
La mise en œuvre de la réforme des GRETA depuis trois ans

RAPPORT N° 2016-063
Septembre 2016

Rapport à madame la ministre de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur et de la recherche



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

**La mise en œuvre
de la réforme des GRETA
depuis trois ans**

Septembre 2016

Jean-Michel QUENET

Philippe SULTAN

Alain TAUPIN

*Inspecteurs généraux de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche*

SYNTHÈSE

Aux termes de l'article L. 423-1 du code de l'éducation, les GRETA sont des groupements d'établissements scolaires publics qui s'associent pour mettre en œuvre leur mission dans le champ de la formation continue, dont ils constituent l'un des tout premiers réseaux nationaux.

Créés il y a plus de quarante ans, les GRETA ont vu leur existence remise en cause en 2011, lorsqu'il a été prévu d'intégrer la formation continue au sein des GIP FCIP des académies¹. À la suite de la loi pour la refondation de l'école de la République qui a rétabli la référence législative aux GRETA, la réforme engagée en 2013 a visé à pérenniser le modèle du groupement d'établissements, structure sans personnalité juridique dont le cœur d'activité se situe au niveau de l'EPL, tout en organisant un pilotage académique plus affirmé et un meilleur fonctionnement en réseau. Sa mise en œuvre s'inscrit de surcroît dans un contexte en forte évolution, marqué à la fois par la réforme de la formation professionnelle (loi du 5 mars 2014) et par la réforme territoriale, avec la reconfiguration de la carte régionale et la création des régions académiques au 1^{er} janvier 2016.

La réorganisation des GRETA fait l'objet d'un suivi attentif du ministère, dans le cadre d'un comité national de suivi (CNS) et d'un groupe de travail sur les métiers de la formation continue (GT 15), constitués avec les organisations syndicales. En 2015, une enquête rapide des correspondants académiques de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche avait fourni de premiers éléments de bilan sur la mise en œuvre de la réforme qui appelaient un nécessaire approfondissement, objet du présent rapport.

L'état des lieux effectué par la mission dans cinq académies² débouche sur des constats contrastés, qualifiés de « bilan en demi-teintes ».

Les avancées les plus significatives ont été observées :

- dans le domaine du pilotage académique, nettement plus affirmé, au travers d'une réelle implication des recteurs et de stratégies élaborées avec l'ensemble des acteurs ;
- dans l'organisation plus intégrée des réseaux, favorisant les convergences et les mutualisations, donnant aux GRETA une véritable force de frappe avec des équipes renforcées de conseillers en formation continue. Globalement, le réseau des GRETA est passé en dix ans de 258 groupements à 135 (sans compter le GRETA de Mayotte) ; leur nombre avoisinait 200 en 2013. Entre l'académie de Lille, qui a adopté une approche territoriale « multipolaire » centrée sur quatre « GRETA nouvelle génération », et celle de Poitiers, qui a choisi un modèle de GRETA unique – qui n'est pas sans intérêt pour la simplification et l'optimisation qu'il apporte, ou pour son poids face aux prescripteurs, mais qui comporte des risques en termes de sécurité financière notamment –, les choix apparaissent dissemblables. Pourtant, la préoccupation commune des académies a été de maintenir et même d'accentuer le maillage territorial, le partage des compétences et la professionnalisation des réponses du réseau ;
- enfin, dans l'harmonisation des pratiques et des modes de gestion. De réels progrès ont été observés dans le champ des ressources humaines – modalités de recrutement avec

¹ Depuis 2002, chaque académie s'est progressivement dotée d'un groupement d'intérêt public formation continue et insertion professionnelle (GIP - FCIP) pour développer des coopérations qui complètent l'offre de service des GRETA.

² Besançon, Bordeaux, Lille, Orléans-Tours et Poitiers.

des fiches de poste, diffusion de contrats-types, élaboration de grilles de référence pour la rémunération des personnels de catégorie B et C, rédaction de lettres de mission, mise en place d'entretiens d'évaluation, développement de la formation – comme dans celui des réponses aux appels d'offres ou de la communication.

Dans tous ces domaines cependant, les académies n'ont pas avancé du même pas. Dans certaines d'entre elles, coexistent, à côté des GRETA en ordre de marche, des GRETA qui revendiquent leur autonomie face au pilotage de l'académie et des GRETA fragiles financièrement. Les préoccupations d'organisation ont mobilisé les énergies au détriment des actions externes de développement et même d'animation interne.

Les regroupements de GRETA se font encore souvent sous le coup de la nécessité et ne résultent pas d'une réflexion d'ensemble. Au-delà de l'objectif de donner aux GRETA une assise financière plus solide, la mission relève trois principes qui doivent guider ces décisions :

- rechercher quelle en sera la plus-value en termes de formation ;
- viser une mutualisation suffisamment poussée des fonctions support ;
- éviter les déséquilibres manifestes entre GRETA pour que le fonctionnement en réseau soit viable.

Les articulations avec les GIP, qui jouent pourtant un rôle structurant en matière d'appels d'offres et de suivi des marchés, ne sont pas encore calées. Sans revenir à la situation antérieure à la réforme de 2013, la mission observe que le point d'équilibre entre GIP et GRETA n'est pas encore atteint.

La réforme des GRETA, conjuguée aux réorganisations dans les académies et aux évolutions de la formation professionnelle continue, a un fort impact sur les conditions d'exercice des personnels, les fonctions et les métiers. Les académies n'ont pas mené à son terme le chantier de l'harmonisation des pratiques RH. À cet égard, la mission rappelle que le « statut » de contractuel, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, reste essentiellement attaché à l'établissement public qui dispose du pouvoir de recruter en propre ses agents. Cette situation, souvent préjudiciable aux personnels contractuels, pose la question plus large du décloisonnement des réseaux au sein du système éducatif, entre formation initiale sous statut scolaire, apprentissage et formation continue : une telle évolution faciliterait la mobilité, la gestion des ressources humaines et les reconversions en cas d'activité insuffisante.

Dans des groupements plus importants, les personnels de direction et de gestion voient leurs responsabilités accrues : le ministère doit tirer toutes les conséquences, en termes de recrutement, d'affectation et de formation, du choix qui a été fait de pérenniser le modèle des GRETA autour des EPLE. Le positionnement des directeurs opérationnels reste encore problématique, mais leur fonction est en train de se construire. Un nouvel équilibre est à trouver dans les missions des conseillers en formation continue. Le modèle d'obligation de service des formateurs permanents, qui repose sur un décompte des heures de face à face pédagogique, n'apparaît plus aussi pertinent. Enfin, les équipes administratives, dont les tâches sont reconfigurées et alourdies, ont besoin de stabilité et de professionnalisation.

Au-delà de la mise en œuvre proprement dite de la réforme des GRETA, le réseau reste confronté à plusieurs défis qui restent à relever, totalement ou en partie.

Il s'agit d'abord de défis d'organisation : adaptation du réseau à son environnement, dont la réforme territoriale relance la nécessité ; rénovation du système d'information national dont le chantier est en cours en vue de remplacer l'application ProgrÉ à l'échéance 2019 ; professionnalisation des acteurs, objectif partagé, mais qui reste à maints égards à concrétiser.

La mission souligne également les défis plus stratégiques que sont la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie ministérielle, définie en 2016 par la DGESCO ; le pari de l'innovation et du numérique, qui fera la différence entre prestataires de formation dans un univers de plus en plus concurrentiel ; enfin, le rôle des GRETA pour inscrire l'EPL dans le continuum de la formation tout au long de la vie.

Incontestablement, le réseau des GRETA connaît une réorganisation de grande ampleur. Pour poursuivre l'action entreprise, la mission formule, dans six domaines, des recommandations d'ordre général, avec six préconisations plus précises, ainsi qu'une proposition pour rénover le régime des indemnités versées aux personnels de direction et de gestion des GRETA (IPDG) :

- conforter le pilotage national : l'impulsion du ministère doit se maintenir et investir plus particulièrement le champ des appels d'offres nationaux et celui de l'innovation numérique, au travers notamment de la refonte de la plate-forme de ressources pédagogiques e-Greta ;
- prendre en compte la réforme territoriale : il est indispensable que la réflexion des comités régionaux académiques avance sur le devenir des GIP (des pistes sont évoquées dans la deuxième partie du rapport) et une carte cohérente des GRETA doit être définie dans les régions recomposées ;
- poursuivre l'effort de réorganisation du réseau sans imposer de modèle unique au plan national : la mission a observé des pratiques qui apparaissent globalement favorables et porteuses d'efficacité, telle que la fonction de directeur du GIP confiée au DAFCO ou au DAFPIC, la distinction entre les fonctions de chef d'établissement support et de président du GRETA, la nomination d'un directeur opérationnel, etc. L'harmonisation des pratiques RH doit constituer une priorité pour les recteurs ;
- se donner les moyens de ses ambitions stratégiques : la mission préconise de nommer des directeurs opérationnels dans tous les GRETA qui sont restructurés, en redéployant des supports budgétaires de conseiller en formation continue s'ils sont en nombre suffisant ou en en créant de nouveaux dans le cadre du BOP 141 ;
- faciliter la gouvernance en adaptant le fonctionnement des conseils d'administration dans les établissements support ;
- rénover le régime des IPDG afin de promouvoir sa transparence, la responsabilisation des acteurs, la reconnaissance de l'engagement des personnels, l'incitation au développement de l'activité et l'esprit de réseau, la fonction de pilotage du recteur et une meilleure prise en compte des activités de service public. La proposition de la mission – qui devra être expertisée – porte notamment sur un dispositif fondé sur le chiffre d'affaire global du GRETA et la distinction entre une part fixe et une part variable de l'indemnité.

SOMMAIRE

Introduction.....	1
1. Un bilan en demi-teintes	4
1.1. Des avancées incontestables.....	4
1.1.1. <i>Un pilotage académique manifestement plus affirmé.....</i>	4
1.1.2. <i>Une organisation plus intégrée de l'ensemble du réseau</i>	5
1.1.3. <i>Des règles et des modalités de gestion en voie d'harmonisation</i>	10
1.2. Des difficultés et des inquiétudes persistantes.....	13
1.2.1. <i>Des questions d'organisation et de gestion toujours prégnantes</i>	13
1.2.2. <i>Des articulations pas encore calées avec les GIP</i>	19
1.2.3. <i>Des tensions au niveau des acteurs et des métiers</i>	22
2. Des défis à relever	35
2.1. Des défis d'organisation	35
2.1.1. <i>L'adaptation du réseau à son environnement</i>	36
2.1.2. <i>La rénovation du système d'information</i>	39
2.1.3. <i>La professionnalisation du réseau.....</i>	42
2.2. Des défis stratégiques	44
2.2.1. <i>La mise en œuvre opérationnelle de la stratégie ministérielle.....</i>	44
2.2.2. <i>Le pari de l'innovation et du numérique</i>	46
2.2.3. <i>L'EPLÉ dans le continuum de la formation tout au long de la vie</i>	48
Conclusion et préconisations	50
Annexes	55

Introduction

Le programme de travail des inspections générales pour l'année 2015-2016 comprend, au titre des missions thématiques dans le champ de l'enseignement scolaire, une mission sur les groupements d'établissements (GRETA³). Cette mission a été confiée à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche dans le prolongement du rapport n° 2015-046 qui avait recueilli de « premiers éléments de bilan de la mise en œuvre de la réforme des GRETA »⁴.

Cette réforme trouve son origine dans la loi pour la refondation de l'école de la République : le législateur a rétabli en 2013 l'existence de ces groupements d'établissements scolaires publics qui s'associent pour mettre en œuvre leur mission de formation continue ainsi que de formation et d'insertion professionnelles⁵. Les textes d'application, accompagnés de deux circulaires, ont été pris⁶ et la DGESCO a lancé une stratégie ambitieuse de formation continue des adultes sur le fondement des quatre orientations politiques définies par la ministre à l'occasion de la célébration du quarantième anniversaire des GRETA en 2014 :

- garantir la montée en compétences des individus ;
- répondre aux besoins en professionnalisation des entreprises ;
- enrichir le dialogue avec les acteurs de la formation, de l'emploi et de l'orientation ;
- développer la formation tout au long de la vie pour un meilleur continuum entre la formation initiale et la formation continue.

La mise en œuvre de la réforme dans les académies fait l'objet d'un suivi attentif du ministère, en lien avec l'ensemble des organisations syndicales concernées, représentées au sein d'un comité national de suivi (CNS) ainsi que du groupe de travail sur les métiers de la formation continue (GT 15), auxquels sont associés un recteur et un délégué académique à la formation continue (DAFCO). Le CNS, installé dès 2013, veille à une application harmonisée des textes nationaux, notamment à partir des remontées des groupes académiques de suivi et du signalement des situations problématiques par les organisations syndicales ; le GT 15, qui est venu s'ajouter en 2015 aux quatorze autres « GT métiers », a pour objectif de redéfinir les missions des différentes catégories de personnels et leurs modalités d'exercice afin de les moderniser et de les adapter aux besoins actuels de la formation continue.

La mise en œuvre de la réforme de 2013 intervient elle-même dans un contexte en forte évolution, marqué à la fois par la réforme de la formation professionnelle et la réforme territoriale.

³ Une liste des principaux sigles figure en annexe 5.

⁴ Rapport IGAENR n° 2015-046, juin 2015, établi à la suite d'une enquête rapide des correspondants académiques auprès des DAFPIC / DAFCO sur la base d'un questionnaire fourni par la DGESCO.

⁵ Article L. 423-1 du code de l'éducation, réintroduit par la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République. La loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (dite loi Warsmann) avait en effet supprimé, dans ses dispositions relatives au statut des groupements d'intérêt public (GIP), la référence législative aux GRETA.

⁶ Décret du 24 septembre 2013 relatif aux GRETA, arrêtés du 14 mai 2014 relatif aux fonds académiques de mutualisation des ressources de la formation continue des adultes et du 8 octobre 2014 relatif au conseil consultatif académique de la formation continue des adultes (CCAFCA) ; circulaires du 6 mai 2013 sur l'organisation et le fonctionnement des GIP et du 4 février 2014 sur l'organisation et le fonctionnement des GRETA.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale installe un nouveau mode de gouvernance en réunissant au sein d'une même instance l'État, les régions, les organisations patronales et de salariés, CNEFOP au plan national, CREFOP au plan régional ; elle consolide le bloc de compétences des régions en matière de formation professionnelle en leur confiant la responsabilité des formations destinées aux publics spécifiques (personnes handicapées, détenus) et des formations relatives au socle de connaissances et compétences pour les personnes à la recherche d'un emploi ; elle crée un compte personnel de formation, en remplacement de l'ancien droit individuel à la formation (DIF), transférable en cas de changement de statut, de situation professionnelle ou de perte d'emploi. Les formations éligibles au nouveau dispositif sont inscrites sur des listes arrêtées en étroite concertation entre les partenaires sociaux, les régions et l'État en fonction des besoins d'emploi des branches et des territoires, parmi les formations qualifiantes ou certifiantes ; enfin la loi introduit la notion de blocs de compétences, destinés à faciliter l'accès à des certifications partielles, capitalisables dans le temps et désormais applicables au baccalauréat professionnel, au CAP et au BTS dans le cadre de la formation continue et de la validation des acquis de l'expérience⁷. Au total, elle induit des transformations majeures du paysage de la formation professionnelle auxquelles l'appareil de formation continue de l'éducation nationale doit nécessairement s'adapter, ne serait-ce que pour offrir des certifications répondant aux conditions de mobilisation du compte personnel de formation.

La réforme territoriale, avec la nouvelle carte des régions issue de la loi du 16 janvier 2015, et la création des régions académiques au 1^{er} janvier 2016 changent également la donne pour l'organisation des services déconcentrés du ministère. Face à des régions reconfigurées et renforcées, un discours cohérent et des stratégies unifiées s'imposent dans les domaines de compétences partagées. La formation continue fait partie des sujets où le recteur de région académique fixe les orientations stratégiques après avoir recueilli l'avis du comité régional académique⁸. Au-delà de la gouvernance, les modalités de pilotage, le rôle des DAFPIC ou DAFCO, l'organisation des groupements d'intérêt public formation continue et insertion professionnelles (GIP - FCIP) et même la carte des réseaux doivent être réinterrogés à l'aune de la nouvelle configuration régionale.

Ces évolutions mettent en tension les GRETA, engagés dans leur propre réorganisation. La réforme de 2013 pérennise en effet le modèle du groupement d'établissements, structure sans personnalité juridique dont le cœur d'activité se situe au niveau de l'EPL, tout en organisant un pilotage académique plus affirmé et un meilleur fonctionnement en réseau, notamment au travers d'un outil – le GIP - FCIP – qui « *s'impose à la fois comme un outil de gestion au service de la politique du recteur, instrument de coopération régionale et de concertation entre les GRETA* »⁹.

C'est dans ce cadre qu'intervient la mission d'inspection générale, chargée d'étudier la mise en œuvre de la réforme dans les académies afin d'étayer les travaux du CNS et du GT 15 et de contribuer au cadrage ministériel de la formation continue de l'éducation nationale.

La mission a conduit ses observations dans cinq académies, Besançon, Bordeaux, Lille, Orléans-Tours et Poitiers. Cet échantillon résulte d'échanges avec le bureau de la formation professionnelle continue de la DGESCO : ces académies couvrent le champ des différentes problématiques qui

⁷ Voir *infra* 2.2.2.

⁸ Article R. 222-3-2 du code de l'éducation.

⁹ Circulaire DGESCO du 6 mai 2013 relative à l'organisation et au fonctionnement des GIP - FCIP.

devaient être approfondies à la suite du rapport de 2015 de l'IGAENR – l'animation territoriale de proximité, le management des GRETA, le fonctionnement des GIP - FCIP, l'harmonisation des pratiques, la prise en compte des analyses financières dans la réorganisation de la carte des GRETA – ou qui sont liées aux contextes nouveaux (régions académiques). Dans une perspective plus large, la mission s'est également intéressée aux problématiques de pilotage, de système d'information, d'innovation pédagogique, etc. Elle a conduit des entretiens au niveau académique avec le recteur, le secrétaire général, le délégué académique en charge de la formation continue, les responsables du GIP et les conseillers en formation continue affectés au niveau académique ; elle s'est rendue dans huit GRETA (plus une antenne à Poitiers) où elle a rencontré les équipes de direction, des conseillers en formation continue, des représentants des personnels, des formateurs et coordonnateurs de formation. Elle a pu également s'entretenir avec les représentants de deux directions régionales de Pôle emploi.

Au plan national, la mission a rencontré la DGESCO à plusieurs reprises, suivi les travaux du GT 15 et convié à une audition conjointe l'ensemble des organisations syndicales représentées au sein du CNS¹⁰.

