation »

³ Annexe 1: Organigrammes des services de la région de la DFP et de la DLA

⁴ Prospective, évaluation, partenariat, contrat de plan, suivi administratif et relations internationales

⁵ Les délégués territoriaux sont au nombre de cinq (1 par département sauf pour la Marne où ils sont 2)

1.1.2.2. La direction des lycées et de l'apprentissage (DLA)

L'effectif de la DLA est de 25 agents répartis en trois pôles. Le pôle « investissement immobilier et équipement des lycées et CFA » assure la gestion immobilière et des équipements des 71 lycées publics et CFA.

Le pôle « fonctionnement des lycées » gère les dotations de fonctionnement, l'hébergement, la restauration et les agents des régions (TOS). Il met en oeuvre les décisions de l'organe délibérant en matière d'action éducative et d'accompagnement de la scolarité des lycéens.

Le pôle « fonctionnement des CFA » est chargé de la mise en oeuvre de l'ensemble des compétences confiées par le législateur aux régions dans le domaine de l'apprentissage :

- Schéma des formations par apprentissage,
- Ouverture et fermeture de sections de formation,
- Conventions quinquennales CFA/région,
- Participation aux budgets des CFA,
- Aides régionales aux apprentis,
- Indemnité compensatrice forfaitaire aux employeurs d'apprentis.

Des missions communes à la DFP et la DLA sont exercées dans le cadre d'un pôle « prospective et SRFTLV ». C'est au sein de ce pôle que sont, entre autres, organisés l'évaluation et le suivi du schéma, l'élaboration du programme régional des formations professionnelles (PRFP).

La nécessaire articulation entre les missions et les travaux des deux directions est, en outre, assurée par la directrice générale adjointe (DGA) en charge des directions opérationnelles.

1.1.3. Remarques sur l'organisation de l'exécutif régional et de l'administration

Si, sur un plan théorique, l'organisation retenue peut sembler pertinente, l'analyse plus détaillée conduit à nuancer ce premier jugement positif. En effet, la DGA a la responsabilité hiérarchique des sept directions opérationnelles du conseil régional caractérisées par leur éclectisme. De plus, certaines sont particulièrement importantes et imposent une forte mobilisation (direction des infrastructures et transports, direction du développement économique, direction de l'aménagement du territoire).

Il apparaît que la coordination aurait davantage été garantie dans le cadre d'une direction générale adjointe plus homogène regroupant des directions aux missions étroitement liées telles que la DFP, la DLA et la direction de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pour conclure sur ce point, on peut indiquer que si la région de Champagne-Ardenne n'est pas la seule à retenir une telle organisation politique et administrative, il n'en demeure pas moins qu'une majorité de régions a opté pour une gestion unique des politiques publiques relevant de la FPC et de l'apprentissage.

Cela se traduit par la désignation d'un seul vice-président responsable de ces deux secteurs, d'une seule commission technique compétente et d'une seule direction ou mission gestionnaire. La recherche souhaitable d'une synergie entre ces deux fonctions ou missions tend à fonder un tel choix⁶.

Il faut d'ailleurs souligner ici que l'un des principes d'action dégagé par le schéma régional de la formation tout au long de la vie (SRFTLV) est celui de « décloisonnement ». Dans son rapport de présentation, le président a rappelé que la nécessité de décloisonner est induite par « *les compétences nouvelles transférées à la région...[qui] concernent des formations initiales dont les développements s'inscrivent également dans la formation continue.* »

⁶ A titre d'exemple on indiquera que c'est l'organisation retenue dans les régions de Bretagne ; d'Ile-de-France ; de Picardie, de Lorraine, de Franche-Comté ; des Pays de la Loire.

La chambre s'interroge sur la parfaite adéquation entre l'organisation retenue et l'objectif de décloisonnement de la question de la FPA poursuivi par la région.

A cet égard, il est à noter que le CESR a fait le choix d'examiner au sein d'une seule et même commission ces deux secteurs⁷. Ces mouvements *a priori* contradictoires entre les ambitions affichées et l'organisation retenue peuvent brouiller la lecture de la stratégie de la région dans ces domaines.

1.2. La région et le partenariat

Le diagnostic établi dans le cadre du SRFTLV a mis notamment en évidence un « *déficit de lieux de coordination institutionnels permanents permettant d'identifier des objectifs collectifs communs à la région et à ses partenaires et de suivre la tenue des engagements réciproques* »⁸.

Au-delà de ce constat global, on remarquera que le déficit identifié a une intensité variable et des causes différentes suivant les partenaires.

1.2.1. Le Comité économique et social régional (CESR)

La collaboration entre le conseil régional et le CESR est à la fois étroite et ancienne en matière de formation professionnelle. Elle se traduit de diverses manières. L'exécutif régional sollicite régulièrement le CESR afin de recueillir son avis sur des projets nouveaux. Il est systématiquement associé à la définition des politiques et stratégies dans ce domaine. Le CESR utilise la possibilité d'auto saisine qui lui est offerte pour traiter de certaines questions qui l'intéressent (ex : les formations prioritaires).

La cinquième commission « Enseignement, Formation, Insertion et Apprentissage » est l'interlocutrice privilégiée des élus et des services de la région compétents en matière de formation et d'apprentissage.

La mise en place, il y a de cela plus de dix ans, d'un « groupe mixte », composé de dix conseillers régionaux et dix membres du CESR permet de systématiser cette collaboration et d'étudier, en amont, les initiatives et les nouveaux dispositifs envisagés par la région.

Si le CESR est associé en amont des décisions les plus importantes, il l'est également en aval dans le cadre du suivi de certains projets. A titre d'exemple, le CESR a été sollicité aux fins de participer au suivi de l'école de la deuxième chance (E2C). Les bilans d'exécution des différents programmes de formation sont toujours transmis et l'avis du CESR est systématiquement formulé sur ces bilans.

D'un point de vue quantitatif et au cours de la période sous revue, la cinquième commission du CESR a formulé une trentaine d'avis dans les secteurs relevant de sa compétence.

1.2.2. Les services de l'Etat

Hormis des relations financières, l'Etat et la région sont appelés à développer des stratégies et des actions communes sur certains aspects de la politique de FPA. La voie conventionnelle constitue alors l'outil le plus adapté à ce partenariat sans pour autant être exclusif.

1.2.2.1. Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu avec l'Etat

La loi de programmation pour la cohésion sociale (Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005) prévoit des mesures spécifiques visant au développement et à la modernisation de l'apprentissage. Dans cette perspective, les dispositions de l'article 32 offrent la possibilité à l'Etat, aux régions, aux organismes consulaires et aux partenaires sociaux de conclure des COM. Ces derniers doivent préciser « *les objectifs poursuivis en vue* :

⁷ La cinquième commission est compétente en matière d' « Enseignement, Formation, Insertion et Apprentissage »

⁸ SRFTLV « diagnostic en Champagne-Ardenne » septembre 2005 page 50

- 1° d'adapter l'offre quantitative et qualitative de formation, en particulier au regard des perspectives d'emploi dans les différents secteurs d'activité ;
- 2° d'améliorer la qualité du déroulement des formations dispensées en faveur des apprentis ;
- 3° de valoriser la condition matérielle des apprentis ;
- 4° de développer le préapprentissage ;
- 5° de promouvoir le soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation ;
- 6° de faciliter le déroulement de séquences d'apprentissage dans des Etats membres de l'Union européenne ;
- 7° de favoriser l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage. »

Une circulaire du 17 février 2005 (circulaire DGEFP n°2005-04) précise les conditions de mise en place de ces contrats.

Le 5 décembre 2005, un COM était conclu entre l'Etat et la région Champagne-Ardenne pour une durée de deux ans (2005 et 2006). Ce contrat a fait l'objet de deux avenants. Le premier signé le 26 juillet 2006 arrête la déclinaison opérationnelle et financière au titre de l'exercice 2006. Le deuxième, signé le 19 février 2007, prolonge le contrat pour les années 2007, 2008 et 2009, ajuste les objectifs et les moyens financiers mobilisés (46,3 M€ pour ces trois années) et associe l'AGEFIPH à ce contrat.

Plusieurs remarques, de forme et de fond, méritent d'être formulées à propos de ce contrat et de ses avenants :

- La signature en décembre 2005 d'une convention censée couvrir l'ensemble de cet exercice a un caractère surprenant et vient jeter un doute sur la crédibilité de la démarche.
- Alors que la loi invitait (il est vrai sans l'exiger) à conclure ces conventions avec les chambres consulaires et les partenaires sociaux notamment, force est de constater que cette possibilité n'a pas été mise en oeuvre en Champagne-Ardenne. Cela alors même que une des principales ambitions du schéma régional de formation tout au long de la vie reste précisément de fédérer l'ensemble des acteurs de la formation et de l'apprentissage.
- Le COM ne reprend pas l'intégralité des sept chantiers recensés par la loi de cohésion sociale en matière de développement de l'apprentissage. Certes la signature d'un tel contrat n'était pas imposée par la loi et il était donc possible d'adapter son contenu aux réalités locales. C'est ainsi que le volet « *soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation* » n'apparaît pas dans le dispositif contractuel retenu. Par ailleurs, la chambre s'interroge sur le fait qu'une région frontalière n'ait pas retenu, au titre du COM, la possibilité de faciliter « *le déroulement de séquences d'apprentissage dans des Etats membres de l'Union européenne* » comme l'y incitait le législateur. Cela est d'autant plus étonnant que la région développe des initiatives en ce domaine en organisant, par exemple, un « *tour d'Europe* » à l'intention des apprentis du CFA compagnons.

1.2.2.2. Le contrat de plan (projets) Etat/région (CPER)

Dans sa version 2000-2006, le CPER ne place pas la formation professionnelle au nombre de ses principales priorités. Tant les actions prévues que les montants prévisionnels affectés à ce thème fondent ce constat.

La formation professionnelle fait l'objet de courts développements à l'intérieur de deux sous parties, l'une consacrée au développement agricole et forestier, l'autre au développement des ressources humaines. Les formations agricoles qualifiantes ne bénéficient que d'un financement limité au titre du CPER (150 000 € sur la période) et supporté seulement par l'Etat.

Dans les autres secteurs, l'ambition en termes de formation est plus affirmée. L'Etat et la région conviennent notamment que « *l'action menée en matière d'emploi et de formation professionnelle continue doit s'inscrire pleinement dans la stratégie de développement économique que sous-tend le contrat de plan Etat / région* »⁹. La nécessité, pour la Champagne-Ardenne, de relever le niveau des qualifications initiales et de favoriser l'acquisition régulière de nouvelles qualifications est également soulignée.

Toutefois, le diagnostic établi et la volonté exprimée ne trouvent que partiellement leur traduction dans les actions et les moyens financiers proposés. Ainsi, la principale catégorie d'actions envisagées est principalement tournée vers le développement de l'information et de l'orientation (près de 22 M€ sur les 40 M€ prévus au titre du développement des ressources humaines). Plus accessoirement, on relève des mesures directement liées à l'insertion professionnelle (environ 9,5 M€ sur les sept ans) tel que l'accompagnement dans le premier emploi ou la professionnalisation des emplois jeunes. Enfin, les actions de formation destinées à faciliter l'adaptation des entreprises se voient allouer une enveloppe prévisionnelle de 5 M€ maximum. Ce montant relativement faible conduit à s'interroger sur l'adéquation entre les objectifs fixés¹⁰ et les moyens mis en oeuvre.

Le CPER 2007-2013, marque une légère évolution dans la prise en compte du domaine de la formation professionnelle. Ce thème est mieux identifié dans le contrat. Il fait l'objet de développements spécifiques et n'est plus fondu dans un chapitre, plus global, consacré au développement des ressources humaines. Ce choix permet de mesurer précisément l'effort financier consenti en matière de formation professionnelle. Les financements prévus sont de 19,3 M€ au cours des sept prochaines années.

La nouvelle programmation se situe, en termes de thématiques, dans le prolongement du CPER 2000 – 2006. La problématique de l'information et de l'orientation demeure une priorité. Les objectifs poursuivis sont néanmoins plus précis. Il s'agit notamment de financer « *les actions de promotion des métiers en tension* » ou celles liées à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences¹¹.

Malgré les efforts de clarification et de précision dans la rédaction du nouveau CPER, la formation professionnelle ne parvient pas à s'imposer comme un thème majeur de ce contrat. Il serait pourtant inexact de conclure que ce domaine ne constitue pas un champ important de coopération entre l'Etat et la région. Cette dernière s'exerce davantage à partir d'instruments plus spécifiques tel que le contrat d'objectif et de moyens pour le développement de l'apprentissage (cf. supra) ou à travers des instances de concertation et de gestion partenariales.

