



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

GRETA DES YVELINES

(DÉPT. 78)

Exercices 2015 et suivants

Observations
délibérées le 29 janvier 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATIONS.....	8
OBSERVATIONS	9
1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE	9
2 PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE.....	10
2.1 La place des GRETA dans le dispositif de formation professionnelle.....	10
2.1.1 La formation continue des adultes : une mission de l’Education nationale au même titre que la formation initiale	10
2.1.2 Périmètre d’intervention du GRETA des Yvelines	12
3 LA GOUVERNANCE ET L’ORGANISATION DES GRETA DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES.....	13
3.1 Statut juridique des GRETA	13
3.2 Une gouvernance partagée entre plusieurs entités	14
3.2.1 Le président de l’assemblée du GRETA	14
3.2.2 Le chef d’établissement support du GRETA.....	19
3.2.3 Les responsabilités assurées par les dirigeants s’exercent à titre subsidiaire de leur activité principale dédiée à la formation initiale.	20
3.3 Les orientations et le pilotage des GRETA sont fortement influencés par les autorités académiques	21
3.3.1 Le recteur.....	21
3.3.2 Le GIP FCIP	22
3.3.3 La répartition des compétences entre les autorités académiques et les GRETA pour la réponse aux appels d’offre	22
3.4 Les GRETA souffrent d’une insuffisante prise en compte par les autorités nationale et académique des missions des EPLE en matière de formation continue.....	24
3.4.1 Le projet académique ne contient ni orientations ni objectifs en matière de formation continue	24
3.4.2 Le recteur ne fixe ni orientations ni objectifs aux responsables des GRETA	25
3.4.3 Les missions des personnels de direction des EPLE ne concernent pas la formation continue	25
3.5 L’organisation administrative du GRETA des Yvelines gagnerait à être simplifiée	26
3.5.1 Une administration déployée sur plusieurs sites.....	26
3.5.2 Une répartition des activités entre les agents du GRETA peu lisible.....	26
3.5.3 Le traitement de l’action pédagogique pourrait être recentré	28
3.5.4 Le rôle des conseillers en formation continue (CFC) auprès du GRETA des Yvelines devrait être clarifié.....	29
4 LE STATUT ET LA STRUCTURE DES PERSONNELS DU GRETA DES YVELINES NE SONT PAS SANS INCIDENCE SUR SA RENTABILITÉ	33
4.1 Statut des personnels administratifs employés par le GRETA.....	34
4.1.1 Des agents contractuels de droit public	34
4.1.2 Autre personnels rémunérés par l’Education Nationale et participant à l’activité des GRETA	34

4.2	Les obligations de service des personnels enseignants diffèrent du privé	35
4.2.1	Le temps de travail des formateurs des GRETA	35
4.2.1.1	Temps de travail des formateurs contractuels de l’éducation nationale	35
4.2.1.2	Temps de travail des enseignants titulaires de l’éducation nationale sur postes	35
4.2.2	Les obligations de service des enseignants sont inférieures à celles des formateurs des organismes privés de formation continue	36
4.3	Des modes de rémunération qui dépendent de la position statutaire des agents	37
4.3.1	Rémunération des personnels contractuels	37
4.3.2	Rémunération des vacances	37
4.3.3	Les indemnités des personnels de direction.....	38
4.3.4	Les indemnités versées aux personnels non enseignant.	40
4.4	L’importance de la fonction administrative induit un taux d’encadrement et d’administration élevé du GRETA des Yvelines	40
5	LA SITUATION FINANCIÈRE DU GRETA DES YVELINES EST PRÉOCCUPANTE	43
5.1	Evolution du résultat sur la période 2015/2017 – Perspectives 2018.....	43
5.2	Une évolution des recettes contrastée	45
5.2.1	Composition du chiffre d’affaires.....	45
5.2.2	Une forte dépendance à l’égard des marchés régionaux de formation continue	45
5.2.3	Les taux de remplissage des formations insuffisants ont une incidence sur les recettes	47
5.2.4	Des créances d’actifs non recouvrées pèsent sur les comptes du GRETA en 2015	49
5.3	Des charges de rémunération élevées qui fragilisent le GRETA	49
5.4	Situation des comptes de bilan.....	51
5.5	Le transfert de risque et la garantie de la tutelle	53
6	UNE SITUATION INCERTAINE AU REGARD DU DROIT DE LA CONCURRENCE	54
6.1	Etat du droit en matière de concurrence.....	54
6.1.1	Principaux attendus des avis du Conseil de la Concurrence de 2000 et 2008.....	55
6.1.1.1	Les personnes publiques intervenant dans le secteur de la formation continue	55
6.1.2	La jurisprudence du Conseil d’État	58
6.2	Le GRETA des Yvelines ne supporte pas sur son budget le coût des locaux mis à sa disposition par les EPLE pour la mise en œuvre des formations.....	59
6.3	Si le droit de la concurrence était respecté, la région financerait deux fois les locaux utilisés par le GRETA	59
7	CONCLUSION.....	60
	ANNEXES.....	62

SYNTHÈSE

- (i) La formation continue, au même titre que la formation initiale, est une des missions de l'éducation nationale. Pour permettre la réalisation de cette mission, les premiers groupements d'établissements (GRETA) ont été créés en 1973.
- (ii) Les GRETA sont aujourd'hui des organismes de formation reconnus qui réalisent une part significative des formations mises en place par les régions, notamment. En Île-de-France les GRETA ont réalisé 49 M€ (en 2016) de chiffre d'affaires, représentant environ le 1/3 des formations financées par la région.
- (iii) L'académie de Versailles, dont le périmètre couvre les quatre départements de l'ouest francilien (Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine et Val d'Oise), dispose d'un GRETA dans chacun de ses départements.
- (iv) Les GRETA, n'ont pas de personnalité juridique, et l'imbrication des compétences entre le niveau académique et les groupements, sont à l'origine de problèmes de gouvernance et de pilotage importants.

La gouvernance du GRETA des Yvelines souffre de l'absence de personnalité juridique des groupements d'établissements.

Des instances d'orientation et de décision peu efficaces

- (v) Le GRETA des Yvelines est composé de 74 établissements (collèges et lycées) qui se sont regroupés en vue de participer à la réalisation des actions de formation continue mises en place par les organismes publics (région, pôle emploi...) et privés (entreprises, OPCA...) à destination des personnes salariées et des demandeurs d'emploi.
- (vi) La création du GRETA des Yvelines a été actée par une convention constitutive sur le modèle d'une convention-type.
- (vii) N'ayant pas de personnalité morale, il est adossé à un établissement support, le lycée Viollet-le-Duc à Villiers-Saint-Frédéric. Le proviseur du lycée est le chef d'établissement support du groupement (CESUP). À ce titre, il est ordonnateur des dépenses et recettes du GRETA : il assume seul la direction, dirige les personnels et engage juridiquement le groupement.
- (viii) Une assemblée générale, composée des responsables des établissements adhérents, est chargée de la définition des orientations du GRETA, dans le respect des orientations nationales et académiques. Cette contrainte ne laisse qu'une faible capacité d'initiative à l'assemblée. Ainsi par exemple, les GRETA de l'académie se sont-ils tous engagés dans le plan 500 000 formations initié par l'Etat en 2016, suite à une note du recteur les enjoignant de répondre favorablement aux demandes de la collectivité.
- (ix) L'assemblée générale se révèle en outre peu dynamique, la plupart des établissements membres, une quarantaine, ne dispensant pas habituellement de prestations de formation continue. Il n'est pas rare que faute de quorum la tenue de l'assemblée soit reportée.

- (x) Parce qu'il n'est pas doté de la personnalité morale, le GRETA des Yvelines n'a pas de conseil d'administration propre, les projets de décision le concernant sont débattus et votés par le conseil d'administration du lycée support du GRETA. Or, celui-ci ne dispose ni des compétences ni des informations nécessaires à une prise de décision éclairée. Le CA est en effet presque exclusivement composé des représentants des enseignants du lycée, des parents et des élèves, tous bien plus intéressés par les questions liées à la formation initiale que par celles de la formation continue.

Une forte imbrication des compétences entre le GRETA et le niveau académique

- (xi) La gouvernance et le pilotage du groupement sont également rendus difficiles du fait de la forte imbrication des compétences académiques, voire inter-académiques, et des GRETA.
- (xii) La réponse aux appels d'offres régionaux est pilotée par les trois académies implantées sur le territoire régional. Les académies désignent celui des GRETA qu'elles estiment le mieux placé pour assurer le portage d'un groupement susceptible de répondre à la totalité d'un ou plusieurs lots de l'appel d'offres. Ce choix d'organisation est dicté par la volonté des académies d'éviter la concurrence entre les GRETA.
- (xiii) Une fois désigné, le GRETA support du groupement élabore en concertation avec les autres GRETA, une réponse à l'appel d'offres. Mais celle-ci est à nouveau encadrée par l'académie qui se réserve la possibilité de fixer les prix en cas de divergence d'appréciation entre les membres du groupement.

Le rôle des conseillers en formation continue (CFC) auprès du GRETA devrait être clarifié

- (xiv) En plus de son propre personnel, le GRETA dispose pour conduire son action de 10 CFC mis à disposition de l'académie, principalement dédiés au développement d'une ingénierie de formation dans l'un des secteurs dans lesquels le groupement dispense des formations. Chaque CFC est également référent en matière de ressources humaines, finances ou développement de la qualité. Le CFC référent en matière de ressources humaines, par exemple, participe à l'évaluation annuelle de tous les agents, ainsi qu'à la commission des ressources humaines.
- (xv) La lettre de mission adressée aux CFC contient une rubrique « Pilotage – Conseil à l'interne » prévoyant leur participation à la réorganisation du pilotage du GRETA et les charge de concourir à assurer l'équilibre économique et financier du GRETA ou encore d'animer le dossier Qualité pour atteindre la certification réseau.
- (xvi) Or, et en dépit de leur implication forte dans la vie du GRETA, ces personnels ne sont pas placés sous l'autorité du proviseur de l'établissement support du GRETA mais de celle du délégué académique à la formation continue (DAFCO) représentant du recteur. Les CFC sont rémunérés par le rectorat.
- (xvii) Cette situation est critiquable car elle est susceptible de parasiter l'organisation et le fonctionnement du groupement. Trois vice-présidents sont respectivement chargés des RH, des finances et du développement de la qualité. Les questions financières sont suivies par le chef d'établissement support, ordonnateur du GRETA, l'agent comptable et le vice-président. On mesure mal l'utilité d'un référent chargé des finances dans ce contexte. La situation se présente de manière similaire dans le domaine des ressources humaines ou du développement de la qualité.

Le GRETA dispose d'un volume d'emplois important qui déstabilise gravement sa situation financière

- (xviii) Pour assurer la gestion administrative de la formation, le GRETA dispose d'un volume de plus de 52 ETP de personnels chargés de la gestion comptable, administrative et commerciale d'une part, de la coordination des formations et de l'encadrement, d'autre part.
- (xix) La répartition des tâches entre les différentes catégories de personnels est peu efficiente. Ainsi, par exemple, la réponse aux appels d'offres implique pas moins de quatre niveaux de responsabilité (CESUP, CFC, coordinateur opérationnel et référent marché), la mise en œuvre du marché - organisation des volumes horaires, fongibilité - impliquent au moins trois catégories de personnels (CFC, coordonnateurs et référent marché) ; quant à la gestion administrative des actions de formation et la gestion comptable du groupement, elle est effectuée par six catégories de personnel.
- (xx) Cette répartition des tâches entre les agents, très coûteuse, est la cause des déficits d'exploitation importants enregistrés par le groupement depuis 2015. Des mesures de compression du volume d'emplois ont certes été prises à la fin de l'année 2017 pour rétablir la situation financière, mais celles-ci resteront insuffisantes si elles ne s'accompagnent pas d'une réflexion sur l'organisation du travail et d'une redéfinition des missions des différentes catégories d'emploi.

Le GRETA des Yvelines ne respecte pas toutes les règles permettant d'assurer le respect de la libre concurrence

- (xxi) La formation continue, contrairement à la formation initiale se situe dans le champ concurrentiel. Les organismes de formation, quel que soit leur statut, doivent respecter le droit de la concurrence.
- (xxii) Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler, dans un avis de 2000, qu'un établissement public administratif ne pouvait utiliser les avantages structurels dont il bénéficiait à raison de ses missions de service public pour fausser la concurrence. En conséquence, les GRETA sont tenus de valoriser le coût des locaux et plateaux techniques que les lycées mettent à leur disposition pour la mise en œuvre des actions de formation continue.
- (xxiii) Or, le GRETA des Yvelines ne facture, ni ne valorise les locaux qu'il utilise dans les EPLE membres du groupement. Il ne reverse dans les lycées mettant en œuvre les formations que les matières d'œuvre ou autres coûts d'usage pour lesquels, un barème a été adopté.

RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Le prix des prestations du GRETA devrait intégrer la totalité des coûts des locaux et équipements nécessaires à son action. 59

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Rationaliser l'organisation du travail et redéfinir les missions des différentes catégories d'emploi (coordonnateur, formateur, responsable de marchés, assistant administratif et commercial)..... 29

Recommandation n° 2 : Préciser les missions des CFC au sein du GRETA dans un document établi conjointement par le CESUP et le DAFCO et partagé avec l'ensemble des personnels du groupement et les recentrer sur leurs missions de développement territorial. 32

Recommandation n° 3 : Réduire le poids des fonctions administratives au sein des charges de personnels du GRETA 42

Recommandation n° 4 : Améliorer le taux de remplissage des stages..... 49

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

En application du programme annuel de la chambre, fixé par l'arrêté n°16-51 du 5 décembre 2016, dont l'annexe a été modifiée par l'arrêté 17-31, il a été procédé au contrôle des comptes et de la gestion du GRETA des Yvelines, lycée polyvalent Viollet le Duc à Villiers-Saint-Frédéric, sur la base des articles L. 211-3, L. 211-4 et L.211-5 du code des juridictions financières (CJF).

Le rapport a été arrêté au vue des observations provisoires communiquées au préalable à M. Fauconnier, proviseur du Lycée Viollet le Duc et chef d'établissement support du Greta des Yvelines, ordonnateur en fonctions, au recteur de l'académie de Versailles et aux tiers mis en cause ainsi que de la réponse du GRETA des Yvelines adressée en retour à la chambre et enregistrée au greffe le 5 décembre 2018. Le rectorat de l'académie de Versailles n'a pas fait parvenir de réponse à la chambre dans les délais.

Ont participé au délibéré, qui s'est tenu le 29 janvier 2019, sous la présidence de M. Gilles Bizeul, vice-président de chambre, M. Christophe Royer, président de section, Mmes Sandrine Taupin et Christine Pham, MM. Bruno Sentenac et Vincent Crosnier de Briant, premiers conseillers.

Ont été entendus, :

- en leur rapport, mais ne représentant qu'une voix délibérative selon les dispositions de l'article R 212-30 du code des juridictions financières, Mmes Line Boursier, Brigitte Ollier et M. Philippe Grenier, premiers conseillers, assistés de M. Jean-Marc Roustan, vérificateur ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Lionelle Nivore, greffière de séance, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

Le Greta des Yvelines n'a pas répondu au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 13 février 2019, le délai de réponse étant fixé à un mois par le code des juridictions financières.

2 PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE

2.1 La place des GRETA dans le dispositif de formation professionnelle

2.1.1 La formation continue des adultes : une mission de l'Education nationale au même titre que la formation initiale

2.1.1.1 Origine de la formation des GRETA

La création des GRETA est intervenue dans un contexte d'expansion économique et dans le cadre des lois de 1971 instituant la formation continue des adultes, particulièrement des salariés, pour permettre d'accéder aux diplômes qu'ils n'avaient pas pu obtenir en formation initiale.

Ces lois et leurs décrets d'application ont confié aux académies cette mission nouvelle de participer au développement de la formation continue des adultes. Elles donnent pour mission aux établissements scolaires de participer à la formation tout au long de la vie¹. Selon l'article L. 122-5 du code de l'éducation « l'éducation permanente fait partie des missions des établissements d'enseignement ; elle offre à chacun la possibilité d'élever son niveau de formation, de s'adapter aux changements économiques et sociaux et de valider les connaissances acquises ».

Pour la mise en œuvre de cette nouvelle compétence, le ministère de l'éducation nationale a conçu une organisation déconcentrée et une structure en réseau, afin, d'une part, de répondre aux besoins locaux et, d'autre part, de mettre en synergie les moyens humains et matériels répartis sur le territoire, en s'appuyant sur les établissements scolaires (lycées et collèges).

De nombreux EPLE, souvent dotés de plateaux techniques performants, jusqu'alors exclusivement dédiés à la formation initiale, se sont regroupés dans les académies pour former des GRETA (groupement d'établissements) qui sont progressivement devenus des acteurs importants de la formation continue en région².

Le réseau des Greta d'Île-de-France se partage près de 30 % des dépenses régionales pour la formation des personnes en recherche d'emploi. Au total, le secteur public et parapublic (AFPA, Greta et autres opérateurs tels que les universités), qui représente moins du quart des organismes de formation bénéficiaires d'une commande de la région³, concentre près des deux tiers de la commande publique régionale.

¹ Article L. 122-5 du code de l'éducation.

² Aux termes de l'article L.423-1 du code de l'éducation « pour la mise en œuvre de leur mission de formation continue ainsi que de formation et d'insertion professionnelles, les établissements scolaires publics s'associent en groupement d'établissements dans des conditions définies par décret ».

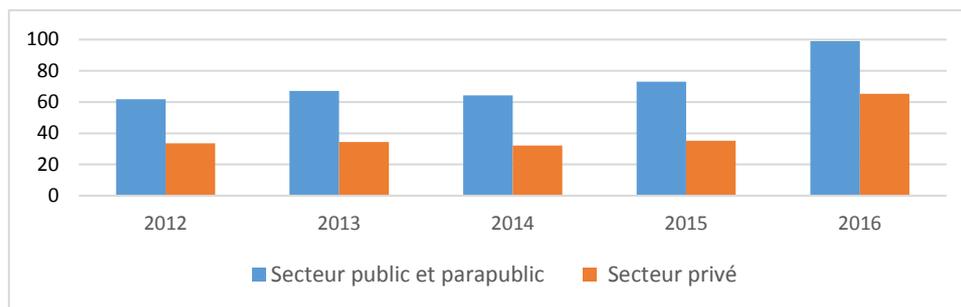
³ Sur les programmes régionaux qualifiants compétence PRC 1, 2, 3 et 4, le groupement de commande avec Pôle emploi, le programme régional formations métiers.

Tableau n° 1 : Répartition des rémunérations versées dans le cadre des marchés publics par type d'organismes de formation

Total des rémunérations versées par le conseil régional pour la formation des personnes en recherche d'emploi	2012		2013		2014		2015		2016	
	Nb d'OF	en M€	Nb d'OF	en M€	Nb d'OF	en M€	Nb d'OF	en M€	Nb d'OF	en M€
Secteur public et parapublic	32	61,815	30	67,164	24	64,14	26	73,111	27	98,919
- AFPA	1	36,201	1	39,907	1	31,286	1	37,247	1	45,92
- GRETA et GIP FC-IP	19	23,56	18	25,311	15	31,09	15	33,962	15	48,83
- universités	7	0,689	6	0,568	3	0,762	3	0,817	3	1,2
- autres	5	1,365	5	1,378	5	1,002	5	1,085	6	2,969
Secteur privé	112	33,524	111	34,342	105	32,124	68	35,129	89	65,178
Total	144	95,339	141	101,506	129	96,264	94	108,24	116	164,097

Source : Région Île de France

Graphique n° 1 : Rémunérations versées par la région aux organismes de formation dans le cadre du PRQC et des marchés de mise en œuvre du Plan 500 000 formations (en M€)



Source : conseil régional d'Île-de-France

Le chiffre d'affaires des GRETA a plus que doublé sur la période 2012/2016 et représentait en 2016, 49,4 % de celui du secteur public et parapublic.