Dans un univers de plus en plus concurrentiel, où plus de 55 000 organismes interviennent sur le marché de la formation continue¹¹ et où la demande se modifie rapidement – avec un recul marqué des formations diplômantes –, les GRETA demeurent un acteur incontournable. Ils constituent en effet l'un des tout premiers réseaux nationaux de la formation professionnelle continue¹². Ils disposent d'atouts évidents, par leur couverture territoriale et leur réactivité, pour répondre aux demandes institutionnelles à l'instar du plan « 500 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi ». Ils ont développé un savoir-faire pour concevoir des formations « sur mesure » correspondant aux besoins des entreprises. Ils tiennent une place privilégiée dans les établissements scolaires pour promouvoir la formation tout au long de la vie, à l'articulation avec la formation initiale.

L'enjeu principal de la réforme en cours est ainsi l'adaptation du réseau aux missions attribuées à l'éducation nationale pour la formation continue. Si elle procède d'une dynamique nationale, cette adaptation s'effectue nécessairement localement.

À partir des constats réalisés dans les académies visitées et des préoccupations exprimées par les différents acteurs, la mission a dressé un bilan de la mise en œuvre de la réforme des GRETA et mis en évidence les défis qui restent à relever.

¹⁰ Voir la liste des interlocuteurs rencontrés par la mission en annexe 1.

¹¹ Parmi ces organismes déclarés à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail, environ 16 000 déclarent la formation continue comme activité principale.

¹² Quelques chiffres clés en 2014 : 503 millions de chiffre d'affaires ; 50,8 millions d'heures stagiaires et 536 000 bénéficiaires (un stagiaire peut être compté autant de fois que de participations à des actions de formation continue pendant l'année civile) ; 41 000 personnels mobilisés. Source : DGESCO. La même année, l'AFPA a réalisé près de 57 millions d'heures stagiaires. Source : jaune budgétaire 2016.

1. Un bilan en demi-teintes

Par comparaison aux constats effectués par les inspections générales en 2006¹³, la reprise du processus de réorganisation du réseau sur des bases nouvelles depuis 2013 a produit d'incontestables avancées. Néanmoins persistent des difficultés et des inquiétudes qui donnent le sentiment d'un bilan en demi-teintes à ce stade de la mise en œuvre de la réforme.

1.1. Des avancées incontestables

Ces avancées sont observées dans le domaine du pilotage académique, de l'organisation du réseau ainsi que de l'harmonisation des pratiques et des modes de gestion.

1.1.1. Un pilotage académique manifestement plus affirmé

Les rencontres de la mission ont confirmé l'engagement des autorités académiques dans un pilotage renforcé au service d'une transformation de l'ensemble du champ académique de la formation continue. Les stratégies ou les projets académiques, élaborés dans des contextes variés, ont été généralement finalisés en 2014. La politique de développement que portent ces documents s'adosse souvent à une évolution de l'architecture des organisations à l'échelon académique (structuration de la délégation académique autour d'un DAFPIC ou d'un DAFCO, articulation de cette délégation avec le GIP), une transformation profonde de la carte des GRETA sur le territoire (à travers des regroupements et la mise en place d'agences par exemple) et la recherche d'une clarification des missions de chacun.

Les projets sont tous le fruit, avec des nuances perceptibles selon les académies, d'un travail collectif qui a mobilisé les acteurs du réseau. On note une volonté explicite de réorganisation interne dans les domaines de l'animation territoriale, des ressources humaines, de l'ingénierie de formation, au service d'une diversification des approches et des prestations pour mieux répondre aux attentes de l'environnement des GRETA et pour conforter les bases financières du réseau. De ce point de vue, la formulation des « ambitions » inscrites dans le projet 2014-2017 de l'académie d'Orléans-Tours illustre parfaitement les axes de progrès identifiés dans toutes les académies :

- renforcer l'organisation et l'animation du réseau¹⁴ ;
- élaborer une politique de gestion des ressources humaines et des compétences¹⁵ ;
- diversifier, adapter, valoriser l'offre de prestations¹⁶ ;

¹³ Rapport IGEN-IGAENR n° 2006-030, *La situation des GRETA*, juin 2006.

¹⁴ Cette ambition se décline en objectifs : poursuivre l'engagement du réseau dans la démarche qualité, construire un système de pilotage partagé, définir une politique de communication académique, renforcer les synergies entre acteurs et structures, mobiliser les EPLE sur la mission de la formation continue.

¹⁵ Ce qui se traduit par trois objectifs opérationnels : assurer une équité et une rigueur dans l'application des règles de fonctionnement, des procédures et des conditions de travail, à travers des modalités et des règles communes pour la gestion des personnels ; mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, établir un plan de professionnalisation à destination de tous les personnels ; assurer une gestion harmonisée et coordonnée des différents services en charge des ressources humaines.

¹⁶ Ce qui implique de « mener des analyses territoriales et sectorielles », de « contribuer à la sécurisation des parcours et à l'employabilité durable » par un développement adapté de l'offre de formation diplômante, certifiante, qualifiante, articulée à l'ensemble des prestations proposées par le réseau (conseil, bilan, formation, VAE, suivi...) et par le développement de parcours individualisés adaptés à la diversité des publics et des financements.

- innover en matière pédagogique, et plus généralement développer la culture de l'innovation¹⁷.

Dans l'académie de Bordeaux, la stratégie de développement 2015-2017 s'appuie également sur une analyse articulant orientations nationales et état des lieux du réseau, mais porte une attention particulière aux « indicateurs financiers d'alerte », série d'indicateurs produits par la délégation académique en 2007 et enrichis depuis, soumis à l'ensemble des acteurs dans le cadre de la préparation du projet et mettant très fortement en évidence les faiblesses structurelles de certains GRETA. Ces éléments, complétés avec « un état des lieux » synthétique sur la base d'une classification points forts / points faibles / points à améliorer ou opportunités / menaces, ont conduit à définir une stratégie académique qui cible un chiffre d'affaires global de 24 M€ à atteindre en 2017 (contre 19 M€ en 2013) avec une marge nette régulière de 5 %. Des axes de développements sectoriels sont déterminés et des « actions transversales » déclinées dans le domaine du pilotage, de la production, de l'organisation commerciale, de la gestion financière, des ressources humaines, du système d'information, de la qualité et de la recherche-développement.

La stratégie 2014-2017 de l'académie de Lille est formalisée dans un document très complet¹⁸ qui traduit le résultat d'un important travail en « mode projet » : enquête en ligne, verbatim des réunions des équipes de direction et de conseillers en formation continue. Recherchant la construction d'une « organisation en réseau, décloisonnée, fondée sur le travail collaboratif entre partenaires », la stratégie académique se décline en trois axes – simplicité, innovation, proximité – et dix orientations stratégiques. Elle s'articule avec une nouvelle structuration territoriale autour du concept de « GRETA nouvelle génération » (voir *infra* 1.1.2.). L'accent est nettement mis sur la communication et le numérique ainsi que sur la prise en compte des préoccupations de la collectivité régionale. On y retrouve la déclinaison des objectifs communs à l'ensemble des académies, comme le renforcement du pilotage, la spécialisation de la veille et de l'ingénierie au niveau académique, la création d'un pôle RH académique avec une dimension de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les convergences entre les projets académiques sont manifestes. Néanmoins les rencontres avec les acteurs de terrain ont amené la mission à constater que, au-delà du caractère formel du projet, la qualité de l'élaboration de la stratégie académique, son degré d'opérationnalisation, son appropriation par l'ensemble des acteurs constituent autant d'éléments qui permettent de différencier les académies : la cohérence apparaît plus forte lorsque le projet avait été initialement débattu en abordant l'ensemble des problématiques rencontrées par les acteurs et débouchait sur un cadre de référence dont les principes, déclinés de manière régulière sur l'ensemble des champs d'activité du réseau, constituaient bien le cadre général d'actions développées sous une forme opérationnelle.

1.1.2. Une organisation plus intégrée de l'ensemble du réseau

Globalement, le réseau des GRETA est passé de 258 groupements en 2006 à 135 au 1^{er} janvier 2016¹⁹. Leur nombre avoisinait 200 en 2013.

¹⁷ Notamment dans le domaine pédagogique et du numérique. Cette ambition est pareillement déclinée en objectifs opérationnels.

¹⁸ *Stratégie académique de développement de la formation continue des adultes 2014-2017*, livret de 44 pages.

¹⁹ S'y ajoute le GRETA du département de Mayotte. L'annexe 2 comptabilise le nombre de GRETA par région académique et académie, la moyenne par département, avec des données comparées entre 2006 et 2016.

La mission a constitué l'échantillon de ses académies en privilégiant la variété des situations en termes de taille, de variables socio-économiques, mais aussi de modification de la carte des régions. Ces éléments ont en effet un impact sur l'organisation du réseau de la formation continue et contribuent à son évolution. À des degrés divers, les cinq académies ont manifesté la volonté de faire évoluer leur réseau pour mieux répondre aux défis multiples qu'elles rencontrent : institutionnels, managériaux, économiques, financiers, territoriaux, pédagogiques. Ainsi les regroupements de GRETA – le terme de fusion est partout récusé – traduisent cette évolution organisationnelle commune à toutes les académies visitées. Le fait que ces réorganisations aient été réalisées pratiquement à périmètre RH constant constitue un autre point commun entre les académies. Cependant, l'amplitude et la nature des réorganisations qui varient en fonction de la granularité du dispositif mis en place semblent distinguer certaines situations académiques : le choix d'un GRETA unique effectué par l'académie de Poitiers et celui fait par l'académie de Lille d'un dispositif « matriciel » dans le cadre d'une approche territoriale « multipolaire » centrée sur quatre GRETA ont, de ce point de vue, semblé très emblématiques des problématiques dans lesquelles se situent les académies.

- **L'évolution du réseau de l'académie de Lille : le « GRETA nouvelle génération », une organisation territoriale multipolaire**

Le projet lillois pour la formation continue repose sur trois actions structurantes : l'élaboration d'une stratégie de développement, la détermination et la mise en place d'une nouvelle carte des GRETA, la déclinaison d'un plan de développement des GRETA à l'échelle de cette nouvelle carte (projet « GRETA nouvelle génération »). La commande du recteur était explicite : il s'agissait d'aboutir en 2016 à la création de quatre ou cinq GRETA en lieu et place des douze existant en 2013.

Elle s'est traduite par un intense travail collectif des équipes dans l'objectif de présenter au recteur différentes configurations possibles du futur réseau : état des lieux, arguments, notes méthodologiques, analyses financières ont permis d'élaborer et confronter plusieurs scénarios²⁰. Précisons que d'emblée il avait été annoncé que cette évolution de la carte se ferait à structures de « production » équivalentes, qu'il n'était prévu à ce stade aucune fermeture de structure ou lieu de prestation et que la proximité des territoires, des clients et des populations ne devait pas être affectée par les évolutions de la carte des GRETA.

C'est ainsi que le recteur a pu finalement arrêter son choix sur une carte formée par quatre nouveaux GRETA : Lille-Métropole – déjà créé en 2015 –, Flandres et Grand Hainaut au 1^{er} janvier 2016, Grand Artois dont la constitution a été accélérée pour avoir lieu simultanément à celle des deux autres. Cette réorganisation présente l'avantage de placer les nouveaux GRETA dans une dynamique renouvelée, obligeant tous les acteurs à repenser de façon coordonnée les modes de fonctionnement. Il a fallu en même temps inventer un modèle de maillage territorial préservant la proximité avec les clients et les publics potentiels, la base géographique des GRETA étant élargie à plusieurs bassins d'emploi. La structuration des groupements est fondée sur une meilleure identification du niveau d'exercice de chaque grande fonction, dans un objectif de lisibilité, alliée à

²⁰ Le compte rendu de l'ensemble des travaux est édité dans un document intitulé *Scenarii d'évolution de la carte des groupements d'établissements pour 2015 et 2016*.

une répartition pertinente des missions au bon niveau de réalisation selon un principe de subsidiarité²¹. Sont ainsi distingués :

- Le siège (établissement support), centre du pilotage politique et stratégique, qui concentre essentiellement les services de gestion et d'administration ;
- Les agences de développement (généralement à l'échelle des anciens GRETA), fer de lance du développement territorial et commercial du GRETA autour d'une équipe de conseillers en formation continue ;
- Les établissements qui peuvent exercer différentes fonctions au sein du réseau, qu'ils soient « établissements experts » fédérant le réseau autour d'un même secteur économique ou domaine d'activité, établissements « relais territorial » qui assurent des fonctions de veille territoriale et de prospection, et représentent le GRETA dans toutes les instances à l'échelle des bassins d'emploi (service public de l'emploi, intercommunalités, etc.), ou « établissements réalisateurs » des actions de formation.

Le modèle lillois organise précisément les mutualisations de fonctions et de compétences. Il confère aux GRETA une véritable force de frappe, avec des équipes de conseillers en formation continue (CFC) qui passent de 5 à 14 CFC comme au GRETA Grand Artois, ou 16 au GRETA Grand Hainaut. Il donne vie à la notion de groupement au travers du fonctionnement en réseau des établissements.

La constitution des nouveaux GRETA était trop récente au moment de la visite de la mission pour mesurer si cette « organisation multipolaire » s'avère efficace et mobilise davantage les établissements adhérant au GRETA. À l'inverse de la simplicité revendiquée, un risque de lourdeur ne peut être exclu tant apparaissent complexes les régulations qui doivent s'établir entre les différents niveaux, les multiples acteurs concernés et les axes de développement.

- **L'évolution du réseau de l'académie de Poitiers : un GRETA unique, mais une couverture territoriale renforcée**

Le réseau de l'académie de Poitiers avait commencé à se mettre en ordre de marche pour se conformer à la loi Warsmann de 2011 ouvrant le processus de transformation des GRETA en GIP. Un travail de préfiguration, impliquant les acteurs des cinq GRETA et de la DAFCO, avait été engagé. Suite à la loi pour la refondation de l'école, ce travail collectif a été repositionné et révisé sans abandonner l'idée de restructurer la carte pour réduire les déséquilibres financiers entre GRETA et redéfinir des proximités en lien avec les bassins de vie. Après plusieurs évolutions au niveau de l'organisation académique (désignation d'un DAFPIC, puis à nouveau d'un DAFCO), le recteur a décidé de reconfigurer le réseau à partir du regroupement des cinq GRETA en un seul au 1^{er} janvier 2015, mais avec la création de huit « agences territoriales » correspondant à des bassins d'emploi, parfois à cheval sur deux départements.

Une charte de fonctionnement, signée en septembre 2015, règle les relations entre le GRETA et ses agences. À la tête de celles-ci est placé un chef d'établissement siège d'agence territoriale (CESAT), donc un personnel de direction nommé par le recteur et dont les fonctions sont en principe précisées dans sa lettre de mission ; il est membre de droit du bureau du GRETA.

²¹ Un livret de 140 pages regroupe sous forme de fiches l'ensemble des éléments réglementaires et stratégiques structurant les « GRETA nouvelle génération » ainsi que des documents d'accompagnement détaillés.

Chaque agence est dotée de personnels administratifs, pour la gestion des dossiers de production – du conventionnement à la facturation – la gestion logistique, etc., de coordonnateurs pédagogiques pour le suivi et la mise en œuvre des formations, de formateurs et des conseillers en formation continue qui lui sont rattachés.

L'agence territoriale d'Angoulême

L'agence territoriale d'Angoulême s'étend sur deux bassins d'emploi et couvre un secteur comptant 38 collèges et 11 lycées. En 2015, son budget représente 18,6 % de celui du GRETA. 4 conseillers en formation continue, 41 personnels permanents, dont un gestionnaire d'agence territoriale, lui sont rattachés. Avec le concours de 200 vacataires ont été dispensées 18,7 % des heures stagiaires totales du GRETA. Ses principaux sites de formation sont au nombre de six (transport logistique ; logistique ; tertiaire, langues, industrie ; métiers du bâtiment ; sanitaire et social, sécurité ; travaux publics).

La proviseure qui dirige l'agence (CESAT) exerce peu de tâches « administratives » ou de réelle gestion ; elle est essentiellement chargée de l'animation de l'agence à travers quatre comités : un *comité de pilotage* en lien avec le réseau des EPLE adhérents ; un *comité de liaison* pour assurer le développement de l'activité en lien étroit avec les CFC ; un *comité de la formation* auquel participent le gestionnaire de l'agence, les CFC et les formateurs, pour analyser, coordonner et assurer le suivi pédagogique de l'activité ; un *comité opérationnel* qui réunit notamment les personnels administratifs, les coordonnateurs pour analyser, coordonner le suivi administratif de l'activité de l'agence. L'appréciation des personnels sur ces comités est positive : ils peuvent exprimer leurs attentes, soumettre des projets. De même, les CFC ont le sentiment d'être force de proposition et d'exercer leur mission de conseil à l'interne.

Dans le cadre du programme annuel d'activité du GRETA, l'agence, à partir d'axes de développement repérés sur son territoire, se positionne sur des activités nouvelles, comme le secteur de l'image autour d'Angoulême ou une niche identifiée en électronique.

Le modèle du GRETA « académique », unique à ce jour en France²², n'est pas sans intérêt pour la simplification et l'optimisation qu'il apporte : tous les documents de référence, contrats et procédures internes sont unifiés. Les achats sont mutualisés. L'utilisation du système d'information national fondé sur ProgrÉ est généralisée. Le CESAT, libéré des responsabilités d'ordonnateur du chef d'établissement support du GRETA (CESUP), dispose de temps pour jouer un rôle réel d'animation et de développement à l'échelle de son territoire.

Pour mieux comprendre le cas spécifique du GRETA Poitou-Charentes apparaissant *a priori* hors norme et éloigné de l'esprit de la réforme, la mission, lors de ses rencontres avec les différentes catégories de personnels, a systématiquement abordé la question de l'impact de la nouvelle organisation sur le fonctionnement du réseau. Les réponses apportées ont sans ambiguïté associé les évolutions internes avec les effets en direction des partenaires et clients.

En interne, la mutualisation des ressources humaines, la mise en commun des supports administratifs et de circuits mieux identifiés, l'harmonisation et le partage des outils de communication sont cités et perçus positivement. Un travail collaboratif plus important qu'avant est souligné (appels d'offres et référencements). Pour les acteurs du GRETA Poitou-Charentes, il y a cohérence entre l'organisation territoriale retenue, la structuration de ProgrÉ, qui associe centre de production et agence, et l'offre de formation classée en dix-neuf familles de produits apparentées aux travaux des commissions professionnelles consultatives (CPC). Une codification commune a été

²² À l'exception du GRETA (départemental) de la Réunion.

créée pour afficher l'offre et la saisir dans le système d'information. Cette classification permet de définir des domaines d'activités stratégiques (DAS), représentatifs des secteurs d'activité du GRETA, qui ont du sens par rapport aux travaux des CPC et qui peuvent faire l'objet d'un suivi à partir d'extractions de ProgrÉ. Enfin, la création de nouvelles agences a certes pu justifier des changements de lieu de travail pour certains personnels, mais de manière très ponctuelle et sur des distances raisonnables. Quant aux formateurs, ils peuvent être appelés à se déplacer d'une agence à l'autre, mais cela ne concerne que des compétences rares et leur temps de déplacement est pris en charge au-delà de trente-cinq kilomètres. Le dialogue social est jugé satisfaisant : la commission des personnels du GRETA se réunit chaque trimestre et les agents, malgré la distance, peuvent communiquer avec leurs élus par la messagerie professionnelle.