1.2.2.3. *Le rectorat*

Le partenariat entre la région et le rectorat est, au regard de l'importance des champs de compétences partagées, naturellement dense. La volonté conjointement exprimée par l'Etat et la région de développer toutes les formes d'apprentissage mais aussi de mieux articuler la démarche de formation tout au long de la vie avec les enjeux du développement économique, milite en faveur d'un partenariat fort.

Pour l'élaboration du schéma régional de formation tout au long de la vie en 2005, la région a associé le rectorat. Le fait que le rectorat n'ait pas souhaité la participation des inspecteurs d'académie à la phase de concertation territoriale témoigne d'une difficulté dans le partenariat. Toutefois cette difficulté n'a pas empêché le rectorat de fournir, à la région, de nombreux documents utiles à la phase diagnostique du schéma.

⁹ CPER 2000-2006 page 69

¹⁰ Les parties au CPER indiquaient que les mutations économiques « *nécessitent pour les salariés un même effort d'adaptation et d'acquisition de compétences ou de qualifications nouvelles. Or, les formations mises en oeuvre aujourd'hui dans les entreprises de la région sont insuffisantes notamment dans les très petites entreprises, et s'exercent peu en direction des salariés les moins qualifiés.* » Page 69.

¹¹ CPER 2007-2013 Page 58

En réalité il faut distinguer entre la coopération de gestion et celle de dimension plus stratégique :

- La première s'exerce, de l'avis du conseil régional et du rectorat, dans de bonnes conditions et trouve son équilibre dans une répartition des rôles claire autant que dans une habitude du travail commun, largement ancrée dans la culture des services des deux administrations. La concertation entre les deux administrations semble satisfaisante s'agissant, par exemple, de la détermination de l'offre de formation dans la filière professionnelle.
- La seconde est plus délicate. Elle révèle des logiques et des intérêts parfois divergents. La carte des formations professionnelles offre une bonne illustration d'un sujet susceptible de constituer une pierre d'achoppement. La priorité accordée par le rectorat à la gestion des moyens est susceptible de venir contredire une vision régionale davantage fondée sur le maintien d'un équilibre territorial.

Malgré ces difficultés, la région affirme sa volonté d'établir un partenariat stratégique étroit avec le rectorat. Elle considère qu'il est l'une des clés du succès dans la mise en oeuvre du schéma régional de la formation tout au long de la vie.

Dans cette perspective, la région a pris l'initiative d'organiser une conférence annuelle des financeurs qui réunit la région, le rectorat et la direction régionale de l'agriculture et de la forêt (DRAF) au titre de l'enseignement agricole. Cette conférence, dont la première réunion s'est tenue le 21 novembre 2006, a pour objet la préparation commune de l'évolution de la carte des formations. Elle doit également favoriser la définition d'objectifs communs ou, à défaut, compatibles dans les domaines de compétence partagée¹².

De son côté, l'Etat a, après une longue interruption, de nouveau réuni le Conseil Académique de l'Education Nationale (CAEN) à partir de 2006 afin de relancer un processus partenarial. Toutefois, le nombre élevé et la grande diversité des participants aux réunions du CAEN¹³ permettent difficilement, en l'absence d'un travail préparatoire important, à cette instance de jouer un rôle de conciliation et de rapprochement des points de vue.

Il apparaît que ces convergences nécessaires soient en passe de se concrétiser. C'est ainsi que la délégation académique à la formation continue (DAFCO) intègre désormais les priorités régionales dans sa propre stratégie en encourageant une forte implication des GRETA dans la mise en oeuvre du SRFTLV.

Si les relations partenariales demeurent parfois difficiles, il ne fait cependant pas de doute que des initiatives réciproques sont prises afin de les surmonter et de rechercher des modes de collaborations efficaces. L'affirmation de la région comme acteur majeur de la formation et de l'apprentissage s'impose progressivement chez les partenaires et en particulier dans les services de l'Etat. De façon symétrique, la région, tout en souhaitant exercer la plénitude de ses compétences, admet qu'elle ne peut les exercer de manière exclusive.

La recherche et la mise en place d'instances de dialogue à la fois moins formelles que celles prévues par les textes et au bon niveau (celui des élus et du recteur), devrait contribuer à dynamiser le partenariat en le centrant davantage sur les missions à accomplir que sur les postures institutionnelles.

¹² Cette exigence est importante en matière de carte scolaire. Il appartient au Recteur d'arrêter cette carte mais le financement lié à l'ouverture des sections de formation dans les lycées professionnels relève de la région.

¹³ L'arrêté du préfet de région du 7 mars 2006 fixe la composition du CAEN. Il comprend, outre des membres de droit (préfet, président du conseil régional, recteur, DRAF), 72 membres titulaires répartis en trois collèges (collectivités locales, personnels de l'Etat et usagers)

1.2.3.L'observatoire régional de l'emploi et de la formation (OREF)

Les OREF ont été créés par les contrats de plan Etat/ région 1989-1993. Ce sont des outils d'aide à la décision en matière d'analyse et de prospective dans les secteurs de l'emploi et de la formation professionnelle.

En Champagne-Ardenne, l'OREF est un service intégré à la CRCI qui s'intitule observatoire permanent de l'évolution des qualifications (OPEQ). Cette particularité qui tient à l'existence ancienne d'une structure d'études dédiée à la formation professionnelle, ne remet en cause ni l'indépendance de l'observatoire ni le degré d'implication de la région et de l'Etat dans la définition et le suivi de ses travaux.

Les missions de l'OPEQ peuvent se décomposer en deux catégories principales :

- les missions récurrentes de maintenance et de développement de la base de données sur l'emploi, les qualifications et les formations ;
- des études, dossiers et exposés sur des thèmes définis par le contrat de plan et adaptés annuellement.

L'OPEQ est financé, dans le cadre du contrat de plan Etat région (2000-2006) par l'Etat, la région et la CRCI. Le montant des contributions des trois principaux financeurs est comparable. La part des financements hors CPER a quadruplé en cinq ans. Cette augmentation s'explique par un recours accru aux commandes particulières passées notamment par le comité de direction et d'orientation (cf. infra).

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005
ETAT	107 000	107 000	107 000	107 000	107 000
REGION	107 000	107 000	107 000	107 000	111 000
CRCI	76 225	76 225	90 000	90 000	90 000
Financements hors CPER	29 093	63 504	44 851	77 126	123 315
TOTAL	319 318	353 729	348 851	381 126	431 315

Source conseil régional et OPEQ

Il est composé de sept agents permanents (un responsable, trois chargés d'études et trois assistants) et du personnel vacataire peut être recruté pour les besoins d'une enquête ou d'une étude. L'essentiel des dépenses de l'OPEQ sont des charges de personnel¹⁴.

Le programme de travail, le suivi des comptes ainsi que celui des travaux sont assurés par un comité de direction et d'orientation qui réunit plusieurs fois par an les représentants des trois financeurs et la responsable de l'OPEQ. La pluralité des financeurs et la diversité de leurs intérêts respectifs constituent de puissantes garanties d'indépendance dans le fonctionnement de l'observatoire. Elles facilitent également l'établissement de diagnostics partagés, préalables indispensables à l'engagement d'actions partenariales.

La réalisation des travaux ou études fait l'objet d'un suivi par un comité *ad hoc* composé de représentants de l'OPEQ et des commanditaires. La publication des études réalisées n'est soumise, en dehors des hypothèses de coproduction, à aucune autorisation préalable des financeurs.

La qualité des travaux produits, le savoir-faire capitalisé par l'OPEQ ainsi que sa capacité à répondre à des commandes urgentes, sont largement reconnus par tous les partenaires de la formation professionnelle et font de cet observatoire un outil indispensable pour la région. C'est ainsi que l'important travail de diagnostic, effectué dans le cadre de la préparation du schéma régional de la formation tout au long de la vie, a été pour une large part, confié à l'OPEQ.

¹⁴ en 2005, les dépenses de personnel étaient de 358 559 € pour un budget total de 431 315 €

Sans abandonner sa vocation historique de production de données, on constate que les travaux de l'OPEQ s'orientent progressivement vers l'évaluation des dispositifs de formation. Les enquêtes réalisées sur l'insertion professionnelle des stagiaires illustrent cette évolution.

1.2.4. Les organismes d'orientation, d'information, de formation et de gestion

1.2.4.1. Les relations avec l'AFPA

La loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, prévoit un transfert progressif aux régions des crédits consacrés aux stages AFPA jusqu'à présent à la charge de l'Etat. Les crédits ainsi transférés se rapportent à la formation, la rémunération des stagiaires et les prestations associées.

Ce mouvement prévu à partir du 1^{er} janvier 2005 devrait être totalement achevé le 31 décembre 2008 au plus tard. Un contrat tripartite entre la région, le préfet de région et l'AFPA doit arrêter le schéma régional des formations de l'AFPA. Au 1^{er} octobre 2006, seules trois régions avaient signé cette convention (Centre, Alsace et Limousin).

La région de Champagne-Ardenne n'a pas, à ce jour, conclu une telle convention. Elle a même revendiqué son « *souhait, pour l'heure, de ne pas s'engager dans une convention avec les représentants de l'Etat.* »¹⁵ Cette position tient essentiellement aux incertitudes pesant sur les conditions du transfert et au souhait que soit entrepris un travail préalable et précis d'inventaire des moyens d'action de l'AFPA dans la région. Le conseil régional a également exprimé des inquiétudes sur les modalités de coopération entre la région et l'AFPA. Il souhaite une clarification sur les conditions d'exercice des missions de l'AFPA et plus particulièrement sur le degré de soumission de cet organisme au code des marchés publics.

Toutefois, cette démarche prudente ne saurait être confondue avec une volonté de s'opposer à ce transfert. C'est ainsi que la région Champagne-Ardenne, à l'instar de plus de la moitié des régions françaises, s'est engagée dans la négociation d'une convention de délégation de crédits de l'Etat concernant l'AFPA qui devrait entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2008. Il s'agit d'une préfiguration ou d'une étape vers le transfert complet des crédits consacrés au stage AFPA qui interviendra le 1^{er} janvier 2009. La délégation de crédit présente en outre pour la région l'avantage de « cristalliser » un niveau minimum de compensation financière de ce transfert de charges (compensation assurée par l'attribution d'une fraction de TIPP).

1.2.4.2. Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)

A l'exception de trois d'entre elles¹⁶, les régions ont toutes confié au CNASEA le soin de procéder à la rémunération des stagiaires. En Champagne-Ardenne comme dans les autres régions, une convention fixe les modalités d'intervention du CNASEA. Elle a été signée le 4 mars 2004 et a fait l'objet au 31 décembre 2005 de trois avenants.

Les relations entre la région et le CNASEA représentent avant toute chose un enjeu financier significatif. La seule rémunération des stagiaires, principale mission confiée au CNASEA, correspond à une dépense moyenne annuelle, entre 2001 et 2005, de 10,4 M€ soit plus de 52 M€ sur la période. A la rémunération des stagiaires viennent s'ajouter d'autres dépenses également significatives. C'est le cas des subventions versées par le CNASEA, pour le compte de la région, aux organismes de formation (1,5 M€ en 2005) mais aussi des frais de gestion consentis au CNASEA pour plus de 300 K€ par an en moyenne.

¹⁵ Rapport d'information du Sénat sur la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage page 29.

¹⁶ Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon et Guadeloupe.

Lié à l'enjeu financier, on identifie une difficulté qui a trait à la nature juridique du lien entre la région et le CNASEA. Un certain nombre de chambres se sont interrogées sur l'existence ou non d'un droit exclusif du CNASEA à se voir déléguer, par convention, la gestion des aides financières aux stagiaires. De la réponse à cette question va notamment dépendre l'appréciation que l'on pourra porter sur la régularité de la convention.