2.1.2 Périmètre d'intervention du GRETA des Yvelines

2.1.2.1 La carte des GRETA des Yvelines a été renouvelée suite à la réforme de 2013

La carte des GRETA a connu une transformation importante du fait de l'entrée en vigueur de la loi de 2013 sur la refondation de l'école et des textes réglementaires qui lui ont succédé. Un resserrement du nombre de groupements a été réalisé sur le territoire national et le nombre de GRETA est passé de 200 en 2013 à 130 environ en 2017.

Cette refonte de la carte des GRETA poursuivait un double objectif :

- assurer la viabilité financière des GRETA dans le contexte d'une concurrence accrue sur le marché de la formation continue.
- garantir un maillage territorial et une cohérence de l'offre permettant d'améliorer la lisibilité des groupements vis-à-vis des donneurs d'ordre.

Depuis la mise en œuvre de la réforme, la majorité des GRETA ont un périmètre d'action correspondant à l'aire départementale. Cependant, plusieurs académies (Aix Marseille et Montpellier, par exemple) ont adopté une organisation combinant une offre « départementale » dans les départements de taille moyenne avec un maillage plus important dans les départements les plus peuplés⁴. L'académie de Poitiers a fait le choix de ne conserver qu'un seul GRETA dont le périmètre couvre tous les départements de l'académie.

La réforme des GRETA, engagée dans l'académie de Versailles dès 2012, a abouti au 1^{er} janvier 2017. Cette réforme a eu pour conséquence une réduction importante du nombre de groupements. Au nombre de sept avant l'engagement de la réforme, ils ont été réduits à 4 à partir de 2017.

⁴ A Aix-Marseille la carte comporte un GRETA dans le Vaucluse, les Hautes Alpes et les Alpes de Haute Provence et trois GRETA dans les Bouches du Rhône ; à Montpellier un GRETA est implanté dans quatre départements sauf dans l'Hérault qui en compte deux.

Tableau n° 2 : Evolution du nombre de GRETA dans l'académie de Versailles

Départements	Avant la réforme	A partir du 1 ^{er} janvier 2017
Yvelines	2 GRETA : : Versailles Formation Seine en Yvelines	1 GRETA : GRETA des Yvelines
Essonne	1 GRETA : : GRETA de l'Essonne	1 GRETA : GRETA de l'Essonne
Hauts-de-Seine	2 GRETA : GRETA 92 Nord - La Défense GRETA 92 Sud	1 GRETA : GRETA des Hauts-de-Seine
Val d'Oise	2 GRETA : Val de France Ouest Val d'Oise	1 GRETA : GRETA du Val d'Oise

Source : CRC

2.1.2.2 Périmètre du GRETA des Yvelines

La convention constitutive du Greta des Yvelines du 10 juillet 2015⁵ et l'arrêté de constitution de la même date indiquent notamment :

« A date d'effet 1^{er} septembre 2015, la carte des groupements d'établissements (Greta) des Yvelines est ainsi modifiée : Il est créé dans le département des Yvelines un Greta dénommé « GRETA des Yvelines » dont l'aire géographique est le département des Yvelines. A partir du 1^{er} septembre 2015, les GRETA Versailles Formation et Seine en Yvelines sont supprimés.

- Le groupement d'établissements est constitué des 74 établissements ayant adhéré à la convention constitutive du GRETA.
- Le lycée Viollet le Duc de Villers-Saint-Frédéric devient établissement support du GRETA des Yvelines ».

La couverture territoriale du groupement étant vaste, plusieurs établissements relais sont désignés⁶ pour accueillir, renseigner ou faire passer les tests aux futurs bénéficiaires de formation. Le pôle administratif et commercial du Greta des Yvelines est situé à Plaisir. Le service comptable est implanté au sein du lycée support du GRETA à Villiers-Saint-Frédéric.

3 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION DES GRETA DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES

3.1 Statut juridique des GRETA

Les GRETA sont des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) qui mutualisent leurs ressources et compétences pour réaliser des prestations de formation professionnelle à l'attention des adultes.

Les GRETA ne sont pas dotés de la personnalité juridique.

⁵ Date d'approbation par le recteur de Versailles.

⁶Mantes, Les Mureaux, Saint Germain en Laye, Le Chesnay-Versailles, Achères, Guyancourt, Villiers-Saint-Frédéric, Rambouillet

Le régime juridique des GRETA a plusieurs fois varié durant les deux dernières décennies :

- Jusqu'en 1999, les GRETA étaient des groupements d'établissements dépourvus de personnalité juridique constitués en vue de réaliser des activités de formation continue.
- La loi du 12 juillet 1999 a diversifié les formes possibles d'organisation des GRETA et a autorisé la création de groupement d'intérêt public (GIP)⁷.

En dépit de cette possibilité, peu d'établissements ont choisi de constituer un GIP, préférant le régime plus souple des groupements d'établissements. Dans l'académie de Versailles, aucun des GRETA n'avait pris la forme juridique d'un groupement d'intérêt public.

La loi du 17 mai 2011⁸ a supprimé la possibilité pour les établissements scolaires de se constituer en groupement dépourvu de la personnalité juridique et a décidé la transformation systématique de tous les GRETA en GIP. La constitution des GIP devait être effective avant la fin du mois de mai 2013.

Cette disposition a été abrogée par l'article 62 de la loi du 8 juillet 2013 qui a rétabli la forme du groupement d'établissement pour la gestion des GRETA.

Parce qu'ils sont dépourvus de personnalité juridique, les GRETA dépendent pour l'ensemble de leurs activités et de leur gestion administrative, financière et comptable, du service public administratif de l'éducation nationale⁹.

Les opérations financières des GRETA font l'objet d'une comptabilité distincte de celle de l'établissement auquel ils sont rattachés et sont décrites dans un budget annexe. La comptabilité de chaque GRETA est tenue par l'agent comptable de l'EPL support.

3.2 Une gouvernance partagée entre plusieurs entités

3.2.1 Le président de l'assemblée du GRETA

3.2.1.1 Composition et fonctionnement de l'assemblée générale des GRETA

Chaque GRETA dispose d'une assemblée générale composée conformément à l'article D. 423-3 du code de l'éducation. Elle comprend :

- les chefs d'établissement membres du groupement ;
- les représentants élus des personnels administratifs et des autres personnels employés par l'établissement support du groupement. Le nombre total des représentants des personnels des deux catégories est de 20 % du nombre des établissements membres du groupement.

Participent aux travaux de l'AG, à titre consultatif, le recteur d'académie, l'agent comptable du groupement, les conseillers en formation continue (CFC) et le directeur lorsque le groupement est doté d'un tel emploi.

L'AG se réunit au moins trois fois par an sur convocation de son président ou à la demande d'au moins un quart de ses membres.

⁷ Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, article 9 « Pour la mise en œuvre de leur mission de formation continue ainsi de de formation et d'insertion professionnelle, les établissements scolaires peuvent s'associer en groupement d'établissements, dans des conditions définies par décret, ou constituer pour une durée déterminée un groupement d'intérêt public ».

⁸ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit

⁹ T. confl., 29 déc. 2004, Mme Aufrère c/ GRETA Tourisme Hôtellerie de Nice, no 3438.

L'assemblée élit le président du groupement parmi les chefs d'établissement membres de celui-ci. Le président du GRETA préside les séances de l'AG et veille à l'exécution de ses délibérations. Il organise l'animation territoriale du développement de l'activité et s'assure de l'exécution du contrat d'objectifs. Il représente le groupement auprès des différents partenaires.

L'assemblée générale :

- définit, dans le cadre de la politique nationale et académique, les orientations du GRETA, le plan pluriannuel de développement et la participation de chacun des établissements membres aux activités du groupement,
- arrête le règlement intérieur du groupement,
- examine le projet de budget et le compte financier arrêtés par le conseil d'administration de l'établissement support,
- contribue à l'élaboration du contrat d'objectifs conclu entre le recteur d'académie et l'établissement support du groupement.

3.2.1.2 Fonctionnement de l'assemblée générale du GRETA des Yvelines

Le GRETA des Yvelines est constitué de 74 EPLE implantés dans le département des Yvelines. 41 des 74 EPLE membres participent effectivement à la réalisation d'actions de formation continue.

L'établissement support du GRETA, désigné par le recteur d'académie, est le lycée Viollet-le-Duc à Villiers-Saint-Frédéric.

Le Greta des Yvelines a, lors de la réunion de sa première assemblée générale le 1^{er} octobre 2015 procédé à l'élection de son président. Le principal du collège Albert Thierry de Limay, seul candidat, a été élu à la majorité des voix. Trois vice-présidents ont été nommés ce même jour pour la présidence des commissions des ressources humaines, des finances et de la qualité-développement.

Cette organisation est conforme aux dispositions prévues à l'article D.423-3 du code de l'éducation¹⁰.

¹⁰ La gouvernance des GRETA est rappelée et précisée dans la circulaire n°2014-009 du 4 février 2014.

Conformément à la réglementation, le GRETA des Yvelines organise trois réunions d'assemblée générale chaque année :

Tableau n° 3 : Réunion de l'assemblée générale du GRETA des Yvelines

Date de l'AG	Quorum	Approbation du compte rendu d'AG	Observation
1 ^{er} octobre 2015	Oui		
23 novembre 2015	NON	Approbation du CR AG 01/10/2015	Date de nouvelle réunion de l'AG : 26/11/2015
4 février 2016	Oui		
31 mars 2016	NON	Approbation des CR AG 26/11/2015 et 4/02/2016	Date de nouvelle réunion de l'AG : 6 avril 2016
24 juin 2016	OUI	Approbation du CR AG 6/04/2016	
17 novembre 2016	NON	Approbation du CR AG 24/06/2016 pour avis	
24 mars 2017	Oui	Approbation du CR AG 17/11/2015 et 23/11/2016	
28 juin 2017	Oui	Approbation du CR AG du 24/03/2017	
21 novembre 2017	Oui	Approbation du CR AG du 28/06/2017	

Source : CRC IDF à partir des comptes rendus d'AG

L'assemblée ne délibère valablement que si au moins un quart des chefs d'établissements membres du groupement sont présents ou représentés.

En dépit de la faiblesse du quorum requis et de la possibilité pour les principaux et proviseurs de se faire représenter par un de leurs adjoints chef d'établissement ou gestionnaire, dès la deuxième année de fonctionnement du GRETA, la participation des chefs d'établissement a été faible puisque deux des trois AG de l'année 2016 ont dû être reprogrammées, faute de quorum.

La pratique adoptée consistant à débattre de l'ordre du jour, pour avis, en dépit de l'absence de quorum est critiquable dans la mesure où elle n'incite pas les membres présents à la première réunion à se déplacer à la seconde assemblée.

Le nombre d'établissements adhérant au GRETA des Yvelines est élevé : 74 EPLE sont membres du groupement. Les adhésions au GRETA n'ayant pas de caractère obligatoire se font à l'initiative des établissements, mobilisés par le CESUP. Cependant une part importante de ceux-ci, ne réalise pas d'actions de formation continue.

D'une manière générale, peu d'EPLÉ participent de manière significative aux actions de formation continue. En 2016, le chiffre d'affaires réalisé par les établissements adhérents au groupement est très hétérogène :

- une trentaine d'établissements n'ont réalisé aucune action de formation continue ;
- sur les 41 établissements participant à la réalisation des actions de formation continue, 12 ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 30 000 € ;
- sept EPLE, dont le chiffre d'affaires en formation continue est supérieur à 200 000 €, réalisent 52 % de l'ensemble de l'activité du GRETA. 13 établissements réalisent à eux seuls 73 % de l'ensemble du chiffre d'affaires du GRETA.

Cette situation conduit à s'interroger sur l'utilité d'inclure dans les GRETA des établissements ne réalisant pas ou très peu d'opérations de formation continue. Selon le proviseur de l'établissement support, compte tenu du périmètre étendu d'intervention du GRETA des Yvelines, il est nécessaire d'associer un grand nombre d'établissements pour donner au groupement la possibilité de mobiliser des ressources et des locaux sur l'ensemble du territoire départemental.

Une telle organisation complique et alourdit le fonctionnement du groupement. La mobilisation, par voie conventionnelle (convention de sous-traitance), des équipements et ressources des établissements ne participant ordinairement pas, ou très peu, aux actions de formation continue permettrait au groupement de mobiliser les ressources dont il peut avoir besoin tout en lui donnant une plus grande souplesse de fonctionnement.

Tableau n° 4 : Participation des EPLE aux actions de formation continue du GRETA

	Etab. Réalisateur	Chiffre d'Affaires 2016	Chiffre d'Affaires 2017
	GRETA	567 876 €	405 329 €
1	Lycée Jeanne d'Albret Saint-Germain	540 944 €	529 779 €
2	Lycée hôtelier de Guyancourt	310 463 €	223 292 €
3	Lycée Viollet le Duc Villies	296 272 €	254 329 €
4	Lycée Matisse Trappes	289 817 €	278 004 €
5	Lycée Duchesne LA Celle ST Cloud	260 701 €	174 583 €
6	Lycée Jean Moulin Le Chesnay	259 208 €	193 221 €
7	Lycée Jean Rostand	218 473 €	246 270 €
8	Collège Jean Lurçat (EEP) Achères	188 816 €	288 100 €
9	Lycée Jacques Vaucanson	165 382 €	195 551 €
10	Lycée Dumont D'Urville Maurepas	150 068 €	139 372 €
11	Lycée Camille Claudel	148 535 €	106 761 €
12	Collège Louis Pasteur	121 559 €	105 302 €
13	Lycée Louise Weiss	116 148 €	71 525 €
14	Lycée Jules Verne	94 172 €	10 974 €
15	Collège Le village	80 012 €	41 377 €
16	Lycée Vincent Van Gogh	78 561 €	53 509 €
17	Lycée Louis Blériot Trappes	76 361 €	103 596 €
18	Lycée International	75 651 €	46 680 €
19	Lycée Jules Ferry Versailles	73 073 €	37 228 €
20	Lycée Jean Perrin St Cyr l'Ecole	65 307 €	57 548 €
21	Collège Sully	59 729 €	23 238 €
22	Collège Paul Cézanne	58 908 €	68 731 €
23	Lycée Louis Bascan Rambouillet	49 920 €	
24	Lycée Jean-Baptiste Poquelin	39 062 €	85 536 €
25	Collège Albert Thierry	37 050 €	38 760 €
26	Collège Courbet Trappes	36 839 €	31 104 €
27	ERPD La Verrière	36 427 €	10 568 €
28	Lycée Leopold Sédar Senghor	32 473 €	14 045 €
29	Collège Maryse Bastié Vélizy	31 691 €	
30	Lycée Adrienne Bolland	28 286 €	32 472 €
31	Lycée De Vilaroy Guyancourt	27 997 €	
32	Lycée Plaine de Neauphle Trappes	27 765 €	
33	Collège Pergaud Maurepas	27 565 €	46 193 €
34	Lycée Simone Weil	24 422 €	43 350 €
35	Collège André Chénier	24 224 €	
36	Collège Les Saules Guyancourt	19 238 €	148 302 €
37	Lycée de sept mares Maurepas	18 254 €	1 634 €
38	Collège Youri Gagarine Trappes	14 337 €	
39	Collège Blaise Pascal Plaisir	5 520 €	70 674 €
40	Lycée Colbert	3 982 €	
41	Collège de la Mauldre	558 €	
	Collège Catherine de Vivonne		52 404 €
	Collège Jean Jaurés Poissy		40 500 €
	Collège Paul Verlaine		21 632 €
	TOTAL	4 781 645 €	4 176 937 €

3.2.2 Le chef d'établissement support du GRETA

3.2.2.1 Compétence du chef d'établissement support du GRETA

Le chef de l'établissement support du groupement (Cesup) est ordonnateur des recettes et des dépenses du GRETA. Il exerce l'autorité hiérarchique sur les personnels du groupement. Il nomme, le cas échéant, sur proposition de l'assemblée générale un directeur opérationnel du groupement¹¹.

Le Cesup peut cumuler les fonctions de président et d'ordonnateur du GRETA.

La répartition des attributions entre le Cesup et les chefs d'établissements réalisateurs d'actions de formation est précisée dans la convention constitutive.

S'agissant du GRETA des Yvelines, les fonctions de chef d'établissement support et de président de l'assemblée générale sont disjointes.

3.2.2.2 Le conseil d'administration ne dispose ni des compétences ni des informations nécessaires à une prise de décision éclairée

Le GRETA n'étant pas doté de la personnalité morale, sa gestion administrative et financière est de la compétence du conseil d'administration (CA) de l'établissement support du groupement.

C'est donc le CA de l'EPL¹² support, et non l'assemblée générale consultée seulement pour avis, qui prend des décisions concernant le programme annuel de l'activité de la formation continue, le budget, le compte financier et les diverses conventions à conclure par le groupement.

La composition du CA des EPL est fixée par les articles L.421-4 et R.421-20 à R.421-24 du code de l'éducation. Le CA des collèges et des lycées comprend :

- 1° Le chef d'établissement, président ;
- 2° Le chef d'établissement adjoint;
- 3° L'adjoint gestionnaire ;
- 4° Le conseiller principal d'éducation le plus ancien ;
- 5° Le directeur adjoint chargé de la section d'éducation spécialisée dans les collèges, le chef des travaux dans les lycées ;
- 6° 2 représentants de la collectivité territoriale de rattachement ;
- 7° 2 représentants de la commune siège de l'établissement
- 8° 1 personnalité qualifiée ;
- 9° 10 représentants élus des personnels de l'établissement, dont sept au titre des personnels d'enseignement et d'éducation et trois au titre des personnels administratifs, sociaux et de santé, techniques, ouvriers et de service ;
- 10° 10 représentants élus des parents d'élèves et des élèves.

¹¹ Cf article D 423-6 du code de l'éducation.

¹² Établissement public Local d'Enseignement (EPL)

Tels qu'ils sont composés, les CA comprennent en majorité des personnels ne disposant pas de compétences spécifiques en matière de formation continue. Les membres du CA sont donc appelés à débattre et à prendre des décisions concernant des sujets qui ne les concernent qu'à titre marginal et dont ils ignorent les grandes orientations, faute de compter en leur sein des représentants de l'AG du groupement.

Le CA comprend principalement des enseignants intervenant dans les sections de formations initiales de lycées et très peu de formateurs intervenant dans les stages de formation continue. De la même manière, les élèves du lycée participent au CA mais pas les stagiaires de la formation continue.

La lecture des PV des CA du lycée de Villiers-Saint-Frédéric (établissement support du GRETA des Yvelines) montre que les membres du CA, principalement des élèves, des parents d'élèves et des enseignants du lycée, sont préoccupés par les questions liées à la formation initiale, la vie scolaire et l'organisation de l'EPLÉ bien plus que par les questions liées à la formation continue.

Cette situation conduit, le plus souvent, les CA à n'être que des chambres d'enregistrement des actes juridiques et financiers intéressant le groupement.

Ce mode de fonctionnement, qui trouve son origine dans l'absence de personnalité juridique du GRETA, n'est pas optimal : ce sont des personnes dont les préoccupations sont centrées autour de la formation initiale qui ont à arrêter les décisions et le budget du GRETA.