À l'externe, une meilleure lisibilité (site internet unique par exemple) et un poids plus important par rapport à la région, aux OPCA et à Pôle emploi sont fortement mis en avant. Aux dires des acteurs, la « marque GRETA » en sort renforcée.

Cependant, au terme d'une année de fonctionnement, des interrogations existent sur la pertinence de conserver huit agences²³.

- **Des modèles *a priori* différents, mais des réponses fonctionnelles assez proches et des préoccupations communes**

Tout oppose, de prime abord, les organisations choisies par les académies de Lille et de Poitiers : un GRETA unique pour Poitiers, une structuration combinant plusieurs groupements et un fonctionnement multipolaire dans chaque GRETA à Lille. Une analyse plus approfondie fait cependant apparaître de réelles convergences fonctionnelles et une volonté de réponse à des problématiques communes. Chaque académie a cherché, en conduisant la réorganisation de ses GRETA, à maintenir et même à accentuer l'animation de proximité, le partage des compétences, la mutualisation et la professionnalisation des réponses du réseau.

La complexité du modèle lillois ne doit pas masquer cette évidence, pas plus que la simplicité apparente de la réponse picto-charentaise. Dans ce dernier cas, les établissements sièges des agences territoriales constituent l'ossature même du GRETA comme le confirme la convention constitutive ; bien plus, la nouvelle organisation accroît le nombre de pôles de proximité par rapport à la situation antérieure. Si elle pose des problèmes spécifiques au regard des organisations administratives que l'on retrouve ailleurs – essentiellement par rapport à l'échelon académique : articulation avec la DAFCO et le GIP, statut du programme annuel d'activité du GRETA, objet du fonds académique de mutualisation –, cette réponse, adossée à une organisation administrative, financière et comptable très adaptée, ne manque pas de cohérence. L'examen des académies de l'échantillon montre aussi que les réorganisations engagées peuvent conduire à constituer des GRETA dont les chiffres d'affaires peuvent aller jusqu'à dix millions d'euros. De ce point de vue, avec huit millions, le GRETA Poitou-Charentes se situe dans le même ordre de grandeur que ceux de Lille ou Bordeaux. Finalement, ce sont certainement les spécificités du contexte socio-économique et géographique qui ont conduit les académies à concevoir la structuration qui leur semblait adaptée ; ce sont elles qui, à travers les analyses de l'environnement par les acteurs locaux, sont à l'origine de la forme des réponses apportées.

²³ Le compte financier 2015 du GRETA indique : « On peut se demander s'il est légitime de ne pas regrouper certaines agences comme par exemple l'agence de Châtelleraut sur celle de Poitiers, car elle ne réalise que 2 % du chiffre d'affaires total, et celle de Royan sur l'agence de Pons ou de La Rochelle. »

Dans un contexte d'évolution de la collectivité régionale, à Lille comme à Poitiers, la mission a noté le souci de favoriser une organisation compatible avec des conséquences prévisibles, mais pour partie encore à venir, de cette nouvelle donne.

1.1.3. Des règles et des modalités de gestion en voie d'harmonisation

Parmi les effets attendus de la réforme, l'harmonisation des pratiques au sein des réseaux, dans le domaine des ressources humaines comme dans celui des réponses aux appels d'offres, en termes de communication comme d'animation pédagogique, figurait en bonne place. Dans toutes les académies visitées, la mission a constaté de réels progrès en ce sens.

- **L'harmonisation des pratiques RH : des grilles de rémunération des personnels de catégorie B et C, des « fiches métiers » et des plans de formation académiques**

En parallèle des travaux menés au niveau national, au sein du GT 15, et devant déboucher sur des évolutions réglementaires relatives notamment au décompte de l'activité des formateurs, les académies ont été incitées à harmoniser les modes de gestion des ressources humaines, très hétérogènes, des GRETA. La mission a pu constater la mise en œuvre de cette priorité ministérielle dans toute une série de domaines : modalités de recrutement avec des fiches de poste, diffusion de contrats-types, élaboration de lettres de mission, mise en place d'entretiens d'évaluation, développement de la formation. Parallèlement aux travaux de réorganisation du réseau, des groupes de travail académiques se sont réunis à cet effet. Corrélativement des outils communs ont été produits pour harmoniser les formulaires et les circuits administratifs. La préoccupation prioritaire des académies a été d'élaborer des grilles de rémunération des personnels de catégorie B et C, constituées d'indices de référence et de durées indicatives pour les avancements d'échelon afin de respecter les contraintes posées par la réglementation²⁴.

La hiérarchisation des tâches menées par le groupe de travail RH de l'académie de Bordeaux dès 2013 constitue une bonne illustration des initiatives entreprises dans les académies :

Priorité	Missions
1	<p align="center">Grille de rémunération des catégories B et C des personnels administratifs et techniques</p> <p align="center">Définir les modalités de repositionnement dans les grilles ainsi que les modalités de reconstitution et d'évolution de carrière.</p> <p>Rappel : suite à l'arrêté du 21 décembre 2010, il n'existe plus de grille de référence commune pour la rémunération des personnels de catégories B et C des personnels administratifs et techniques</p>
	<p align="center">Plan de formation</p> <p align="center">Mettre en place la procédure présentée au point II de la synthèse du rapport</p>

²⁴ Il résulte du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié, applicable aux agents contractuels de l'État, que la rémunération doit être individualisée « en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience » et faire « l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels ».

2	<p>Entretien annuel</p> <p>Développer des critères d'évaluation communs</p> <p>Mettre en œuvre la professionnalisation des personnes menant les entretiens (en lien avec le plan de formation)</p>
3	<p>Fiches-métiers</p> <p>Réaliser les fiches-métiers (technicien informatique, agent comptable, CFC, etc.)</p>
	<p>Procédure de recrutement</p> <p>Définir une procédure de recrutement harmonisée</p> <p>Mettre en place une banque de CV académique des formateurs</p> <p>Développer des outils communs (grille d'entretien, fiche d'analyse des candidatures, livrets d'accueil, etc.)</p>

Dans le « Livret du GRETA nouvelle génération » de l'académie de Lille, on trouve, présentés systématiquement, l'ensemble des documents relatifs à ces questions : fiches métiers, procédures, contrats, etc.

Ces chantiers ne connaissent pas partout le même état d'avancement, mais d'après les observations de la mission, ils sont généralement mis en œuvre par les GRETA. Il reste que si l'harmonisation des grilles indiciaires et des documents administratifs est à peu près partout formellement réalisée, celle des modes de gestion reste parfois encore à faire avec la persistance de disparités entre GRETA au sein d'une même académie (voir *infra* 1.2.3.). La production d'un bilan social est apparue à ce jour comme encore exceptionnelle, et mise en place seulement dans de rares GRETA.

Enfin, on note une réelle volonté des académies de se doter d'un plan de formation commun à l'ensemble des personnels du réseau. Ce plan, souvent structuré dans le cadre des réflexions des groupes académiques pour élaborer le projet stratégique, conduit à la mise en œuvre d'une procédure académique de planification et de gestion sous des formes variées dans lesquelles le GIP FCIP et le centre académique de formation continue (CAFOC), ainsi que le fonds académique de mutualisation, peuvent être diversement articulés. L'académie de Lille a ainsi produit un « cahier des charges du plan de développement des compétences des acteurs de la formation continue », intégrant intérêt stratégique et délais de mise en œuvre. **Si des évolutions positives ont été notées dans ce domaine, la pratique reste cependant encore souvent liée à des remontées de besoins de formation exprimés individuellement plus qu'à un plan organisé en fonction d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.** Comme la mission a pu le relever, il y a une forte demande des responsables académiques et territoriaux de la formation continue de disposer d'un système d'information intégrant la dimension RH, indispensable pour installer une réelle GPEC, l'application ProgrÉ n'étant pas conçue pour cet usage.

- **L'harmonisation des pratiques de veille et de réponse aux appels d'offres**

Toutes les académies visitées ont travaillé à une évolution du dispositif de veille et de réponse aux appels d'offres à travers une formalisation, une opérationnalisation et une clarification des procédures, notamment entre le GIP et les GRETA : veille sur les commandes clients, décision de portage, organisation de la réponse, réponse formelle.

Selon les académies, on constate cependant que des logiques différentes sont à l'œuvre : il est évident que, dans le cadre du GRETA unique Poitou-Charentes, l'harmonisation est intrinsèquement liée au choix de l'organisation ; en revanche, dans d'autres académies, c'est la pression forte des donneurs d'ordre, notamment de la collectivité régionale – parfois à partir de la mise en place d'une cellule d'achat spécialisée – qui impose cette harmonisation.

Il n'en reste pas moins que celle-ci produit un effet réel sur l'homogénéisation des réponses et des tarifs du réseau académique. Cela suppose la mise en place de compromis internes, du fait de l'existence de disparités tarifaires entre GRETA – qui peuvent se justifier par des charges de nature différente.

La mission estime que cette indispensable évolution doit conduire à renforcer et professionnaliser le recours à l'analyse financière fine des coûts de fonctionnement de chaque structure et par action pour préparer les contrats d'objectifs et les programmes annuels d'activité des GRETA (PAAG). Ceci devrait aussi contribuer à favoriser des mutualisations bénéfiques, sur les fonctions support comme dans l'ingénierie pédagogique, pour améliorer l'efficacité du réseau.

- **L'harmonisation de la communication externe, l'amélioration de la communication interne**

Toutes les académies ont exprimé la nécessité de mieux communiquer à l'externe et d'affirmer l'identité du réseau de la formation continue, pour renforcer sa notoriété dans un contexte de plus en plus concurrentiel. En partant de la nécessité de sortir d'une juxtaposition d'actions locales peu efficaces et chronophages, l'enjeu est de communiquer au nom du réseau, pour le réseau, quel que soit le lieu de la manifestation ou de la réalisation. Il s'agit de proposer une information plus visible, plus accessible et compréhensible pour améliorer la réponse qualitative aux attentes des publics cibles (entreprises, partenaires, institutionnels, OPCA, etc.), mais aussi pour gagner en notoriété et augmenter les parts de marché.

Les académies se dotent ainsi de « cellules communication » au sein de la DAFCO, ou du GIP comme à Orléans-Tours, en lien avec des correspondants « communication » identifiés dans les GRETA. Des chartes graphiques, des outils de communication – *flyers*, plaquettes, site web – sont développés ou en cours de développement ; des campagnes de promotion sont conçues en cohérence avec une stratégie académique ou territoriale explicite.

La communication interne est aussi apparue comme un axe de progrès dans la mesure où la constitution, par regroupement, de GRETA avec des effectifs plus importants, voire des entités nouvelles comme les agences, imposent une fluidité de l'information concernant l'ensemble des acteurs du réseau pour faciliter la cohésion, donner du sens au travail de chacun et faire partager des valeurs communes à l'ensemble des personnels. Les académies disposent de lettres internes, de livrets d'accueil ainsi que d'outils liés à l'environnement web développés en fonction de la situation de leur site académique, voire d'un site dédié.

Le plan de communication de l'académie de Besançon

L'académie de Besançon a adopté en 2016 un plan de communication externe et diversifié ses outils de communication interne.

S'agissant de la communication externe, l'académie a fait le constat, lors d'une enquête conduite en 2014, que les GRETA bénéficiaient d'une forte notoriété quantitative mais que leur image nécessitait d'être améliorée au plan « du dynamisme, de l'innovation, de la démarche pédagogique ». À cette fin, plusieurs décisions ont été prises dont les principales sont :

- le lancement d'une nouvelle charte graphique ;
- l'enrichissement des fonctionnalités du site internet (conservation de contacts, relances automatiques) ;
- le tournage et mise sur le site de près de trente vidéos présentant les témoignages de stagiaires dans différentes formations proposées sur le thème « Demain, je serai... » ;
- la présence de la formation continue des adultes à des manifestations publiques organisées par les lycées et collèges et jusqu'alors réservées à la formation initiale ;
- la participation accrue des GRETA dans les forums locaux de l'emploi et dans la presse régionale.

En communication interne, un annuaire numérique a été créé que devrait compléter à court terme un réseau social interne professionnel.

1.2. Des difficultés et des inquiétudes persistantes

Les avancées dans la mise en œuvre de la réforme des GRETA qui viennent d'être décrites ne sauraient masquer des difficultés ou des inquiétudes persistantes que l'on peut noter au niveau de la situation des GRETA, des GIP et des acteurs de la formation continue.

1.2.1. Des questions d'organisation et de gestion toujours prégnantes

Qu'il s'agisse de la carte du réseau ou de son organisation, des résultats financiers ou de l'évolution du marché de la formation continue, les entretiens dans les GRETA ont révélé des inquiétudes multiples. La posture souvent défensive des acteurs locaux tranche avec la vision dynamique et positive des autorités nationales et académiques. La volonté du ministère de déployer la réforme et l'implication plus forte des recteurs et de leurs collaborateurs – secrétaires généraux, DAFPIC ou DAFCO – n'ont pas suscité partout le même élan. Là où le pilotage était relativement faible, la restauration de l'autorité académique sur le réseau ne va pas forcément de soi. Dans certaines académies, coexistent, à côté des GRETA en ordre de marche, des GRETA qui revendiquent leur autonomie face au pilotage de l'académie et des GRETA fragiles financièrement. Il subsiste encore des concurrences entre GRETA ou entre GIP et GRETA.

• Les problématiques d'organisation

Dans les échanges avec les différents acteurs, l'évocation des enjeux et des problématiques d'organisation a souvent pris le pas sur la réflexion stratégique. Ces préoccupations ont mobilisé – et mobilisent encore – les énergies au détriment des actions externes de développement et même d'animation interne. Dans un contexte en forte évolution requérant une dynamique nouvelle, les études de marché, la gestion prévisionnelle des compétences, la mise en perspective à moyen terme des effets escomptés par les réorganisations font encore trop souvent défaut. Il est significatif à cet égard qu'un seul contrat d'objectifs ait pu être présenté à la mission dans les huit GRETA visités, alors que ce document, prévu par le décret du 24 septembre 2013, doit refléter la déclinaison de la stratégie académique au niveau de chaque groupement. Le travail de contractualisation est

actuellement relancé dans plusieurs académies et plus précisément cadré pour obtenir des contrats qui fassent véritablement le lien entre objectifs stratégiques et moyens à mettre en œuvre.

Le plus souvent, les décisions concernant les fusions ne procèdent pas d'une réorganisation d'ensemble ou d'une structuration harmonisée, à la différence de ce qui a été observé à Lille et Poitiers. Les regroupements sont décidés sous le coup de la nécessité et ne réinterrogent pas la carte du réseau. La tendance la plus fréquente est de constituer un GRETA par département (ou parfois pour deux départements). Or, les frontières administratives des départements – qui sont également celles des services départementaux de l'éducation nationale et, sur nombre de sujets, le cadre de gestion des EPLE – ne sont pas toujours cohérentes avec les réalités de la géographie ou des bassins d'emploi – comme l'illustre, dans l'académie de Besançon, l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt-Delle, à cheval sur le Territoire-de-Belfort, le Doubs et la Haute-Saône²⁵.

Ces décisions prises au coup par coup, ou par étapes étalées dans le temps, sont justifiées par la prudence des recteurs : l'un d'entre eux reconnaît, à l'issue d'une opération de fusion, que « *ce résultat a bousculé les particularismes, les habitudes. On peut aller plus loin, mais il ne faut pas brusquer. Il faut attendre de voir si cela se passe bien* ». L'élément déclencheur demeure les difficultés financières de l'un des groupements.

L'exemple du GRETA du Jura

Ce département de 261 000 habitants comptait trois GRETA : celui du Haut-Jura (volume d'activité 2014 : 650 000 €), celui de Dôle-Revermont (451 000 €) et celui de Lons-Champagnole (683 000 €). Une première tentative de regroupement a échoué en 2007-2008 suite à des résistances locales. Un nouveau projet a vu le jour en 2015 et fait l'objet d'une préparation formalisée (comité de pilotage associant les six CFC, voyage d'étude à Dijon pour observer le fonctionnement d'un GRETA départemental, groupes de travail thématiques de juin à décembre, assemblées générales avec les personnels). La fusion au 1^{er} janvier 2016 a été décidée en raison des difficultés de trésorerie du GRETA du Haut-Jura : les financements publics accusaient une baisse importante suite à la perte du marché des compétences clés ; son centre de Saint-Claude souffrait de la mauvaise situation économique d'un bassin industriel spécialisé dans la plasturgie, la métallerie, les machines-outils (le centre a ainsi vu son chiffre d'affaires chuter de 350 000 à 90 000 € alors qu'il est contraint de louer ses locaux à l'extérieur des lycées). Ce GRETA se caractérisait par des dépenses de formateurs en CDI très importantes, avec un ratio de 7,5 ETP par million de chiffre d'affaires contre une moyenne académique de 3,4. Avec des formateurs en sous-activité et des heures de formation dispensées devant peu de stagiaires, le différentiel entre le prix de vente moyen d'une heure-formateur (62 €) et son coût d'équilibre (71 €) explique les pertes que le GRETA du Haut-Jura avait pu jusqu'alors compenser en puisant dans ses réserves.

Données chiffrées issues du bilan d'activité 2014, présenté au CCAFCA du 2 juillet 2015

Des constats similaires ont été effectués dans d'autres académies visitées. Pourtant, en soi, la fusion n'est pas une solution à un déficit financier ou à une baisse d'activité. La démonstration a même été faite que les nouveaux groupements enregistrent, au moins au départ, un chiffre d'affaires inférieur

²⁵ Le nord industriel de la Haute-Saône est rattaché au GRETA 70 dont le siège est à Vesoul, tandis que le GRETA Nord Franche-Comté résulte du regroupement, en 2005, des GRETA de Montbéliard et de Belfort. *A contrario*, la redéfinition de la carte de l'académie de Lille a conduit à la création du GRETA Grand Littoral qui s'étend sur des territoires appartenant aux départements du Nord et du Pas-de-Calais ; dans l'académie de Bordeaux, le GRETA Est Aquitaine recouvre essentiellement la Dordogne et le Lot-et-Garonne, mais aussi le sud Gironde qui présente des caractéristiques socioéconomiques relativement proches.

aux chiffres d'affaires cumulés des anciens GRETA qui les composaient²⁶, sans que l'on puisse distinguer ce qui relève du contexte économique défavorable ou du processus de réorganisation. La fusion entraîne des coûts immédiats, tels que la reprise et l'alignement des contrats des personnels, la mise en place d'un réseau informatique et téléphonique unique, la communication autour de la nouvelle entité, etc.²⁷ ; elle engendre des frais de déplacement plus importants ; elle nécessite des temps de réunion et un temps de rodage des nouvelles procédures qui grèvent le temps dédié à l'activité – d'où en général un tassement du volume d'activité avant et après l'opération. En outre, les consignes des recteurs – fusion à moyens constants, sans impact sur l'emploi ni de mobilité géographique forcée – ne permettent pas d'économies d'échelle immédiates. Enfin le grossissement de la structure requiert des compétences élargies, en termes notamment de direction et de contrôle de gestion, avec un profilage des postes plus coûteux.