Dans une note du 10 avril 2007, adressée à l'ensemble des présidents de région, le CNASEA livre son analyse et conclut à l'existence d'un « *droit exclusif du CNASEA, en matière de gestion et de paiement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.* » Le centre fonde, au principal, son interprétation sur une lecture combinée de deux dispositions législatives :

- l'article L 313-3 du code rural qui dispose que « *Lorsque les collectivités territoriales n'assurent pas directement ou dans les conditions prévues par l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales la gestion de leurs aides financières aux stagiaires de la formation professionnelle, elles confient cette gestion, en application de l'article L. 961-2 du code du travail, au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, ou pour ce qui concerne leurs propres allocataires ou stagiaires, aux institutions mentionnées à l'article L. 351-21 de ce code ou à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.* »
- l'article L 961-2 du code du travail qui prévoit que les régions peuvent confier la gestion de la rémunération des stagiaires « *par voie de convention à un établissement public de l'Etat à caractère administratif, aux institutions mentionnées à l'article L. 351-21 ou à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.* »

Si le CNASEA se voit, de façon assez incontestable, reconnaître par le législateur la possibilité d'assurer la gestion des aides financières aux stagiaires de la formation professionnelle, cette délégation ne revêt pas, contrairement à ce qu'affirme le centre, un caractère exclusif. L'AFPA ou encore l'ASSEDIC sont fondées à réaliser la même prestation s'agissant de leurs propres stagiaires.

Par ailleurs, le champ des missions susceptibles d'être confiées au CNASEA est limité à la gestion des aides financières aux stagiaires. La lecture de la convention passée avec la région Champagne-Ardenne démontre que les parties retiennent une interprétation extensive et partant contestable des dispositions en cause.

Ainsi, la convention du 4 mars 2004 prévoit neuf types de prestations (article 2) assurés par le CNASEA pour le compte de la région. Au nombre de celles-ci figurent « *la gestion et le paiement...des prestations à des organismes de formation* » et l'exécution de marchés publics. La rémunération, sous forme de subventions ou par le biais de marchés publics, de prestataires de services tels que des organismes de formation n'est pas sérieusement assimilable à la prise en charge de la rémunération de stagiaires. Le CNASEA ne détient aucun droit exclusif à exercer, en qualité de mandataire du conseil régional, ce type de missions.

L'examen des avenants et annexes à la convention confirme que les missions confiées par la région au CNASEA vont bien au-delà de la gestion des aides financières aux stagiaires. Le contenu des annexes 4 et 9 relatives à la « *mise en oeuvre du dispositif stage de pratique professionnelle* » et à la « *gestion de la convention de formation du contrat jeune en entreprise* » est particulièrement révélateur de cette situation.

Le CNASEA est chargé, dans le cadre du dispositif de l'annexe 4, d'assurer la comptabilité des marchés publics attribués (gestion des avances et des paiements) par la région aux organismes de formation. L'annexe 9 prévoit que le CNASEA prend en charge le paiement des subventions aux centres de formation qui « *assureront, dans le cadre du dispositif CJE, des formations spécifiques, qualifiantes ou diplômantes* ».

Les subventions versées correspondent « *aux frais de conception, de réalisation et de reproduction des supports pédagogiques et d'autre part, aux frais liés à l'organisation de l'accompagnement* » exposés par le Centre National d'Enseignement à Distance (CNED) mentionné comme l'un des bénéficiaires.

L'ensemble des missions décrites ci-dessus excèdent manifestement le périmètre des aides financières aux stagiaires évoquées par les dispositions du code rural et du code du travail. Le caractère accessoire de ces missions, par rapport à la mission principale de rémunération des stagiaires, explique, sans le légitimer, le choix de les confier au CNASEA sans mise en concurrence. La région aurait dû, au regard des montants des frais de gestion (entre 120 à 150 K€ sur la durée de la convention), procéder à des mises en concurrence conformément aux exigences du code des marchés publics.

La conclusion, par la région, d'un avenant, aux fins de retirer du champ de la convention toutes les missions n'entrant pas dans le cadre défini par l'article L. 313-3 du code rural et L. 961-2 du code du travail, permettrait d'assurer la régularité de la convention du 4 mars 2004.

1.2.4.3. *Le groupement d'intérêt public régional d'information pour la formation et l'orientation (GIP)*

Association loi 1901 jusqu'en juin 2006, l'ARIFOR¹⁷ s'est transformée en GIP. Ses missions ont été confirmées par les nouveaux statuts. Il s'agit d'une part d'être un « centre de ressources de l'information sur la formation » et d'autre part, de contribuer à la professionnalisation des acteurs de la formation, de l'orientation et de l'insertion. Dans le cadre du nouveau contrat de projet 2007-2013, le GIP se voit confier de nouvelles missions telle que la coordination des espaces métiers¹⁸.

Les membres du GIP sont répartis en six collèges¹⁹ et la présidence du GIP est exercée alternativement par le conseil régional et l'Etat qui assurent, avec la contribution du FSE, le financement des activités de la structure.

La transformation en GIP correspond à une évolution nationale des statuts des CARIF (Centre d'Animation et de Ressources de l'Information sur la Formation). L'Etat a souhaité, par ce changement de personnalité morale, conforter la dimension de service public des missions confiées à l'ARIFOR.

Pour réaliser ses missions, l'ARIFOR construit et développe des outils de communication (site Internet, banque de données, publications...) et anime divers réseaux (missions locales, ateliers pédagogiques...).

En termes de moyens financiers, la région a alloué, entre 2001 et 2005, près de 2,8 M€ à l'ARIFOR soit 40 % du financement global de la structure. L'Etat est le premier contributeur avec près de la moitié du financement (3,4 M€). Le FSE représente environ 10 % des recettes du GIP.

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2001-2005
ETAT	547 402,00	606 166,00	853 629,00	698 127,00	715 679,00	3 421 003,00
<i>CPER</i>	375 720,00	411 500,00	564 697,00	573 802,00	556 668,00	2 482 387,00
<i>Hors CPER</i>	171 682,00	194 666,00	288 932,00	124 325,00	159 011,00	938 616,00
REGION	505 065,00	509 890,00	596 113,00	579 063,00	606 950,00	2 797 081,00
<i>CPER</i>	505 065,00	509 890,00	596 113,00	568 841,00	585 224,00	2 765 133,00
<i>Hors CPER</i>				10 222,00	21 726,00	31 948,00
FSE	127 801,00	151 370,00	116 111,00	193 435,00	111 977,00	700 694,00
AUTRES					11 459,00	11 459,00
TOTAL	1 180 268,00	1 267 426,00	1 565 853,00	1 470 625,00	1 446 065,00	6 930 237,00

Source GIP ARIFOR

¹⁷ Association régionale d'information pour la formation et l'orientation.

¹⁸ Il s'agit d'une initiative de la région visant à pallier le manque de connaissance sur l'évolution des métiers au sein du territoire régional. La région, à partir de 2005, met en place une structure, sur plusieurs sites en Champagne-Ardenne, permettant de rassembler, en un même lieu, l'ensemble des partenaires de l'orientation et de l'information sur les métiers, la formation et l'emploi

¹⁹ Etat, conseil régional, Syndicats, Employeurs, chambres consulaires et CESR, divers organismes

Au titre du CPER 2007-2013, elle a prévu d'assurer le financement du GIP à hauteur de 4,4 M€ tandis que l'Etat et le FSE contribueront à hauteur de 4,1 M€. Cette augmentation des financements de la région, de l'Etat et du FSE, dans le cadre du CPER, est la contrepartie de l'extension quasi continue du périmètre d'intervention du GIP (coordination des espaces métiers, cellule régionale interservices pour le développement de la validation des acquis et de l'expérience).

L'effort constant de la région et de l'Etat pour développer l'information et la formation des formateurs est justifié par l'existence d'importants besoins. Le GIP, en s'appuyant sur son organisation et son expérience, peut contribuer à améliorer substantiellement la connaissance des métiers et le professionnalisme des formateurs. Son intégration au réseau national des CARIF lui permet de bénéficier d'un échange d'expériences et de bonnes pratiques utiles dans l'accomplissement de ces missions.

L'efficacité du GIP pourrait malgré tout être contrariée par l'accroissement permanent des missions confiées. Le risque de dispersion de son action ne peut, si cette tendance devait se confirmer, totalement être exclu. La chambre recommande à la région de poursuivre sa réflexion sur le champ d'intervention du GIP.

1.3. Les organes de concertation

1.3.1. Les instances « officielles »

1.3.1.1. La commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE)²⁰

Dans la définition et la réflexion de la politique régionale de formation, la COPIRE ne jouait aucun rôle jusqu'à l'élaboration du SRFTLV. La région n'a que très rarement été invitée à participer à ses travaux. Ces liens distendus dans le temps l'étaient également sur le fond. Les rencontres n'avaient pour seul objet que de permettre à la région d'informer les membres de la COPIRE des dispositifs nouveaux mis en place ou prévus.

Cette situation de relative ignorance entre la région et la COPIRE n'est pas propre à la Champagne-Ardenne. Originellement conçues comme des lieux de dialogue social paritaires, les COPIRE peinent aujourd'hui à trouver leur légitimité. En 1999, le député Gérard Lindeperg concluait, dans son rapport consacré aux acteurs de la formation professionnelle que « *La COPIRE, qui devrait être l'instance de dialogue permettant aux partenaires sociaux de se concerter pour formuler des propositions construites à leurs deux partenaires, l'Etat et la région, ne fonctionne pas (ou très peu) dans cette logique.* »

En associant la COPIRE à l'élaboration du SRFTLV le conseil régional a cependant tenté de resserrer les liens avec cette instance qui a apporté sa contribution écrite intitulée « *construire un environnement régional attractif* » le 23 février 2006. La lecture de cette contribution laisse apparaître une large convergence de vue avec la région sur les priorités en matière de formation professionnelle.

Cet esprit de coopération nouveau revêt, comme le souligne elle-même la COPIRE, un caractère plus circonstanciel que structurel. La chambre constate que la région n'a pas envisagé d'associer la COPIRE à la mise en oeuvre ou l'évaluation du SRFTLV.

²⁰ Créées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, les COPIRE ont vocation à être des lieux d'étude et d'information sur l'évolution de l'emploi dans les branches et dans les régions. Leurs compétences ont été élargies aux questions de formation professionnelle continue. Elles sont composées des organisations syndicales représentatives et des organisations patronales.

1.3.1.2. Le comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP)²¹

Jusqu'en 2005, le CCREFP n'a pas réellement fonctionné et la région considérait qu'il faisait double emploi avec le CESR largement investi sur les questions de formation professionnelle.

A compter de 2005, on note une montée en régime de l'activité du CCREFP en raison notamment d'un partenariat plus étroit entre l'Etat (DRTEFP) et la région. La participation active et croissante de cette dernière au service public de l'emploi régional explique également la nécessité de dynamiser les instances de travail et de dialogue entre les différents partenaires.

L'organisation des travaux, sous forme de séances plénières et de groupes de travail thématiques, semble donner satisfaction à l'ensemble des participants. Le CCREFP est consulté sur les principaux projets dans le domaine de la formation. Il a ainsi formulé un avis sur le SRFTLV et participera à l'évaluation de sa mise en oeuvre.

Son renforcement et sa structuration sont souhaités par tous les participants. Dans cette perspective, il a été décidé de le doter d'un « secrétariat permanent » dont le financement, au moins partiel, est prévu dans le contrat de projets Etat-région 2007-2013 (65 K€ sur la période).

A la différence de la COPIRE, le CCREFP paraît mieux adapté aux exigences d'un partenariat dont les logiques ont été bouleversées par les différents mouvements de décentralisation. La composition du CCREFP est plus représentative des acteurs de la formation professionnelle que celle de la COPIRE. En réalité, la dimension faiblement complémentaire de ces deux instances n'a d'égal que leur caractère largement redondant.

1.3.2. Les modes de concertation plus informels

La région a développé des modes de concertation plus informels qui lui permettent d'une part d'élargir le périmètre de ses interlocuteurs et d'autre part, de bénéficier d'une plus grande réactivité et souplesse dans la conduite des partenariats.

Les branches professionnelles sont ainsi régulièrement consultées afin de déterminer les besoins immédiats et à venir en termes de qualifications. Avec les services de l'Etat (DRAF, DRJS, DRASS, ...) pas ou mal représentés dans les instances « officielles », les relations de travail existent néanmoins. L'absence de formalisme induit un type de relation plus pragmatique où, sans être ignorés, les positionnements institutionnels sont relativisés.

Pour autant, les avantages indéniables que présentent les partenariats informels ne sauraient faire oublier les limites, au moins potentielles, qu'ils peuvent rencontrer. Pertinents en phase exploratoire ou de négociation, ces partenariats doivent, dans un souci de transparence et d'efficacité, renouer avec un formalisme minimum en phase d'actions ou d'initiatives communes. De ce point de vue, le mode contractuel peut constituer un prolongement pertinent et adapté des partenariats informels.