3.2.3 Les responsabilités assurées par les dirigeants s'exercent à titre subsidiaire de leur activité principale dédiée à la formation initiale.

Les responsabilités assumées par le Président, les vice-présidents et le CESUP dans le domaine de la formation continue s'exercent à titre complémentaire de leur fonction principale de dirigeant d'EPLÉ.

Pourtant, la politique de la formation professionnelle subit de profonds bouleversements. Les établissements dispensateurs de formations doivent s'adapter à la mutation des politiques publiques, avec une organisation du paysage de la formation professionnelle continue qui a été modifié par les lois successives et les plans conjoncturels. Ce secteur se caractérise également par une forte concurrence, avec une grande disparité dans la taille des organismes et un marché atomisé.

Ces caractéristiques commandent donc que les instances dirigeantes des GRETA, chargées de la gouvernance du groupement, soient pleinement informées des enjeux et du panorama de la formation professionnelle.

L'exigence de professionnalisation se satisfait mal d'une organisation qui demande aux dirigeants des GRETA d'être à la fois des gestionnaires investis dans la formation initiale et des experts dans la formation professionnelle continue.

Même si le président, le chef d'établissement support et l'agent comptable peuvent s'appuyer sur les personnels du GRETA et les conseillers en formation continue, l'organisation actuelle favorise la sédimentation des informations et des enjeux parmi lesquels :

- la maîtrise des évolutions institutionnelles de la formation professionnelle ;
- l'identification de la concurrence et analyse des prix de marchés ;
- la veille stratégique sur les appels d'offres et les évolutions du marché de l'emploi et des besoins des entreprises ;

- le management d'une structure de formation et encadrement des personnels ;
- la fixation et le suivi d'objectifs de performance commerciale, de rentabilité et d'équilibre économique.

L'évolution continue et rapide du paysage de la formation professionnelle suppose la professionnalisation des dirigeants des établissements dispensateurs. L'organisation des GRETA reposant sur un principe de subsidiarité ne permet pas de satisfaire pleinement cette exigence de professionnalisation.

Pour permettre la professionnalisation des GRETA, la circulaire du ministre de l'éducation nationale de 2014 recommande que « le Greta se dote d'un directeur opérationnel, choisi pour ses compétences managériales, organisationnelles et en formation continue. Les modalités de désignation et d'exercice de ses fonctions sont prévues par la convention ».

Cependant le GRETA des Yvelines a décidé de ne pas recruter de directeur opérationnel.

L'observation de la gouvernance et du fonctionnement du GRETA des Yvelines montre que la responsabilité effective du GRETA est assurée en fait par le seul chef d'établissement support qui assure, non seulement la responsabilité juridique et d'ordonnateur du groupement, mais qui définit également, sous réserve des attributions du recteur, les orientations et objectifs du GRETA. Sans réelle responsabilité exécutive, le rôle du Président pourrait être statutairement assimilé à une présidence honoraire. Remplacer cette structure dualiste par une direction moniste (avec le cumul, autorisé par les textes, des fonctions de président et CESUP) aurait le mérite de rendre la prise de décision plus souple et rapide, mais alourdirait la charge du chef d'établissement support.

3.3 Les orientations et le pilotage des GRETA sont fortement influencés par les autorités académiques

3.3.1 Le recteur

Conformément aux dispositions de l'article D. 423-1 du code de l'éducation, le recteur :

- définit dans le cadre des orientations nationales et du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP), une stratégie académique.
- arrête la carte des groupements d'établissements (GRETA) et la liste des établissements supports de GRETA ¹³.
- signe un contrat d'objectifs avec chaque EPLE support de GRETA. ; ce contrat d'objectifs prend en compte le plan pluriannuel de développement du GRETA. Le GIP FCIP contribue à l'élaboration de ce contrat et accompagne sa mise en œuvre.
- rédige pour chaque chef d'établissement support de GRETA une lettre de mission précisant les objectifs à atteindre.
- autorise expressément le recrutement de personnels de catégorie A des GRETA à la demande du chef d'établissement support.

¹³ La carte des groupements qu'il présente au conseil consultatif académique de la formation continue des adultes (CCAFCA).

Le délégué académique à la formation professionnelle continue (DAFCO)¹⁴ représente le recteur d'académie pour le pilotage du développement du réseau des GRETA, notamment. Il représente le recteur à l'Assemblée Générale de chaque GRETA.

3.3.2 Le GIP FCIP

Le GIP-FCIP de l'académie de Versailles (Groupement d'Intérêt Public – Formation Continue et Insertion Professionnelle) a pour objet le développement d'une coopération concertée au sein de l'académie, dans les domaines de la formation continue des adultes, de la formation et de l'insertion professionnelle, dans le cadre des orientations définies par le recteur.

Ses missions dont le périmètre est étendu se déclinent comme suit :

- des fonctions d'assistance pour le compte du réseau des GRETA et des membres (coordination des réponses aux appels d'offre, gestion des fonds créés pour couvrir les risques financiers afférents à la gestion de la formation continue par les Greta...)
- des activités et prestations spécifiques (accompagnement à la validation des acquis de l'expérience...)
- la gestion des équipements et des services d'intérêt commun, nécessaires aux dites fonctions et activités du GIP FCIP.

Compte tenu de son objet, le GIP FCIP est constitué entre l'État, représenté par le recteur d'académie, les EPLE supports de Greta et les établissements publics intervenant dans le domaine de la formation continue.

A Versailles, le GIP FCIP est composé du recteur et des quatre GRETA des départements de l'académie : Yvelines, Hauts-de-Seine, Essonne et Val-d'Oise.

Le GIP est le support financier du rectorat pour le développement de diverses actions engagées par le recteur¹⁵.

3.3.3 La répartition des compétences entre les autorités académiques et les GRETA pour la réponse aux appels d'offre

Les appels d'offre peuvent émaner du conseil régional, de Pôle emploi, de branches professionnelles ou d'entreprises isolées.

La répartition de compétences entre les niveaux académiques dépend de l'initiateur de l'appel d'offres :

- si l'appel d'offres vient d'une entreprise située dans son périmètre d'intervention, le GRETA est l'interlocuteur unique de celle-ci et répond en toute indépendance à l'offre ;
- si l'appel d'offres public/privé est d'envergure interrégionale, nationale ou européenne, c'est le GIP FCIP qui est l'interlocuteur unique de l'organisme public ou privé demandeur et qui répond à celui-ci. Lorsqu'il est retenu, le GIP passe directement une convention de sous-traitance avec les établissements réalisateurs de formation.
- le GIP-FCIP de l'académie de Versailles a ainsi porté la réponse pour tous les GRETA à l'appel d'offres lancé par une entreprise privée (SODEXO). Les conventions conclues avec cette entreprise et ainsi que les conventions de réalisation ont été passées entre

¹⁴ La formation continue est pilotée selon les académies par un DAFCO (délégué académique à la formation professionnelle continue) ou un DAFPIC (délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue).

¹⁵ Il assure le portage du centre de formation des apprentis (CFA) académique, Il porte le CAFOC (formation des personnels contractuels), financé par versement du 1% et rémunère des contrats aidés (CUI) employés dans les EPLE – formation initiale.

le GIP et les GRETA de l'académie ou opérant sur une autre portion du territoire national pour la mise en œuvre des actions de formation.

- si l'appel d'offres émane du niveau régional (Pôle emploi ou région Île-de-France), c'est le cas le plus fréquent, la réponse implique à la fois les GRETA et la DAFCO :
 - **Etape 1 : arbitrage DAFCO - Détermination du GRETA chargé du portage de la réponse :** La région Ile-de-France compte trois académies. Une concertation est engagée entre ces trois académies lors de chaque appel d'offres de niveau régional pour déterminer lequel des GRETA implantés dans l'une ou l'autre des académies est le mieux placé pour porter la réponse dans le cadre d'un groupement.
 - **Etape 2 : répartition des lots entre les GRETA de l'académie ;** une fois désignés le porteur du groupement et les lots pris en charge par chaque académie, les GRETA de l'académie de Versailles s'entendent pour répartir entre eux les formations à réaliser. Faute d'accord entre les GRETA, le DAFCO pourrait être conduit à arbitrer la répartition des lots.

Lorsqu'un GRETA de l'académie de Versailles est désigné pour porter la réponse inter-académique, il élabore la réponse à l'appel d'offres. Dans d'autres académies, au contraire, les réponses aux appels d'offres de la région, notamment, sont portées par les GIP-FCIP.

- **Etape 3 :** Chaque GRETA répartit les formations entre les établissements du groupement.

Les GRETA sont organisés en réseau et il appartient au DAFCO / DAFPIC de chaque académie d'animer ce réseau et d'assurer son développement. La coordination organisée en amont par les trois académies d'Ile-de-France traduit la volonté d'empêcher la concurrence entre GRETA lors des réponses aux appels d'offre. Les lots définis par la région sont vastes tant en ce qui concerne le volume horaire que s'agissant des métiers concernés.

En définitive, si la réponse aux appels d'offres de la région émane bien d'un groupement rassemblant plusieurs GRETA, et éventuellement d'autres partenaires, celle-ci est précédée d'un arbitrage effectué par les DAFCO des trois académies d'Île-de-France¹⁶.

Pour la réponse au récent appel d'offres lancé par la région, cette coordination inter-académique a débouché sur une « note relative à la stratégie de la réponse à l'appel d'offres de la région » signée par les trois délégués académiques responsables de la formation continue¹⁷. Celle-ci indique aux responsables des GRETA la conduite à tenir pour la réponse à l'appel d'offres mais surtout évoque la méthode de détermination des prix :

- « Il faut d'abord se baser sur les coûts réels de la prestation demandée pour prendre en compte et afficher les prestations attendues. Les prix sont ainsi mécaniquement supérieurs aux prix des précédents marchés parce qu'ils intègrent l'absentéisme, les visites entreprise, l'accompagnement vers l'emploi, l'ingénierie, le recrutement et le positionnement à l'entrée. Il convient également de tenir compte des différents niveaux et modes de certification pour certains lots.

Méthode : le mandataire instruit la construction du prix après une consultation de tous les partenaires du groupement et définit une fourchette de prix (mini/maxi) émanant de chaque GRETA. L'arbitrage s'effectue par le groupement (gouvernance des partenaires). En cas de

¹⁶ Cette stratégie n'a toutefois pas empêché que, lors de la dernière consultation de la région Île-de-France au titre du PRQC, plusieurs GRETA de l'académie de Versailles candidatent pour un même lot, se faisant ainsi concurrence.

¹⁷ Les délégués académiques à la formation continue peuvent être, ou non, chargés de la formation professionnelle initiale. Ils prennent alors le nom de DAFPIC. Dans les académies de Paris et Créteil les délégués à la formation continue sont DAFPIC ce qui n'est pas le cas dans l'académie de Versailles où le responsable de la formation continue est DAFCO.

blocage persistant dans le groupement, DAFPIC/DAFCO seront saisis afin de trouver un compromis ».

Cette organisation montre bien l'influence de l'académie sur la gouvernance et l'activité des GRETA. Ceux-ci sont invités à répondre, ou non, aux appels d'offres en fonction des arbitrages inter-académiques et à déterminer des prix dans le cadre d'une harmonisation effectuée par les DAFPIC/DAFCO des trois académies.

Une telle coordination, qui s'apparente en fait à un partage entre GRETA des réponses aux appels d'offres, pourrait être analysée comme une entente anticoncurrentielle, prohibée par les articles L.420-1 et suivants du code de commerce.

L'influence du DAFCO de l'académie sur la conduite des GRETA s'est également manifestée lors de la mise en œuvre du plan 500 000. Le point sur la préparation par le GRETA de la réponse à la consultation a été faite à l'AG du GRETA (31/03/2016) non par le président de l'assemblée mais par le DAFCO. Cela montre une fois de plus l'extrême enchevêtrement et la dilution de la responsabilité et de la prise de décision en matière de formation continue.

3.4 Les GRETA souffrent d'une insuffisante prise en compte par les autorités nationale et académique des missions des EPLE en matière de formation continue

3.4.1 Le projet académique ne contient ni orientations ni objectifs en matière de formation continue

Le projet académique (2020) a été construit autour de trois axes de progrès : Réussir à tout niveau et dans chaque territoire – Apprendre et agir dans le monde du 21^e siècle – Mobiliser les intelligences. Trois objectifs sont associés à chaque axe.

L'examen du projet académique montre que celui-ci est un document uniquement dédié à la formation initiale. Aucun des objectifs n'est décliné dans le champ de la formation continue. Les GRETA ne sont cités que dans l'objectif d'engagement d'une « nouvelle dynamique territoriale », impliquant la recherche de synergies pour « conforter l'action des réseaux dans un cadre académique défini ».

Le fait que le projet n'assigne ni objectif, ni cadre d'action à la politique de formation continue est révélateur d'une faible implication académique dans le suivi et développement de cette mission confiée aux établissements d'enseignement au même titre que la formation initiale.

D'une manière générale, le pilotage de l'action académique en matière de formation continue est réalisé par le délégué académique à la formation continue (DAFCO), sans grande implication du recteur dont l'action est bien davantage centrée sur la formation initiale.

C'est d'ailleurs le DAFCO qui, reprenant les axes et les objectifs du projet académique a élaboré une stratégie académique de développement de la formation continue.

D'une manière générale, l'organisation des formations n'est pas pensée dans sa globalité et n'intègre pas en même temps les problématiques de la formation professionnelle initiale et de la formation professionnelle continue.

Le label « lycée des métiers » fait toutefois exception à cette approche très segmentée des formations. Pour obtenir ce label, un lycée doit respecter un cahier des charges imposant notamment une approche globale de la formation professionnelle dans ses dimensions diverses : formation professionnelle initiale sous statut scolaire, formation initiale en apprentissage et formation professionnelle continue.

Quinze lycées publics sont labélisés « lycée des métiers » dans le département des Yvelines (cf. carte en annexe 5). Ces lycées participent activement à la formation réalisée par le GRETA.

Tableau n° 5 : Chiffre d'affaires en formation continue des lycées du département des Yvelines (2016)

Lycée	Chiffre d'affaires	en % du CA du GRETA
Lycée Simone Weil Conflans	24 422 €	
Lycée hôtelier de Guyancourt	310 463 €	
Lycée Colbert La Celle-St-Cloud	3 982 €	
Lycée Duschènes La Celle-St-Cloud	260 701 €	
Lycée Jean Monnet La Queue-les-Yvelines		
Lycée Jean Moulin Le Chesnay	259 208 €	
Lycée de Vaucanson	165 382 €	
Lycée Camille Claudel Mantes	148 535 €	
Lycée Adrienne Bolland Pissy	28 286 €	
Lycée Jean-Baptiste Poquelin St-Germain-en-Laye	39 062 €	
Lycée Léonard de Vinci St-Germain-en-Laye		
Lycée Jules Verne Sartrouville	94 172 €	
Lycée Louis Blériot Trappes	76 361 €	
Lycée Henri Matisse Trappes	289 817 €	
Lycée Viollet le Duc Villiers-St-Frédéric	296 272 €	
TOTAL	1 996 663 €	47,4 %
Source : CRC IDF		

3.4.2 Le recteur ne fixe ni orientations ni objectifs aux responsables des GRETA

Les chefs d'établissement support de GRETA et les présidents de GRETA de l'académie de Versailles n'ont pas été rendus destinataires d'une lettre de mission du recteur définissant les objectifs et priorités du groupement.

S'agissant plus particulièrement du GRETA des Yvelines, la seule lettre de mission du CESUP, datée de 2012, le désignait chef de projet pour la fusion des deux GRETA réalisée en 2015.

La convention d'objectif du GRETA des Yvelines était encore à l'état de projet au moment de l'instruction.

3.4.3 Les missions des personnels de direction des EPLE ne concernent pas la formation continue

- S'agissant des personnels de direction

Le référentiel des personnels de direction, annexé au protocole d'accord relatif aux personnels de direction du 16-11-2000 ne fait qu'une seule et brève référence à la mission de formation continue des EPLE.

Trois objectifs sont assignés aux principaux et proviseurs dans la direction de leur établissement :

- I - Conduire une politique pédagogique et éducative d'établissement au service de la réussite des élèves, en y associant l'ensemble des membres de la communauté éducative
- II - Conduire et animer la gestion de l'ensemble des ressources humaines

- III - Assurer les liens avec l'environnement

Dans le cadre du troisième objectif, les chefs d'établissement sont invités à s'impliquer dans les activités de formation continue des adultes.

3.5 L'organisation administrative du GRETA des Yvelines gagnerait à être simplifiée

Le décret du 24 septembre 2013¹⁸, codifié aux articles D. 423-1 à D. 423-12 du code de l'éducation et une circulaire du 4 février 2014 fixent les conditions d'organisation et de fonctionnement des groupements d'établissements créés pour la mise en œuvre par les établissements scolaires de leur mission de formation continue et d'insertion professionnelles.

3.5.1 Une administration déployée sur plusieurs sites

Les structures d'administration et de gestion du GRETA des Yvelines sont réparties entre plusieurs établissements membres du groupement et dans des locaux loués par le groupement :

- le pôle administratif et commercial, les agents chargés des RH, des affaires administratives et financières, et des marchés publics sont implantés à Plaisir,
- le service comptable est implanté, conformément aux dispositions de la circulaire de 2014, au sein de l'établissement support du GRETA au lycée Viollet le Duc de Villiers-Saint-Frédéric.

Cette organisation est dictée par plusieurs considérations qui tiennent, pour une part, à la volonté de ne pas déplacer les personnels suite à la fusion des GRETA mais aussi au manque de disponibilités de locaux dans l'établissement support du GRETA.

Indépendamment des circonstances qui ont présidé à un tel éclatement de l'administration du GRETA, la répartition des services entre plusieurs sites n'est pas la garantie de la meilleure efficacité, en raison notamment de l'absence de directeur opérationnel au sein du GRETA.

La dispersion des implantations pose surtout la question de la direction au quotidien : non seulement le CESUP n'exerce sa fonction qu'à titre subsidiaire, mais il est également éloigné au quotidien de ses équipes. Il en est de même pour la gestion administrative, les services étant éloignés de l'agence comptable.

3.5.2 Une répartition des activités entre les agents du GRETA peu lisible

3.5.2.1 La préparation de la réponse aux appel d'offres est répartie entre de nombreux agents

L'activité principale des GRETA découle des marchés de formation conclus avec la région.

Au sein du GRETA des Yvelines, la réponse et le suivi de la mise en œuvre des marchés conclus est partagée entre plusieurs agents, alors même que le Greta est doté d'une personne dédiée, responsable des Marchés publics.

18 Décret n° 2013-852 du 24 septembre 2013

Le positionnement hiérarchique de la personne chargée des marchés publics témoigne de la complexité de l'organisation. Selon la fiche de poste, le responsable des marchés, est placé « sous la responsabilité fonctionnelle des personnes avec lesquelles il travaille ».

Ses missions consistent en :

- l'encadrement de l'équipe d'accueil et administrative (régulations des difficultés administratives de gestion des actions de formations : comptabilisation des heures, courriers administratifs, délivrance d'informations sur les procédures) ;
- l'organisation administrative des réponses aux appels d'offres en lien avec les CFC, la coordinatrice opérationnelle et à l'envoi dans les délais impartis ;
- l'édition des factures ;
- la vérification de la mise en conformité juridique du Greta et des partenaires au démarrage des marchés en fonction de leur statut (cotraitant, sous-traitant, partenariat,...) ;
- la surveillance de la réalisation en conformité avec le cahier des charges (nombre d'heures, fongibilité) en collaboration avec les CFC et coordonnateurs ;
- La mise en œuvre de la remontée des données démographiques et financières aux mandataires ;
- les comptes rendus aux financeurs et lors des réunions du comité de pilotage.