Au-delà des justifications en faveur d'une assise financière plus solide, la mission relève trois principes qui doivent guider les décisions de regroupement :

- rechercher quelle en sera la plus-value en termes de formation (pour diversifier le catalogue des prestations offertes, élargir le vivier des commanditaires et des stagiaires potentiels, renforcer les capacités en ingénierie de formation, optimiser l'activité des formateurs, neutraliser les effets de concurrence, etc.) ;
- viser une mutualisation suffisamment poussée des fonctions support (pour maîtriser les coûts tout en consolidant la structure permanente) ;
- éviter les déséquilibres manifestes entre GRETA pour que le fonctionnement en réseau soit viable tout en veillant au maintien d'une offre de formation – ce qui ne signifie pas maintien d'une structure administrative – dans les territoires ruraux, enclavés ou excentrés, afin de répondre aux besoins des publics fragilisés ainsi que des petites et moyennes entreprises pour lesquelles les GRETA sont souvent les seuls partenaires de proximité. Le développement du numérique par le biais de la formation à distance peut y contribuer.

• Des situations financières fragiles

Pleinement intégrés au ministère en charge de l'éducation nationale, les GRETA ont une vocation de service public. Mais ils opèrent sur un marché très concurrentiel, où les intervenants sont multiples et de nature très différente. Ils ne représentent approximativement que 5 % de ce marché. Globalement leurs recettes sont réparties à peu près également entre fonds publics et fonds privés, mais avec de fortes variations selon les académies et les groupements. D'après un pointage de la DGESCO à l'automne 2015, 40 % d'entre eux connaîtraient une situation financière délicate.

La mission n'a pas été constituée pour mener une analyse financière approfondie. Elle est néanmoins en mesure de faire plusieurs observations.

²⁶ Le GRETA du Jura a prévu un volume d'activité de 1,44 M€ en 2016 (contre 1,8 en chiffre d'affaires cumulé 2015) ; le chiffre d'affaires du GRETA Poitou-Charentes est passé de 10,7 M€ (5 GRETA en 2014) à 8,9 M€ (2015).

²⁷ Le compte financier 2015 du GRETA de Lons-le-Saunier Champagnole intègre 50 700 € de dépenses consacrées à la préparation de la fusion ; les « dépenses de développement - fusion » s'élèvent à 74 000 € dans le budget 2016 du nouveau GRETA.

Première observation, les trois dernières années ont été marquées par des tendances qui ont pesé négativement sur les résultats des GRETA :

- après la réforme résultant de la loi du 17 mai 2011, le nouveau cadre créé par la loi du 8 juillet 2013 et les regroupements de GRETA ont mobilisé ceux-ci sur des sujets qui, au moins dans un premier temps, concernent plus leur organisation interne que leur déploiement vers l'extérieur ;
- pour les entreprises, la conjoncture économique n'a pas été favorable aux dépenses de formation. Plusieurs GRETA ont également souligné les effets de la mise en place des nouveaux outils créés par la loi du 5 mars 2014, notamment le compte personnel de formation²⁸ ;
- s'agissant des acteurs publics, les débats autour de la nouvelle carte des régions, le renforcement de leurs pouvoirs, la proximité des élections régionales de décembre 2015, puis le renouvellement des exécutifs ont eu un impact sur la stabilité des politiques de formation professionnelle continue ;
- quant à l'État, confronté à l'impératif de réduire le chômage et d'adapter l'appareil de formation aux besoins du monde économique, il promeut des outils qui entrent parfois en concurrence ou représentent des risques potentiels pour les GRETA. Dans le premier cas, on peut citer le contrat d'apprentissage qui a fait reculer le contrat de professionnalisation ; dans le second cas, les plans pour l'emploi, à l'instar du plan de janvier 2016 qui prévoit 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi, constituent une opportunité mais aussi un risque pour les GRETA : ils permettent de rendre solvable une demande supplémentaire, mais à condition de proposer des formations courtes et professionnalisantes ; ils génèrent un accroissement de l'activité, mais leur pérennité n'est pas garantie.

Ces facteurs conjoncturels ont rendu plus complexe l'équation de gestion des GRETA qui doivent s'adresser à des clients très divers et assumer des missions de service public – prise en charge de publics fragiles, maillage territorial – en autofinçant leur activité.

Deuxième observation, la mission a constaté, dans les cinq académies et les huit GRETA visités, des situations très différentes. Celles-ci tiennent bien sûr à la taille de l'académie, au poids de son réseau de formation continue, à l'ampleur de la réorganisation du réseau des GRETA, à la nature des relations avec la région, Pôle emploi, l'AFPA, aux éventuelles difficultés financières, etc. Mais il existe aussi des différences dans les indicateurs financiers suivis et dans les normes recommandées pour chacun d'entre eux.

On ne peut en effet juger la situation financière d'un GRETA à l'aune de son seul résultat d'exploitation. Ainsi, deux GRETA très différents ont enregistré en 2015 une perte d'exploitation de 385 000 € dans l'un et de 266 000 € dans l'autre (mais avec chiffre d'affaires quatre fois inférieur). Dans le premier, la faiblesse de la trésorerie (1,19 mois) et le fort besoin en fonds de roulement, dû aux délais de paiement de la région, sont des facteurs de vulnérabilité qui pourraient conduire à des décisions drastiques si le déficit d'exploitation se pérennisait. Le rapport sur le compte financier

²⁸ Attente des textes réglementaires et des listes des formations éligibles. Une note du département ingénieries et formations du GIP - FCIP de l'académie de Lille relève que le nombre de dossiers validés en 2015 représente à peine plus de 40 % du nombre de dossiers DIF financés par les OPCA en 2014.

communiqué à la mission n'exclut d'ailleurs pas une situation difficile en 2016. Le second, qui dispose d'une trésorerie plus confortable (84,08 jours), a connu une baisse importante de recettes, aussi bien privées que publiques, couplée à des charges de personnels qui représentent 94,5 % de son chiffre d'affaires. Il a été conduit à restructurer sa masse salariale en redéployant ses emplois de coordonnateur sur des contrats de formateur, à ne pas renouveler deux contrats de formateur en CDD et à licencier six personnels administratifs et techniques. La démarche a été effectuée avec une faible maîtrise des procédures de licenciement – ce qui aggrave les tensions internes.

S'agissant des indicateurs, qui semblent partagés entre les académies et leurs groupements, il convient de distinguer un « tronc commun » d'indicateurs, dont le fondement est proprement financier et que l'on retrouve dans toutes les académies, d'outils locaux qui approfondissent la relation entre les ressources humaines, la masse salariale correspondante et l'activité du GRETA.

Dans le premier cas, il est possible de citer :

- le résultat ;
- le fonds de roulement, qui permet de financer le cycle d'exploitation et les éventuels décalages temporels entre charges et recettes. On rappelle que la réforme du cadre budgétaire et comptable des établissements conduit à supprimer la notion de « réserves disponibles » et qu'il faut s'en tenir à celle de fonds de roulement disponible ou mobilisable, en déduisant les engagements à court et moyen terme. Sur cet indicateur, les valeurs cibles retenues par les académies sont variables²⁹ ;
- la trésorerie, soit les disponibilités immédiates.

Dans certains cas, ces indicateurs sont complétés par des outils plus centrés sur des comptes de classe 4, soit les créances et les dettes. Ainsi en est-il du taux de recouvrement des créances et du volume des dettes. Ces ratios permettent une meilleure prévisibilité des résultats.

Les indicateurs plus spécifiques à chaque académie et plus tournés vers la mise en relation des ressources humaines et des résultats sont, à titre d'exemple :

- le rapport entre le nombre d'ETP de personnels administratifs et le chiffre d'affaires. C'est un outil utile, mais qui doit être éclairé par l'organisation territoriale du GRETA : si les agences ou sites sont nombreux, le nombre d'agents administratifs sera plus élevé ; si les CFC prennent en charge des tâches administratives, le besoin en agents administratifs sera moindre, etc. ;
- dans le même esprit, le rapport entre le nombre de CFC et le chiffre d'affaires est également éclairant, puisque la première mission d'un CFC est d'apporter des clients ;
- quant au rapport entre le nombre d'ETP de formateurs en CDI et le chiffre d'affaires, il permet d'évaluer le facteur risque pour l'équilibre financier du GRETA en cas de baisse de l'activité ;

²⁹ La valeur du ratio fonds de roulement / chiffre d'affaires est considérée comme bonne lorsqu'elle est supérieure à 30 % dans l'académie de Bordeaux ; l'académie de Besançon estime qu'il faut commencer à surveiller cet indicateur à partir d'un pourcentage de réserves inférieur à 50% du chiffre d'affaires.

- l’approche en heure de formation est pertinente. Elle permet de déterminer où se situe, pour chaque type de formation, le point d’équilibre entre recettes et charges. Les dépenses en personnels, en matériel, en locaux, mais aussi le nombre des stagiaires présents pendant la séquence sont décisifs ;
- dans un esprit voisin, il faut citer les ratios entre les personnels permanents et la masse salariale totale. Ce qui est ici en question, c’est la possibilité pour le GRETA de diminuer ses charges si son activité se réduit. En même temps, une trop faible part de personnels permanents pourrait être préjudiciable à la qualité de l’offre et à la performance de son support administratif.

Enfin la troisième observation concerne l’organisation du service financier dans les GRETA qui atteignent une taille critique.

En raison des regroupements réalisés, les agents comptables des GRETA voient augmenter significativement la masse financière à gérer, ce qui implique de leur part une attention soutenue, en termes de pilotage financier, mais aussi de qualité comptable et surtout de contrôle interne. Leur rôle de conseil et d’analyse – non seulement auprès de l’ordonnateur, mais au sein de l’équipe de direction du groupement – est renforcé compte tenu des enjeux financiers. La mission a constaté leur souci de présenter aux instances du GRETA et de l’établissement support une analyse dépassant le simple cadre formel de la situation comptable. Des outils de pilotage et d’analyse financière – à l’image du logiciel COGEFI³⁰, développé au départ par des agents comptables de l’académie de Lille – complètent l’application GFC pour synthétiser et présenter les données du compte financier, réaliser un suivi mensualisé de la situation financière avec des tableaux de bord et des éléments de gestion et d’analyse. Un véritable travail a été conduit avec les agents comptables dans certaines académies, comme à Bordeaux, pour évaluer la situation des GRETA sur plusieurs années et étayer la stratégie académique de développement. L’académie d’Orléans-Tours a favorisé une approche sur la base des concepts de la gestion budgétaire et comptable publique, avec une amorce de gestion en autorisations d’engagement et crédits de paiement.

Ces évolutions dans les compétences et la charge de travail des agents comptables nécessitent d’être prises en compte dans le dimensionnement des agences comptables qui comprennent un établissement support de GRETA³¹. Il reste néanmoins à renforcer la fonction financière dans le réseau de la formation continue :

- localement au sein de l’agence comptable, dont l’agent comptable (ou son fondé de pouvoir), recruté sur profil, acquerrait une compétence spécifique. Les agents comptables apportent une analyse financière avec une vision pluriannuelle qui pourrait être mieux exploitée dans le pilotage de l’activité des GRETA ;
- au niveau académique, en développant une expertise auprès du DAFPIC / DAFCO ou au sein du GIP, au titre des fonctions support, pour partager les analyses des agents comptables et les utiliser dans le cadre d’une stratégie prospective de développement de l’offre du réseau.

³⁰ Initiative de l’association « Entraide et solidarité professionnelle des agents comptables d’EPLE », www.espaceple.org.

³¹ Une mission de l’IGAENR sur l’évolution de la carte comptable est actuellement en cours.

Parallèlement, l'organisation interne des GRETA³² doit impérativement s'adapter et se professionnaliser pour garantir une qualité de gestion à la fois irréprochable et cruciale dans un marché concurrentiel. En particulier, le recouvrement reste une source de vulnérabilité dans plusieurs GRETA.

La réforme de 2013 ne se préoccupait pas seulement de l'organisation des groupements. Elle souhaitait améliorer leur fonctionnement en réseau. Force est de constater que ce fonctionnement est encore peu convaincant, ce qui pose la question des articulations avec le GIP.

1.2.2. Des articulations pas encore calées avec les GIP

La circulaire n° 2013-077 du 6 mai 2013 précise l'organisation et le fonctionnement des groupements d'intérêt public formation continue et insertion professionnelles (GIP - FCIP) en lien avec le réseau des GRETA. Leur objet est défini très largement : il porte sur « le *développement d'une coopération concertée au niveau de l'académie dans les domaines de la formation continue des adultes, de la formation et de l'insertion professionnelles* ». Leurs missions se distinguent en principe clairement de celles des GRETA, puisque le GIP exerce des fonctions support pour le réseau des GRETA – c'est l'un des points nouveaux de la réforme – et développe des activités spécifiques à la demande du recteur. L'intervention du GIP dans le domaine de la formation continue constitue un point sensible puisqu'il avait vocation à absorber le réseau au terme de la réforme précédente et que le rétablissement des GRETA s'est fait en quelque sorte à l'encontre de ce type de structure, dont les académies – et les DAFPIC / DAFCO en particulier – ont tiré pleinement parti³³. S'il est clair pour tous les acteurs que les GIP sont un outil de coopération et de gestion – et non de pilotage des GRETA qui relève, au nom du recteur, du délégué académique –, des ambiguïtés demeurent manifestement. Pour la mission, le GIP doit être tout à la fois un instrument au service de la politique du recteur et le point d'ancrage du réseau des GRETA.

- **Un modèle large, des disparités académiques**

La mission a constaté une réelle disparité dans le positionnement et le fonctionnement des GIP. Les académies se sont en effet emparées de manière diverse des possibilités très larges offertes par la circulaire de 2013 pour arrêter les missions exercées par leur GIP³⁴. Elles ont fait des choix différents en termes d'organisation et de missions du GIP, entre activités au service du réseau et activités spécifiques, et entre le GIP et la DAFPIC / DAFCO – service spécialisé du rectorat pour le pilotage académique de la formation continue. On voit se dessiner des profils académiques en fonction de ces choix et du dosage retenu entre toutes ces composantes.

³² On peut citer l'exemple du GRETA du Grand Hainaut (chiffre d'affaires de 6 M€), constitué le 1^{er} janvier 2016 dans l'académie de Lille : son service de gestion et d'administration, sous l'autorité d'une secrétaire générale distincte de la directrice opérationnelle, est organisé en cinq pôles : « contrôle de gestion » (1,25 ETP), « comptabilité et gestion budgétaire et comptable » (0,7 ETP), « facturation et recouvrement » (0,95 ETP), « paie et frais de déplacement » (1,7 ETP) et « appel d'offres » (0,5 ETP).

³³ Les organisations syndicales n'hésitent pas à employer l'expression de « lobby gipophile ».

³⁴ Ces missions peuvent être, au titre des « *activités et prestations spécifiques, notamment : validation des acquis de l'expérience (dont éventuellement l'accompagnement) ; activités bénéficiant de l'apport de financements extérieurs ; gestion du centre académique de formation d'apprentis, le cas échéant ; promotion des dispositifs d'insertion et animation des personnels intervenant dans ces dispositifs ; gestion des activités de bilan-orientation ; prestations de services en matière de formation en direction des EPLE, des autres structures de l'éducation nationale et autres membres du GIP - FCIP* ».

Les académies de Lille et d'Orléans-Tours illustrent la forte implication d'un GIP, conçu comme un prestataire de services professionnalisé et structuré, dans l'architecture du réseau académique de la formation continue.

Ainsi, à Orléans-Tours, le GIP - FTLV - IP³⁵ est actif dans la quasi-totalité des domaines de compétence ouverts par la circulaire dans le domaine des fonctions support : contrats d'objectifs des GRETA, harmonisation des pratiques de gestion des ressources humaines, plan de formation des personnels de la formation continue, gestion du fonds académique de mutualisation, veille, animation et ingénierie de formation, coordination des réponses aux appels d'offres, communication. Par ailleurs, il gère le CFA académique, les activités « non régaliennes » du dispositif académique de validation des acquis (DAVA), la réponse et le portage de projets nationaux. Cette organisation, que l'on retrouve à peu près à l'identique à Lille, se traduit par une forte implication du DAFCO, qui est aussi directeur du GIP, un engagement des CFC affectés à la DAFCO dans le fonctionnement du GIP et une localisation dans un site commun (Orléans-Tours), qui rendent très poreuses les relations entre les deux entités.

Ces relations apparaissent encore plus poreuses à Bordeaux, où le GIP fait partie intégrante de la DAFPIC³⁶, mais ne joue pas réellement de rôle structurant. En cause, le peu de moyens humains : le GIP (hors direction) compte 23 personnels (dont 19 rémunérés en propre), quand le siège du GIP de Lille accueille 70 personnes (y compris les 15 dédiés au CFA académique).

À l'opposé de Lille et Orléans-Tours, le GIP de l'académie de Poitiers, du fait de l'existence d'un GRETA unique, joue un rôle fort modeste dans la politique du réseau. Ce rôle est limité pour l'essentiel à l'activité du CAFOC et à la gestion d'un fonds académique de mutualisation réduit à sa plus simple expression ainsi qu'au portage d'un appel d'offres national (marché avec l'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en partenariat avec plusieurs académies) ; le GIP est spécialisé dans la gestion des fonds européens et dans le soutien aux politiques rectorales en matière d'insertion et de lutte contre le décrochage, aux actions de la mission école - entreprise, etc. Si le DAFCO est bien directeur du GIP, les locaux ne sont pas communs.

Enfin, la situation de l'académie de Besançon a attiré l'attention de la mission avec une dissociation des fonctions de DAFCO et de direction du GIP. La mission a pu percevoir des conflits d'autorité qui reflètent, ou peut-être expliquent, une situation générale de moindre avancée dans l'harmonisation du fonctionnement entre les différentes composantes du réseau, avec des GRETA aux pratiques très hétérogènes. Dans ce contexte et contrairement aux évolutions en cours, c'est la DAFPIC qui assure la réponse aux appels d'offres régionaux et nationaux, et non le GIP qui ne fait que la porter juridiquement. Pour sa directrice, le GIP n'est pas réellement au service des GRETA car il n'en a pas les moyens. L'académie souhaite pourtant qu'il ne soit pas « *simplement un lieu de transition des fonds, mais un outil politique au service du pilotage du recteur* », comme le souligne la secrétaire

³⁵ Quatre missions orientent l'activité du GIP selon les termes de sa convention constitutive : assurer des fonctions « supports » nécessaires à la mise en œuvre du projet académique ; coordonner des réponses et animer la mise en œuvre et le suivi de prestations sur le marché de la formation continue des adultes ; assurer la gestion administrative et financière de prestations pour le compte du rectorat ; gérer le suivi administratif et financier du CFA académique.