C'est du reste ce mode qui a été retenu par la région lorsqu'il s'est agi d'approfondir les relations avec les différentes branches professionnelles. Des contrats d'objectifs sont négociés avec les branches qui visent à améliorer, dans la durée, l'adéquation emploi / formation. Un premier contrat a été signé au début de l'année 2007 avec la branche « travaux publics » d'autres sont en préparation avec les branches « bâtiment », « transports » et « logistique ».

²¹ Les CCREFP sont les instances qui remplacent les COREF (Comités régionaux de l'Emploi et de la Formation) depuis 2003 : ils ont pour fonction de favoriser au niveau régional la mise en cohérence de l'emploi et la formation. Ils sont composés de représentants de l'administration de l'Education Nationale, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, de la région et de représentants des organisations professionnelles et syndicales.

II. LA STRATEGIE DEVELOPPEE PAR LA REGION EN MATIERE DE FPA

2.1. L'approche de la région avant 2005

La loi 93-1313 du 20 décembre 1993 relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle attribue aux régions l'organisation de la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans.

Les dispositions de l'article 83 de cette loi chargent les régions de l'élaboration d'un **plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF)**. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L 214-13 du code de l'éducation comme suit :

« La région adopte le plan régional des formations professionnelles et s'assure de sa mise en oeuvre. Ce plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes (modifié par l'article 11 de la loi du 13 août 2004 LRL) et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. »

L'élaboration d'un tel plan constitue donc une obligation pour les régions. Cependant, aucune sanction n'est prévue dans l'hypothèse où une région ne satisfait pas à cette obligation. Le conseil régional Champagne-Ardenne n'a pas, au cours de la période sous revue, élaboré de PRDF.

En revanche, il a adopté, le 26 juin 2000, un **schéma prévisionnel des formations initiales** qui concerne les jeunes sous statut scolaire et l'apprentissage. Ce schéma couvrait la période 2000-2006. Il s'articulait autour de trois priorités :

- poursuivre la diminution des sorties sans qualification ;
- favoriser l'élévation générale du niveau de qualification ;
- renforcer les pôles de compétences des établissements.

Au regard de son objet limité (statut scolaire et apprentissage) et de son contenu, ce schéma ne peut, même partiellement, être assimilé à un PRDF. En effet, le document ne présente pas de programmation, à moyen terme, des actions de formation et n'aborde pas la question de la formation continue. Par ailleurs, le schéma ne fixe aucun objectif chiffré ou quantifié.

Il s'apparente à un document d'orientation voire d'intention plutôt qu'à un outil programmatique et opérationnel. Enfin, il faut noter que le schéma ne dégage pas une vision nouvelle des formations initiales. Il privilégie un scénario au « fil de l'eau » qui prolonge et ajuste les dispositifs en place en tenant compte des évolutions démographiques (relatif déclin) et socioprofessionnelles (besoins du marché du travail). L'orientation retenue par le schéma dans le domaine des « actions éducatives » traduit le choix opéré par la région. Aucune action nouvelle n'est proposée et le conseil régional s'engage à « *poursuivre ses efforts* » en précisant que « *de nombreux projets seront ainsi reconduits.* » (p.53)

La région a également adopté chaque année à compter de 2000 un **programme régional de formation professionnelle (PRFP)**. Malgré la proximité terminologique avec le PRDF prévu par l'article L 214-13 du code de l'éducation, ces deux documents ne peuvent être confondus. Le PRFP se limite à la programmation annuelle d'actions de formation destinées aux demandeurs d'emploi.

Selon la région, il n'existait aucune coordination entre le schéma des formations initiales et le PRFP. De ce constat, la chambre conclut que, de 2000 à 2005, la région ne disposait, en définitive, d'aucun document permettant de définir à moyen terme une stratégie globale et une politique régionale en matière de développement de la formation professionnelle.

En ne répondant pas aux exigences posées par les dispositions de l'article L 214-13 du code de l'éducation, la région s'est privée, jusqu'en 2005, d'un outil de réflexion utile sur ses objectifs et son action en matière de FPA. Elle a privilégié une approche segmentée de ce domaine, choisissant, implicitement mais nécessairement, de se situer à contre-courant de la tendance nationale et européenne privilégiant une coordination et une articulation étroites entre tous les modes de formation (initiale, continue, apprentissage, enseignement supérieur...).

2.2. L'adoption d'un schéma régional de la formation tout au long de la vie.

A partir de 2005, la région de Champagne-Ardenne modifie substantiellement sa politique de FPA en s'engageant dans une démarche ambitieuse et lourde d'élaboration d'un « schéma régional de la formation tout au long de la vie ». Ce schéma, selon la région, vaut PRDF et vient ainsi répondre aux exigences du code de l'éducation ignorées jusque là.

L'initiative de la région intervient au moment où ses compétences, en matière de formation, se trouvent renforcées par un nouveau mouvement de décentralisation. Ce schéma s'inscrit également dans le cadre de la loi du 4 mai 2004, relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui vient renouveler sensiblement les logiques à l'œuvre dans ce domaine.

Pour faire face à ses nouvelles responsabilités et dans un contexte de profonde mutation, la région ne disposait d'aucun outil stratégique ou politique adapté. Son action en matière de formation reposait, pour une large part, sur des dispositifs anciens largement tournés vers le versement de subventions sans contreparties clairement identifiées ou effectivement contrôlées. Par ailleurs, ces dispositifs ne paraissaient pas s'intégrer spontanément à une logique générale.

La région Champagne-Ardenne a retenu, à partir de 2005, une approche globale de la question de la formation et une vision à moyen terme de son action dans ce domaine (2006-2012). Sa stratégie s'incarne dans un schéma régional de la formation tout au long de la vie.

Le schéma, adopté par l'assemblée délibérante le 19 juin 2006, définit les orientations politiques et stratégiques de la région en termes de formation. Celles-ci sont élaborées à partir d'un diagnostic et d'un état des lieux particulièrement fins. Cette phase de diagnostic, réalisée avec le concours actif de l'OPEQ, a été particulièrement longue et a associé l'ensemble des acteurs de la formation et de l'apprentissage sur tout le territoire de la région. Elle a mis en évidence à la fois les réussites des dispositifs en vigueur :

- bonne couverture territoriale des organismes de formation ;
- efficacité reconnue du PRFP ;
- progression des structures d'enseignement supérieur ;

mais aussi les besoins non satisfaits :

- tassement des entrées en apprentissage ;
- propension aux études supérieures courtes ;
- éparpillement et segmentation des structures d'accueil, d'information et d'orientation ;
- partenariats déficients entre les acteurs régionaux de la formation et de l'apprentissage.

En s'appuyant sur ce diagnostic largement partagé, le schéma propose donc la mise en œuvre d'une politique régionale profondément redéfinie dans ses objectifs, ses méthodes et ses principes d'action.

2.2.1. Les objectifs définis par la région en matière de formation et d'apprentissage²²

2.2.1.1. *Envisager la formation comme un processus permanent*

La formation est, pour la région, un des éléments centraux de la « *sécurisation des parcours professionnels* ». Elle envisage la formation comme un processus à la fois plus continu et plus fluide. Il s'agit donc de multiplier les liens entre formation initiale et continue mais aussi, entre formation à vocation professionnelle et à vocation personnelle.

2.2.1.2. *Promouvoir l'égalité des chances*

L'accès de tous les champardennais à la formation est également une préoccupation majeure des élus de la région. Le nombre relativement élevé de personnes sans qualification ou très faiblement qualifiées témoigne de la nécessité d'agir afin de permettre à ces catégories défavorisées d'intégrer, à tout moment de leur vie active, un parcours de formation adapté.

2.2.1.3. *Assurer la cohésion territoriale*

Le droit à une formation doit pouvoir être effectivement exercé en tout point du territoire régional. Cela suppose, dans une région comme la Champagne-Ardenne largement caractérisée par ses contrastes et son relatif déclin démographique, de maintenir et d'adapter, en tant que de besoin, des structures de formation de proximité. L'accès à la formation dans les zones de faible densité de population représente un enjeu d'aménagement du territoire important. Il fait partie intégrante de toute stratégie de développement économique.

La région se heurte à des obstacles non négligeables dans la mise en oeuvre de cet objectif. Elle peine parfois à convaincre ces partenaires (le rectorat notamment) de la nécessité de maintenir des filières de formation malgré la faiblesse des effectifs. Par ailleurs, l'offre de formation est souvent insuffisante où difficile à fixer dans des zones peu denses. Les services sont ainsi régulièrement confrontés à une absence d'offre de formation dans certaines parties de la Haute-Marne. La généralisation du recours à la procédure de marché public n'a pas contribué à résoudre cette difficulté.

2.2.1.4. *Anticiper les besoins en termes d'emplois*

Le lien emploi/formation est un objectif ancien assigné à la politique de formation régionale. Afin de le développer, la région entend multiplier les incitations à un niveau de qualification initiale élevé et encourager la formation tout au long de la vie qui constitue la meilleure réponse aux nécessaires adaptations des connaissances à l'évolution des emplois.

Pour élever le niveau de qualification initiale, la région agit sur deux leviers :

- l'amélioration des conditions de vie des lycéens, apprentis et étudiants à travers divers dispositifs²³ ;
- l'augmentation progressive des effectifs dans les niveaux IV et III des filières d'apprentissage²⁴.

²² Pages 6 et 7 du SRFTLV

²³ Le COM apprentissage prévoit des mesures visant à l'amélioration des conditions de vie des apprentis ; la région aide les lycéens à financer les manuels scolaires (carte LycéO), à acheter des outils (lycées professionnels) ; les étudiants se voient proposer des aides financières, en matière d'équipement, de logement, de mobilité à travers un programme dédié (studéO)

²⁴ Selon l'INSEE Champagne-Ardenne, en 2004, les apprentis préparant un diplôme de niveau V (BEP) étaient 5372 alors que le nombre de ceux préparant un diplôme de niveau IV (Bac pro) s'élevait à 1540. Ils n'étaient que 462 à préparer un diplôme de niveau III (BTS).

2.2.2. Le renouvellement de la méthode

La méthode qu'entend privilégier la région dans la mise en oeuvre du schéma s'inscrit dans le prolongement de celle retenue dans le cadre de sa préparation. Elle entend fonder son action sur les « *préoccupations et [les] propositions de l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le champ de la formation.* »

Agissant dans un domaine où la compétence est partagée entre de nombreux acteurs, la région, tout en affirmant son rôle de chef de file, s'engage dans la voie de la « coproduction » de cette politique publique.

Cette « coproduction » s'articule autour de trois principes d'action que sont l'innovation, le découplage et la fédération des acteurs.

Cette approche tranche assez largement avec celle en vigueur antérieurement qui, sans exclure les coopérations, restait largement marquée par une vision stricte des compétences régionales et la réalisation d'actions faiblement concertées entre les principaux acteurs de la formation.

C'est donc bien à un changement radical de paradigme qu'a souhaité procéder le conseil régional dans le domaine de la formation. Il a voulu substituer une vision plus volontariste de la formation à celle, plus gestionnaire, qui prévalait jusque là. De même, la région entend s'imposer comme le principal acteur de la formation tout en fédérant ses partenaires autour de l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques convergentes.

Il est naturellement trop tôt pour disposer d'une première évaluation de la mise en oeuvre du SRFTLV. Lors du prochain examen de la gestion, il conviendra de dresser le bilan de cette nouvelle approche et de vérifier si elle a permis à la région d'atteindre en tout ou en partie ses ambitieux objectifs.

Il doit tout de même être rappelé qu'à ce stade de sa mise en oeuvre le SRFTLV, malgré les affirmations de la région, ne semble pouvoir tenir lieu de PRDF que de manière partielle. Si les objectifs généraux fixés par le schéma répondent à l'exigence de mise en cohérence de l'ensemble des filières de formation, ils ne satisfont pas, en revanche, à l'obligation de programmation à moyen terme. La logique d'élaboration du schéma conduit à ne fixer que des objectifs globaux et à renvoyer vers d'autres documents, les objectifs précis et chiffrés de moyen terme.

III. LE FINANCEMENT DE LA FPA

3.1. Les crédits consacrés à la formation professionnelle et à l'apprentissage

Au cours de la période sous revue, la région a consacré 312,7 M€ à la formation professionnelle. L'essentiel de l'effort a porté sur les dépenses de fonctionnement (288 M€). De 2001 à 2005, la région a, en moyenne, consacré 17 % de ses dépenses au secteur de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Ce pourcentage est comparable avec celui de l'ensemble des régions de métropole qui s'établit autour de 18 % sur la même période.