Le descriptif des missions du responsable « marchés » montre que plusieurs agents sont impliqués dans la réponse aux appels d'offre et le suivi des marchés publics:

- le CESUP, les CFC, la coordinatrice opérationnelle et le référent marché interviennent pour la **réponse aux appels d'offres (4 niveaux mobilisés)** ;
- les CFC, les coordonnateurs et le référent marché sont impliqués dans **la mise en œuvre** du marché : organisation des volumes horaires, fongibilité (**3 niveaux mobilisés**) ;
- les assistants administratifs, le référent marché et le service comptable interviennent dans **la comptabilisation** des heures et l'édition des factures (**3 niveaux mobilisés**).

Cette organisation est porteuse de risques : l'information est dispersée entre les acteurs, la responsabilité est diluée entre les différents niveaux d'intervention et la coordination de l'ensemble en est rendue plus complexe.

La comparaison avec les organismes privés¹⁹ montre que ceux-ci concentrent les interventions sur un ou deux niveaux :

- la réponse aux appels d'offres est assurée par la direction et la coordination pédagogique ;
- la mise en œuvre est de la seule responsabilité du personnel pédagogique ;
- le traitement administratif et la comptabilisation est de la seule responsabilité d'un assistant administratif.

L'organisation du GRETA s'agissant de la réponse et du suivi des marchés publics gagnerait à être simplifiée.

¹⁹ Alors que ceux-ci répondent également en groupement et doivent coordonner la dispensation et la remontée d'informations au sein de l'ensemble des membres du groupement.

3.5.2.2 La fonction administrative gagnerait également à être resserrée

L'examen des fiches de poste fait apparaître que le traitement administratif des actions de formation est réparti entre l'ensemble des personnels d'administration :

- Les assistants de gestion comptable assurent la partie administrative liée à l'activité du GRETA, en lien avec les autres acteurs du groupement.
- Ils sont placés sous l'autorité fonctionnelle de l'agent comptable, en relation avec la personne responsable des affaires financières. Ces postes, occupés par des personnels en CDD/CDI, sont dédiés à l'établissement des factures, de la paie des personnels... et s'ajoutent aux ressources humaines de l'agence comptable.
- Le responsable des affaires financières participe au pilotage administratif du GRETA. Il assure la supervision de la paye, de la gestion administrative des actions, de la gestion financière et matérielle. Les dépenses et recettes gérées par le responsable des affaires financières sont ensuite prises en charge par l'agence comptable.
- Le responsable des marchés publics participe également, comme il a été observé ci-dessus, au traitement de l'exécution des marchés conclus avec la région et Pôle emploi.
- Les assistants administratifs assurent la partie administrative liée à l'activité du GRETA (accueil, gestion des courriers, secrétariat, traitement des dossiers des stagiaires...).
- La fiche de poste des coordinateurs indique qu'ils participent également au suivi administratif et financier des actions de formation du GRETA.
- La présentation des fonctions des CFC fait apparaître que certains, dits « CFC aspects financiers » suivent l'activité du GRETA sur les questions de nature financière, d'autres sont chargés des questions de ressources humaines tandis que certains sont chargés des appel d'offres.

Pas moins de **six niveaux de personnels** sont mobilisés pour la gestion administrative des actions et la gestion comptable du groupement.

Si cette organisation résulte du principe de séparation ordonnateur / comptable et, en partie, de l'absence de personnalité morale du GRETA, elle se révèle très coûteuse en ressources humaines et paraît porteuse de risques, en raison de la segmentation de l'information entre plusieurs personnes.

3.5.3 Le traitement de l'action pédagogique pourrait être recentré

L'organisation et le déroulement des formations sont répartis entre formateurs, coordonnateurs, CFC, assistants et, le cas échéant, les directeurs délégués aux formations technologiques et professionnelles (anciennement dénommés chefs de travaux).

- Les CFC sont chargés du développement de l'activité du GRETA et de la construction de l'ingénierie de formation correspondante.
- Les coordinateurs, selon le référentiel établi par les services académiques, assurent la communication autour des actions de formation, le recrutement des stagiaires, le contrôle des inscriptions et le suivi des parcours de formation des stagiaires.
- Les assistants suivent et saisissent les informations liées à la dispensation des formations.

- Les directeurs délégués aux formations technologiques et professionnelles peuvent participer à l'organisation des enseignements professionnels et technologiques.

La circulaire du 23 mars 1993²⁰ indique pourtant que « le service de l'enseignant comporte des activités liées notamment à l'élaboration de projet de formation et à l'accompagnement des formations qui sont partie intégrante de son intervention ». Parmi ces activités sont cités le suivi pédagogique individuel du stagiaire, les réunions pédagogiques, la participation à l'élaboration des projets de formation... Il est également précisé que « l'enseignant peut être sollicité pour coordonner l'équipe pédagogique, pour assurer auprès du stagiaire la fonction d'accompagnement dans le pilotage de son parcours ».

Les tâches énumérées dans la circulaire recouvrent en partie les missions dévolues aux CFC et coordinateurs. Le GRETA aurait intérêt à recentrer le suivi individuel et la coordination des formations sur les formateurs qui pourraient être davantage mobilisés.

Une telle démarche serait d'ailleurs conforme à l'un des axes stratégiques du GRETA et répondrait à l'une des exigences de la certification EDUFORM visée par le groupement : l'individualisation (intentions évoquées en commission RH du 9.11.2017).

Un travail de concentration et de recentrage des personnels permettrait par ailleurs d'améliorer la lisibilité des actions et de clarifier la répartition des tâches,

L'organisation du GRETA pourrait ici encore être simplifiée.

L'organisation du travail se révèle très coûteuse en ressources humaines et depuis trois ans le GRETA enregistre un déficit d'exploitation largement imputable au coût élevé de sa masse salariale. Cette situation a contraint le GRETA à procéder au non renouvellement de plusieurs contrats et à diminuer la quotité de travail de certains autres.

Pour garantir la pérennité du groupement, il appartient au responsable du GRETA de réformer l'organisation du travail et de redéfinir les missions de chaque catégorie d'emploi. Le partage de responsabilité entre tous les niveaux du GRETA (Président, CESUP, CFC ...) implique aujourd'hui une prise de décision collective et la définition d'une stratégie commune, là où le secteur privé concentre la prise de décision sur un seul ou un petit nombre d'individus.

Recommandation n° 1 : Rationaliser l'organisation du travail et redéfinir les missions des différentes catégories d'emploi (coordonnateur, formateur, responsable de marchés, assistant administratif et commercial).

En réponse aux observations provisoires, le GRETA des Yvelines a indiqué avoir engagé une réflexion en ce sens avec les personnels et modifié le statut des coordonnateurs. Les lettres de missions des agents devraient également être réinterrogées au sein du réseau des GRETA.

3.5.4 Le rôle des conseillers en formation continue (CFC) auprès du GRETA des Yvelines devrait être clarifié

3.5.4.1 Missions des CFC dans les GRETA

Les missions des CFC sont définies à l'article 11 du décret du 24 mars 1993²¹ : « Les conseillers en formation continue, agents de développement de la formation continue des adultes, participent, dans le cadre de la stratégie de développement définie respectivement

²⁰ Circulaire n° 93-175 du 23 mars 1993 relative aux modalités de service des personnels enseignants des premier et second degrés participant aux activités de formation continue.

²¹ Décret n°93-432 du 24 mars 1993 relatif à la mission de formation continue des adultes du service public de l'Éducation:

par le recteur et le directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt, à l'analyse de la demande et à l'élaboration et à la promotion de l'offre de formation ».

Les CFC contribuent à la réalisation, à l'animation et à la coordination des actions de formation continue mises en œuvre par les GRETA.

Le site internet du ministère de l'éducation nationale définit ainsi le métier de conseiller en formation continue (CFC) : ils « sont le pivot de l'organisation et du développement du Greta. Les CFC ont deux missions principales : à l'externe, conseiller les entreprises et les partenaires, à l'interne animer les équipes pour mettre en place les formations dans les établissements. [...]».

- Après des entreprises et des milieux socioprofessionnels

Le CFC participe à l'analyse des besoins de formation des entreprises et des branches professionnelles. Il conçoit, en partenariat avec le client, les formations adaptées aux besoins des salariés. Il négocie les tarifs [...] Il construit les réponses aux appels d'offre et veille à leur mise en œuvre.

- Après des services publics et des collectivités

Le CFC développe les mêmes démarches pour les demandeurs d'emploi et les publics en difficulté d'insertion sociale ou professionnelle. [...]. De plus en plus, le CFC organise la réponse des Greta aux marchés publics de formation émis par les collectivités.

- Après des équipes éducatives

Avec les chefs d'établissements qui adhèrent au Greta, le CFC mobilise les équipes éducatives, enseignants et formateurs, pour concevoir les dispositifs de formation et mettre concrètement en place les formations[...] ».

Placés sous l'autorité du DAFCO et non du chef d'établissement support de GRETA, les CFC peuvent se voir confier le suivi du développement de l'activité d'un ou plusieurs Greta.

Ils sont rémunérés par le rectorat et non par l'EPL sur le produit des conventions. Une lettre de mission signée du recteur ou du DAFCO formalise leur action et objectifs.

3.5.4.2 Les CFC du GRETA des Yvelines

Le GRETA des Yvelines dispose pour conduire son action de 10 CFC qui interviennent chacun dans un des secteurs dans lesquels le groupement dispense des formations professionnelles.

- Service à la personne et aux collectivités
- Bâtiment et Travaux publics
- Sanitaire et Social
- Hôtellerie, restauration, Tourisme
- Enseignement Général, RAN, Langues, CUI
- EEP, commerce
- Industrie (automobile, ascenseurs...), Coiffure
- Insertion, FLE
- Informatique, préparation sciences po, responsable Qualité
- Service à la personne, Mission territoriale, coordination opérationnelle

Comme indiqués ci-dessus, ces 10 CFC sont placés sous l'autorité du DAFCO et non du chef d'établissement support du GRETA.

Une lettre de mission est établie à l'intention de chaque CFC du GRETA des Yvelines. Cette lettre est co-signée par le DAFCO, le président du GRETA (et non le CESUP) et chaque CFC.

Cette lettre assigne trois missions à chaque CFC. Une des lettres de mission adressée à l'un des CFC intervenant dans le GRETA des Yvelines a été plus particulièrement examinée. Les missions et actions assignées sont les suivantes :

1. Pilotage – Conseil à l'interne
 - a. Participer à la réorganisation du réseau et au pilotage du GRETA
 - b. Concourir à assurer l'équilibre économique et financier du GRETA
 - c. Animer le dossier Qualité pour atteindre la certification réseau
 - d. Concourir à l'utilisation de ProgrE
2. Développement territorial : Ingénierie, mercatique, actions commerciales, relations extérieures
3. Autres missions (académique, nationale), conduite de dispositifs (Avenir-jeunes, décrocheurs ...)

La première mission assignée au CFC (Pilotage – Conseil à l'interne) lui donne, en dehors de sa compétence disciplinaire une compétence thématique (RH, finances, qualité, marchés publics ...) qui vient encore alourdir le fonctionnement du GRETA.

L'objectif assigné de « concourir à assurer l'équilibre économique et financier du GRETA » conduit par exemple le CFC à intervenir dans un domaine qui est, par nature de la compétence du CESUP et de l'agent comptable du GRETA.

Cette organisation brouille, une fois encore, le partage de missions entre personnels et donne aux CFC une compétence de gestion qui n'entre pas directement, semble-t-il, dans leur mission principale.

Les comptes rendus de réunion RH donnent une autre illustration de l'implication des CFC dans la gestion quotidienne du GRETA :

Un groupe de travail consacré au télétravail est constitué lors de la réunion de pilotage/qualité /direction le 9 novembre 2017. Sont désignés pour participer à ce groupe de travail quatre coordonnateurs, le CFC référent RH et deux responsables d'activité.

Le planning prévisionnel annuel des agents est transmis au CFC RH pour visa²².

L'entretien annuel de tous les personnels (enseignants et administratifs) est conduit par un cadre accompagné d'un CFC après consultation de tous les CFC et cadres de l'établissement.

Le Rectorat de l'académie de Versailles a précisé à la chambre que les CFC avaient été repositionnés sur des activités de conseil en interne dans les domaines liés au RH, à la qualité et aux outils de suivi financiers afin de permettre le cadrage du réseau des GRETA. Une telle position brouille à la fois le positionnement des CFC mais également celui de l'ordonnateur du GRETA.

²² Commission du personnel du 3 novembre 2015.

Faute d'être placés sous l'autorité du chef d'établissement support du GRETA, les CFC n'apparaissent pas dans l'organigramme du GRETA des Yvelines. Cette situation ne participe pas à la clarification de leur place dans l'organisation et provoque des tensions parmi les personnels du GRETA, comme le montre le compte rendu de la commission RH du 3 novembre 2015²³.

Recommandation n° 2 : Préciser les missions des CFC au sein du GRETA dans un document établi conjointement par le CESUP et le DAFCO et partagé avec l'ensemble des personnels du groupement et les recentrer sur leurs missions de développement territorial.

²³ La commission des ressources humaines indiquait qu'il « n'était pas question de faire le procès des CFC ».

4 LE STATUT ET LA STRUCTURE DES PERSONNELS DU GRETA DES YVELINES NE SONT PAS SANS INCIDENCE SUR SA RENTABILITÉ

Le nombre d'agents et la structure des emplois a fortement évolué entre 2015, année de constitution du GRETA issu de la fusion des deux groupements présents dans le département, et les années suivantes.

Tableau n° 6 : Répartition des effectifs²⁴ :

En ETP	2015		2016		2017		prévisions au 30 juin 2018	
	Titulaires (vacations / postes gagés)	Contrats (CDD / CDI)						
Assistants commerciaux		10.8 CDD 3 CDI	0	17.4 CDD 3.6 CDI	0	10.8 CDD 2.5 CDI	0	10.8 CDD 1.9 CDI
Assistants comptables	2 ETP	1 CDD 1 CDI	2 ETP	2 CDD 1 CDI	2 ETP	2 CDD 1 CDI	2 ETP	2 CDD 1 CDI
Coordonnateurs	0	12.6 CDD 2 CDI	0	13.1 CDD 2 CDI	0	8.3 CDD 5.8 CDI	0	7.7 CDD 4.8 CDI
Formateurs		4.6 CDD 6.6 CDI	0	5.6 CDD 4.6 CDI	vacations 176 personnes	6.1 CDD 5.1 CDI	Vacations 112 personnes	6.1 CDD 5.1 CDI
CFC	dafo	dafo	dafo	dafo	dafo	dafo	dafo	dafo
directeurs délégués aux formations technol. et prof.					13 personnes			
Res RH		1ETPCDD		1ETPCDD		1ETPCDD		1ETPCDD
Resp finances		1ETPCDD		1ETPCDD		1ETPCDD		1ETPCDD
Resp Marchés		1ETPCDI		1ETPCDI		1ETPCDI		1ETPCDI
Président	1personne		1personne		1personne		1personne	
CESUP	1personne		1personne		1personne		1personne	
Agent comptable	1personne		1personne		1personne		1personne	

Source : Greta des Yvelines.

²⁴ Les données transmises par le GRETA ne se recoupent que partiellement avec les données issues du rapport accompagnant l'adoption du compte financier. Celui-ci comporte également un problème de cohérence pour les chiffres de l'année 2015, selon qu'ils sont présentés dans le rapport 2015 ou 2016, en raison du mode d'agrégation des chiffres des personnels lors de la fusion, intervenue en septembre 2015. Il n'a pas été possible de réconcilier les données présentées dans le tableau ci-après.

Alors que le budget du GRETA est principalement composé de charges de personnels, ceux-ci sont majoritairement employés à des tâches administratives plutôt qu'à la dispensation de formations.

Tableau n° 7 : Structure des charges de fonctionnement du GRETA

	2016	2017	2018 (budget)
Total Débits classe 6. (total général des charges sur pièce 6 du compte financier)	7 350 116	6 655 310	5 255 000
- Total débits 68. (dotations aux amortissements et provisions sur pièce 6 du compte financier)	382 097	382 840	331 000
- Portage	1 904 687	933 269	-
Frais de personnels (impôts, salaires, charges sociale sur pièce 6 du compte financier)	3 406 828	3 461 853	3 367 000
Fonctionnement net de provision, amortissements et portage	5 063 332	5 339 201	4 924 000
Fonctionnement net de portage	5 445 429	5 722 041	5 255 000
Frais de personnel/Fonctionnement hors portage, provision et amortissement	67%	65%	68%
Frais de personnel/Fonctionnement hors portage	63%	61%	64%

Source : Greta des Yvelines.

Le statut propre des GRETA, adossé à un EPLE support, grève leur compétitivité face aux structures privées pour les motifs suivants :

- la charge de travail des enseignants est moindre que celles des formateurs des associations et entreprises privées ;
- la complexité et la lourdeur de l'organisation fait que la charge d'administration l'emporte sur la délivrance des formations.

4.1 Statut des personnels administratifs employés par le GRETA

4.1.1 Des agents contractuels de droit public

Les contractuels de droit public des GRETA²⁵ sont recrutés en contrat à durée déterminée. Cependant cette situation des personnels n'est pas pérenne en raison des dispositions de la loi du 26 juillet 2005 prévoyant la transformation automatique en contrat à durée indéterminée des contrats à durée déterminée au-delà de la durée totale de 6 ans.

4.1.2 Autre personnels rémunérés par l'Education Nationale et participant à l'activité des GRETA

Le Greta s'appuie, pour son organisation, sur le personnel de direction et l'agence comptable de l'établissement support.

L'agent comptable du GRETA est celui de l'établissement support. Dans les faits, c'est la totalité de l'agence comptable de l'établissement support qui assure l'administration financière du GRETA.

Les règles statutaires font que ces personnels de direction ne sont pas rémunérés directement par le GRETA, mais qu'ils sont seulement indemnisés pour leurs fonctions au sein du groupement. Le montant des indemnités ne revêt bien évidemment pas le même niveau qu'une rémunération pleine, ainsi que le montre le tableau des IPDG (cf. infra) : il s'agit là également d'une minoration de charge dont bénéficient statutairement les GRETA par rapport aux autres organismes de formation.

²⁵ Le Tribunal des conflits a, par un arrêt de principe du 25 mars 1996, jugé que les agents non fonctionnaires, parce qu'ils travaillent pour le compte d'un service public administratif géré par une personne publique, sont des contractuels de droit public²⁵. La juridiction administrative est donc compétente pour connaître d'un litige relatif à la situation d'un des agents employés par le GRETA. Voir également TC 29 déc. 2004, Mme Aufrère c/ GRETA Tourisme Hôtellerie de Nice, n° 3438 et TC, 7 oct. 1996, Préfet des Côtes-d'Armor c/ Mmes Allam, Hénaff, no 03034.

Enfin, on l'a signalé plus haut, les CFC participent au fonctionnement des GRETA mais leur rémunération est intégralement assurée par le niveau académique.