³⁶ Le GIP est dirigé par le DAFPIC et sa directrice adjointe, également personnel du rectorat, est la directrice administrative de la délégation académique.

générale : cette volonté se traduit par l'intégration des plateformes technologiques au sein du GIP³⁷ – une démarche qui revêt du sens au regard de la politique de formation tout au long de la vie et de la relation emploi - formation, même si l'activité de formation demeure secondaire par rapport à la production et au transfert. Cette évolution conduit à ouvrir le conseil d'administration du GIP à d'autres partenaires, représentant les collectivités territoriales et les milieux professionnels concernés ; la convention constitutive devrait être modifiée en ce sens.

Les évolutions liées à l'importance des implications possibles du GIP dans des fonctions support au service du réseau, ouvertes par les textes, posent aussi la question du positionnement des différents acteurs, notamment des conseillers en formation continue de l'échelon académique. En effet, dans de nombreux champs – harmonisation de l'ingénierie dans la réponse aux appels d'offres, mise en place et suivi de la démarche qualité, communication externe et interne, plan de formation, formation des cadres de GRETA –, les frontières entre ce qui relève des activités rattachées à la DAFCO et celles mises en œuvre dans le cadre du GIP apparaissent assez floues, y compris aux yeux des CFC eux-mêmes. Ces personnels ont souvent évoqué le partage très théorique de leur temps de travail, même si des quotités précises sont identifiées au titre de la DAFCO et du GIP. Ils ont globalement le sentiment d'une continuité, nécessaire, de leur action.

- **Le rôle structurant des GIP FCIP en matière d'appels d'offres et de suivi des marchés**

Dans la majorité des académies visitées, le GIP FCIP est devenu ou devient l'outil de veille, de réponse et de suivi des appels d'offres au moins au niveau régional. Cela se traduit par l'identification ou la création d'une cellule ou d'un pôle « marchés » au sein du GIP, avec des personnels dédiés à la coordination des réponses en matière d'ingénierie de formation et au suivi administratif et financier de l'ensemble des offres déposées par le GIP pour le compte des GRETA.

Les taux de portage peuvent varier en fonction de l'activité – ingénierie de formation, suivi, bilan ou simplement support administratif et financier – qu'engendre la mise en œuvre des projets. Là encore, les situations et les choix académiques diffèrent.

Ainsi, dans l'académie d'Orléans-Tours, pour la commande publique (Pôle emploi), le GIP est mandataire du groupement solidaire avec un taux de portage minimum de 5 %, compensant essentiellement le support financier et administratif de la réponse. Pour ce qui concerne les appels à projets du conseil régional, des évolutions sont en cours : pour les appels d'offres 2015-2016, le GIP a coordonné et harmonisé les réponses des GRETA (rôle pédagogique et financier), mais les GRETA ont répondu individuellement et conventionné directement avec la région, ce qui ne sera plus le cas à partir de maintenant à la demande de la collectivité. De fait, un peu partout s'impose la demande des grands commanditaires en faveur d'un interlocuteur unique pour les réponses aux appels d'offres : ces activités de portage conduisent à faire jouer aux GIP un rôle important dans le travail d'harmonisation de l'offre du réseau et de ses modalités de mise en œuvre s'agissant bien sûr des tarifs, mais aussi de la pédagogie déployée, des ressources et des locaux mobilisés, etc.

Cette évolution renforce le rôle des GIP et l'implication du niveau académique. Elle appelle plus d'unité dans le pilotage et plus de mutualisation dans les moyens, ce qui plaide pour une direction du

³⁷ L'académie de Besançon compte sept plateformes technologiques, adossées à des lycées ou gérées par des GIP avec les partenaires. Compte tenu des difficultés financières inhérentes à des GIP qui n'ont pas réellement de marge de manœuvre, trois d'entre eux ont été dissous et les plateformes (solutions optiques, bois, microtechnique - prototype) intégrées au GIP FTLV à l'initiative du recteur en 2015.

GIP confiée au DAFCO / DAFPIC. Sans revenir à la situation antérieure à la réforme de 2013, on voit bien que le point d'équilibre entre GIP et GRETA n'est pas encore atteint.

Enfin, la question du suivi des appels d'offre nationaux a été évoquée par les interlocuteurs de la mission comme étant insuffisamment aboutie : dans l'académie d'Orléans-Tours, le GIP a développé depuis plusieurs années une compétence dans la réponse et le portage de projets nationaux, tels que le marché nouvelle dynamique des métiers de la SNCF ou le marché de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)³⁸. C'est le pôle régional ingénierie et développement du GIP qui en est chargé. Si les liens existent avec la DGESCO sur ces projets, il reste que la structuration de l'ensemble national composé d'académies au fonctionnement et aux pratiques aujourd'hui hétérogènes ne favorise pas une capacité de réponse rapide et adaptée aux appels d'offre nationaux, alors que l'éducation nationale dispose, à travers un maillage fin et intégral du territoire, d'un avantage comparatif considérable pour des grands comptes. Une organisation plus solide du dispositif, à l'initiative de la DGESCO, et une sensibilisation des recteurs pourraient impulser une dynamique nouvelle dans ce domaine.

1.2.3. Des tensions au niveau des acteurs et des métiers

Inévitablement, la mise en œuvre de la réforme, conjuguée aux réorganisations dans les académies et, plus largement, aux évolutions de la formation professionnelle continue, a un fort impact sur les conditions d'exercice des acteurs, les fonctions et les métiers. Le foisonnement des chantiers peut apparaître déstabilisant – en particulier pour les personnels administratifs.

La mission a toutefois constaté que lorsque les enjeux avaient été explicités et que les décisions avaient été préparées dans le cadre d'un travail collectif en amont, tous les acteurs se sont engagés sans compter leur temps ni leur énergie. Dans un seul GRETA, elle a rencontré des personnels qui sont apparus en souffrance du fait d'un management local maladroit, sinon brutal³⁹. Ailleurs, les principaux motifs d'insatisfaction tiennent surtout au sentiment de travailler dans l'urgence ; ils concernent également la période de rodage des nouvelles organisations et procédures, appelées à se stabiliser à une échéance plus ou moins brève, ou le retard pris dans la réunion de certaines instances. Les personnels ont conscience du travail d'harmonisation effectué dans les académies, notamment sur les grilles indiciaires de référence et les documents administratifs, mais ils sont nombreux encore à souligner des pratiques disparates dans les modes de gestion et de rémunération.

- **Les problématiques RH transversales**

Les académies n'ont pas réellement de visibilité de ces pratiques : aucun état des lieux sur ces sujets n'a été présenté à la mission. Les travaux effectués concernent surtout l'élaboration de fiches de poste, mentionnant les compétences ou qualifications requises, ainsi que des méthodes harmonisées de décompte des services de formateurs dans l'attente de la nouvelle réglementation discutée au sein du GT 15 au plan national. Les regroupements de GRETA ont permis de remettre à plat les contrats et de formaliser des dispositions communes (par exemple en termes de congés ou de frais de déplacement) : cela renforce l'harmonisation sur une même aire territoriale et peut faciliter le

³⁸ À noter également que le réseau des GRETA fait partie des six réseaux habilités nationalement pour préparer le certificat professionnel CléA concernant les compétences fondamentales nécessaires à la vie professionnelle. L'académie d'Orléans-Tours est missionnée par la DGESCO pour porter les réponses.

³⁹ La mission a signalé cette situation au rectorat et invité les personnels à saisir le groupe académique de suivi.

travail de récolement des informations au niveau académique... à condition que les services rectoraux se saisissent de ce dossier.

Dans le cadre du GT 15, un état des lieux de la réglementation applicable aux personnels exerçant en formation continue des adultes a été dressé. Un guide RH relatif à l'emploi des personnels non titulaires de la formation continue a été rédigé à l'initiative de la DGESCO avec l'appui de la DGRH et de personnes ressources en académie : il offre une synthèse de la réglementation présentée par thématiques de façon opérationnelle. Ce travail, apprécié des utilisateurs et des organisations syndicales, n'est pas encore achevé⁴⁰.

Pour la mission, des principes – de droit ou de bon sens – doivent guider les pratiques RH :

- recrutés par les EPLE support de GRETA, les personnels contractuels sont régis par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux agents non titulaires de l'État. **Il doit être clair pour tous que les dispositions de ce texte s'appliquent impérativement.** Elles instituent des règles protectrices : modalités de fixation de la rémunération, droit aux congés, droit à indemnités en cas de licenciement, droit au reclassement, etc. ;
- mais, en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, **le « statut » de contractuel reste essentiellement attaché à l'établissement public** qui dispose du pouvoir de recruter en propre ses agents. Ainsi, sur la question de la portabilité du CDI entre deux GRETA, la loi ouvre cette possibilité, mais ne l'impose pas⁴¹ ; ce sont des textes du niveau de la circulaire qui « invitent » à prendre en compte la durée de six ans accomplis par l'agent sur un même poste de travail auprès d'employeurs publics différents pour obtenir sa cédésation⁴². Les organisations syndicales sont particulièrement sensibles à la situation des personnels contractuels, qui n'est pas propre aux GRETA et dépasse largement le cadre de la présente mission : ce sujet concerne tous les agents non titulaires recrutés dans le système éducatif, qu'ils exercent dans le champ de la formation initiale sous statut scolaire, de l'apprentissage ou de la formation continue. Un décroisement des réseaux faciliterait la mobilité, la gestion des ressources humaines et les reconversions en cas d'activité insuffisante ;
- la situation des personnels des GRETA est **sécurisée par trois dispositions nouvelles**, introduites par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels : les agents contractuels de catégorie B et C pourront désormais être recrutés à temps complet en fonction des besoins du service, alors qu'ils ne pouvaient bénéficier jusqu'à présent que de contrats à temps incomplet (70 % maximum), ce qui constituait incontestablement un élément de précarité ; la cédésation, après six ans de services accomplis au sein d'un même GRETA, devient automatique dans les conditions du droit commun des agents non titulaires de l'État ; enfin l'accès aux concours réservés est garanti dans les mêmes conditions ;

⁴⁰ L'initiative a été lancée en 2009 avant la réforme des GRETA et s'est poursuivie depuis. Elle a débouché sur quatre premières fiches, mises en ligne à l'été 2014 : le recrutement des personnels enseignants permanents ; le recrutement des personnels occasionnels ou saisonniers ; la rémunération des contractuels enseignants ; le renouvellement des contrats CDD et CDI. Le guide devrait en comporter douze au final.

⁴¹ Art. 6 ter de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

⁴² Circulaire du 26 juillet 2012 de la ministre en charge de la fonction publique.

- parallèlement à ces avancées sociales légitimes, il est indispensable de maintenir de la souplesse dans la gestion des GRETA compte tenu des spécificités de la formation continue qui se déploie dans un champ concurrentiel et finance ses personnels sur ressources propres. **La rigueur ne doit pas se confondre avec la rigidité.** Cette souplesse, en termes de recrutement, de rémunération et d'organisation des services, est fonction des besoins et des capacités financières du réseau et de chaque groupement, qui dépendent des contextes territoriaux et des stratégies de développement. Il appartient toujours aux services académiques d'exercer leur vigilance pour que les décisions soient prises en transparence et avec équité⁴³.

Au-delà des pratiques, la mission a observé l'évolution des missions et des fonctions des différents acteurs.

- **Les responsabilités accrues des personnels de direction**

La réforme de 2013 confirme la place de l'EPL au cœur du réseau de la formation continue. Les personnels de direction se retrouvent logiquement en première ligne. La mission a identifié des exigences nouvelles et des bonnes pratiques.

La dissociation des fonctions de président de GRETA et d'ordonnateur, chef de l'établissement support (CESUP), apparaît souhaitable. C'est d'ailleurs la tendance observée dans les académies visitées. Elle se justifie par les nécessités du management d'une structure de plus grande taille et la multiplicité des tâches auxquelles sont confrontés les chefs d'établissement. Actuellement, conformément aux textes réglementaires, le président de l'assemblée générale, qui est élu, représente l'ensemble des établissements adhérents ; mais c'est le CESUP, à travers le conseil d'administration de son établissement, qui détient un réel pouvoir financier et décisionnel ; c'est lui qui a autorité sur les personnels et c'est lui qui a la capacité d'engager le groupement. La mission a pu constater que le descriptif des missions respectives du président, théoriquement centrées sur la gouvernance, et celles du CESUP, chargé du fonctionnement du GRETA, était très réducteur et que, de fait, le CESUP apparaissait comme une sorte de co-président par son pouvoir explicite d'ordonnateur.

Des conflits de personnes et de légitimité sont donc possibles, comme cela a pu être observé dans une fusion récente. Il est vrai que, dans un souci immédiat d'équilibre en cas de regroupement, les fonctions sont généralement partagées entre les principaux responsables des anciens GRETA. On peut penser que le fonctionnement ultérieur deviendra plus fluide. L'autorité académique, qui détermine le choix de l'établissement support et donc celui du CESUP, doit y être particulièrement attentive.

Une réelle gouvernance partagée s'impose au sein du GRETA. Une équipe de direction de l'académie de Lille a fait le parallèle avec le domaine de la construction : le président se consacre à la maîtrise d'ouvrage, centrée sur la politique de développement et l'animation du réseau des conseillers en formation continue ; le CESUP joue le rôle de maître d'œuvre, en actionnant les moyens du GRETA – au travers notamment de ses prérogatives d'ordonnateur : autorité hiérarchique des personnels,

⁴³ On signalera à cet égard la pratique intéressante de l'académie de Lille : les contrats de travail à durée déterminée ou indéterminée des personnels rémunérés à l'indice sont gérés par la direction des ressources humaines du rectorat. Outre l'harmonisation des règles appliquées, cela simplifie la tâche des GRETA qui n'ont pas à s'occuper de la paye de leurs contractuels permanents.

élaboration du budget, signature des contrats et des conventions, etc. ; l'agent comptable exerce les fonctions du bureau de contrôle. La lisibilité de la place et des fonctions de chacun est nécessaire.

Au-delà de ce cercle restreint, la gouvernance s'appuie sur :

- des réunions régulières du bureau pour préparer collectivement les décisions. Outre le président, le CESUP et l'agent comptable, le bureau comprend un certain nombre de chefs d'établissement désignés par l'assemblée générale. Ce nombre est laissé à l'appréciation du GRETA. Il est souhaitable qu'il demeure réduit tout en permettant une représentation des différents types d'établissement pour donner un sens au groupement ;
- des réunions de direction, plus fréquentes. Parmi les différents formats existants, la mission a apprécié la pertinence de celui qui associait, aux côtés du président, du CESUP, de l'agent comptable et du directeur opérationnel, les conseillers en formation continue.

Le conseil d'administration de l'établissement support

Les GRETA n'ont pas la personnalité juridique et donc pas de conseil d'administration en propre. Tous les actes majeurs – programme annuel d'activité, budget, compte financier, contrats de travail, conventions, politique d'emploi et d'équipement – sont soumis par le CESUP à la délibération du conseil d'administration (CA) de son établissement. Or, ce conseil est d'abord celui d'un établissement de formation initiale, ne serait-ce que par sa composition, avec des enseignants plus impliqués dans le second degré, des représentants des élèves et de leurs parents.

Plusieurs CESUP ont évoqué leurs difficultés à faire partager à leur CA des questions stratégiques et managériales, peu familières aux administrateurs et décalées par rapport à leurs préoccupations. Des décisions collectivement préparées en amont avec l'ensemble des acteurs de la formation continue peinent à être adoptées et se voient parfois remises en cause par des CA figés dans des incompréhensions ou des positions de principe hors de propos. Cette problématique est renforcée avec l'émergence de GRETA aux chiffres d'affaires plus conséquents, comprenant des agences et des établissements réalisateurs plus nombreux et éloignés, avec des enjeux de masse salariale et d'emploi plus importants.

Cette situation plaide pour une évolution du statut de l'EPL qui passe *a minima* par une adaptation du conseil d'administration de l'EPL support. Sans préjuger des formes et des possibilités d'une évolution réglementaire, la mission préconise que le sujet soit abordé rapidement avec les acteurs de la formation continue et étudié avec attention par la DGESCO en lien avec la DAJ.

De plus en plus souvent, des responsabilités « exécutives » sont confiées à **d'autres chefs d'établissement** : responsable d'antenne (GRETA du Jura), chef d'établissement siège d'agence territoriale ou « CESAT » (GRETA de Poitou-Charentes), vice-président (GRETA Sud Aquitaine). L'objectif est d'associer à la gouvernance, au sein du bureau, les présidents ou ordonnateurs des ex-GRETA suite à une opération de regroupement ; selon les organisations locales, ils ont une responsabilité de coordination du fonctionnement d'un centre ou d'une agence territoriale, où sont implantés des personnels permanents (CFC, coordonnateur pédagogique, soutien administratif). Dépourvus des fonctions d'ordonnateur qui demeurent de la seule compétence du CESUP, ils jouent un rôle particulier dans l'animation de proximité.

Il n'en reste pas moins que présidents et CESUP, plus encore, exercent des responsabilités accrues, avec un engagement prenant, en temps et énergie. La mission s'étonne que leur lettre de mission comme personnel de direction n'en fasse pas systématiquement état ; leur implication dans la

formation continue n'est quasiment jamais évoquée au cours des entretiens professionnels conduits par les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN). C'est encore un pan à venir de la réforme de 2013 : faire entrer la mission de formation continue de l'éducation nationale dans le quotidien des académies...

Très concrètement, la nomination d'un proviseur dans un établissement support et celle des adjoints revêtent des enjeux plus critiques que par le passé : le chef compte tenu de ses responsabilités dans des structures plus importantes et étendues ; l'adjoint parce qu'il est appelé à assumer plus de responsabilités directes dans le fonctionnement quotidien du lycée⁴⁴. Ces contraintes doivent être mieux prises en compte dans le cadre des procédures préparatoires au mouvement. Il en va de même pour les agents comptables (voir *supra* 1.2.1.). Au-delà de l'affectation du CESUP, la réussite de la réforme des GRETA passe également par une plus grande information et sensibilisation des personnels de direction dans leur ensemble sur les enjeux de la formation continue ainsi que par un accompagnement et une formation solide des chefs d'établissement dès leur prise de fonction. En particulier, les témoignages recueillis par la mission montrent la nécessité d'une vraie formation juridique autour des questions RH pour lesquelles les CESUP ne trouvent pas toujours l'information adéquate auprès de leurs correspondants habituels dans les services académiques.