La FPA est le troisième poste de dépenses des régions après l'enseignement et les transports. La Champagne-Ardenne ne fait pas exception à cette réalité.

Si on distingue entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement, on remarque que la FPA représente en moyenne un tiers des dépenses de fonctionnement (avec un plus haut de 43 % en 2001 et un plus bas de 29 % en 2003).

L'investissement dans le domaine de la FPA ne représente que 2 % des dépenses totales d'investissement sur la période (avec un plus haut en 2001 de 5 % et un plus bas en 2004 et 2005 de 1 %).

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2001-2005
Dépenses totales fonctionnement et investissement	282 226 000	360 413 000	376 514 000	419 125 000	449 984 000	1 888 262 000
Fonctionnement FPA	47 810 844	48 223 110	50 442 050	68 215 673	73 390 497	288 082 174
<i>Dont formation professionnelle</i>	31 346 680	30 495 998	30 781 648	37 693 992	38 024 973	
<i>Dont apprentissage</i>	16 297 935	17 349 123	18 611 442	29 751 349	34 556 557	
<i>Dont information orientation</i>	165 064	364 276	876 060	687 194	808 967	
Investissement FPA	9 239 892	5 653 538	3 980 131	2 969 141	2 815 971	24 658 673
TOTAL FPA	57 050 736	53 876 648	54 422 181	71 184 814	76 206 468	312 740 847

Source Comptes administratifs

On observe une faible variation des montants entre 2001 et 2003 (de 53,8 à 57 M€). A partir de 2004, les crédits dédiés à la formation professionnelle et à l'apprentissage augmentent de façon significative. Ils passent à plus de 71 M€ en 2004, à 76,2 M€ en 2005. Cette tendance se confirme sur les exercices 2006 et 2007. En 2006, la région a dépensé dans ce secteur 83,9 M€. Elle prévoit de dépenser 104 M€ en 2007.

Cette nouvelle et importante augmentation s'explique, dans une large mesure, par la montée en puissance de dépenses nouvelles liées à la décentralisation et à la prise en charge progressive des formations sanitaires et sociales pour un montant estimé à 16,7 M€ en 2005.

L'augmentation a exclusivement porté sur la section de fonctionnement. En revanche, les crédits d'investissement ont connu, de 2001 à 2005, une nette tendance à la réduction.

La comparaison avec les données nationales disponibles permet de constater que l'ensemble des régions a augmenté de façon significative les crédits de la FPA. Entre 2001 et 2004 ces crédits ont connu, une croissance de 37 % en France²⁵ (contre 24,7 % en Champagne-Ardenne).

Le tableau ci-dessous indique que la part des crédits consacrés à la formation professionnelle par rapport à celle dévolue à l'apprentissage tend à s'équilibrer au plan national comme en Champagne-Ardenne.

% dans les dépenses totales de formation et d'apprentissage	2001	2002	2003	2004	2005
Part de la formation continue France entière	57 %	54,9 %	51,3 %	46,5 %	51,3 %
<i>En Champagne Ardenne</i>	58,5 %	60 %	60,5 %	55 %	52 %
Part de l'apprentissage France entière	38 %	39,6 %	42,6 %	47,8 %	45,1 %
<i>En Champagne Ardenne</i>	41 %	39 %	38 %	44 %	47 %
Part de l'accueil information orientation France entière	5 %	5,5 %	6,1 %	5,7 %	3,6 %
<i>En Champagne Ardenne</i>	0,5 %	1 %	1,5 %	1 %	1 %

Source annexe « formation professionnelle » PLF 2007 et comptes administratifs

²⁵ Etude DARES janvier 2007 n°02.1

3.1.1.L'évolution des crédits d'investissement

Pour l'essentiel, la baisse de l'effort d'investissement s'explique par les transferts de compétence de l'Etat vers la région en matière de formation évoqués *supra* et qui concernent quasi exclusivement des dépenses imputées à la section de fonctionnement. Par ailleurs, le président indique que les besoins d'investissement « lourds » dans ce secteur sont *a priori* satisfaits et ne nécessitent donc pas l'inscription de crédits importants.

Une explication complémentaire mérite d'être avancée. La baisse des dépenses d'investissement est également liée à la fin de dispositifs d'aide à l'emploi dans le secteur public et le secteur marchand dont le coût était imputé en section d'investissement.

A partir de novembre 1997, la région a souhaité à la fois accompagner le dispositif national « nouveaux services- emplois jeunes »²⁶ mais aussi le compléter en créant un dispositif, exclusivement régional, qui permet à certaines entreprises du secteur marchand, non susceptibles de bénéficier du programme « nouveaux services- emplois jeunes » de percevoir une aide à l'emploi²⁷.

En termes de volume financier, ces deux programmes ont mobilisé, comme le montre le tableau ci-dessous, des montants importants, notamment entre 2001 et 2003, les années 2004 et suivantes marquant l'extinction progressive de ces programmes.

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Emplois jeunes	2 484 918	2 678 700	2 404 000	300 000	130 000	7 997 618
Emplois secteur marchand	2 952 602	2 012 078	619 438	121 612	21 052	5 726 782
TOTAL	5 437 520	4 690 778	3 023 438	421 612	151 052	13 724 400

Source comptes administratifs

3.1.1.1. Les aides à l'emploi dans le secteur marchand

Au regard des règles d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement de cette aide régionale aux emplois du secteur marchand, le conseil régional a manifestement entendu soumettre ces aides au régime des primes régionales à l'emploi (PRE) défini par les articles L 1511-1 et suivants et R 1511-1 et suivants du CGCT.

Si on admet que le dispositif arrêté par la région était assimilable à une PRE, alors les subventions versées aux entreprises avaient, en application des dispositions de l'article R 1511-1 CGCT (dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 19 septembre 2004), « *le caractère de subventions d'équipement* ». En tant que telles ces dépenses ont pu, à bon droit, être imputées en section d'investissement (chapitre 901 – 5 compte 1306) jusqu'à l'entrée en vigueur du décret 2004-982 du 13 septembre 2004 qui a abrogé les dispositions réglementaires relatives à la PRE.

Par contre, l'imputation en section d'investissement des subventions versées en 2005 (21 000 €), au titre de ce dispositif, ne pouvait plus être opéré sur le fondement d'un texte abrogé. En l'absence d'un texte spécifique reconnaissant le caractère de subvention d'équipement à la PRE, il convenait donc de s'interroger sur la nature de ces subventions. La région a fait le choix de maintenir la qualification de subvention d'équipement. La disparition du fondement juridique combinée à la mise en oeuvre d'une nouvelle nomenclature comptable en 2005 (M 71) aurait pu conduire la région à s'interroger sur la pertinence d'une imputation en section d'investissement d'une aide qui présente, en réalité, toutes les caractéristiques d'une subvention de fonctionnement.

²⁶ Loi n°97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes

²⁷ Dispositif créé par une délibération de l'assemblée régionale le 24 novembre 1997 et intitulé « aide régionale aux emplois du secteur marchand »

3.1.1.2. Les subventions liées au recrutement des emplois jeunes

Le raisonnement ne peut pas être tout à fait identique concernant les subventions versées, via le CNASEA, aux employeurs bénéficiaires du programme « nouveaux services - emplois jeunes ». En effet, il n'est pas possible d'assimiler les subventions en cause à des PRE auxquelles seules certaines entreprises du secteur marchand pouvaient prétendre²⁸. De façon constante, le juge administratif rappelle que les aides financières à finalité économique (telle que la PRE) entre collectivités publiques sont illégales (voir en ce sens CE 16 juin 1997, Département de l'Oise ; TA Lyon 27 juin 2001, aéroport de Lyon).

Or seules les collectivités publiques et les associations à but non lucratif sont autorisées, par la loi du 16 octobre 1997 susvisée, à procéder au recrutement d'emplois jeunes. Les aides de la région perçues, à cette occasion, par ces employeurs ne sont donc pas assimilables à des PRE. Elles ne peuvent ainsi pas être qualifiées de subvention d'équipement sur le fondement de l'article R1511-1 CGCT. Ces aides ont, par ailleurs, le caractère de subventions de fonctionnement au regard de leur destination. Les charges de personnel constituant, par nature, des dépenses de fonctionnement.

En l'absence d'un texte réglementaire accordant expressément le caractère de subvention d'équipement aux aides de la région accordées dans le cadre du programme « nouveaux services – emplois jeunes », celles-ci auraient du être imputées à la section de fonctionnement.

Ce raisonnement n'est pas celui suivi par la région qui a cru pouvoir assimiler ces subventions à celles versées dans le cadre de l'aide régionale à l'emploi dans le secteur marchand. Considérant que ces deux dispositifs devaient relever d'un traitement comptable identique ou unique, la région a donc également imputé les aides « emplois jeunes » en section d'investissement (compte 1308 en M 51 et 2042 en M 71).

Cette assimilation d'une catégorie d'aide à une autre est privée de toute base légale et a, entre autre, pour conséquence une mauvaise imputation de dépenses. Entre 2001 et 2005 c'est un montant cumulé de près de 8 millions d'euros de dépenses qui a fait l'objet d'une imputation erronée. Ces subventions de fonctionnement auraient dû figurer au compte 657. Cette mauvaise imputation porte aussi atteinte au principe de sincérité des comptes.

Enfin et plus subsidiairement, on peut s'interroger sur le point de savoir si des subventions, destinées à aider principalement à la rémunération et non à la formation d'emplois jeunes, ont vocation à être affectées au secteur de la formation professionnelle.

L'analyse des dépenses d'investissement conduit à remarquer que les taux d'exécution des dépenses d'investissement en matière de formation professionnelle et d'apprentissage se situent, de 2001 à 2005, à un niveau moyen de 60 % qui est assez satisfaisant par comparaison à l'ensemble des régions françaises. La baisse des taux d'exécution constatée en 2004 et 2005, semble être passagère car, en 2006, le taux de réalisation connaît une très nette amélioration en se situant à près de 83 %.

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005
CP votés	13 720 411	8 493 200	6 799 611	6 362 431	5 885 000
Mandatés	9 239 892	5 653 538	3 980 131	2 969 141	2 815 971
Taux d'exécution	67 %	67 %	59 %	47 %	48 %

Source comptes administratifs 2001-2005

²⁸ Entreprises de moins de 250 salariés ayant un chiffre d'affaires inférieur à 40 millions d'euros ou un bilan annuel inférieur à 27 millions d'euros et n'étant pas détenues à plus de 25 % par des entreprises ne répondant pas à ces conditions.

3.1.2. Les crédits de fonctionnement

3.1.2.1. Généralités

En fonctionnement, les dépenses se répartissent, pour l'essentiel, entre les actions de formation professionnelle continue et celles relatives à l'apprentissage. Les services généraux imputent leurs dépenses en matière de formation au chapitre 930 (en M71). Entre 2001 et 2005, ces dépenses ont évoluées comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

En k euros

Dépenses de fonctionnement Formation et Apprentissage					
	2001	2002	2003	2004	2005
BP + DM	53 920	51 915	51 613	68 855	79 720
CA	47 809	48 209	50 269	68 132	73 390
% de réalisation	89 %	93 %	97 %	99 %	92 %

Source comptes administratifs

Le taux d'exécution de ces dépenses, se situant entre 89 et 99 %, n'appelle pas de remarques particulières au regard de son caractère satisfaisant. Ce résultat doit être d'autant plus souligné qu'il n'est pas réalisé à périmètre constant. Les compétences et les masses financières consacrées, par la région, à la formation et à l'apprentissage évoluent de façon importante au cours de la période. Cela traduit une attention soutenue accordée à une bonne évaluation des dépenses mais aussi une pratique habile des ajustements par le biais des décisions budgétaires modificatives.

Sur le plan de la transparence des comptes, on constate que la distinction entre FPC et apprentissage est relativement aisée à opérer à partir du compte administratif 2005, il n'en va pas du tout de même pour les exercices précédents. Les comptes administratifs établis en M51 ne permettent pas d'identifier les dépenses et les recettes relevant de la FPC et de l'apprentissage.

La lecture des rapports de présentation à l'assemblée régionale des budgets primitifs et des comptes administratifs n'apporte pas davantage de précisions. Les politiques publiques sont présentées de manière très succincte et les tableaux récapitulants les montants de l'intervention de la région dans chacune des politiques publiques ne distinguent pas entre formation professionnelle et apprentissage.