4.2 Les obligations de service des personnels enseignants différent du privé

4.2.1 Le temps de travail des formateurs des GRETA

4.2.1.1 Temps de travail des formateurs contractuels de l'éducation nationale

Le temps de travail des formateurs est défini par le décret du 19 mars 1993 et la circulaire d'application du 24 décembre 1993.²⁶

L'article 5 du décret fixe à **810 heures** le service annuel des personnels enseignants. Les heures d'enseignement, qui incluent le temps de préparation des cours, d'évaluation et de validation des acquis des stagiaires, comptent pour leur durée effective alors que les activités liées à l'élaboration des projets de formation sont affectées d'un coefficient de 0.46.

4.2.1.2 Temps de travail des enseignants titulaires de l'éducation nationale sur postes gagés

Le temps de travail des formateurs est défini par le décret du 25 octobre 1991 et la circulaire d'application du 23 mars 1993²⁷.

Un enseignant certifié intervenant à temps complet en formation continue doit effectuer **648 heures** d'enseignement sur l'année, calculées comme suit ; 18 heures (obligation horaire hebdomadaire de service d'un certifié) x par 36 (nombre de semaines de l'année scolaire) = 648²⁸. Le service annuel d'un professeur agrégé s'établit à **540 heures** d'enseignement.

En raison du coût élevé des emplois d'enseignants, la plupart des GRETA ont cessé progressivement d'avoir recours à des enseignants titulaires sur poste gagé pour la réalisation des formations. Le GRETA des Yvelines n'emploie plus depuis plusieurs années d'enseignants à temps plein. Désormais les enseignants titulaires intervenant dans les formations sont rémunérés en vacation.

4.2.1.3 Deux conventions collectives régissent le temps de travail des personnels des organismes privés de formation continue

Les conditions de travail des personnels œuvrant dans les métiers de la formation continue dans le secteur privé sont régies par deux conventions collectives :

- La convention collective nationale des organismes de formation du 10 juin 1988 applicables aux organismes privés de formation assurant, à titre principal, l'activité de formation en direction des personnels salariés ou des demandeurs d'emploi ;
- La convention collective nationale de travail du personnel enseignant et formateur des centres de formation continue et des centres de formation d'apprentis des sections d'apprentissage et des unités de formation par apprentissage intégrés à un établissement technique privé du 14 avril 2000.

²⁶ Décret n°93-412 du 19 mars 1993 relatif aux personnels contractuels du niveau de la catégorie A exerçant en formation continue des adultes- Circulaire n°93-349 du 24 décembre 1993.

²⁷ Décret n°91-1126 du 19 mars 1993 relatif aux modalités de service des enseignants des premier et second degrés participant aux activités de formation continue organisées par le ministère de l'éducation nationale des adultes.

²⁸ 15 x 36 = 540 heures.

Ces deux conventions fixent la durée du travail et les conditions de rémunération des agents.

- Temps de travail prévu dans la convention collective nationale des organismes de formation du 10 juin 1988

La durée annuelle du temps de travail est de **1 565 heures** pour les formateurs (article 10).

Le temps de travail des formateurs se répartit entre l'acte de formation (AF), les temps de préparation et de recherche liés à l'acte de formation (PR) et les activités connexes (AC)²⁹.

Le temps de face à face pédagogique, ne peut excéder 72 % de la totalité de la durée de travail effectif consacrée à l'AF et à la PR, l'AC étant préalablement déduite de la durée de travail effectif. Dans le cadre de l'année contractuelle, le temps d'AF se décompose comme suit :

Heures maximales d'AF = (1 565 heures - heures d'activités connexes) × 0,72.

Toutefois, les heures d'AF représentent un maximum de **1120 heures par année contractuelle**.

La durée moyenne hebdomadaire de face à face pédagogique est de **25,20 heures** sur l'année pour un salarié à plein temps³⁰.

- Temps de travail prévu dans la convention collective nationale de travail du personnel enseignant et formateur des centres de formation continue des établissements techniques privés

La durée annuelle de travail définie dans la convention est de 1560 heures. Ces heures sont réparties entre temps de face-à-face pédagogique (FFP) et temps de préparation et de recherche et autres activités (PRAA).

La répartition FFP/PRAA est de 2/3 - 1/3 pour les actions des niveaux V et IV (niveau CAP et Bac), 1/2 - 1/2 pour les actions des niveaux III à I (Bac+2 à Bac+5).

Le quota annuel d'heures de FFP est fixé à **1040** pour les actions de niveau IV et V, et à **780** pour les actions de niveau III et au-dessus³¹.

4.2.2 Les obligations de service des enseignants sont inférieures à celles des formateurs des organismes privés de formation continue

Le tableau ci-dessous compare les obligations de service des formateurs selon la nature de leur employeur. Cette comparaison met en évidence que les obligations de service des enseignants de GRETA sont significativement moindres que celles de leurs homologues travaillant dans un organisme privé de formation.

²⁹ La convention collective qualifie d'acte de formation (AF), toute action à dominante pédagogique, nécessitant un temps de préparation et de recherche, concourant à un transfert de connaissances, à l'animation de séquences de formation en présence, individuelle ou collective, directe ou médiatisée, sur place ou à distance, de stagiaires. Les temps de préparation et de recherche concernent les activités de conception, de recherche, de préparation personnelle ou matérielle des stages, les réunions et l'ingénierie, directement liées à la mise en œuvre de l'AF. Les activités connexes, peuvent concerner des travaux de conception, d'ingénierie, non directement liées à la mise en œuvre de l'AF et des activités complémentaires : information, accueil, orientation, bilan, placement, réponse aux appels d'offres, suivi, relations « tutorales », réunion dont l'objet n'est pas directement lié à l'AF, permanence, commercialisation et relation avec les prescripteurs ou partenaires.

³⁰ Les temps de travail consacrés à l'AF, à la PR et aux AC sont modulables sur l'année.

³¹ La durée maximale de FFP est de 28 h par semaine, sur 4 semaines consécutives et 10 semaines par an. Ces semaines à durée maximale ne pourront intervenir qu'après un intervalle du même nombre de semaines.

Tableau n° 8 : Temps de travail des formateurs des GRETA comparé aux temps de travail des enseignants travaillant dans des organismes privés de formation

	temps de travail annuel	dont Face à face pédagogique
Convention collective des organismes de formation Formateurs D et E	1565 heures	1120
Convention collective de travail du personnel enseignant des centres de formation continue des établissements techniques privés	1560 heures	1040 pour actions de niveau IV et V 780 pour actions de niveau III à I
Personnel contractuel enseignant des GRETA	810 heures	Pour un enseignant dont le service ne comporte que des tâches de formation le service annuel est de 810 heures. Les autres activités sont assorties d'un coefficient de 0.46.
Personnel enseignant titulaire de l'EN des GRETA	648 heures 540 heures	Les autres activités sont assorties d'un coefficient de 0.46.
<i>Source : CRC</i>		

4.3 Des modes de rémunération qui dépendent de la position statutaire des agents

Les GRETA emploient des agents contractuels et des fonctionnaires de l'éducation nationale rémunérés en vacation.

4.3.1 Rémunération des personnels contractuels

Le niveau de rémunération des personnels contractuels dépend de la catégorie dans laquelle ils sont recrutés. Celle-ci dépend de leur niveau de diplôme³².

Le classement dans une catégorie doit également correspondre au niveau des tâches exigées des agents : c'est ainsi que les CFC et coordinateurs sont des agents de catégorie A, tandis que les assistants comptables et commerciaux sont des personnels de catégorie B ou C.

4.3.2 Rémunération des vacations

Les vacations ne sont pas soumises au même régime de charges salariales et patronales selon que le personnel effectuant une vacation est titulaire ou non. Les enseignants qui assurent des formations au sein d'un GRETA le font soit en complément des heures dispensées en formation initiale, soit en cumul d'emploi, au titre d'une activité accessoire. Dans ce dernier cas, les rémunérations des « vacataires » titulaires ne sont assujetties qu'au paiement des contributions suivantes : RDS, CSG, contribution solidarité et taxe sur salaires et ne sont pas soumises à retenue pour pension.

Il en est de même pour les indemnités versées aux personnels de direction (IPDG) et personnels non enseignants (IPNE).

Cette particularité résulte des dispositions de l'article D171-11 du code de la sécurité sociale : « Les dispositions des articles D. 171-3 à D. 171-9 ne sont pas applicables aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État et aux agents permanents des collectivités locales ne relevant

³² Contractuels de « troisième catégorie » : pour les agents titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 3 ; - contractuels de « seconde catégorie » : pour les agents titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 4 - contractuels de « première catégorie » : pour les agents titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 5.

pas, au titre de leur activité principale, des dispositions du livre IV du présent code, lorsqu'ils exercent une activité accessoire au service de l'Etat, d'un département, d'une commune ou d'un établissement public. Dans ce cas, aucune cotisation n'est due, au titre de l'activité accessoire par l'administration, la collectivité ou l'établissement employeur, ni par l'intéressé. Ce dernier n'a droit qu'aux prestations prévues par le régime dont il relève du fait de son activité principale. Les accidents survenus dans l'activité accessoire sont réparés comme s'ils étaient survenus dans l'activité principale. »³³

Il s'agit ici d'un avantage dont bénéficient les GRETA sur les autres organismes de formation, et qui explique que les GRETA privilégient le recours à des enseignants vacataires plutôt qu'à des contractuels et plus encore qu'à des emplois gagés.

En revanche, les rémunérations des vacataires non titulaires sont assujetties aux charges salariales et patronales de droit commun pour les personnels contractuels.

- L'intervention des enseignants titulaires est une activité accessoire, nécessitant une autorisation de cumul d'emploi

Les agents titulaires, effectuant des activités d'enseignement pour un GRETA en sus de leurs obligations de service au titre de la formation initiale, sont assujettis aux règles de cumul d'emploi pour les agents titulaires de l'Etat. Ils doivent notamment, pour l'exercice d'activités dérogatoires au principe de non-cumul institué par l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983, consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Le site de l'éducation nationale rappelle d'ailleurs que les activités accessoires d'enseignement ou de formation sont soumises à autorisation préalable du recteur³⁴.

Les rémunérations versées aux personnels titulaires intervenant en sus de leurs obligations de service sont des activités accessoires. Cette spécificité impose au GRETA et à ses personnels d'obtenir les autorisations de cumul : cela complexifie encore le recrutement et la gestion des personnels.

4.3.3 Les indemnités des personnels de direction

- Agents susceptibles de percevoir une indemnité spécifique

Le régime indemnitaire des personnels participant aux activités de formation continue est fixé par le décret du 24 mars 1993 modifié³⁵. Aux termes de ce décret, peuvent prétendre au versement d'une indemnité « *les chefs d'établissement, leurs adjoints, les agents comptables gestionnaires et les gestionnaires d'établissements qui participent aux activités de formation continue des adultes, ainsi que les fonctionnaires ou agents chargés de la direction technique du groupement d'établissements* ».

³³ Le journal de paie montre que les rémunérations versées aux agents titulaires ont des montants de cotisation inférieurs à ceux des contractuels.

³⁴ Ce point a été confirmé par la ministre l'économie, de l'industrie et de l'emploi : interrogée sur le fait que les enseignants amenés à effectuer des heures supplémentaires au sein GRETA ne bénéficiaient pas de la défiscalisation des heures supplémentaires instituée par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007, dite loi TEPA., elle a répondu à la question parlementaire n°81012 (JOAN Q 5 octobre 2010, p. 10890) que les personnels enseignants, titulaires et non titulaires, affectés en formation initiale, ne sont pas éligibles au régime d'exonération lorsqu'ils accomplissent des heures supplémentaires en GRETA, en dehors de leurs obligations réglementaires de service. Lesdites heures revêtent en effet le caractère d'une activité accessoire exclue du champ d'application du décret du 4 octobre 2007.

³⁵ Décret n°93-439 du 24 mars 1993 portant attribution d'indemnités à certains personnels relevant du ministère de l'éducation nationale qui participent aux activités de formation continue des adultes dans le cadre des groupements d'établissements constitués en application de l'article L423-1 du code de l'éducation, modifié par le décret n°2003-391 du 18 avril 2003.

Les modalités de fixation de l'indemnité sont les suivantes :

- Chefs d'établissement : le montant maximum de l'indemnité de chef d'établissement responsable des activités de formation continue est déterminé par référence à un pourcentage du chiffre d'affaires de l'établissement.
- L'indemnité des adjoints est fixée à 50% de celle versée au chef de leur établissement responsable des activités de formation continue³⁶.
- Chefs d'établissement support : le chef d'établissement support du groupement d'établissements, qui exerce également les fonctions de président du conseil inter-établissement, perçoit en plus de son indemnité en tant que chef d'établissement une indemnité dont le montant est fixé à 20 % de la masse des indemnités des chefs d'établissement.
- Lorsque le chef d'établissement support du groupement d'établissements n'est pas président du conseil inter-établissement, l'indemnité prévue à l'alinéa précédent est partagée à égalité entre le chef d'établissement support du groupement d'établissements et le président du conseil inter-établissement.
- Lorsqu'un fonctionnaire ou agent est chargé de la direction technique du groupement d'établissements, l'indemnité prévue au premier alinéa est partagée entre l'intéressé, le chef d'établissement support du groupement d'établissement et le président du conseil inter-établissement selon une répartition fixée par ce conseil.
- Agents comptables et gestionnaires : l'indemnité des gestionnaires est fixée à 50 % de celle versée au chef de leur établissement responsable des activités de formation continue. L'agent comptable de l'établissement support du groupement d'établissements perçoit en plus de son indemnité de gestionnaire une indemnité égale à celle du chef d'établissement support.

Les indemnités versées aux personnels visés ci-dessus sont financées sur le produit des ressources procurées par la mise en œuvre des activités de formation continue des adultes.

➤ Calcul de l'indemnité

L'indemnité versée aux chefs d'établissement responsables des activités de formation continue est composée :

- d'une part fixe dont le montant est fixé par référence au montant du chiffre d'affaires réalisé par l'établissement
- d'une part variable calculée « en multipliant le chiffre d'affaires de l'établissement par le pourcentage correspondant à la tranche dans laquelle se situe le chiffre d'affaires de l'établissement et en ajoutant au résultat obtenu un montant forfaitaire correspondant à ladite tranche conformément au tableau ci-dessous ³⁷ » :

³⁶ En cas de pluralité d'adjoints dans un même établissement, l'indemnité est partagée à égalité.

³⁷ Arrêté du 24 mars 1993 fixant les modalités de calcul du montant des indemnités attribuées à certains personnels relevant du ministère chargé de l'éducation nationale qui participent aux activités de formation continue des adultes.

Tableau n° 9 : Calcul de l'indemnité des chefs d'établissement participant aux actions de formation des adultes (en €)

Chiffre d'affaires (CA)	% applicable au CA	Montant forfaitaire
De 0 € à 45 735 €	3,15	
De 45 736 € à 137 204 €	1,4	801
De 137 205 € à 228 674 €	1,13	1174
De 228 675 € à 457 347 €	0,26	3167
Au-delà de 457 347 €	0,11	3853

Source : Arrêté du 24 mars 1993

L'examen des tableaux de calcul des IPDG versées pour les années 2015 et 2016 n'a pas fait apparaître d'irrégularités dans le mode de calcul des indemnités. Celles-ci ne sont pas soumises à retenue pour pension. Il s'agit donc d'une minoration de charges dont bénéficient les GRETA.

Le versement de ces indemnités n'a cependant pas de caractère automatique L'article 7 du décret du 24 mars 1993 stipule en effet que « Le conseil d'administration de l'établissement support du groupement d'établissements donne son accord sur la part des ressources affectées à ces indemnités, sous réserve du maintien de l'équilibre financier du groupement »³⁸.

4.3.4 Les indemnités versées aux personnels non enseignant.

Des indemnités, instituées par le décret n°2004-986 du 16 septembre 2004 peuvent être allouées à certains personnels non enseignants apportant leur concours au fonctionnement des groupements d'établissements, des centres de formation d'apprentis ouverts dans les établissements publics locaux d'enseignement ou à l'exécution de certaines conventions.

Il s'agit de rémunérer les travaux effectués par les agents, non employés par le GRETA, lorsqu'ils assurent des tâches pour le compte de celui-ci, en dehors de leurs obligations de service. Il s'agit typiquement de l'ouverture des locaux après les heures destinées à la formation initiale, de la préparation des salles...

Le montant versé en 2017, de 22 170 € à 72 salariés, n'appelle pas d'observations (le montant net moyen versé par personne est inférieur à 308 € par an, correspondant à une charge horaire annuelle moyenne inférieure à 30 heures).

4.4 L'importance de la fonction administrative induit un taux d'encadrement et d'administration élevé du GRETA des Yvelines

Le GRETA se distingue par l'importance de la fonction administrative. Celle-ci s'explique par le fonctionnement même des GRETA, qui repose sur une organisation en groupement, avec la dispensation de formations éclatées entre ses membres et la nécessité de concevoir et mettre en œuvre une ingénierie de formation partagée au sein du groupement.

Cette organisation est porteuse de coûts d'administration³⁹ élevés. Elle impose en effet la présence de nombreux personnels administratifs au détriment de la fonction d'enseignement.

³⁸ Il résulte de la jurisprudence (Cour administrative d'appel de Lyon – 30 mai 2002 – n° 00LY01007) que pour vérifier la condition de maintien de l'équilibre financier du groupement, il y a lieu de tenir compte de l'existence des fonds de réserve constitués par les excédents des résultats cumulés des exercices précédents, et dont le montant est de nature à compenser un éventuel déficit.

³⁹ Parmi lesquels figure l'ingénierie de formation et le suivi de celles-ci.

Le taux d'administration du GRETA, calculé sur l'ensemble des coûts de personnels⁴⁰ s'établit à **64 %** en 2015 et **65 %** en 2016.

Ce taux, élevé, de l'encadrement administratif est pourtant inférieur à la réalité – même en tenant compte de l'impact de la minoration de charges sur les rémunérations des formateurs titulaires rémunérés en vacation – puisque les 10 CFC (tous de catégorie A) intervenant dans le GRETA sont rémunérés par les services du rectorat, et non par le GRETA, et n'apparaissent donc pas dans le calcul. Il est largement au-dessus des objectifs du rectorat, qui se situe à 27 %.

Tableau n° 10 : Ventilation des coûts de poste par fonction

En coût de poste	2016		2017	
	Total	en %	Total	en %
Assistants commerciaux	544 863	23%	566 808	22%
Assistants comptables	180 184	8%	290 184	11%
Coordonnateurs	606 153	25%	611 801	23%
Formateurs	866 993	36%	923 637	35%
CFC				
directeurs délégués aux formations technol, et prof,	10 369	0%	30 811	1%
Res RH	53 960	2%	55 021	2%
Resp finances	52 253	2%	54 171	2%
Resp Marchés	51 439	2%	53 473	2%
Président	8 495	0%	7 964	0%
CESUP	12 283	1%	8 024	0%
Agent Comptable	10 431	0%	10 558	0%
Total	2 397 423	100%	2 612 452	100%
Administratifs	1 530 430	64%	1 688 815	65%
Formateurs	866 993	36%	923 637	35%

Source : CRC IDF, d'après données Greta des Yvelines.

Le taux d'administration dégrade singulièrement la situation du GRETA : soumis à une organisation générant d'importantes charges de gestion, il doit consacrer l'essentiel de son budget à ces charges, tout en devant rester compétitif dans sa réponse aux marchés publics.

L'organisation des GRETA aboutit à ce que pour une dépense de 1 € engagé pour la délivrance de formations, une dépense de 2 € est faite pour administrer l'activité. Cette répartition de charges paraît difficilement soutenable à long terme.