- **Des interrogations sur les indemnités versées aux personnels de direction et de gestion des GRETA**

Les indemnités versées aux personnels de direction et de gestion (IPDG) sont régies par un décret de 1993⁴⁵, revu à la marge en 2003⁴⁶. Le décret définit les bénéficiaires – les chefs d'établissement, leurs adjoints, les agents comptables-gestionnaires et gestionnaires des établissements qui participent aux activités de formation continue, les personnels en charge de la direction technique du GRETA, ainsi que les chefs d'établissement support, les présidents de GRETA et les agents comptables des établissements support. Le mode de calcul est quelque peu complexe : l'indemnité est basée sur l'application d'un pourcentage inversement proportionnel au chiffre d'affaires de l'établissement qui réalise l'activité et sur un montant forfaitaire proportionnel à ce chiffre d'affaires. Le CESUP et le président perçoivent à des qualités respectivement 10 % de la masse des indemnités des chefs d'établissement réalisateur. La part des ressources affectées aux indemnités est soumise à l'accord du conseil d'administration de l'établissement support « *sous réserve du maintien de l'équilibre financier du groupement* » et financée sur les ressources propres du GRETA. Les indemnités individuelles des chefs d'établissement participant aux activités de formation continue sont plafonnées à un montant annuel de 11 760 €. Liées à l'exercice effectif des fonctions, elles sont versées en fin d'exercice.

La mission a constaté des pratiques diverses, parfois hors normes, entre académies et entre GRETA : ainsi, faute de pouvoir percevoir des IPDG, des chefs d'établissement responsables d'antenne reçoivent un complément sous forme de vacances dans un GRETA ; dans un autre, les responsables d'antenne bénéficient d'un dispositif, validé par le recteur, qui utilise les IPDG déclenchées par le

⁴⁴ Il est question ici des établissements support et dans une moindre mesure de l'établissement qui dirige le président du GRETA. Dans les établissements réalisateurs, les adjoints sont associés au fonctionnement et au suivi de la formation continue, de même que les gestionnaires et les directeurs délégués aux formations professionnelles et technologiques.

⁴⁵ 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 L. 423-1 du code de l'éducation.

⁴⁶ En prévoyant l'accord du conseil d'administration de l'établissement support sur la part des ressources affectées à ces indemnités et en confiant au CESUP le soin d'arrêter les décisions individuelles d'attribution.

volume d'activités dites « hors établissement ». Un GRETA en situation financière délicate verse des IPDG à l'identique, tandis que d'autres y renoncent pour favoriser un retour à l'équilibre ou décident un abattement proportionnel au recul du chiffre d'affaires. L'information du recteur préalable à la liquidation des indemnités est parfois lacunaire alors qu'une autre académie exige une transparence complète avec un tableau nominatif et récapitulatif pour chaque GRETA. La mise en œuvre de la réforme conduit un DAFCO à reprendre en main la situation afin de rappeler la réglementation de 1993 et de permettre à son recteur de se prononcer au vu des comptes financiers et des projets de liquidation. Inversement, les efforts de réorganisation et d'engagement dans la réforme justifient, aux yeux d'un autre, de ne pas relancer ce contrôle, suspendu il y a quelques années... De fait, le juge administratif a réduit la portée d'un éventuel avis négatif du recteur : le maintien de l'équilibre financier du GRETA s'apprécie en tenant compte des excédents des résultats des années précédentes⁴⁷. Enfin, les tranches de chiffre d'affaires qui servent de base de calcul ne sont plus adaptées ni incitatives⁴⁸.

Sans revenir sur l'autonomie des établissements, il semble nécessaire que soient clarifiés les principes, précisés les fonctions éligibles et harmonisés les critères d'attribution et de calcul de ces indemnités. Si la santé financière des GRETA doit rester un élément important d'appréciation dans la mise en œuvre du dispositif, pour éviter un déclenchement systématique déconnecté de l'activité réelle, l'on peut aussi admettre la possibilité d'encourager et reconnaître l'engagement des personnels de direction dans l'effort de redressement exigé par la situation. L'intervention du recteur dans le processus doit être définie plus précisément. Une simplification des modalités de mise en œuvre est aussi à rechercher.

Enfin demeure une question de fond qui a toute sa place dans une réflexion sur la mise en œuvre de la réforme des GRETA : c'est celle de la rémunération du service public rendu à l'utilisateur tant il est vrai que certaines activités de la formation continue correspondent à des besoins réels, mais génèrent peu de chiffre d'affaires. Or, elles ont autant de valeur dans les missions de l'EPL que les activités privées, plus lucratives.

Pour rénover le régime des IPDG, la mission propose des pistes qui prennent en compte ces diverses interrogations (cf. *infra* conclusion et préconisations).

- **Un positionnement encore problématique des directeurs opérationnels**

Prévue par le décret du 24 septembre 2013, la fonction de directeur opérationnel (DO ou DOP) semble devenir la règle au fur et à mesure que les GRETA se réorganisent. Deux tiers des GRETA visités par la mission disposent désormais d'un tel emploi, indispensable dans le contexte de groupements plus puissants et d'une montée en compétence du dispositif managérial.

Pour la plupart, les directeurs opérationnels rencontrés sont issus des rangs des conseillers en formation continue ; une directrice, contractuelle, vient d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) – structure chargée de la gestion du financement de la formation continue. Ces profils illustrent bien l'une des missions attendues des directeurs opérationnels : celle de chef d'orchestre des CFC en lien avec la direction du GRETA pour œuvrer au développement équilibré de l'activité.

⁴⁷ Cour administrative d'appel de Lyon, arrêt n° 00LY01007, 30 mai 2002.

⁴⁸ Pour prendre l'exemple de deux lycées du GRETA Nord Aquitaine, l'un enregistre 1 208 364 € de chiffre d'affaires qui génère un total de 10 364 € d'IPDG pour les trois catégories de personnels bénéficiaires ; l'autre, avec un chiffre d'affaires de 483 503 €, se répartira 8 769 €.

L'autre mission est bien entendu celle qui est dévolue à un cadre permanent de la structure dont la vocation est de décharger le CESUP des soucis de la gestion quotidienne. Cette fonction-là relevait auparavant des directeurs techniques quand le GRETA avait décidé de s'en doter et en avait les moyens⁴⁹.

Le directeur opérationnel vu par des CESUP

Un chef d'établissement support (CESUP) dresse le portrait du directeur opérationnel : « *Quelqu'un qui a la maîtrise des processus de la formation continue, une bonne connaissance des donneurs d'ordre, une compétence en ingénierie de la formation et en ingénierie pédagogique ; un savoir-faire organisationnel et relationnel ; une maîtrise du système d'information ProgrÉ ; un positionnement de cadre, adjoint du CESUP, capable de hiérarchiser les problèmes.* »

Dans un GRETA qui n'a pas fait le choix de se doter d'un directeur opérationnel en conservant une secrétaire générale en charge de la direction technique, le CESUP établit bien la distinction : « *Le SG assure l'encadrement des personnels administratifs et des formateurs contractuels, le secrétariat des instances ; il gère les outils de communication et est référent qualité du GRETA. Un DO s'impliquerait dans la construction budgétaire, le développement de la formation et l'encadrement des CFC.* »

La réforme de 2013 préconise logiquement la création d'un poste de directeur opérationnel pour répondre à la fois à un fort besoin de pilotage du terrain et à la nécessité de structurer le réseau de manière plus professionnelle. Elle n'est pas encore aboutie sur ce point.

Certains GRETA n'ont pas choisi cette option parce qu'ils ne sont pas en mesure de dégager des moyens sur leurs ressources propres ou ne disposent pas en interne des compétences nécessaires⁵⁰ ; on peut y voir aussi la réticence des équipes à l'égard d'un échelon supplémentaire de pilotage. Mais c'est également une question de politique académique : là où le recteur a décidé que les GRETA devaient s'organiser avec une fonction de directeur opérationnel, comme à Lille, celle-ci a été mise en place partout, ou est en voie de l'être. Dans la région académique Bourgogne-Franche-Comté, l'académie de Dijon compte quatre GRETA avec quatre directeurs opérationnels, mais dans l'académie de Besançon, deux GRETA rémunèrent sur fonds propres un directeur opérationnel contractuel, tandis que les trois autres ont maintenu leur organisation avec des secrétaires généraux, notamment là où la fusion devait être réalisée à moyens constants. **La mission considère que les académies ne peuvent développer leur stratégie de formation continue sans qu'elles s'en donnent les moyens** : elles doivent créer des emplois de directeur opérationnel sur des supports budgétaires de CFC. À elles de redéployer ces supports s'ils sont en nombre suffisant ou d'en créer de nouveaux dans le cadre du BOP 141. En tout état de cause, le nombre de directeurs opérationnels demeure limité suite à la réorganisation des réseaux⁵¹.

Là où la fonction existe se pose la question du positionnement du directeur opérationnel. En théorie, celui-ci est recruté par le chef d'établissement support lorsque l'assemblée générale a proposé la

⁴⁹ Dès lors qu'ils ont atteint une taille importante, les GRETA comptent aujourd'hui souvent les deux fonctions : un directeur opérationnel et un responsable administratif, parfois dénommé secrétaire général (GRETA de l'académie de Lille) ; des coordonnateurs administratifs d'agence (GRETA sud-Aquitaine) ou des gestionnaires d'agence territoriale (GRETA de Poitou-Charentes) assument localement cette deuxième fonction.

⁵⁰ Par exemple, une secrétaire générale n'a pas souhaité s'impliquer plus avant et faire évoluer sa fonction vers une dimension de pilotage.

⁵¹ Il faut aussi garder à l'esprit que les GRETA interviennent dans un champ concurrentiel. Dans un avis du 12 décembre 2000, le Conseil de la concurrence a admis l'argument du ministère selon lequel « *l'activité des CFC relève de la mission générale de développement de la formation professionnelle continue, qui lui a été confiée par le législateur* ».

création d'un tel emploi⁵², « et après accord du DAFPIC / DAFCO si la proposition porte sur un emploi de CFC. [Le directeur opérationnel] exerce ses fonctions sur la base d'une lettre de mission signée par le recteur »⁵³. Dans les faits, la mission a parfois observé une inversion de la procédure : le recrutement des directeurs opérationnels est alors organisé par les DAFPIC / DAFCO en association étroite avec les présidents et les chefs d'établissement support. C'est sans doute la garantie d'une politique cohérente et d'un recrutement de qualité, et une intervention inévitable lorsque l'académie met un emploi de CFC à disposition du GRETA. Mais cela n'en reste pas moins une entorse à l'autonomie des EPLE, illustrant à sa manière l'ambiguïté de la réforme qui oscille entre rétablissement du modèle de GRETA fondé sur une association d'EPLE et renforcement du pilotage académique.

Pour la mission, il ne fait pas de doute que l'intérêt de l'institution commande la mise en synergie des stratégies et donc des acteurs. Il n'empêche que le directeur opérationnel se retrouve dans une position délicate, entre le chef d'établissement support et le DAFPIC / DAFCO. La situation peut être encore plus problématique avec les conseillers en formation continue, dans la mesure où ceux-ci sont placés sous l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement support et sous celle, hiérarchique, du DAFPIC / DAFCO, et où l'autorité de fait, confiée souvent à un ancien collègue, peut être une source potentielle de conflit, notamment autour de la question du conseil à l'interne (cf. *infra*).

La mission a pu cependant constater un travail collégial et fructueux lorsque le directeur opérationnel se positionne dans un rôle d'animateur et de fédérateur de l'équipe de CFC. De même, afin de renforcer l'esprit de réseau, des temps de travail entre directeurs opérationnels et DAFPIC / DAFCO sont organisés dans certaines académies « pour avancer, partager, optimiser », selon l'expression d'une directrice. Visiblement, c'est encore une fonction qui se construit dans un contexte où de nombreux chantiers sont ouverts en même temps.

- **Un fort impact sur la place et l'activité des conseillers en formation continue**

Les conseillers en formation continue (CFC) sont des acteurs majeurs de la formation continue. La mission les a systématiquement rencontrés à l'échelon académique et en GRETA.

Dans les GRETA, la mise en œuvre de la réforme est ressentie très diversement. Les CFC l'appréhendent d'autant mieux qu'un travail de fond de qualité a présidé à l'élaboration du projet académique, que les missions sont clairement réparties entre CFC de l'échelon académique et CFC territoriaux, qu'une proximité est maintenue entre les différents niveaux, que les organisations sont transparentes et les échanges réguliers. Il reste que certaines situations posent la question de la redéfinition de leurs missions ou tout du moins du bon équilibre à trouver entre les quatre pôles de leur référentiel d'activités et de compétences⁵⁴ :

- certains CFC n'arrivent pas à se détacher de la conduite d'actions dans sa dimension matérielle, tandis que d'autres regrettent d'y être encore trop impliqués au détriment de l'activité de développement. Il est clair que des établissements réalisateurs n'assument pas pleinement leur fonction à cet égard et que les situations sont variables en fonction

⁵² Article D. 423-4 du code de l'éducation : « Sur proposition de l'assemblée générale, le chef de l'établissement support peut créer un emploi de directeur chargé de la direction opérationnelle du groupement. Ce dernier, personnel de catégorie A, met en œuvre la stratégie du groupement, sous l'autorité du chef de l'établissement support. »

⁵³ Convention-type du groupement d'établissements, circulaire DGESCO n° 2014-009 du 4 février 2014.

⁵⁴ Le référentiel du 19 janvier 2005 distingue un pôle ingénierie, un pôle mercatique - action commerciale - relations extérieures, un pôle conseil à l'interne et un pôle conduite d'actions et de dispositifs.

des moyens des GRETA (présence ou non de coordonnateurs de formation). Quant au suivi administratif et financier, il est devenu très chronophage en raison des exigences des prescripteurs ;

- d'autres ont le sentiment d'être relégués au rang de « technico-commerciaux » et d'être peu associés à l'élaboration de la politique commerciale du GRETA. Pour la mission, ce débat n'a pas lieu d'être, car il ne peut y avoir de stratégie offensive de développement sans relations étroites avec le tissu économique. La fonction de veille sur le marché est de plus en plus assurée au niveau des GIP ; la plus-value qu'apportent les CFC à l'institution se situe dans le réseau de contacts qu'ils entretiennent sur le territoire ainsi que dans leurs compétences en ingénierie. On peut comprendre que, selon les profils recrutés au fil du temps, certains se sentent moins à l'aise dans cette facette du métier. Par ailleurs, la mission a noté l'intérêt de démarches conjointes CFC - chef de travaux - enseignant spécialisé lorsqu'il s'agit de présenter en entreprise la capacité du GRETA à proposer des formations « sur mesure », en particulier dans le domaine de l'industrie ;
- le principal sujet demeure le conseil à l'interne. Compte tenu de la nouvelle structuration des groupements, la fonction de conseil des CFC est en train d'évoluer : le pilotage du GRETA est cadré par la politique académique et repose davantage sur des chefs d'établissement plus mobilisés et secondés par un directeur opérationnel ; les CFC sont souvent plus éloignés du siège. D'où l'importance de l'animation sectorielle menée sous l'impulsion du directeur opérationnel : au travers de points réguliers consacrés aux domaines d'activités, les CFC peuvent jouer pleinement leur rôle de conseil et être plus impliqués dans les décisions qui relèvent de leur cœur de métier. Ils demeurent de toute façon associés aux questions d'organisation et de fonctionnement s'ils sont conviés aux réunions de direction.

La situation des CFC au niveau académique paraît moins problématique dans la mesure où leurs missions ont été assez peu modifiées. Le cas de Poitiers avec un GRETA unique est à part : ce sont les CFC affectés à la DAFCO qui sont apparus plus en retrait que leurs collègues territoriaux, voire déstabilisés dans leurs fonctions. L'organisation particulière dans cette académie nécessite de bien définir les champs d'intervention respectifs de la DAFCO, du GIP et du GRETA ainsi que la place des acteurs.

D'une manière générale, les fortes évolutions dans l'organisation et la carte du réseau, notamment les regroupements de GRETA avec l'émergence d'entités plus importantes, posent la question de la place des CFC dans un dispositif académique à la gouvernance et à la cohérence renforcées.

Dépendant hiérarchiquement du DAFCO, affectés dans des GRETA et donc sous l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement, parfois aussi implantés dans des agences, les CFC « territoriaux » peuvent se trouver éloignés, voire coupés de l'échelon académique. Parallèlement, dans certaines organisations rectorales, la mission a perçu le risque de fonctionnement « hors sol » de CFC affectés uniquement à la DAFCO. Cette situation, propice à l'établissement d'une sorte de hiérarchisation entre les CFC selon leur lieu d'exercice, apparaît en contradiction avec la volonté de développement d'une stratégie commune à l'ensemble solidaire et cohérent que constitue le réseau. De ce point de vue, la mission a pu noter que là où les CFC de la DAFCO entretenaient des liens étroits et réguliers avec leurs collègues des GRETA, à travers des missions fonctionnelles ou d'animation bien établies, et où corrélativement des CFC affectés en GRETA pouvaient se voir confier

des missions académiques, la cohérence entre l'échelon académique et la structure locale apparaissait nettement.

Ce type de répartition des responsabilités fonctionnelles semble constituer un facteur important du renforcement de l'expertise dans certains domaines et notamment dans celui, stratégique, de la prospective sectorielle et territoriale : ces organisations sont à préconiser. Ainsi, dans l'académie de Lille, les lettres de mission des CFC affectés auprès de la gouvernance des GRETA sont signées par le DAFCO et visées par le président du GRETA.

Elles prévoient :

- des missions GRETA (en principe 80 %), qui doivent être plus des fonctions de développement que de production ;
- des missions transverses pour le compte de la délégation académique ;
- des missions d'expert académique ou pour le national (20%), qui peuvent aller jusqu'à 50 % du temps pour les CFC qui sont référents académiques de filière.

Enfin, la mission a constaté de grandes disparités dans les effectifs de CFC entre académies. Cette hétérogénéité serait compréhensible si elle était en lien avec les caractéristiques structurelles de l'académie : taille du territoire, population, activité économique. Cela n'apparaît pas. Ces effectifs paraissent figés depuis de nombreuses années⁵⁵ et aucune académie ne semble en réflexion pour faire évoluer ou répartir différemment le volume de ces emplois relevant de leur BOP académique. De même, le nombre de CFC affectés au sein de la DAFCO dépend sans doute plus d'une dotation déjà ancienne que d'une organisation ajustée à l'évolution programmée de la stratégie académique.

- **Des sujets autour des contrats et des obligations de service des formateurs**

La notion de formateur s'entend ici au sens large et concerne tous les personnels qui exercent une fonction pédagogique en relation directe avec les stagiaires de la formation continue : formateurs *stricto sensu*, mais aussi coordonnateurs de formation ou de dispositifs, animateurs de centre de ressources, conseillers bilan et accompagnateurs VAE.

Cette catégorie de personnels comprend des enseignants titulaires sur poste gagé⁵⁶ – désormais en très faible nombre –, des contractuels recrutés sous CDD ou CDI, et des personnels non permanents (vacataires, titulaires ou non, sous-traitants). Le réseau de l'éducation nationale emploie ainsi 4 488 personnes à titre permanent (3 611 ETP) et recourt à plus de 33 000 intervenants rémunérés uniquement à l'indemnité horaire et engagés pour un volume horaire correspondant en moyenne à 1/8^e d'équivalent temps plein.