Un changement est amorcé à compter de l'exercice 2005. Les rapports de présentation (BP et CA) consacrent des développements plus conséquents aux secteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Cette évolution se confirme en 2006. L'élaboration d'un schéma régional des formations tout au long de la vie et l'éclatement de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage en deux directions peut expliquer, au moins en partie, cette amélioration dans la qualité de l'information.

Les progrès accomplis ne peuvent tout de même pas masquer la persistance d'insuffisances. Certaines dépenses sont présentées de façon excessivement agrégée alors même que l'instruction M 71 offre la possibilité d'une présentation fine. Une information comptable détaillée est rendue d'autant plus nécessaire que la décentralisation a confié aux régions de nouvelles responsabilités en matière de formation professionnelle. Ces collectivités ont alors largement diversifié le champ de leurs activités et leurs initiatives dans ce domaine²⁹. Cette diversification des missions impose une plus grande transparence des actions menées et des résultats obtenus.

Une information financière peu détaillée ne permet pas de rendre parfaitement compte des choix opérés et des priorités retenues par le conseil régional. Ce parti pris minimaliste, purement technique, apparaît d'autant plus regrettable que la région Champagne-Ardenne affiche un volontarisme indiscutable en ce domaine. Elle tirerait avantage à mettre plus en valeur, dans ses documents budgétaires, l'ensemble de ses initiatives.

²⁹ Actions de formation, apprentissage, aides aux entreprises, aides aux organismes de formation, aides aux stagiaires....

Il est vrai que les comptes rendus d'activité des services et des documents internes détaillant les dépenses de la région dans ces deux domaines existent. Ils permettent de distinguer l'effort de la collectivité en faveur de chaque secteur et à l'intérieur de chacun d'eux. La diffusion assez restreinte de ces documents et partant leur faible accessibilité par des tiers ne permet pas de combler les lacunes en termes de transparence des documents budgétaires.

Afin de mieux rendre compte de la nature des dépenses réalisées dans le domaine de la FPA, l'ordonnateur pourrait renseigner, de façon plus détaillé, ainsi que le permet la nomenclature M 71, ses budgets primitifs et comptes administratifs.

3.1.2.2. Les principaux postes de dépenses de fonctionnement

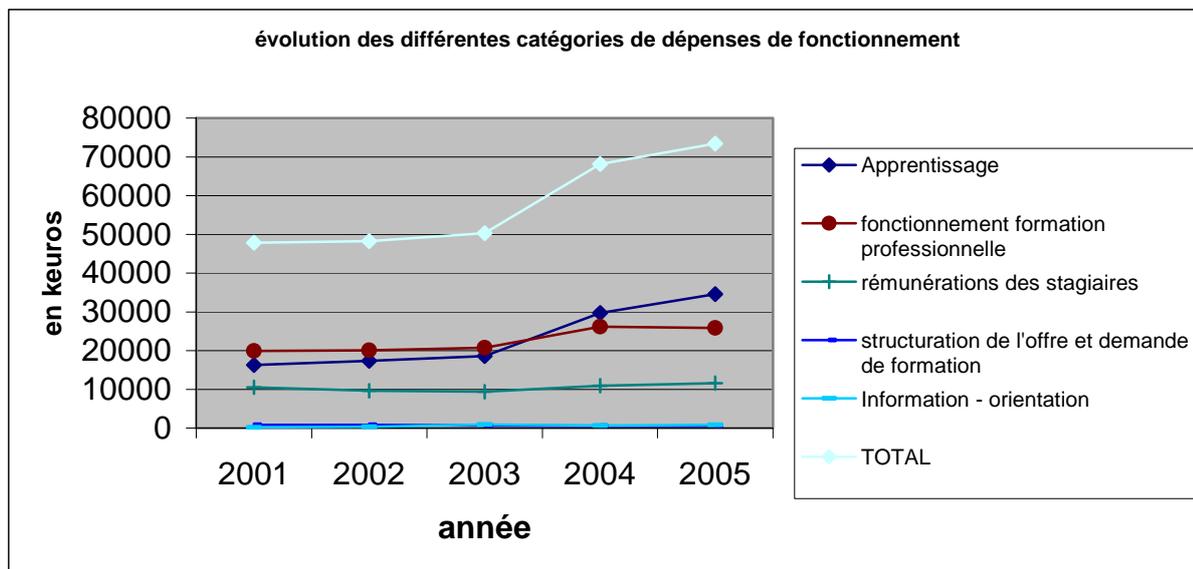
En K€

Nature des dépenses réalisées	2001	2002	2003	2004	2005
Apprentissage	16 298	17 349	18 612	29 751	34 556
<i>Dont fonctionnement de l'apprentissage</i>	<i>15 500</i>	<i>16 500</i>	<i>17 700</i>	<i>18 600</i>	<i>20 100</i>
<i>Dont dotation annuelle d'entretien</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	
<i>Dont classes préparatoires à l'apprentissage</i>	<i>230</i>	<i>210</i>	<i>250</i>	<i>200</i>	
<i>Dont primes aux employeurs</i>				<i>10200</i>	<i>14 300</i>
fonctionnement formation professionnelle	19 929	20 119	20 745	26 137	25866
<i>Dont actions qualifiantes</i>	<i>8 500</i>	<i>8 000</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
<i>Dont actions préparatoires</i>	<i>5 400</i>	<i>3 800</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
<i>Dont salariés</i>	<i>2 200</i>	<i>2 200</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
<i>Dont SAJE</i>	<i>600</i>	<i>600</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
<i>dont promotion sociale</i>	<i>1 400</i>	<i>1 350</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>
Rémunérations des stagiaires	10 555	9 590	9 402	10 970	11 586
structuration de l'offre et demande de formation	862	787	634	587	573
Information – orientation	165	364	876	687	809
TOTAL	47 809	48 209	50 269	68 132	73 390

Sources comptes administratifs et bilans des services 2001-2005

De 2001 à 2003, la progression des dépenses de fonctionnement dans les différents postes est assez homogène et globalement maîtrisée. A partir de 2004, la courbe des dépenses de fonctionnement va connaître une progression rapide qui est liée aux premiers effets du nouveau mouvement de décentralisation. Les dépenses de fonctionnement de l'apprentissage ont connu la progression la plus sensible sous l'effet du versement par la région, pour la première fois en 2004, des primes aux employeurs d'apprentis (10,2 M€).

La dépense nouvelle a été compensée par l'Etat dans d'excellentes conditions dans la mesure où, au titre de 2004, la région a perçu une somme de 10,6 M€



La formation professionnelle a elle aussi connu une augmentation significative des dépenses de fonctionnement à partir de 2004. L'analyse détaillée de celle-ci est difficile à mener car à partir de 2003, le rapport d'activité des services ne fait plus mention de la part respective de chaque dispositif dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la FPC.

Cette moindre transparence est d'autant plus regrettable qu'elle intervient au moment même où le volume et la typologie des dépenses connaissent de profonds bouleversements.

3.2. Les sources de financement de la politique de formation professionnelle de la région

3.2.1. La part des compensations financières de l'Etat liées à la décentralisation

Entre 2001 et 2005, les compensations financières accordées par l'Etat aux régions, au titre de la décentralisation, ont connu des évolutions dans leur périmètre et dans leur montant.

Les crédits transférés par l'Etat à partir du chapitre 43-06 correspondent aux étapes successives de la décentralisation³⁰. En 2005, on compte pas moins de huit fondements à ces compensations. Leur montant a varié sur la période considérée de la façon suivante :

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits transférés par l'Etat	29 563 216	30 775 895	43 064 770	43 064 770	46 375 276
Part dans le total des crédits FPA (fonctionnement + investissement)	52 %	57 %	79 %	60 %	61 %

Source Annexes PLF 2003-2007

La part assurée par les transferts de crédits de l'Etat dans le financement, par la région, de sa politique de formation professionnelle se situe constamment au-dessus de 50 % pour atteindre en 2003 (de manière exceptionnelle il est vrai) près de 80 %. En moyenne, ces crédits d'Etat représentent 62 % du financement de la FPA en Champagne-Ardenne.

Les compensations financières de l'Etat, même si elles représentent une part essentielle du financement de la FPA, n'assurent cependant pas une complète couverture des dépenses opérées par la région. Au titre du seul exercice 2006, le budget régional a pris en charge près de 2,3 M€ (sur 16,5 M€) de dépenses relevant des compétences transférées au titre de la formation professionnelle et des formations socio médicales³¹.

³⁰ 1983 ; 1987 ; 1993 ; 2002 ; 2004

³¹ La question des compensations des charges transférées sera présentée de manière globale dans le rapport relatif à l'examen général de la gestion du conseil régional.

3.2.2. Le financement de la FPA hors compensations

3.2.2.1. Les financements propres

L'effort net de la région en termes de financement de ses actions de formation professionnelle et d'apprentissage, connaît d'importantes variations en valeur absolue et relative. En 2001 cet effort représentait 48 % des dépenses totales de formation et d'apprentissage. En 2003, les financements propres atteignent leur plus bas niveau en ne représentant plus que 21 % de ces mêmes dépenses.

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits propres de la région	27 487 520	23 100 753	11 357 411	28 120 044	29 831 192
Part dans le total des crédits FPA (fonctionnement + investissement)	48 %	43 %	21 %	40 %	39 %

Source comptes administratifs 2001-2005

La fluctuation du niveau des crédits propres de la région, consacrée à la FPA, traduit leur fonction « d'ajustement » par rapport aux autres sources de financement et particulièrement aux compensations accordées par l'Etat. Cette capacité de régulation et d'ajustement face aux incertitudes pesant de façon récurrente sur les niveaux de compensation, est sans doute un atout important dans la mise en œuvre de la politique régionale de formation professionnelle. Elle permet un « lissage » du financement des dispositifs pluriannuels.

3.2.2.2. Les financements européens³²

Le fonds social européen (FSE) contribue au financement de la formation professionnelle dans la région Champagne-Ardenne. Cette contribution est modeste tant en valeur absolue (entre 0,5 et 3,5 M€) que relative (entre 1 et 5 % des crédits consacrés à la FPA). Cependant, les subventions accordées par le FSE revêtent une importance symbolique non négligeable. Celles-ci sont, en effet, accordées sur la base d'un plan d'action particulièrement exigeant et leur utilisation fait l'objet d'une évaluation normée rigoureuse. Cette réalité a conduit les collectivités bénéficiaires, au nombre desquelles figure la région, à accorder une plus grande attention à la phase préparatoire et à se familiariser avec la logique d'une évaluation systématique. Au-delà de l'enjeu financier, il apparaît que les subventions FSE ont aussi des effets significatifs et positifs sur le développement de l'ingénierie des projets et des dispositifs.

Il existe sans aucun doute une relation de cause à effet entre l'incitation à la modification des pratiques de gestion induite par l'octroi de subventions FSE et le fait que le secteur de la formation professionnelle soit, au sein de la région Champagne-Ardenne, l'un des plus avancé en matière d'évaluation des actions menées.

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits FSE	585 000	2 936 000	2 886 000	2 146 000	3 517 000
Part dans le total des crédits FPA (fonct + invest)	1 %	5 %	5 %	3 %	5 %

Source comptes administratifs 2001-2005

³² Les crédits européens sont englobés dans les transferts financiers opérés par l'Etat au profit de la région

IV. L'ORGANISATION DE L'OFFRE DE FORMATION CONTINUE

4.1. L'organisation de l'offre de formation continue

4.1.1. Les modalités de commande des prestations de formation

Dans le temps, deux logiques vont se succéder en matière d'organisation de l'offre de formation continue. L'appel à projets va, jusqu'en 2003, constituer l'instrument principal de la mise en place des formations par les régions. Dans ce modèle, la région n'a pas véritablement de rôle actif dans la définition de ses besoins. Elle les formalise *a minima* et laisse le soin aux organismes de formation de développer leur projet de façon relativement autonome. Les projets jugés les plus proches des objectifs de la région sont alors retenus et financés, sous forme de subventions, pour être mis en œuvre.

Au fur et à mesure du développement des compétences de la région dans le domaine de la formation professionnelle, la nécessité d'élaborer une vision plus stratégique et plus active s'impose. Dans le même temps, le droit de la commande publique élargit son champ d'application aux prestations de formation et rend de plus en plus risqué, au moins d'un point de vue juridique, le recours à la technique de la subvention.