Le poids important des personnels affectés à l'administration de l'activité a pour conséquence des ratios de productivité faibles et en-deçà des objectifs académiques.

⁴⁰ Il n'a pas été calculé sur les effectifs, en raison de la particularité du GRETA de faire cohabiter personnel permanent, personnel indemnifié et vacations. Il faut garder en tête que les rémunérations des formateurs, en raison du régime des vacations, coûtent cependant moins cher que les postes administratifs pour lesquels le GRETA doit assumer l'ensemble des charges sociales.

Le rapport de gestion accompagnant le compte financier 2016⁴¹ et 2017 indique que le ratio de productivité (frais de personnel / chiffre d'affaires) des agents ne cesse de se dégrader sur la période 2014/2017 et s'éloigne des objectifs académiques fixés à 3,5.

Tableau n° 11 : Ratio de productivité des emplois administratifs du GRETA (2014/2017)

Fonctions administratives	2014		2015		2016		2017	
	Frais de personnel	CA/F P	Frais de personnel	CA/F P	Frais de personnel	CA/F P	Frais de personnel	CA/F P
Assistant comptable	111 419 €	10.71	142 220 €	20.16	183 624 €	26.04	195 244 €	22.55
Assistant commercial	176 839 €	11.85	252 963 €	11.34	446 343 €	10.71	451 906 €	9.74
Coordonateur	208 218 €	10.06	345 436 €	8.30	623 132 €	7.67	604 155 €	7.28
Missions supports	53 970 €	38.81	84 135 €	34.08	89 008 €	53.71	125 692 €	35.02
Cadre	92 324 €	22.69	119 052 €	24.09	157 652 €	30.33	162 664 €	27.06
TOTAL	642 770 €	3.26	943 805 €	3.04	1 499 759 €	3.19	1 539 662 €	2.85

Source :CRC à partir des comptes financiers du GRETA des Yvelines

Cette dégradation affecte plus particulièrement les coordinateurs et les assistants commerciaux. Le rapport indique que « Cela est l'une des deux raisons de l'ampleur du déficit d'exploitation présenté ci-après. Sans amélioration notable de cet élément, en adaptant notamment la masse salariale à la réalité du chiffre d'affaires (c'est-à-dire en diminuant le nombre de coordinateurs et d'assistants par le non renouvellement de CDD), l'équilibre ne pourra être rétabli, mais au contraire s'aggraverait inexorablement ».

Le GRETA a indiqué avoir procédé à une réduction de ses personnels à la fin de l'année 2017 pour atténuer le poids de l'administration et résorber le déficit constaté :

- fonctions support : 2 CDD non renouvelés, soit 2 ETP ;
- assistants : 1 départ en retraite, 2 CDD non renouvelés et une réduction de quotité, soit 3,1 ETP ;
- coordinateurs : 3 CDD non renouvelés et un remplacé par une quotité moindre, soit 3,2 ETP.

En réponse aux observations provisoires, le GRETA des Yvelines a précisé que le poids des fonctions administratives est accentué par les demandes des donneurs d'ordre et des procédures complexes dont le GRETA n'est pas maître. Néanmoins, la chambre relève que, si les autres organismes de formation sont soumis aux mêmes obligations, leur taux d'administration est nettement plus faible.

Le coût de poste moyen du personnel administratif n'appelle pas d'observations : en 2016, il s'établissait à 36 789 €.

Recommandation n° 3 : Réduire le poids des fonctions administratives au sein des charges de personnels du GRETA

⁴¹ Rapport p. 43 et suivantes.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE DU GRETA DES YVELINES EST PRÉOCCUPANTE

5.1 Evolution du résultat sur la période 2015/2017 – Perspectives 2018

Le résultat d'exploitation du GRETA pour les années 2015, 2016 et 2017 est systématiquement négatif. Des produits exceptionnels importants en 2015 et 2016 ont permis de neutraliser le déficit d'exploitation en 2015 et de limiter significativement la perte (89 166 €) en 2016. La situation s'est toutefois aggravée en 2017 avec un résultat d'exploitation négatif de près de 395 000 € et une perte de 464 000 €.

Tableau n° 12 : Compte de résultat du GRETA des Yvelines (2015/2017)

CHARGES	2015	2016	2017
Achat de matières premières et autres approvisionnements	2 229 €	1 015 €	1 023 €
Autres charges et versements assimilés	1 577 441 €	3 042 428 €	2 116 915 €
Impôts taxes et versements assimilés	89 135 €	153 750 €	170 075 €
Salaires et traitements	1 550 295 €	2 513 046 €	2 517 420 €
Charges sociales	421 423 €	740 032 €	774 357 €
Dotations aux amortissements et provisions			
* sur immobilisations	165 957 €	63 920 €	81 173 €
* sur actif circulant	205 571 €		
* pour risques et charges	280 144 €	318 177 €	301 667 €
Autres charges	153 820 €	300 299 €	251 423 €
TOTAL charges d'exploitation	4 446 015 €	7 132 667 €	6 214 054 €
Charges exceptionnelles sur opérations de gestion	73 €	215 545 €	441 255 €
Charges exceptionnelles sur opérations en capital	10 736 €	1 905 €	
TOTAL charges exceptionnelles	10 810 €	217 449 €	441 255 €
TOTAL des charges	4 456 824 €	7 350 116 €	6 655 309 €
RESULTAT DE L'EXERCICE	362 661 €		
PRODUITS			
Production vendue	3 860 341 €	6 623 155 €	5 288 175 €
Subvention d'exploitation	17 221 €		38 627 €
Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions	167 626 €	280 442 €	475 239 €
Autres produits		3 630 €	250 €
TOTAL des produits d'exploitation	4 045 188 €	6 907 227 €	5 802 291 €
Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement	0 €	89 €	15 €
TOTAL des produits financiers	0 €	89 €	15 €
Produits exceptionnels			
* sur opérations de gestion	772 128 €	334 644 €	352 773 €
* sur opérations en capital	2 169 €	18 990 €	18 990 €
* Reprise sur dépréciations et provisions			17 612 €
TOTAL des produits exceptionnels	774 297 €	353 634 €	389 375 €
TOTAL des produits	4 819 486 €	7 260 950 €	6 191 681 €
RESULTAT DE L'EXERCICE		- 89 166 €	- 463 628 €
Source : CRC à partir des comptes financiers du GRETA			

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion révèle une situation financière particulièrement préoccupante.

L'excédent brut d'exploitation et la profitabilité s'effondrent sur la période :

- 2015 = 237 040 € - marge d'exploitation (EBE / CA) = 6,14 %
- 2016 = 172 884 € - marge d'exploitation (EBE / CA) = 2,61 %
- 2017 = (-) 252 989 € - marge d'exploitation (EBE / CA) = - 7,45 %

Tableau n° 13 : Analyse du résultat du GRETA des Yvelines pour les années 2015 à 2017

	2015	2016	2017
Prestations de service	3 860 341.23 €	6 496 073 €	5 288 175 €
Produits des activités annexes		127 529 €	
Production de l'exercice	3 860 341 €	6 623 603 €	5 288 175 €
Consommation en provenance de tiers	1 579 671 €	3 043 890 €	2 117 938 €
Valeur ajoutée	2 280 671 €	3 579 712 €	3 170 237 €
Impôts, taxes et versements assimilés	89 135 €	153 750 €	170 076 €
Charges de personnel	1 971 717 €	3 253 078 €	3 291 777 €
Subvention d'exploitation	17 221 €		38 627 €
EBE	237 040 €	172 884 €	- 252 989 €
Marge d'exploitation	6.14%	2.61%	-4.78%
Dotations aux amortissements et aux provision	651 672 €	382 097 €	382 840 €
Reprises sur amortissements et provisions	167 626 €	280 442 €	492 851 €
Autres charges	153 820 €	300 299 €	251 423 €
Autres produits		3 630 €	250 €
Résultat d'exploitation	- 400 827 €	- 225 440 €	- 394 151 €
Marge opérationnelle	-10.38%	-3.40%	-7.45%
Produits financiers		89 €	15 €
Charges financières			
Résultat courant	- 400 827 €	- 225 351 €	- 394 136 €
Produits exceptionnels	774 297 €	353 634 €	371 763 €
Charges exceptionnelles	10 810 €	217 449 €	441 255 €
Résultat de l'exercice	362 661 €	- 89 166 €	- 463 629 €

Source : GRETA des Yvelines - Compte financier p.51

Mais le compte de résultat du GRETA ne retrace pas exactement sa surface financière réelle. En effet, celui-ci est conduit à assumer le portage de certains marchés lancés par la région, notamment. Dans ce cas, comme il a été indiqué ci-dessus, la région verse au porteur du groupement, la totalité du prix du marché et celui-ci reverse une partie de la rémunération aux différents GRETA ayant participé au groupement, à proportion de leur participation aux actions de formation.

Les sommes dues aux organismes ayant participé aux actions de formation leur sont reversées moyennant prélèvement de frais de gestion à hauteur de 8 %.

Tableau n° 14 : Poids des recettes de portage dans le chiffre d'affaires du GRETA

	2015	2016	2017
Chiffre d'affaires de portage	820 702 €	1 904 698 €	933 269 €
chiffre d'affaires hors portage	2 867 556 €	4 781 644 €	4 291 473 €
Source : CRC à partir des comptes financiers du GRETA			

La dégradation de la situation financière du GRETA entre les exercices 2016 et 2017 s'explique en raison d'une diminution significative des produits de l'activité du groupement associée à une légère augmentation des charges de personnel.

5.2 Une évolution des recettes contrastée

5.2.1 Composition du chiffre d'affaires

Pour les années 2015 à 2017, le chiffre d'affaires comptabilisé se répartit comme suit entre les différents financeurs :

Tableau n° 15 : Répartition du chiffre d'affaires par origine de financement

	2015	%	2016	%
CA Hors portage	2 867 556 €	100%	4 781 645 €	100%
<i>dont :</i>				
<i>Fonds publics</i>	2 060 078 €	72%	3 082 705 €	64%
<i>Frais de portage</i>	43 196 €	2%	143 603 €	3%
<i>Fonds privés</i>	807 269 €	28%	1 698 940 €	36%
CA portage	820 702 €		1 904 687 €	
CA sur exercice antérieur			43 807 €	
Prestations de service	172 083 €		133 102 €	
Autres produits	17 221 €		3 719 €	
Reprises sur provisions	169 795 €		280 442 €	
Produits exceptionnels	772 128 €		114 548 €	
TOTAL	4 819 486 €		7 261 950 €	

Source : Comptes financiers GRETA des Yvelines

5.2.2 Une forte dépendance à l'égard des marchés régionaux de formation continue

L'examen du tableau ci-dessus montre la forte dépendance du GRETA à l'égard du financement régional et par voie de conséquence une forte exposition en cas de changement de politique régionale. De ce point de vue, par exemple, la mise en œuvre par la région du plan 500 000 ne s'est pas révélée très favorable au GRETA.

Celui-ci a, sur invitation de la région, ouvert des places complémentaires dans certaines de ses formations. Mais des stagiaires supplémentaires ne se sont pas présentés à hauteur des places ouvertes. La rémunération des organismes de formation par la région s'effectuant à l'heure stagiaire, les places demeurées vacantes n'ont pas été rémunérées.

La région finance à hauteur de 48 % les formations réalisées par le GRETA des Yvelines. Pour être exact, il faudrait ajouter les recettes provenant d'autres GRETA. Ces recettes correspondent à des refacturations émises par les GRETA sous-traitants en direction des GRETA coordonnateurs de groupement. Si on prend en compte les facturations entre GRETA, la part de la région dans le chiffre d'affaires du GRETA des Yvelines représente 58,3 % de celui-ci.

Le Greta 78 a été attributaire de plusieurs lots du Programme régional qualifiant compétences (PRQC), pour un montant d'environ 4 M€.

Tableau n° 16 : Montant des marchés PRQC conventionnés avec la région

N° lot		montant conventionné du lot concerné		
		2015	2016	2017
7	METIERS DE L'AGRICULTURE DURABLE, SYLVICULTURE, AGRO-ALIMENTAIRE, HIPPISE	58 939,57	85 046,94	non reconduit
12	METIERS DE L'ENVIRONNEMENT, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ECONOMIE VERTE	83 750,88	46 217,28	non reconduit
25	LES METIERS DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS	1 877 110,54	1 934 867,07	
62	MAINTENANCE DES VEHICULES ET ENGIN	269 204,04	192 954,48	
12	Commerce / Vente / Distribution professionnalisant	125 874,00	163 966,00	non reconduit
12	Commerce / Vente / Distribution certifiant (BTS)	147 816,00	148 507,20	
19	Tertiaire administratif et financier	135 720,00	171 172,60	non reconduit
32	Sanitaire et Social - Préparation concours aide-soignant/e / auxiliaire de puériculture	445 258,74	486 405,26	
2	Hôtellerie-restauration / Alimentation / Tourisme	343 805,00	277 937,85	
9	Cadre de vie (propreté, sécurité)	201 140,80	202 114,15	non reconduit
34	ETUDE ET DEVELOPPEMENT INFORMATIQUE	120 062,92	157 265,10	
34	ASSISTANCE ET ADMINISTRATION RESEAUX	125 065,92	157 265,10	
Total		3 933 748	4 023 719	-

Source : Greta 78

Parmi ceux-ci, le lot 25, portant sur les formations des métiers du bâtiment et des travaux publics pèse à lui seul 48 % du total des montants conventionnés avec la région (1,9 M€).

Le chiffre d'affaires potentiel du GRETA au titre des marchés régionaux dépend principalement de trois lots : BTP, sanitaire et social et hôtellerie-restauration : ces trois composantes représentent 68% de l'ensemble des lots attribués au GRETA par la région. Cette dépendance n'est pas sans risque : la non reconduction du lot 25 (BTP), par exemple, priverait le GRETA de près de la moitié des recettes régionales et de 35 % des recettes totales.

Un certain nombre d'actions n'ont pas été reconduites en 2017. La région a averti par courriel ses prestataires que la reconduction se ferait sur la base d'une forte diminution du marché initial. La région a justifié cette décision par une contrainte budgétaire forte pour l'exercice 2017. Elle précisait également que les arbitrages avaient été réalisés à partir d'indicateurs partagés avec Pôle emploi parmi lesquels :

- taux de tension en emploi sur les secteurs et les métiers,
- prévision de recrutement des employeurs sur les secteurs,
- taux de consommation du marché précédent,

- taux d'insertion en emploi des années précédentes,
- taux de satisfaction des stagiaires,
- équilibre territorial de l'offre de formation,
- retour des suivis sur place et des audits...

Ces lots non reconduits en 2017 représentent 17 % des montants des marchés 2016.

5.2.3 Les taux de remplissage des formations insuffisants ont une incidence sur les recettes

La région achète des heures de formation et rémunère ses prestataires à l'heure stagiaire. Ce mode d'achat a pour inconvénient de faire dépendre la rémunération du prestataire de la présence effective des stagiaires.

Ce mode de rémunération peut être pénalisant pour les organismes de formation, dont les charges (salaires, locaux, plateaux techniques principalement) présentent un fort coefficient de rigidité. La rentabilité d'un stage dépend alors, pour l'organisme, du niveau de remplissage à l'entrée en stage et du taux d'abandon en cours de formation.

Le GRETA des Yvelines peine à remplir ses formations : seules trois composantes ont un taux de remplissage supérieur à 90 %. Il en résulte une perte de recette nette pour le GRETA. L'organisme gagnerait à conditionner l'ouverture de formations à l'effectivité du remplissage de celles-ci. Même si le chiffre est imprécis car les formations s'étendent sur une longue durée (jusque 18 mois) et peuvent démarrer tardivement, le GRETA n'avait encaissé, au moment du contrôle, que 59 % des montants contractualisés en 2015.

Tableau n° 17 : Indicateurs académiques de suivi de l'activité du GRETA des Yvelines

Des Yvelines	Indicateur au 31/12/2017	Objectif		seuil	Alertes + (bien) ~ (moyen) - (danger)	Comparaison exercice précédent
		>=	105%			
Heures stagiaires / Budget	65%	>=	105%	100%	-	84%
Heures stagiaires / Exercice précédent	76%	>=	105%	100%	-	93%

Le GRETA et le DAFCO, ont précisé que le plan « 500 000 » avait eu un impact défavorable sur le remplissage des formations : l'engagement précipité du plan a fait que le GRETA n'a pu remplir ses formations ouvertes dans le cadre du plan, qui se sont alors révélés peu rentables. Ces nouvelles formations ont également « asséché » le vivier des personnes à former, dégradant le remplissage des autres stages.

Encadré n° 1 : Le plan « 500 000 »

A partir de 2013, l'État a pris l'initiative de lancer des plans conjoncturels pour combattre la croissance du chômage par la relance de la formation. Le « plan 500 000 », dernier plan conjoncturel a été initié par l'État à partir de 2016. Les ouvertures de places supplémentaires ont été réalisées, après vérification de la capacité d'accueil des organismes de formation dans les secteurs concernés.

Les négociations engagées par l'État avec les régions se sont déroulées dans la précipitation pour permettre l'entrée en formation de 500 000 nouveaux stagiaires avant la fin de l'année 2016. Elles n'ont donc pas été complètement sécurisées s'agissant notamment des modalités d'appréciation du volume de stagiaires et de sa valorisation financière.

La convention tripartite État/Région/COPAREF a été signée le 8 avril 2016. La convention prévoit l'ouverture en région Île-de-France de 64 212 places supplémentaires réparties entre les dispositifs régionaux (34 000 places) et Pôle emploi (30 212 places).

Un tel objectif n'était pas tenable puisque la région, engagée dans des marchés de formations avec de nombreux opérateurs, ne pouvait augmenter l'offre de formation dans le cadre de ses marchés dans des proportions importantes. En outre, l'analyse du marché de l'emploi et la volonté de l'exécutif de réaliser des formations professionnalisantes susceptibles de déboucher rapidement sur des emplois conduisait la région à vouloir diversifier son offre. C'est dans ce contexte que de nouvelles consultations ont été lancées. La passation des nouveaux marchés ne pouvait se faire dans des délais suffisamment brefs pour permettre l'ouverture des 34 000 places de formation supplémentaires et l'inscription des stagiaires dans ces formations avant le 31/12/2016.

Une note du recteur a enjoint les GRETA à s'engager fortement dans le plan 500 000, tandis qu'un point de suivi a confirmé l'engagement de ceux-ci.