⁵⁵ La dotation en CFC est vraisemblablement intégrée au socle de base qui a servi au calcul des plafonds d'emplois des académies au moment du passage à la LOLF. La DGESCO considère que cela est désormais du ressort de ces dernières.

⁵⁶ Un poste gagé, formateur dans un GRETA, est un enseignant titulaire qui effectue tout ou partie de son service en formation pour adultes. Le GRETA rembourse au rectorat la part du traitement de ce fonctionnaire qui correspond au service effectué pour son compte.

Les personnels d'enseignement des GRETA et des GIP FCIP

Catégorie de personnels d'enseignement	Nombre d'ETP	Part des ETP %	Heures de formation	Part des heures %
Titulaires sur poste gagé	275,4	3,5	179 081,5	3
CDI	1 728	21,9	1 457 080,4	24,1
CDD	1 607,6	20,4	1 323 434,8	21,9
Sous-total personnels permanents	3 611	45,7	2 959 596,7	48,9
Titulaires rémunérés en HS	2 286,7	29	1 465 393,9	24,2
Vacataires non titulaires	1 570,7	19,9	1 275 585,8	21,1
Sous-traitants	428,9	5,4	348 195,2	5,8
Sous-total personnels non permanents	4 286,3	54,3	3 089 174,9	51,1
Total au plan national	7 897,3	100	6 048 771,6	100

Source : Les personnels de la formation continue employés par les GRETA et les GIP - FCIP ; bilan statistique 2014, DGESCO

Les pourcentages calculés dans le tableau donnent des moyennes nationales. Si l'on compare de la même manière les académies de Lille et Besançon, on observe des écarts significatifs :

- les deux académies comptent une proportion équivalente de formateurs permanents et non permanents, mais le « rendement » en termes d'activité des formateurs permanents accuse une différence sensible : à Lille, ces formateurs (42 % en ETP) assurent 53 % des heures, tandis qu'à Besançon, ces personnels (41 %) y contribuent pour moins de 40 % ;
- non seulement les GRETA de Lille optimisent le service de leurs personnels contractuels, mais ils font davantage appel à des personnels titulaires, qu'ils soient sur poste gagé (1,9 % des ETP contre 0,1 % à Besançon) ou rémunérés en heures supplémentaires (44,1 % contre 24,2 %) ;
- le recours à la sous-traitance est plus marqué dans l'académie de Besançon (près de 11 % des heures contre 3,6 % à Lille). Il est stimulé par le développement de l'auto-entreprenariat, plus rémunérateur pour les anciens vacataires et moins coûteux pour les GRETA.

L'emploi de formateurs en CDI présente des avantages certains :

- des compétences sur place, immédiatement mobilisables ;
- des formateurs stables dont les GRETA connaissent la qualité et qui peuvent être formés ;
- le maintien de compétences particulières qui répondent aux spécificités d'un GRETA ;
- la sécurisation de l'emploi pour le salarié.

Mais il ne peut être la règle :

- les GRETA cherchent à préserver une certaine souplesse dans la structure de leurs emplois afin de mobiliser une ressource en adéquation avec des besoins en constante évolution. Le CDI est surtout adapté aux compétences qu'ils sollicitent en permanence ;
- les GRETA veillent également à maîtriser la proportion de formateurs en CDI : leur équilibre financier dépend d'un marché fluctuant en termes de volume d'activité. Une situation où, suite à une baisse d'activité, le nombre d'heures de formation dispensées par le contractuel en CDI devient inférieur au volume prévu dans son contrat, n'est pas tenable si elle se prolonge ;
- enfin le recours à des « vacataires » titulaires crée des relations avec la formation initiale⁵⁷ – ce qui est l'un des objectifs du lien recherché entre GRETA et EPLE.

Au-delà de la question du CDI, la mission a noté les attentes des formateurs à l'égard de la réforme. Ces attentes concernent essentiellement les modalités de décompte des services et la clarification des pratiques des GRETA en matière de contrats : selon les fonctions occupées, les groupements offrent des contrats dits de « type administratif », avec une durée de travail de 35 heures hebdomadaires, ou des contrats de « formateur » avec une obligation réglementaire de service (ORS) de 810 heures annuelles de face à face pédagogique. Pour faire face à des baisses d'activité, certains GRETA passent de l'un à l'autre ou ajustent les quotités prévues au contrat. Ce fonctionnement anormal peut conduire à des procédures de licenciement si le salarié refuse la modification apportée à son contrat.

Ces pratiques découlent de la diversité des fonctions assurées et surtout de leur combinaison dans l'activité d'une même personne, qui est source de difficultés pour le décompte des horaires. Le GT 15 y travaille au plan national et a déjà proposé une refonte des activités, décomptées soit à l'égal d'une heure de face à face pédagogique soit avec une pondération de 0,50⁵⁸.

Au vu de ses échanges, la mission s'interroge tout de même sur la pertinence de ce modèle qu'il paraît toutefois difficile de remettre en cause. Celui-ci repose toujours sur la base d'un face à face pédagogique assimilé à celui d'un enseignant en classe, qui ne peut excéder 810 heures pour un contractuel, 648 heures pour un enseignant titulaire⁵⁹. Il ne correspond plus à la réalité des fonctions exercées (intervention devant de petits groupes, parfois en autoformation comme en bureautique, travail en autonomie sur les compétences clés, formations à distance, etc.). Le formateur de GRETA a désormais une activité protéiforme qui passe par l'animation de formations, l'activité de conseil, le suivi en entreprise, les réunions pédagogiques. En outre, le modèle pèse sur la compétitivité des GRETA, confrontés à la concurrence d'organismes privés dont la convention collective prévoit jusqu'à

⁵⁷ Avec accessoirement des retombées très concrètes : grâce son activité dans la formation continue, un professeur de lycée professionnel débloque des difficultés pour ses élèves à trouver un stage en entreprise.

⁵⁸ Cette proposition, qui doit encore trouver sa traduction réglementaire, est déjà en soi une simplification bienvenue : aux termes du décret n° 93-412 du 19 mars 1993, le coefficient appliqué aux activités dites de type B est actuellement de 0,46.

⁵⁹ Bien que la situation évolue depuis la réforme des ORS des enseignants du second degré (décrets du 20 août 2014). On perçoit actuellement cette problématique avec la réforme du collège : la recherche d'un nouvel équilibre dans le « temps invisible » du service des enseignants (au-delà des 18 heures de service hebdomadaire) entre ce qui relève de l'enseignant à titre individuel (préparation de cours, évaluation, etc.) et ce qui relève désormais du travail en équipe (conception des enseignements pratiques interdisciplinaires, préparation des co-enseignements). Une partie de ce temps est désormais mis au service d'une production collective et doit être à ce titre pilotée au sein de l'établissement.

1 120 heures d'acte de formation. Le « compteur » au face à face apparaît sinon dépassé, en tout cas comme un frein au développement du réseau.

- **Des personnels administratifs aux tâches reconfigurées et alourdies**

Le réseau de la formation continue de l'éducation nationale emploie environ 3 400 personnels qui ne sont pas affectés à des fonctions d'enseignement : ceux-ci exercent des fonctions administratives, techniques ou de service, avec une quotité moyenne de service de 68 %. 82 % d'entre eux sont contractuels. Plus de 80 % appartiennent aux catégories B et C.

**Les personnels exerçant des fonctions administratives,
techniques ou de service au sein du réseau**

	Effectif (pers phys)	dont temps complet %	ETP	Part dans le total %
Titulaires	563	65,0	407,2	17,7
Catégorie A	117	46,2	64,9	2,8
Catégories B et C	446	70	342,3	14,9
Contractuels en CDI	1 303	57,6	956	41,5
Catégorie A	306	80,7	249,3	10,8
Catégories B et C	997	50,6	706,7	30,7
Contractuels en CDD	1 525	38,7	938,4	40,8
Catégorie A	243	79	188,8	8,2
Catégories B et C	1 282	31	749,6	32,6
Total	3 391	50,3	2 301,6	100

Source : Les personnels de la formation continue employés par les GRETA et les GIP - FCIP ; bilan statistique 2014, DGESCO

Les questions qui sont revenues le plus souvent dans les échanges de la mission avec les personnels administratifs recoupent celles qui ont déjà été évoquées dans le point consacré aux problématiques RH transversales (cf. *supra*).

Une autre situation est fréquemment citée : elle concerne l'affectation des agents qui ont développé des compétences au sein des GRETA, puis ont passé avec succès un concours. Ils ne peuvent pas être maintenus sur place. Ce principe qui s'applique à tous les concours de fonctionnaires peut paraître rigoureux, ou regrettable quand on prend les cas individuellement, mais force est de reconnaître que c'est l'un des fondements du statut de la fonction publique de l'État. La mission a toutefois observé que les académies réglaient quand elles le pouvaient la situation des agents les moins mobiles en les affectant sur poste gagé.

Naturellement les processus de regroupement sont au cœur des préoccupations des personnels. S'ils ont été peu touchés par des mobilités géographiques, les réorganisations internes ont eu plus d'impact sur eux, avec une structuration différente de l'encadrement, l'émergence de nouveaux métiers et la redéfinition des procédures. Ces changements s'inscrivent de surcroît dans un contexte d'alourdissement et de complexification des tâches administratives : le suivi en continu des actions de formation, les modalités d'entrées et sorties permanentes dans les dispositifs, la traçabilité des prestations délivrées aux stagiaires qu'exigent les cahiers des charges des appels d'offres requièrent une rigueur et une expertise accrues.

Dans ce contexte, il est clair qu'une proportion forte de personnels en CDI contribue à la stabilité des équipes et à la qualité de la structure administrative dans les GRETA. Cela va de pair avec une professionnalisation renforcée qui reste encore un défi à relever dans le réseau des GRETA.

Le point de vue d'un partenaire : Pôle emploi

Le directeur régional des opérations de Pôle emploi en Bourgogne-Franche-Comté a analysé pour la mission les points forts du réseau de l'éducation nationale :

- la couverture territoriale, qui est un plus, mais n'est pas toujours suffisante (cas des marchés subséquents où des lieux de formation n'avaient pas été identifiés au moment de la passation du marché) ;
- le rôle du GIP comme mandataire qui simplifie la relation ;
- la proximité du réseau avec les entreprises qui est importante (dans l'objectif de répondre à des demandes portant sur des formations professionnalisantes, offrir des possibilités de stage en entreprise, faciliter le retour éventuel à l'emploi) ;
- l'existence d'une structure administrative dans les GRETA qui remplit ses fonctions.

Il relève que les GRETA offrent des prestations plutôt compétitives, mais le prix n'est pas le principal critère de l'établissement public. Pôle emploi prône des groupements dans ses appels d'offres afin de mobiliser les réseaux dans les milieux professionnels, pour une meilleure réactivité, une couverture maximale du territoire, les complémentarités des prestataires et la souplesse pour le donneur d'ordre. Enfin la capacité de l'organisme de formation à travailler avec les agences locales, du démarrage des stages jusqu'aux bilans, apparaît comme un facteur de réussite. Le directeur régional de Pôle Emploi en Nouvelle-Aquitaine insiste lui aussi sur l'importance des collaborations locales.

2. Des défis à relever

Au terme de l'état des lieux qui vient d'être dressé à partir des observations approfondies menées dans cinq académies, la mission estime que la réforme des GRETA est mise en œuvre avec volontarisme dans le sens des textes de 2013 et 2014. Même si toutes les académies n'ont pas avancé au même rythme et s'il reste de nombreux points à caler tant dans les organisations que dans les pratiques, le cap est fixé et l'impulsion est donnée. Pour autant, ce bilan n'a de sens qu'au regard des enjeux que porte cette réforme pour la formation continue et du contexte dans lequel elle s'inscrit. À cet égard, l'ensemble du réseau de l'Éducation nationale est confronté à des défis d'organisation et à des défis stratégiques qui restent encore, totalement ou en partie, à relever.

2.1. Des défis d'organisation

L'adaptation du réseau à son environnement, la rénovation du système d'information et la professionnalisation des acteurs constituent les clés de la réussite de la réforme.

2.1.1. L'adaptation du réseau à son environnement

La réforme de 2013 a donné un cadre national à l'organisation du réseau de formation continue de l'éducation nationale. Mais ce sont les donneurs d'ordre et les collectivités régionales qui disposent des financements et des compétences dans ce champ d'activité. C'est pourquoi la mission considère qu'il ne peut y avoir de modèle unique d'organisation et qu'il appartient aux académies, dans le cadre des textes réglementaires et de la stratégie ministérielle, de faire des choix adaptés à leur environnement.

- **S'adapter aux évolutions du marché**

La raison d'être des GRETA, c'est bien la réalisation de prestations de formation continue. Le réseau est en permanence dans l'obligation de s'organiser non en fonction de directives nationales, mais des attentes de ses commanditaires.

On peut ainsi citer l'exemple de l'académie de Lille : l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais avait décidé de recourir à la procédure de délégation de service public pour exercer ses compétences dans le cadre du service public régional de la formation (SPRF) et exprimé son souhait que les réseaux se regroupent pour candidater⁶⁰. Un premier appel d'offres concernant les compétences clés⁶¹ a été lancé sous cette forme. Pour y répondre – et ne pas perdre sa place dans ce domaine –, l'académie s'est trouvée dans l'obligation de s'engager dans un dispositif atypique et quelque peu insécurisé : la constitution d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), regroupant aux côtés du GIP et des GRETA divers organismes publics et parapublics, notamment associatifs⁶². Au moment du passage de la mission, le nouvel exécutif régional élu en décembre 2015 n'avait pas encore fait part de ses orientations, mais il était assez probable que la région revienne à une procédure plus classique de marché public.

Autre exemple plus récent et que l'on retrouve dans nombre d'académies, la région Centre-Val-de-Loire souhaite un seul porteur de projet pour l'ensemble du réseau des GRETA. C'est cette évolution qui a incité fortement la DAFCO à intervenir dans l'organisation des GRETA afin de mettre en place, à partir de 2016, un dispositif unique de réponse aux appels d'offres dont le GIP sera porteur. Une cellule a été constituée au sein du GIP pour repérer les appels d'offres, départementaux, régionaux et nationaux, déterminer le niveau pertinent de réponse – GRETA ou GIP – et coordonner celle-ci dans les domaines de l'ingénierie de formation, administratifs et financiers. Le conseil régional a installé une cellule d'achat spécialisée, tout en conservant son réseau de chargés de mission territoriaux : les liens avec la collectivité doivent également s'entretenir au niveau de proximité des GRETA.

D'une manière générale, l'évolution des modes d'achat publics – de la subvention à la passation de marchés publics, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, et au système de la compensation dans le cadre du service économique d'intérêt général (SIEG), utilisé pour le SPRF – requiert une adaptation qui contraint fortement les organisations en même temps qu'elle rend plus lourde et complexe la tâche des personnels avec des exigences de traçabilité et d'évaluation des actions sans

⁶⁰ Cet exemple, évoqué lors de la visite de la mission dans l'académie de Lille, s'appuie également sur les travaux du correspondant IGAENR de l'académie de Lille en juin 2015.

⁶¹ Dispositifs de formation destinés aux publics les moins qualifiés dont l'objectif est de maîtriser des savoirs de base.

⁶² AFPA, CNAM, associations d'éducation permanente, etc.

cesse croissantes. Elle appelle aussi des réponses en termes de système d'information et de professionnalisation (cf. *infra* 2.1.2 et 2.1.3).

Le développement repose encore trop souvent sur l'existant et l'opportunité et non sur des choix d'anticipation. Cela pose d'abord la question d'une organisation plus robuste de la veille, mais aussi celle de la dépendance à l'égard d'un nombre restreint de commanditaires. La commande publique subit de fortes évolutions, à la hausse ou à la baisse. Une diminution des financements ou la perte d'un marché constituent une fragilité que des GRETA de faible taille ou isolés peinent à surmonter⁶³.

Par ailleurs, l'évolution de la demande se porte de plus en plus vers des formations professionnalisantes courtes ou des formations « sur mesure » répondant à des besoins précis des entreprises, au détriment des formations diplômantes pour lesquelles l'appareil de formation de l'éducation nationale était parfaitement adapté. Les durées de formation moins longues et les modalités plus rapides de délivrance des titres, les dispositifs d'entrées et sorties permanentes produisent des contraintes organisationnelles fortes dans les GRETA. L'introduction des blocs de compétences dans les diplômes est à cet égard à la fois une aubaine et un défi supplémentaire pour le réseau (cf. *infra* 2.2.2). Elle exigera là aussi de renouveler les modes de fonctionnement et d'intervention.

S'agissant du fonctionnement, la mission a observé que l'ouverture des établissements en dehors du temps scolaire restait inégale. À côté de lycées, professionnels notamment, qui assument cette ouverture pendant les congés scolaires – petites vacances et une partie de l'été – subsistent des réticences et parfois même une ignorance de la formation continue⁶⁴. Cela pèse encore fortement sur l'image du réseau qui reste à cet égard bien souvent assimilé à la formation initiale.

Pour conclure sur ce point, la mission tient à souligner que des marges de progrès existent dans l'organisation du réseau en termes de rationalisation, de mutualisation et de fonctionnement. L'évolution de la carte des régions plonge à nouveau les acteurs du réseau dans l'incertitude et repose des questions d'organisation.

- **S'organiser en fonction de la réforme territoriale**

Les arbitrages rendus dans le cadre de la réforme territoriale distinguent l'éducation nationale de ses principaux donneurs d'ordre publics que sont les treize régions, dans la configuration issue de la loi du 16 janvier 2015, ainsi que les directions régionales de Pôle emploi qui se sont à leur tour restructurées en fonction de la nouvelle carte régionale. Le maintien des trente académies avec la création de régions académiques suppose d'imaginer des organisations selon de nouveaux modes de fonctionnement.

La mission, au cours de ses visites échelonnées entre le 17 mars et le 25 mai, a constaté que la réflexion avait peu avancé en ce qui concerne l'organisation de la formation continue dans les quatre académies de son échantillon qui appartiennent à trois régions pluri-académiques⁶⁵. Les sujets qui mobilisaient alors les recteurs étaient la constitution du service pour les affaires régionales et la méthodologie partagée d'élaboration de la carte des formations professionnelles à une échelle

⁶³ Cf. *supra* en 1.2.1, l'exemple de la création du GRETA du Jura.

⁶⁴ Un lycée d'enseignement général où la mission s'est rendue a subi des travaux, durant de petites vacances, nécessitant une coupure de l'électricité. Personne dans l'établissement n'avait pensé à prévenir les formateurs qui accueillent des stagiaires.

⁶⁵ Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France et Nouvelle-Aquitaine.

totallement différente ; leurs préoccupations immédiates étaient tournées vers la mise en œuvre des nouvelles annonces ministérielles : ouverture de 500 formations à la rentrée 2017 et développement de l'apprentissage. Avec pragmatisme, et sans doute aussi dans un attentisme prudent, il n'a pas été jugé urgent de s'engager immédiatement dans la voie de réorganisations supplémentaires.