La combinaison de ces deux facteurs favorisera, à partir de 2003, l'émergence d'une logique de la commande qui se caractérise par une définition plus précise, par la région, éventuellement en lien avec d'autres financeurs (agefiph, assedic, conseils généraux), de ses besoins à travers une programmation annuelle de l'offre de formation. Cette dernière se décline principalement par filières professionnelles, par types d'organismes de formation, par catégories d'actions et par bassins d'emplois. L'élaboration de la commande régionale est un processus à la fois long et complexe qui donne lieu à un travail de concertation important (réunions par bassins d'emplois, avec les partenaires institutionnels, avec les branches professionnelles...) ainsi qu'à l'analyse de tableaux de bord territoriaux.

A partir de l'expression de ces besoins, des procédures de marchés publics de services relatives aux actions collectives de formation professionnelle sont lancées. Les dispositions des codes des marchés publics (CMP) 2001 et 2004³³, applicables au cours de la période sous revue, réservent un régime particulier aux marchés de formation. Les procédures et les modalités de mise en concurrence sont allégées.

L'article 30 du CMP de 2001 dispose ainsi que *« les marchés publics qui ont pour objet ...des services de qualifications et insertion professionnelles...sont soumis, en ce qui concerne leur passation, aux seules obligations relatives à la définition des prestations par référence à des normes, lorsqu'elles existent, ainsi qu'à l'envoi d'un avis d'attribution. »*

Dans sa version de 2004, l'article 30 reste applicable aux marchés de formation dont la passation est exemptée de tout formalisme excessif. En 2005, la rédaction de ces dispositions va évoluer dans le sens d'une plus grande responsabilisation des attributaires. Il leur appartient, de déterminer, dans le cadre d'une procédure adaptée, *« les modalités de publicité et de mise en concurrence ... en tenant compte des caractéristiques du marché, notamment de son montant, de son objet, du degré de concurrence entre les prestataires de service concernés et des conditions dans lesquelles il est passé. »* En fonction du montant du marché l'attribution est effectuée, soit par la personne responsable du marché (marché inférieur à 230 000 €HT), soit par la commission d'appel d'offres (marché supérieur à 230 000 €HT).

Depuis 2003, le conseil régional s'est largement conformé aux exigences de la réglementation des marchés publics. Entre 350 et 380 actions de formation sont chaque année attribuées à l'issue d'une procédure de marché public. L'implication importante du service juridique semble avoir joué un rôle non négligeable dans la réorganisation, en définitive rapide, de l'attribution des actions de formation à des organismes extérieurs.

³³ Décret n°2001-210 du 7 mars 2001 modifié et décret n°2004-15 du 7 janvier 2004 modifié

Il faut cependant noter que face à la masse de marchés traités dans le cadre de la formation professionnelle, il a été nécessaire, en 2007, de créer une commission d'appel d'offres (CAO) *ad hoc*.

L'examen des règlements de consultation, des cahiers des clauses techniques et administratives particulières, des rapports de présentation des marchés et des comptes-rendus de CAO n'appelle pas d'observation particulière.

L'effort réalisé par la région, dans le domaine de la formation professionnelle, afin de se conformer au code des marchés publics laisse cependant une place, relativement significative, aux actions de formation soumises au régime de la subvention. Environ 80 actions relèvent de ce mode de financement. Sont essentiellement concernées les formations « universitaires » et les formations sur concours du secteur sanitaire et social.

La spécificité de ces formations, des établissements qui les dispensent et du statut des « formateurs », explique l'exception faite à l'application du CMP. La région doit néanmoins prendre la mesure du caractère relatif d'une telle dérogation. Le seul critère organique généralement invoqué pour justifier l'octroi de subventions peut, dans certaines circonstances, faire l'objet d'une contestation sérieuse. Cela est notamment le cas lorsque les formations dispensées par un établissement universitaire ne présentent pas de spécificités qui rendent impossible toute mise en concurrence. On peut citer l'exemple d'une formation à un logiciel informatique qui peut être indifféremment assurée par un établissement universitaire ou un organisme de formation privé. La procédure de marché public doit ici s'imposer.

4.1.2. Le contrôle des prestataires de la formation continue et de l'apprentissage

La région procède à un double contrôle des prestations de formation. Le premier niveau de contrôle est exercé par les quatre délégués territoriaux. Le second par le service contrôle de la direction de la formation professionnelle.

Les délégués territoriaux sont chargés de vérifier, à l'occasion des bilans intermédiaires et finaux systématiquement établis pour chaque action de formation, la qualité de la formation ainsi que sa conformité au cahier des charges. Les manquements ou les insuffisances identifiés sont signalés par courrier, signé du Directeur général des services, aux prestataires concernés. La lecture de ces courriers permet d'identifier clairement la difficulté et rappelle systématiquement les dispositions en cause des cahiers des clauses techniques et administratives particulières.

Lorsque des anomalies sont constatées au cours de l'action de formation, des mesures correctives sont demandées. Pour les formations sous marchés publics, des pénalités financières sont prévues en cas de mauvaise exécution des prestations convenues. Tous les courriers adressés aux titulaires de marchés de formation mentionnent la possibilité, pour la région, d'appliquer ces pénalités, cependant, la région n'a pas été en mesure d'indiquer si de telles pénalités avaient été effectivement appliquées au cours de la période sous contrôle.

Au sein de la DFP, le service contrôle concentre son action sur les conditions d'exécution des marchés publics (l'évaluation des prestations relevant des missions des délégués territoriaux) et celui de l'emploi des crédits FSE.

Il s'assure également du bon emploi des subventions versées aux Centres de Formation des Apprentis (CFA) tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs. Sur la base des résultats de ces contrôles, il peut être procédé à des ajustements dans le versement des subventions.

4.2. Le traitement des bénéficiaires de la formation

4.2.1. Les conditions de rémunération des stagiaires

	2001	2002	2003	2004	2005
Effectif indemnisé	7 000	6 666	7 340	6 165	8 812
<i>dont actions préparatoires</i>		4 103	4 384	4 238	5 847
<i>dont actions qualifiantes</i>		2 563	2 956	1 927	2 965
coût des indemnisations (en euros)	10 555 221	9 589 800	9 507 356	10 970 130	11 586 299
<i>dont actions qualifiantes</i>	4 939 349	4 301 000	3 867 900	4 130 000	3 800 000
<i>dont congés individuel de formation</i>	681 860	533 550	366 856	932 130	637 299
<i>dont actions préparatoires</i>	3 918 550	3 073 000	3 235 000	3 734 000	4 663 000
<i>dont stage de pratiques professionnelles</i>	705 076	655 500	656 000	766 000	550 000
<i>dont SAJE et rémunération SAJE*</i>		737 750	954 000	1 038 000	945 000
<i>dont rémunérations conventions individuelles</i>				362 700	621 000
<i>dont actions qualifiantes individuelles</i>	310 386	289 000	427 600	7 300	
<i>dont rémunération formation des demandeurs d'emplois longue durée**</i>					370 000

Source rapports d'activité du conseil régional

*Stage d'accès des jeunes à l'emploi

** Appliquée pour la première fois en 2005, en application de la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004

De 2001 à 2005, le nombre moyen annuel de stagiaires indemnisés est de 7 196. Cette moyenne cache des variations importantes d'une année par rapport à l'autre. Entre 2003 et 2004, le nombre de stagiaires a reculé de 16 % pour augmenter de plus de 40 % entre 2004 et 2005. Les facteurs d'explication de ces fluctuations annuelles sont nombreux. Elles peuvent tenir à l'adaptation de l'offre par rapport aux attentes des demandeurs d'emplois mais aussi à l'état du marché de l'emploi.

Sur la période contrôlée, la part des dépenses relatives à la rémunération des stagiaires dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la FPA n'a cessé de diminuer. Elle est passée de 22 % en 2001 à 15,7 % en 2005. Au cours de ces cinq années, la prise en charge, par la région, de compétences nouvelles en matière de formation professionnelle a entraîné une augmentation sensible des dépenses de fonctionnement. Cette dernière explique la diminution de la part relative consacrée à la rémunération des stagiaires.

En valeur absolue, l'évolution 2001-2005 est de 9,7 % soit moins de 2 % par an. Si elle peut être qualifiée de faible, elle n'est pas pour autant linéaire. En 2002 et 2003, on assiste à une baisse sensible des dépenses de rémunération sans que cela corresponde à une baisse corrélative du nombre de stagiaires rémunérés.

La rémunération moyenne par stagiaire n'a pas non plus connu d'évolution remarquable. Elle a varié entre 1 295 € (en 2003) et 1 779 € (en 2004). La rémunération moyenne sur la période est de 1 467 €. Cette moyenne masque d'importantes disparités entre les indemnisations servies aux stagiaires suivants des formations qualifiantes (1 602 € en moyenne entre 2002 et 2005) et celles attribuées aux stagiaires engagés dans les actions préparatoires (791 € sur la même période).

4.2.2. Les différentes catégories de stages

D'un point de vue qualitatif, il faut observer que les stagiaires en formations préparatoires sont largement majoritaires représentant, selon les années, entre 60 et 69 % du total des stagiaires. Le conseil régional a toutefois, au fil des années et sous l'effet de la décentralisation en particulier, élargi les catégories de stagiaires indemnisés. Dans la période étudiée, on dénombre huit catégories ou sous catégories (cf. tableau supra). Tel est le cas des « conventions individuelles » à partir de 2004 ou, depuis 2005, de la rémunération « des demandeurs d'emplois longue durée » qui s'engagent dans une action de formation.

Pour ces nouvelles catégories de stagiaires indemnisés il est parfois malaisé de savoir si elles relèvent des actions qualifiantes, préparatoires ou si elles constituent des catégories autonomes. Une présentation plus claire des différentes catégories de stagiaires indemnisés serait utile à une meilleure compréhension des priorités de la région en matière d'indemnisation.

Ces priorités n'apparaissent pas immédiatement à la lecture des rapports d'activité ou budgétaires soumis à l'assemblée délibérante. Il est ainsi périlleux de tenter de formuler les objectifs, à moyen terme, de la région s'agissant de la question de l'indemnisation des stagiaires. S'engage-t-elle dans le dépassement des catégories « historiques » (formations qualifiantes ou préparatoires) ou s'agit-il d'une sédimentation des cas d'ouverture d'un droit à indemnisation pour les demandeurs d'emplois ?

V. L'ÉVALUATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

5.1. L'évaluation de l'offre

En matière d'offre de formation, tous les dispositifs³⁴ sont soumis à évaluation. Des moyens, notamment humains, importants sont consacrés à celle-ci. Il faut distinguer entre les dispositifs de formation professionnelle en faveur des demandeurs d'emploi qui font l'objet d'une évaluation par la région et les actions qualifiantes pour lesquelles l'intervention de l'OPEQ est sollicitée.

Ces évaluations prennent la forme de bilans annuels qui font l'objet d'une présentation à la fois devant les élus de la commission formation professionnelle, les membres du CESR et l'assemblée plénière. Chacune de ces instances est invitée à débattre de ces bilans.

C'est à l'occasion de ce débat que le CESR (2^{ème} commission) a pu faire remarquer, à propos des enquêtes d'insertion, que « *les moments d'enquête (3 et 6 mois) ne sont pas adaptés au secteur agricole où l'installation est un processus demandant un délai d'au moins 1 an.* »³⁵

5.1.1. La qualité des formations continues

Les taux de réalisation des stages prévus ne pose aucune difficulté particulière. Il se situe, au cours de la période sous contrôle, à plus de 85 %.

L'avis des stagiaires, accueillis dans les différents dispositifs de formation de la région, constitue un des principaux outils de l'évaluation. Cet avis est recueilli non seulement à l'occasion des bilans finaux de formation au cours desquels chaque stagiaire est appelé à formuler un avis sur la formation (évaluation à chaud), mais également à travers un questionnaire adressé après la période de formation. L'OPEQ a notamment réalisé, pour le PRFP 2005/2006, son enquête annuelle sur la « *situation professionnelle après formation* ».

Les questions portent sur trois aspects de la formation :

- * le contenu
- * l'accompagnement au cours de la formation
- * l'accompagnement dans la recherche d'un travail

Les formations dispensées sont également évaluées à l'aune de leur efficacité en matière d'insertion. Le taux d'insertion professionnelle, par dispositif, est mesuré à trois et six mois (voir paragraphe 5.2.1.2.).

Les services de la région s'appuient sur les résultats de ces différents bilans pour l'élaboration des commandes de formations à venir. Les évaluations conditionnent le renouvellement ou l'abandon de certaines actions. Il est particulièrement tenu compte des résultats en matière d'insertion. Sur un plan méthodologique, les bilans d'exécution (bilans à chaud) sont transmis aux organismes de formation et donnent lieu, le cas échéant, à des rencontres avec les délégués territoriaux.