Tableau n° 18 : Pourcentage des encaissements du PRQC

N° lot		montant réellement facturé à ce jour				taux de remplissage
		2015		2016		
		Nbre	En % du contrat	Nbre	En % du contrat	
7	METIERS DE L'AGRICULTURE DURABLE, SYLVICULTURE, AGRO-ALIMENTAIRE, HIPPISSME	23 575,82	40%	nc	-	42%
12	METIERS DE L'ENVIRONNEMENT, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ECONOMIE VERTE	29 342,03	35%	46 217,28	100%	non reconduit 54% et 13%
25	LES METIERS DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS	1 182 669,72	63%	1 084 070,35	56%	77%
62	MAINTENANCE DES VEHICULES ET ENGIN	208 368,62	77%	96 477,25	50%	60%, 70%, 80% et 100%
12	Commerce / Vente / Distribution professionnalisant	48 033,70	38%	32 799,20	20%	non reconduit 39%
12	Commerce / Vente / Distribution certifiant (BTS)	81 740,70	55%	65 856,36	44%	62%
19	Tertiaire administratif et financier	106 436,40	78%	85 586,30	50%	non reconduit entre 80 et 100%
32	Sanitaire et Social - Préparation concours aide-soignant/e / auxiliaire de puériculture	293 214,66	66%	136 275,72	28%	78%
2	Hôtellerie-restauration / Alimentation / Tourisme	152 050,25	44%	119 273,93	43%	95%
9	Cadre de vie (propreté, sécurité)	71 904,68	36%	80 845,66	40%	non reconduit 83%
34	ETUDE ET DEVELOPPEMENT INFORMATIQUE	55 299,82	46%	62 906,04	40%	67%
34	ASSISTANCE ET ADMINISTRATION RESEAUX	80 721,44	65%	94 359,06	60%	95%
Total		2 333 358	59%	1 904 667	47%	-

Source : CRC IDF d'après données GRETA 78

La chambre a pu constater dans son contrôle de l'action régionale en matière de formation, qu'en raison de l'insécurité économique pesant sur les organismes de formation du fait des rémunérations à « l'heure stagiaire », ceux-ci avaient tendance à remplir leurs stages au-delà des effectifs théoriques. Pour limiter la déperdition de stagiaires en cours de formation, certains organismes inscrivent plus de candidats que de places théoriquement financées.

Si l'organisme ne peut facturer à la région les heures de formation délivrées au stagiaire surnuméraire, il s'assure néanmoins de recevoir l'intégralité du prix prévu au marché.

Le GRETA des Yvelines gagnerait à améliorer son taux de remplissage, en développant un partenariat avec des organismes d'accompagnement des demandeurs d'emploi et en travaillant sur des cohortes plus importantes.

En réponse aux observations provisoires, le GRETA a indiqué se heurter aux procédures complexes et à l'absence de référents Pôle emploi identifiés. La loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a pourtant institué la création du conseil en évolution professionnelle (CEP). Le CEP est délivré par cinq opérateurs CEP parmi lesquels figure Pôle emploi, qui a terminé récemment sa généralisation au sein de l'ensemble des agences franciliennes. Le GRETA devrait donc disposer d'interlocuteurs dédiés au sein des agences locales de son secteur.

S'il travaille au plus près des missions locales et valorise ses formations par des financements provenant d'horizons divers, il a indiqué avoir l'intention de replacer les CFC dans leur rôle de conseil sur cette mission.

Recommandation n° 4 : Améliorer le taux de remplissage des stages
--

5.2.4 Des créances d'actifs non recouvrées pèsent sur les comptes du GRETA en 2015

En 2015 le GRETA a voté une provision pour dépréciation d'un montant de 206 570,97 €. Cette dépréciation correspond, selon la pièce jointe au mandat, à diverses créances non recouvrées figurant au compte financier de clôture du GRETA Seine-en-Yvelines. Le montant des provisions correspond à :

- des créances non identifiées, provenant de l'ancien GRETA de Seine-en-Yvelines, dont l'origine provient d'écritures non documentées : 69 283,21 € au compte 412105 et 337 € au compte 412205 ;
- 135 706,76 € de créances de plus de quatre ans provenant de l'ancien GRETA de Seine-en-Yvelines et dont le recouvrement est gravement compromis.

5.3 Des charges de rémunération élevées qui fragilisent le GRETA

Ainsi qu'il a pu être observé ci-dessus, le poids de la masse salariale dans l'ensemble des charges de fonctionnement est lourd. Les charges de rémunération représentent, selon les années :

- de 61 % à 64 % du total des charges de fonctionnement hors portage
- de 65 % à 68 % du total des charges hors portage et déduction faite des amortissements et provisions.

S'agissant des personnels d'administration du GRETA, les indicateurs académiques de suivi de la masse salariale confirment que celle-ci est trop élevée :

Tableau n° 19 : Indicateurs de suivi de la masse salariale / activité du GRETA

Des Yvelines		Indicateur au 31/12/2017	Objectif		seuil	Alertes + (bien) ~ (moyen) - (danger)	Comparaison n exercice précédent
			>=				
CA/ Charges du pers. adm.	€	2.86 €	>=	4.00 €	3.70 €	-	3.16 €
CA/ Charges du pers. ensgt.	€	2.50 €	>=	4.00 €	3.70 €	-	2.86 €
CA/ ETP pers. adm.	€	117 678 €	>=	150 000 €	135 000 €	-	106 326 €
CA/ ETP pers. enseignant	€	82 419 €	>=	65 000 €	60 000 €	+	74 190 €
Charges de pers. / Total fonctionnement	%	69%	<=	75%	80%	+	72%
Charges de pers. / CA	%	91%	<=	80%	90%	-	83%
Charges de pers. perm. / Charges de pers. tot	%	48%	<=	35%	50%	~	51%
Ratio Coordination / Enseignement	%	60%	<=	27%	30%	-	48%
Charges fixes / CA	%	67%	<=	25%	30%	-	62%

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les charges de personnels, affectées d'une grande rigidité, ne peuvent être réduites rapidement, en cas de réduction du chiffre d'affaires. Or, il a été constaté dans le paragraphe précédent que la forte dépendance du GRETA à l'égard des financeurs publics et particulièrement de la région l'exposait à des inflexions parfois significatives de son chiffre d'affaires.

Dans le but de contenir le déficit de l'année 2017, le GRETA a décidé de ne pas renouveler la totalité des personnels recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) et de diminuer certaines quotités de travail.

- 2 agents (2 ETP) employés sur des fonctions support n'ont pas été renouvelés à l'issue de leur contrat (CDD) ;
- 3 postes d'assistantes ont été supprimés (2 CDD et un départ en retraite) ;
- 3 postes de coordinateurs ont été supprimés et la quotité d'un autre poste a été diminuée à hauteur de 3,1 ETP.

L'économie dégagée par ces mesures est évaluée par le GRETA à 240 000 € sur une année pleine et devrait contribuer à restaurer l'équilibre financier du groupement, sous réserve du maintien du chiffre d'affaires dans les prochaines années.

5.4 Situation des comptes de bilan

Tableau n° 20 : Evolution des comptes de bilan 2015/2017

	2015	2016	2017
ACTIF			
Actif immobilisé			
Immobilisations corporelles			
*Installations techniques	14 942 €	10 213 €	10 871 €
* Autres immobilisations corporelles	356 574 €	422 707 €	376 349 €
Immobilisations en cours		4 710 €	
Immobilisations financières			
*Autres immobilisations financières	42 510 €	29 596 €	29 596 €
Total actif immobilisé	414 026 €	467 226 €	416 816 €
Actif circulant			
Créances client et comptes rattachés	2 663 120 €	2 950 171 €	2 427 913 €
Créances personnels et organismes sociaux	185 €	4 650 €	1 850 €
Etat et CT	151 083 €		17 034 €
Autres créances	20 695 €	26 818 €	6 534 €
Compte de liaison	1 377 089 €	1 201 286 €	563 744 €
Charges constatées d'avance	17 345 €	17 427 €	17 427 €
Total actif circulant	4 229 517 €	4 200 351 €	3 034 502 €
TOTAL GENERAL	4 643 543 €	4 667 577 €	3 451 318 €
PASSIF			
Capitaux propres			
*Réserves	1 480 727 €	1 843 388 €	1 754 222 €
*Résultat	362 661 €	- 89 166 €	- 463 629 €
* Subventions d'investissement	167 996 €	149 005 €	130 015 €
Provisions			301 667 €
Provisions pour risques et charges	280 144 €	318 343 €	
Total ressources stables	2 291 528 €	2 221 570 €	1 722 275 €
Dettes			
Dettes fournisseurs et compte rattachés	2 338 213 €	2 374 929 €	1 380 859 €
Dettes personnels et organismes sociaux	172 €	172 €	
Etat et CT	8 493 €		
Autres dettes	5 137 €	70 906 €	348 184 €
Total passif circulant	2 352 015 €	2 446 007 €	1 729 043 €
TOTAL GENERAL	4 643 543 €	4 667 577 €	3 451 318 €
Source : CRC à partir des comptes financiers du GRETA			

Les capitaux propres, presque exclusivement constitués des réserves issues de la fusion des deux anciens GRETA du département des Yvelines diminuent en des proportions préoccupantes du fait des déficits enregistrés pour les années 2016 (- 89 166 €) et 2017 (- 463 629 €).

L'agent comptable du GRETA évalue le niveau souhaitable de trésorerie à 2 millions d'euros. Ce niveau, qui n'a jamais été atteint durant les trois derniers exercices, ne cesse de se dégrader. La trésorerie a été divisée par deux entre 2016 et 2017, contraignant le GRETA « à ralentir le rythme de paiement de ce que nous devons à nos fournisseurs, ainsi que les Greta dont nous portons les marchés, afin de ne pas accroître les risques »⁴².

⁴² Rapport au conseil d'administration, compte financier 2017.

La trésorerie diminue significativement en dépit d'un bon taux de recouvrement des créances à plus de 30 jours (97,65 %), en amélioration chaque année et d'une meilleure remontée des informations permettant une facturation plus fluide.

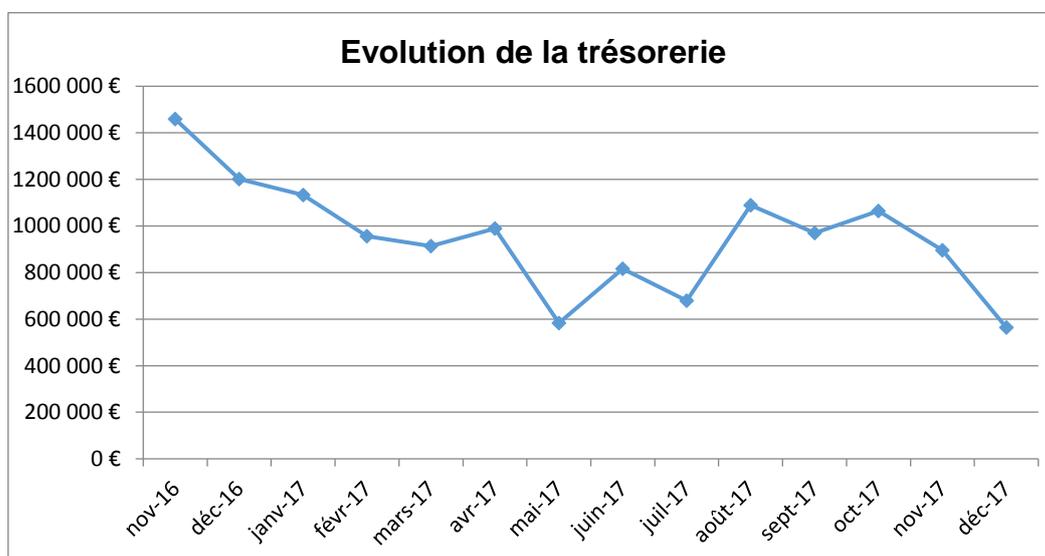
La dette d'un GRETA de l'académie de Créteil à l'égard du GRETA des Yvelines a fortement pénalisé la trésorerie du GRETA en 2017, mais le remboursement de celle-ci au premier semestre de 2018 n'a pas permis une amélioration significative de la situation de trésorerie, qui demeure préoccupante.

Tableau n° 21 : Evolution de la trésorerie du GRETA

	2015	2016	2017
Fonds de roulement	2 090 706 €	1 967 085 €	1 343 692 €
Besoin en fonds de roulement	713 617 €	765 799 €	779 947 €
Trésorerie	1 377 089 €	1 201 286 €	563 744 €

Source : CRC à partir des comptes financiers du GRETA

TRESORERIE MENSUELLE		
AN	MOIS	"185"
2016	nov-16	1 459 239 €
2016	déc-16	1 201 286 €
2017	janv-17	1 132 319 €
2017	févr-17	955 469 €
2017	mars-17	913 987 €
2017	avr-17	988 916 €
2017	mai-17	583 054 €
2017	juin-17	816 773 €
2017	juil-17	678 587 €
2017	août-17	1 088 487 €
2017	sept-17	970 375 €
2017	oct-17	1 063 826 €
2017	nov-17	895 141 €
2017	déc-17	563 744 €



Au 31 décembre 2017, le GRETA disposait d'une trésorerie correspondant à 1,2 mois de fonctionnement, contre 2,7 mois l'année précédente. Ce niveau de trésorerie est très en-deçà des objectifs académiques fixés à 5 mois.

Le DAFCO a élaboré des indicateurs et des objectifs pour faciliter le suivi de l'activité et de la situation financière des GRETA. Ces indicateurs sont très dégradés pour le GRETA des Yvelines :

Tableau n° 22 : Suivi des indicateurs financiers GRETA des Yvelines

Des Yvelines		Indicateur au 31/12/2017	Objectif		seuil	Alertes + (bien) - (moyen) - (danger)	Comparaison exercice précédent
			>=				
Trésorerie	mois	1.2	>=	5	3	-	2.7
FDR mobilisable (en mois)	mois	1.4	>=	5	3	-	4.4
Autonomie financière	jours	54	>=	180	210	-	76
Délai moyen du recouvrement	jours	126	<	90	180	~	121
Fongibilité des fonds propres	%	7%	<	10%	15%	+	20%
Taux d'encaissement / factures émises (fonds privés)	%	67%	>	75%	50%	~	83%

5.5 Le transfert de risque et la garantie de la tutelle

Dépourvu de personnalité morale, le budget du GRETA est géré sous forme de budget annexe au budget de l'établissement support. Il est doté d'une comptabilité distincte soumise à l'instruction codificatrice M9.6.

L'instruction dispose que le budget annexe est doté d'un cadre comptable complet identique à celui du budget principal, comprenant aussi bien les comptes de charges et de produits que les comptes de bilan, à l'exception des comptes de disponibilités qui ne sont ouverts que dans la comptabilité générale du budget principal. L'exécution des prévisions budgétaires d'un budget annexe fait l'objet d'un compte rendu financier spécifique, qui fait toutefois partie du compte financier unique de l'établissement.

Du fait du principe de l'unicité de compte, les éventuelles difficultés d'un GRETA pourraient s'imputer sur le compte financier de l'EPL support : une opération de clôture et de liquidation du budget annexe conduirait ainsi à la réintégration de l'actif et du passif dans le compte financier principal. Au final, le risque financier du GRETA est susceptible d'échoir à l'EPL support.

Pour tenter de couvrir ce risque, le fonds académique de mutualisation du GIP-FCIP (FAM) a constitué un fonds de réserve, susceptible d'aider les GRETA dans la résorption de difficultés financières.

Le délégué à la formation continue de l'académie de Versailles a précisé que depuis 2015, le taux de contribution des quatre GRETA de l'académie est de 2,5 % des produits nets des GRETA enregistrés aux comptes de vente et de prestations de service. Le FAM, institué par l'arrêté du 14 mai 2014, a notamment pour fonction de couvrir les risques financiers exceptionnels et non prévisibles afférents à la gestion de la formation continue des adultes par les groupements d'établissements de l'académie. L'examen du comité de pilotage du FAM du 29 mai 2018 montre que ce fonds de réserve s'élève à 100 000 €. Rapporté au dernier résultat net du GRETA des Yvelines (-463 000 €), ce montant apparaît insuffisant, d'autant qu'il a vocation à couvrir le risque d'exploitation des quatre GRETA académiques.

6 UNE SITUATION INCERTAINE AU REGARD DU DROIT DE LA CONCURRENCE

Le rapport a, à plusieurs reprises, montré que les GRETA ne sont pas placés dans une situation analogue aux autres organismes de formation. Cette caractéristique des GRETA conduit à s'interroger sur les conséquences en matière du droit de la concurrence.

Il convient de rappeler à titre liminaire que si la coordination académique de la réponse aux appels d'offres s'accroît (cf. supra), allant jusqu'à organiser le niveau des prix et désigner les GRETA amenés à répondre, une telle pratique pourrait être considérée comme une entente anticoncurrentielle des GRETA, susceptible d'être réprimée, même si la circulaire n° 2014-009 du 4-2-2014 indique « 1.1 L'objet : Le Greta assure l'ingénierie et la mise en œuvre de l'ensemble des prestations de formation et d'insertion dans le respect du contrat d'objectifs signé avec le recteur. L'EPLE support du groupement d'établissements répond au nom du Greta aux appels d'offres relevant de son champ d'intervention. Le GIP-FCIP est chargé de la coordination des réponses aux appels d'offres d'envergure régionale et/ou liés à l'action publique régionale dans le domaine de la formation professionnelle ».

Les pratiques qui découlent de l'application de la circulaire, avec l'élaboration d'une note par le DAFCO, également directeur du GIP FCIP, indiquant la conduite à tenir sur les appels d'offres, sur les prix indicatifs à mettre en place constituent une alerte en la matière et peuvent être assimilés à un commencement d'entente anticoncurrentielle. Il semble utile d'alerter le GRETA et les services académiques sur les risques que constituent une telle gouvernance.

6.1 Etat du droit en matière de concurrence

Le Conseil de la Concurrence (CC)⁴³ a été conduit à préciser la nature de l'activité de l'AFPA⁴⁴ et des GRETA dans deux avis de 2000 et 2008, suite à deux saisines de la fédération de la formation professionnelle (FFP).

Dans la saisine du Conseil de la Concurrence de 2000, la FFP dénonçait les incertitudes pouvant affecter les règles de publicité, de transparence et de concurrence des commandes publiques, de formation au bénéfice des demandeurs d'emploi, notamment.

Elle demandait au Conseil de la Concurrence de préciser les modalités permettant d'assurer le respect de la libre concurrence en la matière, en définissant les procédures appropriées, les critères de présentation et de sélection des offres et les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent présenter leur candidature.

⁴³ Le CC est devenu Autorité de la Concurrence - Chapitre III du titre II de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁴⁴ Au moment de la formulation de l'avis du CC, l'AFPA était une association de la loi de 1901 qui employait près de 11 000 personnes, dont environ 5 000 formateurs et professionnels du secteur de l'enseignement et environ 900 psychologues conseillers en orientation. Elle était placée sous la tutelle de l'État qui disposait du 1/3 des sièges au CA. Cette tutelle se manifestait par l'existence d'un contrôle d'État, par la présence d'un commissaire du Gouvernement disposant d'un droit de veto, par l'approbation des emprunts et par l'agrément de la nomination de directeur général par le ministre chargé de la formation professionnelle.

6.1.1 Principaux attendus des avis du Conseil de la Concurrence de 2000 et 2008

6.1.1.1 Les personnes publiques intervenant dans le secteur de la formation continue **sont soumises aux règles du droit de la concurrence**

L'article L. 410-1 du code de commerce précise que les opérateurs publics sont, comme les entreprises privées, soumis aux règles du droit de la concurrence : « *les règles définies au présent livre s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* ».

Le Conseil de la Concurrence, s'appuyant sur l'article L. 410-1 susvisé, a considéré dans son avis de 2000 que « *la nature juridique des GRETA [...] ne les fait pas échapper aux règles du droit de la concurrence* »⁴⁵.

Il confirmait dans son avis de 2008 que, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) « les prestataires intervenant dans le champ de la formation professionnelle continue exercent une activité économique et répondent a priori à la qualification d'entreprise au sens des articles 81 CE à 89 CE, qui définissent les règles de concurrence au sein du traité instituant la Communauté européenne ».

6.1.1.2 Les activités de formation continue ne constituent pas une activité de service public pour le Conseil de la Concurrence

Le Conseil de la Concurrence a précisé que « la formation professionnelle ne correspond pas dans sa globalité à un service public même si cette qualification a parfois été retenue pour certaines activités en raison de la nature de l'organisme concerné [...] et même si la formation professionnelle participe, en vertu de l'article L. 5311-2 du code du travail, au service public de l'emploi qui comprend la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

S'agissant particulièrement des GRETA, le Tribunal des conflits a été conduit à préciser à plusieurs reprises que « les GRETA, constitués entre les établissements scolaires publics d'enseignement relevant de l'éducation nationale pour exercer leur mission de formation continue dans le cadre de l'éducation permanente, n'ont pas de personnalité juridique distincte et dépendent pour l'ensemble de leurs activités et de leur gestion administrative, financière et comptable du service public administratif de l'éducation nationale » et, d'autre part, que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi »⁴⁶.

6.1.1.3 Le régime juridique et financier applicable aux GRETA ne constitue pas nécessairement une distorsion de concurrence

Le Conseil de la Concurrence, dans son avis de 2000, a relevé que les GRETA bénéficiaient d'avantages en termes de charges de personnels, de non-paiement de la taxe sur les salaires et de charges d'amortissement, notamment.

⁴⁵ Il précisait en outre dans le même avis que « ces règles n'écartent pas les personnes publiques a priori des marchés concurrentiels, mais les soumettent aux règles de droit commun qui sont édictées pour préserver le bon fonctionnement des marchés ».

⁴⁶ TC 7 octobre 1996, n° 3034 et TC 29 décembre 2004, n°C3438.

➤ S'agissant des charges immobilières

« Si les GRETA utilisent les locaux des établissements d'enseignement adhérents, toutes les charges qui en résultent (chauffage, éclairage, loyer, notamment) sont comptabilisées et remboursées à l'établissement d'accueil, de manière à éviter tout transfert indu de charges à l'activité d'enseignement. Les budgets sont établis à partir de taux d'utilisation horaires ou journaliers variables suivant les éléments mis à disposition et le comptage réel des prestations d'électricité ou de chauffage. En cas d'utilisation de locaux spécifiques, les frais d'occupation se fondent sur les charges réelles de fonctionnement et d'entretien ».

➤ S'agissant des charges de personnels

Les personnels employés par les GRETA sont de statuts divers. Il peut s'agir :

- de contractuels de droit public tant pour les fonctions administratives que pour les postes d'enseignant ; ces agents bénéficiant d'indemnités de chômage en cas de licenciement, les GRETA cotisent aux ASSEDIC et se réassurent auprès d'un fonds académique de mutualisation.
- d'enseignants et de personnels administratifs titulaires de l'éducation nationale placés sur emplois gagés dans les GRETA. Ceux-ci prennent alors en charge la totalité des coûts liés à la rémunération de ces personnels ;
- d'enseignants affectés dans des EPLE mais participant au fonctionnement de la formation professionnelle continue. Ces personnels sont rémunérés par les GRETA en heures supplémentaires ;
- des conseillers en formation continue, rémunérés par l'État et placés sous l'autorité directe des recteurs d'académie, qui consacrent l'essentiel de leur temps aux relations extérieures et au travail d'animation dans les GRETA dans le cadre de leur " mission de développement ".

Les professeurs de l'enseignement secondaire intervenant dans des activités de formation continue restent soumis aux règles statutaires particulières qui leur sont applicables. Ils conservent, notamment, l'obligation de service du corps auquel ils appartiennent, soit 540 heures annuelles pour un agrégé et 648 heures pour un professeur certifié.

Ce service est de 810 heures pour les contractuels, alors que la convention collective de branche fixe la durée annuelle du travail à 1100 heures pour les formateurs privés.

Le coût d'un poste gagé, plus élevé que celui d'un contractuel, explique, d'une part, que l'ensemble des postes budgétés ne soient en fait pas utilisés et, d'autre part, que les GRETA aient développé l'appel à des personnels vacataires ou rémunèrent des enseignants en heures complémentaires.

➤ S'agissant de la gestion comptable

Le Conseil de la Concurrence rappelait que la gestion des GRETA, dépourvus de la personnalité juridique, devait être conforme, d'une part, aux règles de la comptabilité publique auxquelles sont soumis les établissements publics d'enseignement, d'autre part, à la législation relative à la formation professionnelle continue, qui prévoit que les dispensateurs de formation dotés d'un statut de droit public tiennent un compte séparé de leur activité en matière de formation professionnelle.

➤ S'agissant de la décomposition du prix des prestations

Les organismes publics bénéficient d'avantages en termes de coûts sur plusieurs postes, en ce qui concerne certaines charges de personnel, certaines taxes (taxe sur les salaires) ou les charges d'amortissement :

- ainsi, les GRETA peuvent bénéficier des actions de développement de la formation professionnelle continue mises en œuvre par les conseillers en formation continue, qui sont rémunérés directement par le ministère et ne grèvent pas le budget du GRETA ;
- l'application des règles de la comptabilité publique conduit à ne pas enregistrer de charges d'amortissement ;
- l'utilisation de locaux par ailleurs amortis allège les charges correspondantes.

Mais le Conseil de la Concurrence relevait également que les opérateurs publics, GRETA notamment, supportaient un certain nombre de contraintes étrangères aux entreprises et associations œuvrant dans le champ de la formation professionnelle continue. Il en allait ainsi par exemple:

- des charges supportées par les organismes publics liées à la mise en place de plans de résorption de l'emploi précaire conduisant à la titularisation de personnels et entraînant une flexibilité moindre dans l'adaptation des effectifs ;
- des versements d'heures complémentaires aux enseignants titulaires pour les activités réalisées au-delà de leurs obligations statutaires ;
- de l'impossibilité pour les GRETA de recourir à l'emprunt et de récupérer la TVA, de telle sorte que leurs consommations intermédiaires supportent intégralement cet impôt.

Cependant, le Conseil rappelait que le bon fonctionnement de la concurrence sur un marché n'implique pas nécessairement que tous les opérateurs se trouvent dans des conditions d'exploitation identiques. Il suppose, toutefois, qu'aucun opérateur ne bénéficie de facilités que les autres acteurs ne pourraient obtenir et d'une ampleur telle qu'elles lui permettent de fausser le jeu de la concurrence, sauf à ce qu'elles soient justifiées par des considérations d'intérêt général.

Il concluait que « mettre en exergue tel ou tel élément pour en déduire l'existence d'une distorsion de concurrence au détriment des opérateurs privés ne peut constituer une méthode d'analyse pertinente » et invitait plutôt à procéder à un bilan global coûts-avantages.

6.1.1.4 Le fonctionnement des GRETA a évolué depuis les avis du conseil de la concurrence

Depuis les interventions du Conseil de la Concurrence, plusieurs changements sont intervenus dans l'organisation et le fonctionnement des GRETA.

- Des personnels qui ne sont plus systématiquement des fonctionnaires de l'éducation nationale

Les personnels employés par le GRETA étaient le plus souvent, jusqu'au début des années 2000, des agents titulaires de l'éducation nationale, détachés. Ces personnes ont été progressivement remplacées par des agents contractuels avec pour conséquence une diminution des charges des rémunérations concurrentement à l'augmentation des obligations de service des agents.

Cependant, et ainsi que le constatait le groupe de travail consacré à l'analyse du fonctionnement des GRETA placé auprès de la DGESCO « *les personnels contractuels des GRETA sont toujours soumis à des obligations de service d'une quotité horaire très inférieure à ce qui est pratiqué par les organismes privés de formation* ».

Enfin, il a été constaté que les personnels enseignants titulaires intervenaient toujours par le biais de vacations. Ces rémunérations sont soumises à des charges sociales limitées à la CSG et CRDS, les charges étant servies au titre de l'emploi principal.

➤ Les GRETA sont soumis au versement de la taxe sur les salaires

La taxe sur les salaires doit être acquittée par les employeurs établis en France, lorsqu'ils ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la totalité de leur chiffre d'affaires.

Or, jusqu'à une date récente tous les GRETA ne s'acquittaient pas de la taxe sur les salaires. Un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 18 juin 2013⁴⁷ a mis fin à l'incertitude concernant l'assujettissement des GRETA au versement de la taxe sur les salaires⁴⁸.

Le GRETA des Yvelines s'acquitte, pour sa part, régulièrement de la taxe sur les salaires.

6.1.2 La jurisprudence du Conseil d'État

Dans un avis du 8 novembre 2000⁴⁹, le Conseil d'État a précisé qu'un établissement public administratif peut se porter candidat à l'attribution d'un marché public ou d'un contrat de délégation de service public mais subordonne cette attribution à diverses conditions⁵⁰.

Pour autant, le Conseil d'Etat considère qu'un établissement public administratif ne peut utiliser les avantages structurels dont il pourrait être doté à raison de ses missions de service public pour fausser la concurrence. En conséquence :

- le prix proposé par l'établissement public administratif doit être déterminé en prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects concourant à la formation du prix de la prestation objet du contrat.
- l'établissement public ne peut pas bénéficier, pour la fixation du prix d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public.

Le Conseil d'État a enfin précisé que l'établissement devait pouvoir justifier du prix proposé par tout moyen d'information approprié.

⁴⁷ Cour administrative d'appel de Bordeaux du 18 juin 2013, N° 12BX01597, inédit au recueil Lebon.

⁴⁸ Le Conseil d'État a néanmoins précisé qu'il n'appartenait pas aux GRETA, mais à l'Etat de verser la taxe sur les salaires correspondant à la rémunération des personnels titulaires de l'éducation nationale affectés dans les GRETA, nonobstant la circonstance que ceux-ci remboursaient à l'Etat sur leurs ressources propres, les rémunérations versées par celui-ci aux agents

⁴⁹ Section du contentieux, 7ème et 5ème sous-sections réunies, sur le rapport de la 7ème sous-section - Séance du 16 octobre 2000, lecture du 8 novembre 2000, N° 222208, SOCIETE JEAN-LOUIS BERNARD CONSULTANTS

⁵⁰ Le Conseil d'Etat a précisé que le statut fiscal et social d'un établissement public administratif ne le met pas, par lui-même, en situation de fausser la concurrence avec les entreprises privées lorsqu'il se porte candidat à un marché public. D'une part, le code général des impôts (articles 256 b et 1654) prévoit que les établissements publics, lorsqu'ils exercent une activité susceptible d'entrer en concurrence avec celle d'entreprises privées, sont tenus, pour cette activité, à des obligations fiscales comparables à celles auxquelles sont soumises ces entreprises privées. D'autre part, les différences existant entre les établissements publics administratifs et les entreprises privées en matière de droit du travail et de sécurité sociale n'ont ni pour objet ni pour effet de placer les premiers dans une situation nécessairement plus avantageuse que les secondes. Telle était d'ailleurs la position du conseil de la concurrence rapportée ci-dessus.

6.2 Le GRETA des Yvelines ne supporte pas sur son budget le coût des locaux mis à sa disposition par les EPLE pour la mise en œuvre des formations

Interrogé sur le mode de valorisation et de facturation des locaux et plateaux techniques utilisés par le Greta des Yvelines, celui-ci a répondu qu'il ne facturait pas et ne valorisait pas les locaux utilisés. Il a précisé que le GRETA ne reversait que les matières d'œuvre ou autres coûts d'usage pour lesquels, un barème a été effectivement adopté.

Cette seule facturation ne suffit pas pour répondre aux obligations dégagées par la jurisprudence du Conseil d'État, qui exige également que l'établissement puisse justifier des composantes du prix proposé. Le groupement devrait donc inclure les charges immobilières et les coûts d'équipements dans sa réponse aux marchés publics et être en mesure de justifier de la juste valorisation de ceux-ci.

Rappel au droit n° 1 : Le prix des prestations du GRETA devrait intégrer la totalité des coûts des locaux et équipements nécessaires à son action.

6.3 Si le droit de la concurrence était respecté, la région financerait deux fois les locaux utilisés par le GRETA

L'analyse de la matrice de reversement des GRETA de l'académie de Versailles montre une disparité des pratiques : les modalités de calcul de la valorisation ne sont pas identiques entre les GRETA. Le GRETA des Yvelines est le seul à ne pas valoriser ses locaux.

La justification avancée par le GRETA consiste à éviter que la région ne paye, au travers du prix pour ses marchés publics pour le PRQC, une fraction de l'immobilier qu'elle a déjà financée par ailleurs au titre de sa compétence en matière de construction, entretien et fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées et établissements d'enseignement agricole.

Encadré n° 2 : La compétence régionale en matière des lycées

La compétence régionale en matière d'éducation est encadrée par l'article L214-6 du code de l'éducation :

Article L.214-6 « La région a la charge des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes. Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. A ce titre, l'acquisition et la maintenance des infrastructures et des équipements, dont les matériels informatiques et les logiciels prévus pour leur mise en service, nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative sont à la charge de la région. Pour le fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole mentionnés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, la région a la charge du transport pédagogique des élèves, assuré dans le cadre des enseignements réguliers.

La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge. (...) »

Il est vrai que les GRETA sont ici dans une position délicate : soumissionnaires d'un appel à la concurrence de la part de la région, ils feraient facturer à cette dernière les locaux dont elle assure la construction et l'entretien si les GRETA valorisent, comme la jurisprudence les y

oblige, l'ensemble des charges indirectes. Il y a ici une contradiction entre la compétence régionale en matière de construction et fonctionnement des lycées et l'exercice par ces mêmes régions de leur compétence en matière de formation professionnelle.

7 CONCLUSION

Le cadre juridique complexe des GRETA contrarie l'exercice de leurs missions. Un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2006⁵¹ pointait déjà des difficultés de pilotage de la formation professionnelle dans les académies et les GRETA. Ce rapport critiquait :

- le manque de lisibilité du rôle des services académiques dans le pilotage et le fonctionnement des GRETA ;
- des stratégies académiques peu lisibles et peu efficaces
- une organisation inadaptée aux conditions nouvelles du marché avec une multiplicité de niveaux décisionnels.

Le rapport préconisait le renforcement de l'échelon académique. Il considérait que les changements intervenus dans l'organisation de la formation continue (transferts de compétences de l'État aux régions, accroissement du rôle de la région dans le développement économique, abandon de l'attribution des actions de formation par conventionnement et remplacement par la procédure des marchés publics) impliquaient une évolution du positionnement du dispositif de formation continue et un pilotage plus fort par le niveau académique pour construire une offre structurée, cohérente et une simplification du processus de prise de décision, que ce soit au niveau stratégique ou opérationnel.

Du point de vue institutionnel, l'inspection considérait que l'intégration de la formation continue au sein du GIP FCIP, devait améliorer le fonctionnement des GRETA et mieux répondre aux enjeux juridiques et organisationnels posés par les réformes de la formation professionnelle.

Un rapport de l'IGAENER de 2016 relatif à la mise en œuvre de la réforme des GRETA recommandait également de revoir la gouvernance des GRETA et pointait la persistance des difficultés d'organisation et de gestion.

Le présent rapport montre que les critiques, formulées il y a 12 ans déjà, sont toujours d'actualité. En raison de l'absence de personnalité morale, l'organisation des GRETA repose toujours sur un modèle hybride, qui mêle une tutelle académique, chargée de l'organisation au sein de l'académie et du GIP FCIP avec une gouvernance partagée entre les membres du GRETA (au travers de ses organes) et l'établissement support dont le chef d'établissement assure la fonction d'ordonnateur et dont l'agence comptable assure une part des tâches administratives et financières.

La complexité de l'organisation n'est pas sans répercussions sur l'efficacité des GRETA. Leur modèle économique et l'organisation de leur gouvernance sont aujourd'hui dépassés et ne sont pas adaptés à l'exercice de leur mission dans un cadre concurrentiel, dans un secteur économique fortement atomisé.

Cette organisation est porteuse de risques financiers susceptibles d'être répercutés sur les établissements supports, de risques juridiques pour les dirigeants de ces groupements, alors que ceux-ci doivent composer avec des règles de gestion des groupements et de leurs personnels inadaptés.

⁵¹ Rapport IGAENR n° 2006-030

L'éducation nationale, par l'importance de son infrastructure, la qualité de son savoir-faire en matière de formation a pourtant toute sa place dans le paysage de la formation professionnelle continue. Il convient cependant que les règles de gestion des GRETA, actuellement supplétives de celles qui régissent la formation initiale, soient adaptées aux exigences des donneurs d'ordre (Pôle emploi, Régions).

Le rapport de l'IGAENR de 2006 proposait des pistes d'évolution des GRETA : il préconisait notamment la constitution de groupements d'intérêt publics (GIP), en s'interrogeant sur la taille critique que ceux-ci devaient avoir. Le rapport privilégiait l'intégration au sein du GIP-FCIP.

Il semble que la gouvernance et l'organisation des GRETA doivent être de nouveau interrogées.

La constitution de GRETA plus importants au sein de l'académie de Versailles a permis de mutualiser davantage les coûts d'ingénierie et d'administration, particulièrement importants.

Mais cette démarche doit être poursuivie, en interrogeant l'opportunité, déjà esquissée par l'inspection générale, par exemple de fusionner les GRETA avec le GIP-FCIP ou de les doter de la personnalité morale, avec une gouvernance efficace et adaptée.

Le modèle économique des GRETA est fragile : la complexité de leur organisation impose la mise en place d'une administration importante, et leur statut particulier, calqué sur la formation initiale, grève leur compétitivité face aux autres organismes.

C'est uniquement parce que les GRETA bénéficient en parallèle d'avantages liés à leur statut public (indemnisation des personnels, faibles charges sociales, absence d'amortissement des locaux) et de l'apport de personnels rémunérés par l'État (CFC), qu'ils peuvent prendre toute leur place dans l'environnement concurrentiel de la formation continue.

Cependant, ce modèle économique s'appuie sur un fragile équilibre entre avantages et surcoût de l'organisation. Si aucun jugement n'est encore venu bousculer cet équilibre, il n'est pas à l'abri d'un revirement de jurisprudence. Si d'aventure le juge décidait de considérer les GRETA comme devant se soumettre aux mêmes charges et organisations que les organismes de formation du secteur privé ou associatif, leur cadre actuel ne leur permettrait pas de s'adapter aux contraintes de marché.

ANNEXES

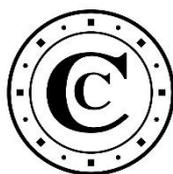
Annexe n° 1. Carte des lycées des métiers.....	63
Annexe n° 2. Glossaire des sigles utilisés.....	64

Annexe n° 1. Carte des lycées des métiers



Annexe n° 2. Glossaire des sigles utilisés

AFPA	agence pour la formation professionnelle des adultes
AG	Assemblée générale
CA	Conseil d'administration
CA	Chiffre d'affaires
CAFOC	Centre académique de formation continue
CC	conseil de la concurrence
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CESUP	chef d'établissement support du groupement
CFA	Centre de formation des apprentis
CFC	conseiller en formation continue
CJUE	Cour de justice de l'union européenne
CSG	contribution sociale généralisée
DAFCO	délégué académique à la formation continue
DAFPIC	délégué académique à la formation professionnelle initiale et continue
DGESCO	direction générale de l'enseignement scolaire
EBE	Excédent brut d'exploitation
EPL	Établissement public local d'enseignement
ETP	équivalent temps plein
FAM	Fond académique de mutualisation
FFP	fédération de la formation professionnelle
GIP	Groupement d'intérêt public
GIP-FCIP	Groupement d'Intérêt Public – Formation Continue et Insertion Professionnelle
GRETA	groupement d'établissements
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche
IPDG	Indemnités des Personnels de Direction et de Gestion
IPNE	indemnités aux personnels non enseignants
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PRQC	programme régional qualifiant compétence
PV	procès-verbal
RDS	contribution pour le remboursement de la dette sociale
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france