³⁴ Formation des demandeurs d'emploi, actions qualifiantes, actions préparatoires jeunes et mesures d'accompagnement

³⁵ Avis du CESR séance plénière du 11 juin 2004 p. 17

La qualité des formations et des mesures d'accompagnement ou l'efficacité en matière d'insertion professionnelle ne sont pas les seuls aspects soumis à évaluation. L'implication des stagiaires fait aussi l'objet d'une analyse à travers la mesure de l'absentéisme ou des abandons. Les organismes de formation sont contractuellement tenus de renseigner une application informatique dédiée (Cyclone) qui permet de calculer le montant des indemnités versées aux stagiaires.

5.1.2. L'adaptabilité de l'offre à l'évolution des besoins

Les évaluations réalisées sont toujours prises en compte, par les élus et les services, dans l'élaboration de l'offre de formation. Cette dernière est également le résultat de réunions et de consultations nombreuses des partenaires institutionnels et des branches professionnelles. L'analyse par territoire constitue un point de passage obligé de l'élaboration de l'offre de formation. Elle est combinée à celle des résultats observés pour les programmations précédentes.

Les actions qui n'ont pas atteint les objectifs fixés par la commande peuvent ne pas être renouvelées ou faire l'objet d'adaptation. Les ajustements peuvent porter sur la forme des contrats et marchés qui lient la région aux organismes de formation. Ainsi, la pratique des marchés annuels à bons de commande n'est désormais plus exclusive. L'évaluation a révélé que certaines actions de formation nécessitent de s'inscrire dans une durée pluriannuelle pour être efficace. C'est la raison pour laquelle la région a conclu des marchés de trois ans résiliables annuellement. Cette formule présente l'avantage d'offrir au cocontractant une visibilité de moyen terme et assure, dans le même temps, à la région, de conserver une capacité de réaction importante, vis-à-vis de l'organisme de formation retenu, en cas de difficulté dans l'exécution des prestations.

5.2. Le suivi des stagiaires

5.2.1. L'efficacité des formations

Chaque année, la région établit un bilan d'exécution qui lui permet d'apprécier la nature des qualifications obtenues par filière et par type de qualification. Celui-ci est élaboré à partir des informations recueillies dans le cadre des bilans réalisés à l'occasion de chacune des actions de formation. Ils ont pour but d'analyser et de mesurer la progression de chaque stagiaire. Pour les actions permanentes ils sont établis tous les trimestres. Pour ce qui concerne les actions qualifiées d'homogène (de date à date), il est prévu un bilan intermédiaire et un bilan final. La participation des stagiaires, du délégué territorial et des organismes partenaires (mission locale, points accueil information et orientation, ANPE) assure l'efficacité de ces bilans. Dans ce même souci d'efficacité, la région a déterminé avec précision les conditions de leur déroulement³⁶.

L'efficacité des formations est, pour l'essentiel, analysée au regard de l'évolution des qualifications des stagiaires et de leur taux d'insertion professionnelle.

5.2.1.1. Le bilan d'exécution

Le bilan d'exécution annuel (réalisé sur l'ensemble de la période examinée) permet d'apprécier, chaque année, la nature des qualifications obtenues par filière et par type de qualification. La présentation retenue pour les bilans d'exécution permet, en outre, les comparaisons pluriannuelles et partant l'identification des dynamiques à l'oeuvre. C'est à partir de ces données que l'on peut, à titre d'exemple, observer une nette augmentation du nombre de stagiaires qui obtiennent une validation de leur formation entre 2002 et 2005. Alors que pour la période 2002-2003, 58 % des stagiaires obtenaient une validation de leur formation, la proportion était de 66,8 % pour la période 2003-2004 atteignant 69,8 % en 2004-2005.

³⁶ Un dossier spécifique doit être renseigné dans le cadre du bilan ; le livret de suivi de chaque stagiaire doit être disponible et consultable ; la durée de chaque type de bilan est indiquée ainsi que le temps consacré à chacune des étapes (présentation des documents, situation des stagiaires et échange avec les stagiaires ou leur délégué)

C'est en examinant ces bilans que les élus et les membres du CESR déterminent ou proposent de confirmer ou d'adapter les orientations de l'offre de formation. Les services de la région tente d'adapter le contenu des bilans d'exécution en fonction de l'évolution des dispositifs de formation. Ainsi, les actions préparatoires et les mesures d'accompagnement³⁷ font l'objet d'un volet particulier du bilan d'exécution.

D'une manière générale, ces bilans fournissent une information détaillée et complète. Ils demeurent toutefois plus descriptifs qu'analytiques. Leur seule lecture ne permet pas de porter une appréciation qualitative sur le fonctionnement de tel ou tel dispositif.

Un rappel des objectifs poursuivis et une mesure de l'écart entre ces objectifs et les résultats constatés au cours de l'année concernée, enrichiraient significativement l'évaluation de la mise en oeuvre du programme de formation.

5.2.1.2. *Les études d'insertion professionnelle*

L'insertion professionnelle des stagiaires est mesurée chaque année. Cette étude est confiée à l'OPEQ. L'observatoire va mesurer l'insertion des stagiaires à trois mois et à six mois. Ce travail est précédé par une analyse des stagiaires accueillis (nombre, répartition hommes-femmes, âge moyen, origine géographique des stagiaires et part des stagiaires indemnisés) et des formations mises en place (thèmes, niveaux et lieux des formations ; résultats en termes de validation des formations). Enfin, l'OPEQ se livre à une présentation rapide du contexte économique régional.

La méthodologie retenue pour effectuer les études d'insertion à trois mois et à six mois n'est pas identique. Dans le premier cas, l'OPEQ se fonde sur les informations communiquées par les organismes de formations³⁸ aux délégués territoriaux via une application informatique dénommée « Cyclone ». S'agissant de l'insertion professionnelle à six mois, la méthodologie adoptée est définie par l'OPEQ qui est contractuellement chargée de l'étude. Si les deux études interrogent la quasi-totalité des stagiaires (95 % en 2004-2005) et recourent à la technique de l'enquête, il apparaît cependant que le suivi effectué par l'OPEQ est plus poussé (envoi d'un questionnaire, relance postale à 15 jours et relance téléphonique par trois enquêteurs pendant 15 jours) que celui opéré par les organismes de formation. De plus, l'étude à six mois offre un niveau de détail supérieur en présentant un bilan d'insertion par filière de formation. Dans ces conditions, le caractère comparable des deux enquêtes doit être relativisé.

5.2.2. Les parcours de formation

La région et les prescripteurs de formation (ANPE, missions locales) accordent une attention particulière à la cohérence des parcours de formation de chaque stagiaire. Le contrôle de cohérence des parcours intervient à deux moments clés :

- Lors de l'entrée en formation à travers les demandes d'accès au programme régional de formation. Cette demande prend en compte la situation particulière du demandeur d'emploi du point de vue de ses qualifications et de son expérience professionnelle. Cette fiche permet, le cas échéant, de détecter une incohérence entre la formation proposée et le profil du stagiaire.
- A l'occasion de la fin de la formation et du passage de relais entre l'organisme de formation et la mission locale ou l'ANPE. Le bilan individuel du stagiaire fournit des indications sur les compétences acquises au cours de la formation ainsi que sur les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée.

³⁷ - Actions préparatoires : émergence et confirmation de projets professionnels, remise à niveau sur projet professionnel, immersion en entreprise, réapprentissage des savoirs de base, pré qualifications, accès à l'emploi, stages d'accès des jeunes à l'emploi

- Ecole de la deuxième chance

- Bilans jeunes

- Accompagnement santé

- Validation des acquis

³⁸ Les organismes de formation sont contractuellement tenus de livrer ces informations qui font partie intégrante des prestations confiées par le conseil régional

Enfin, les missions locales ont la possibilité de vérifier, à partir de requêtes informatiques autorisées par la région, pour chaque jeune pris en charge, l'historique de son parcours (formation et emploi).

Au total, la région semble disposer des instruments qui permettent de veiller à la cohérence et l'efficacité des parcours de formation en vue de l'insertion dans l'emploi. En l'absence d'indicateurs spécifiques, il n'est pas évident de porter un jugement sur l'utilisation ou l'exploitation de ces instruments par les responsables de la formation de la région, l'ANPE ou les missions locales.

5.3. Les évolutions en cours en matière d'évaluation

Le SRFTLV a prévu d'évaluer les résultats de sa mise en oeuvre. Dans cette perspective, des critères d'évaluation devraient être élaborés par la région et ses partenaires. A ce jour, ces critères ne sont pas validés pas plus que ne sont définies, de manière précise, les méthodes d'évaluation. La question du recours à une évaluation externe ne semble pas tranchée et le schéma ne donne pas d'indications sur la période à laquelle cette évaluation interviendra.

La mise en place d'une instance de pilotage du SRFTLV aurait, *a priori*, vocation à prendre en charge une mission d'évaluation globale. Elle a ainsi pour rôle la « *construction d'indicateurs et de suivi des actions engagées* » ; le « *suivi de la réalisation des actions prévues au niveau régional et au niveau local et [de formuler des] propositions de réorientation annuelle éventuelle* » ; le « *suivi de la demande de formation.* »

Plus d'une année après l'adoption du schéma (19 juin 2006), les élus et les services de la région devraient prendre les initiatives idoines aux fins de définir avec davantage de précisions l'objet, le périmètre et les méthodes d'évaluation de celui-ci. Le SRFTLV est l'instrument principal de la mise en oeuvre d'une compétence fondamentale de la région. Des moyens humains et financiers conséquents sont mobilisés en matière de formation et d'apprentissage. Compte tenu de cette réalité, il serait difficilement compréhensible que le conseil régional ne s'engage pas résolument et effectivement dans une démarche rigoureuse d'évaluation.

VI. SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. L'absence de liens, au moins formels, entre les deux commissions techniques chargées de la formation professionnelle et de l'apprentissage, ne semble pas correspondre à la volonté de la région de décloisonner tous les champs de la formation (§ 1.1.1.).
2. Le choix d'une organisation administrative qui attribue, à deux directions distinctes, la formation professionnelle et l'apprentissage n'est pas contradictoire avec l'objectif de décloisonnement des modes de formation à condition que la direction générale adjointe soit en mesure d'exercer effectivement une mission de coordination. Au regard de la diversité des responsabilités confiées à la DGA, l'exercice effectif de la mission peut ici se révéler difficile (§ 1.1.3.).
3. En tant que région frontalière et dans la mesure où il soutient des initiatives supranationale dans le domaine de l'apprentissage, le conseil régional aurait eu avantage à intégrer, dans le contrat d'objectif et de moyen conclu avec l'Etat et l'Agefiph, le volet relatif à l'aide au « *déroulement de séquences d'apprentissage dans les Etats membres de l'Union européenne* » (§ 1.2.2.1.).
4. La région a confié par convention au CNASEA, des missions qui excèdent manifestement celles que le législateur a entendu réserver, de manière exclusive, au centre. Les missions en cause relèvent, pour certaines, du champ d'application du code des marchés publics et doivent faire l'objet d'une mise en concurrence (§ 1.2.4.2.).

5. Le conseil régional n'a que partiellement satisfait aux dispositions de l'article 83 de la loi du 20 décembre 1993 modifiée qui confie aux régions l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (§ 2.1. et 2.2.2.).
6. Les aides de la région octroyées, sous forme de subventions, en particulier dans le cadre du programme « nouveaux services - emplois jeunes », ont été irrégulièrement imputées en section d'investissement (§ 3.1.1.2.). Cette mauvaise imputation porte atteinte au principe de sincérité des comptes.
7. Les décisions budgétaires (BP, DBM, CA) pourraient fournir des informations financières plus précises en matière de formation professionnelle et d'apprentissage (§ 3.1.2.1.), ce qui permettrait notamment une meilleure lisibilité de l'action de la région dans ces domaines.
8. Une interrogation existe sur l'effectivité de l'application des pénalités, prévus par les marchés, en cas de mauvaise exécution des prestations (§ 4.1.2.).
9. La multiplication, dans le temps, des catégories de stages rémunérés nuit à la lisibilité de l'action de la région (§ 4.2.2.). Une reformulation de ses priorités en ce domaine serait utile.
10. Les bilans d'exécution sont très descriptifs. Ils gagneraient en intérêt en développant le volet analytique (§ 5.2.1.1). Plus globalement, une démarche rigoureuse d'évaluation doit être entreprise (§ 5.3.).