Il est toutefois évident que la nouvelle organisation territoriale a des incidences à trois niveaux.

Le premier cercle de pilotage auprès du recteur est naturellement affecté. Il concerne les conseillers techniques qui ont, selon les académies, des champs de compétences différents (DAFPIC ou DAFCO / DAET). Pour les recteurs de région académique, il s'agit tout à la fois :

- de trouver le bon niveau de conseil, avec deux exigences contradictoires – volonté de cohérence et de complémentarité entre formation initiale et formation continue qui plaide plutôt pour un DAFPIC, mais couverture d'un champ trop vaste pour se passer d'un DAET et d'un DAFCO surtout si ce dernier dirige aussi le GIP ;
- d'unifier la représentation auprès de la région – cette question de « l'interlocuteur » étant considérée comme une vraie difficulté ;
- et d'assurer une coordination efficace de l'action au sein de la région académique.

La réforme territoriale percute aussi les GIP FCIP qui viennent de vivre trois profondes évolutions en peu de temps, avec la loi Warsmann de 2011, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de 2012 et la réforme des GRETA en 2013. Elle sollicite d'ores et déjà la capacité des GIP à coordonner leurs réponses à l'échelle des grandes régions⁶⁶, dans un contexte où celles-ci doivent d'abord harmoniser les stratégies d'achat en vigueur dans les anciens territoires, avec de surcroît des échéances de marché qui ne coïncident pas forcément entre académies.

Le périmètre du GIP couvre de plus en plus de missions transversales qui relèvent des compétences des académies et non des régions académiques ; les GIP ont élargi la plateforme de services qu'ils offrent aux EPLE, aux services d'information et d'orientation, aux missions de lutte contre le décrochage scolaire ou contre l'illettrisme, aux missions école-entreprise, aux délégations académiques en charge des mobilités européennes, etc., sans parler bien sûr des DAFPIC, des GRETA et des CFA académiques. De fait, pour un recteur, le GIP est un outil de sa politique académique, ce qui conduit à l'élargissement de ses missions dans un contexte de recherche de financements multiples.

L'idée qui semble faire consensus serait de tester de nouveaux modes de fonctionnement entre les GIP avant de s'engager dans une structuration unique, vraisemblable à terme :

- les académies savent déjà coordonner la réponse à des appels d'offres. Il faudra désormais le faire à un autre niveau, ce qui pousse à l'harmonisation des pratiques entre leurs réseaux ;
- on peut aussi mieux distinguer la partie marchande des activités, portée par un seul GIP, et la partie non marchande (politiques au service du rectorat et des services publics de l'emploi et de la formation) qui resterait dans les GIP actuels ;

⁶⁶ À l'exemple de l'appel d'offres lancé en mars 2016 par Pôle emploi en Bourgogne-Franche-Comté, dans le cadre du plan « 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi ».

- la spécialisation des GIP peut être fondée sur une typologie d’activités ou de clients. Une autre piste est celle de la valeur ajoutée de chaque académie dans les champs de compétence des recteurs de région académique. Se dessine ainsi en Nouvelle-Aquitaine une répartition possible des tâches entre le GIP de Poitiers, qui a développé une forte expertise en matière de gestion des fonds européens⁶⁷, et celui de Bordeaux, plus impliqué dans la gestion des appels d’offres régionaux.

Enfin, le troisième niveau est celui des GRETA. Des sujets doivent être impérativement traités : l’équilibre des réseaux dans le cadre d’une carte plus cohérente, la professionnalisation et l’harmonisation du fonctionnement qui iront de pair avec cette reconfiguration. Aujourd’hui, les ensembles restent disparates :

- en Nouvelle-Aquitaine, les académies de Bordeaux et de Poitiers ont procédé au regroupement de leurs GRETA (trois à Bordeaux, un à Poitiers), tandis que celle de Limoges en conserve quatre. Il a été indiqué à la mission qu’une évolution selon le modèle de Poitiers était envisagée ;
- en Bourgogne-Franche-Comté, le nombre des GRETA a sensiblement baissé en passant de vingt-deux à neuf en l’espace de dix ans, mais la taille optimale n’est sans doute pas atteinte, au moins en ce qui concerne l’académie de Besançon où s’est rendue la mission (cinq GRETA contre quatre à Dijon) ;
- dans les Hauts-de-France, l’académie de Lille a totalement restructuré son réseau avec quatre GRETA. Il en va différemment de celle d’Amiens qui en compte neuf, avec un chiffre d’affaires global qui équivaut à 60 % de celui de Lille et un chiffre d’affaires moyen par GRETA de 1,6 M€. L’académie a ouvert une perspective encore lointaine, au 1^{er} janvier 2018, de réaménagement de sa carte, mais dont le périmètre reste à définir.

Tous ces chantiers, encore à venir, constituent autant de défis pour les académies. Ils nécessitent un système d’information à la hauteur.

2.1.2. La rénovation du système d’information

Le système d’information (SI) de la formation continue repose sur une application principale, ProgrÉ, et l’application de gestion financière et comptable des EPLE, GFC, appelée à être renouvelée dans les prochaines années.

ProgrÉ est un progiciel de gestion de la production des GRETA qui, paradoxalement, a demandé un effort d’appropriation et nécessité des outils complémentaires mieux adaptés aux besoins. Il n’est pas un outil de pilotage pour le ministère qui est contraint à une remontée d’informations par le biais d’une enquête de la DEPP (enquête 63), sous la forme de tableaux Excel à compiler pour mesurer le chiffre d’affaires du réseau, le nombre de stagiaires et d’heures stagiaires ; il ne l’est pas non plus pour les académies et les GRETA qui l’utilisent comme un réservoir de données pour des requêtes effectuées avec des outils développés localement.

⁶⁷ Le GIP s’est structuré avec une cellule d’appui aux porteurs de projets et une cellule dédiée à la gestion administrative et financière des projets ; il a déjà été reconnu comme « organisme intermédiaire » et a géré sur la période de programmation 2007-2013 une enveloppe globale de fonds sociaux européens (FSE) et de crédits régionaux ou nationaux du FEDER de plus de 3,7 M€.

Des applications locales autour de ProgrÉ

ProgrÉ traite essentiellement le conventionnement, la planification de la production (personnels formateurs à solliciter, locaux, etc.) et la facturation. Les académies ajoutent des modules pour communiquer avec GFC et des outils pour « requêter » la base de données de ProgrÉ. Parmi les fonctionnalités les plus recherchées peuvent être citées les simulations budgétaires, la GRH et la gestion de la relation client. C'est l'objet des applications développées, notamment à Grenoble depuis 2004 : PILOTE effectue des simulations budgétaires et fournit des indicateurs selon une méthode de comptabilité analytique qui minimise les dépenses indirectes et affecte au maximum les charges sur les différents produits afin de calculer précisément la marge que dégagent les prestations fournies. Un applicatif de GRH (O-GRH) traite de la gestion administrative et a vocation à s'étendre à la gestion des compétences. En troisième lieu, un logiciel gèrera les clients – relances, envoi de documents commerciaux, contacts téléphoniques, statistiques. Un consortium a été créé en 2014 et plusieurs académies ont rejoint Grenoble : Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Dijon, Lyon, Montpellier, Nice, Toulouse et Versailles pour PILOTE et O-GRH. Nantes est intéressée par O-GRH

Le déploiement de ProgrÉ depuis mai 2007 a été difficile : conçue sans les utilisateurs, peu ergonomique, empilant les fonctionnalités, perçue comme trop lente, l'application n'était utilisée que dans quinze académies, partiellement dans douze et pas du tout dans trois, selon un constat de la DGESCO en 2014.

Les observations de la mission en 2016 corroborent ces appréciations et attestent de grandes disparités dans l'appropriation de ProgrÉ. Dans l'académie de Besançon, trois tentatives d'implantation ont été autant d'échecs. ProgrÉ n'est pas du tout utilisé dans certains GRETA et délaissé au profit de tableaux Excel. À Orléans-Tours, il sert pour le suivi budgétaire des conventionnements et la facturation dans cinq GRETA sur six ; l'interface avec GFC ne fonctionne pas ; ProgrÉ n'est pas utilisé pour la planification des formations et pas davantage pour le suivi des stagiaires ; les GRETA mettent en place leurs propres outils de pilotage. Un GRETA du nord trouve ProgrÉ inadapté aux dispositifs en entrées et sorties permanentes, tandis qu'il est exploité sans difficulté à cette fin dans un GRETA de l'académie de Bordeaux. On pourrait multiplier les exemples.

Une utilisation optimale de ProgrÉ dans l'académie de Poitiers

Le GRETA de Poitou-Charentes s'est assuré de l'utilisation généralisée et homogène de ProgrÉ et de toutes ses fonctionnalités dans ses agences : gestion de l'offre de formation et des parcours pédagogiques, gestion de la production, gestion des inscriptions, gestion commerciale (clients, conventions, facturation), gestion des ressources humaines notamment pour le suivi des plans de charge.

L'académie a complété ProgrÉ avec deux outils pour exploiter les données :

- *Report Manager*, qui produit des états intégrés à ProgrÉ et sert aux éditions en temps réel (feuilles d'émargement, conventions, factures, lettres de rappel pour recouvrement) ;
- *BI4*, qui permet des éditions en temps différé, notamment pour le suivi et le pilotage (suivi des recettes, des conventions, des heures des intervenants). Les requêtes de suivi sont accessibles à l'ensemble des utilisateurs alors que les requêtes de pilotage sont réservées à l'équipe de direction, aux CFC et aux gestionnaires ; des transmissions régulières d'indicateurs de pilotage et de suivi de la production se font automatiquement.

Par ailleurs, le lien entre ProgrÉ et GFC s'effectue de deux façons :

- par *BI4* en s'appuyant sur la structuration du budget en domaines et activités selon le nouveau cadre budgétaire et comptable dont les règles s'imposent à GFC. Les domaines correspondent aux sections de

production de ProgrÉ et les activités sont les fonctions utilisées pour identifier les charges dans ProgrÉ ;
– par le transfert des factures. Chaque jour, celles-ci sont transférées automatiquement de ProgrÉ vers GFC, ce qui permet leur comptabilisation quotidienne et celle du chiffre d'affaires. L'outil *Report Manager* émet un état « lettre de rappel » qui facilite la réactivité en matière de recouvrement.

L'insatisfaction engendrée par ProgrÉ et l'obsolescence de sa technologie, la nécessité pour le ministère de disposer d'une information consolidée par le biais du système d'information ont conduit la DGESCO à se tourner vers la conception d'un nouvel outil, dans le cadre d'une gouvernance associant les utilisateurs et en cohérence avec les évolutions législatives et réglementaires. Celles-ci portent notamment sur le référencement national de l'offre et le contrôle de sa qualité par des instances externes, l'obligation d'utiliser un langage de référence commun dénommé « langage harmonisé d'échange d'informations sur l'offre de formation » (LHÉO).

Le noyau dur du futur SI aura un champ plus réduit que ProgrÉ. Ses fonctions principales seront centrées sur la prestation de formation, depuis la contractualisation avec le bénéficiaire jusqu'à son évaluation par lui, la remontée automatique du suivi de la production et le catalogage de l'offre pour permettre son affichage⁶⁸. Le SI facilitera le pilotage local, académique et national. Il s'appuiera sur des interfaces pour les processus support (ressources humaines, matérielles et financières) et le lien avec les systèmes d'information des autres institutions (par exemple avec le portail de la VAE, le SI de Pôle emploi, celui des régions). Toutes les fonctions en dehors du champ de l'application seront gérées par les académies et les GRETA avec les outils de leur choix.

La DGESCO vise le remplacement de ProgrÉ à l'échéance 2019. Le cahier des charges est en cours de rédaction, puis les solutions techniques seront étudiées par la DNE à l'automne prochain.

La mission tient à formuler deux observations :

- **les GRETA doivent prendre conscience qu'il est nécessaire dès aujourd'hui d'utiliser ProgrÉ dans ses fonctionnalités de base.** Cela est d'autant plus important que le système qui succédera à ProgrÉ récupérera les données de façon exhaustive dans ce dernier. L'enjeu est le portage au niveau national d'une offre lisible et visible que seule l'éducation nationale, parmi les grands opérateurs de formation continue, n'est pas actuellement en capacité de valoriser. Par ailleurs, on ne peut revendiquer l'appartenance à un réseau national et se dispenser des obligations que celle-ci comporte ;
- inversement, les académies qui utilisent déjà ProgrÉ nourrissent des inquiétudes sur le passage au futur système d'information et sur les interfaces avec les applications qu'elles ont développées. Elles ont également à prendre des décisions sur le déploiement de leurs propres outils en cours de conception, comme à Grenoble. Par ailleurs, la sécurisation budgétaire et comptable du GRETA Poitou-Charentes, seul dans son académie, repose sur le suivi précis et régulier, avec des éléments de pilotage disponibles en temps réel, que lui permet le système d'information actuel : il est crucial que la bascule le moment venu assure la conservation de ses données et la continuité de l'information. Alors que se prépare le remplacement d'un SI dont la conception et le fonctionnement n'ont pu garantir la meilleure utilisation, le ministère doit veiller à

⁶⁸ Voir en annexe 3 le schéma présenté au comité de pilotage du 30 novembre 2015.

apporter une information régulière au réseau, au-delà du comité de pilotage qui associe six DAFPIC / DAFCO, à communiquer sur le calendrier au fur et à mesure de l'avancement du projet et à prendre en compte les préoccupations qui s'expriment.

2.1.3. La professionnalisation du réseau

La réorganisation en profondeur que connaît le réseau et les mutations auxquelles il est confronté nécessitent une réelle professionnalisation. Les échanges avec la mission montrent que cet objectif est partagé, mais qu'il reste à maints égards à concrétiser.

- **La montée en compétences des acteurs**

La professionnalisation concerne au premier chef les pilotes des groupements, « *les chefs d'établissement dont la formation continue n'est pas le métier ni l'activité principale et qui n'ont pas été formés pour cela* », selon une formule entendue par les inspecteurs généraux. La création de la fonction de directeur opérationnel dans la réforme de 2013 constitue un appui incontestable aux équipes dirigeantes. Mais il ne suffit pas d'inscrire la formation continue parmi les missions des personnels de direction pour qu'ils se transforment tout à coup en véritables chefs d'entreprise dans un univers concurrentiel, avec des capacités de management et des responsabilités à l'égard de l'emploi de salariés. Le ministère doit tirer toutes les conséquences, en termes de recrutement, d'affectation et de formation, du choix qui a été fait de pérenniser le modèle du GRETA autour des EPLE.

Les organisations à l'œuvre dans les GRETA mobilisent des compétences différentes et font émerger de nouveaux métiers. Des académies ont bien identifiés ceux-ci, à l'instar de Lille où un important travail a été réalisé pour en préciser les contours dans des fiches de poste détaillées : directeur opérationnel, secrétaire général (au sens de responsable de la gestion administrative des services communs du GRETA), administrateur ProgrÉ et réseaux, responsable achats, assistant commercial, chargé de relation avec les stagiaires, chargé de relation avec les entreprises, assistant pour les appels d'offres et le suivi des marchés, assistant qualité. À ce travail est associé un plan de développement des compétences à l'intention de l'ensemble des personnels des GRETA, de la DAFCO et du GIP, les CFC territoriaux et de l'échelon académique, etc., afin d'accompagner les changements individuels et collectifs nécessités par les évolutions en cours en les replaçant dans un cadre stratégique commun⁶⁹.

Cet effort doit être généralisé dans toutes les académies et s'inscrire dans la durée. Pour la mission, la professionnalisation des fonctions support est un impératif prioritaire.

- **La démarche qualité**

La préoccupation de la qualité n'est pas nouvelle dans l'appareil de formation continue de l'éducation nationale. Des GRETA ont obtenu une certification ISO. Le ministère a aussi élaboré ses propres outils. GRETAPlus a marqué une étape. L'éducation nationale vient de rénover ses référentiels et créer un nouveau label, reconnu le 7 juin 2016 par le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) et respectant les six critères posés par le

⁶⁹ Près de 500 personnes – corps d'inspection, directions d'EPLE dont les directeurs délégués aux formations professionnelles et technologiques, directions de GRETA, CFC, équipes pédagogiques et administratives – ont bénéficié de ce plan de formation en 2015 dans l'académie de Lille.

décret du 30 juin 2015 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue⁷⁰ : EDUFORM est même plus exigeant, car sa garantie s'étend également à la qualité de service induite par les dispositions en matière d'organisation et le pilotage des structures.

La mission a mesuré la volonté des académies de s'inscrire dans la démarche qualité, mais avec des résultats inégaux. La démarche est présente à tous les niveaux, dans les services rectoraux de la formation continue, les GIP et les GRETA, avec des référents, des groupes de travail, des documents. Mais son appropriation par les acteurs et surtout sa traduction concrète sont moins visibles. L'un des GRETA visités venait d'ailleurs de perdre sa labellisation GRETAPlus.

Pourtant l'enjeu est fort. À compter du 1^{er} janvier 2017, les organismes financeurs seront dans l'obligation de s'assurer que leurs prestataires répondent aux exigences des critères du décret de 2015. La promotion de la qualité est également un levier pour le pilotage et l'harmonisation du réseau.

- **La communication**

Un réseau professionnalisé est aussi un réseau qui communique. La visibilité du réseau des GRETA et le renforcement de son identité sont indispensables pour exister dans un marché concurrentiel. Depuis la réforme de 2013 et la célébration des « 40 ans des GRETA » en octobre 2014 par la ministre, la communication est un secteur où l'échelon académique s'est fortement affirmé pour améliorer la perception de l'offre de formation continue de l'éducation nationale.

Au-delà des initiatives qui ont été prises et des améliorations apportées (cf. *supra* 1.1.3), la mission a noté des points de vue divergents, qui tendent à opposer le niveau local au niveau national et la communication sur la marque à la communication sur le service proposé.

La stratégie des académies repose sur des plans marketing visant à valoriser et commercialiser l'offre de leur réseau. Le ministère se positionne naturellement dans une communication de nature institutionnelle. Les échanges avec des conseillers en formation continue montrent l'attente d'un soutien au travers d'une campagne orchestrée au niveau national mettant en valeur la labellisation du réseau et la formation continue de l'éducation nationale.

Le souhait des acteurs du réseau de voir valoriser la marque « GRETA » est légitime. Mais la mission estime qu'il est primordial de mettre en avant la capacité de l'éducation nationale à former à des métiers – quelle que soit la voie de formation, statut scolaire, apprentissage, formation continue – dans une dynamique de continuité tout au long de la vie et à partir d'une vision extérieure, c'est-à-dire du point de vue du jeune, de l'adulte ou de l'entreprise. En tout état de cause, la définition d'une communication pertinente reste un défi, naturellement en lien avec la stratégie.

⁷⁰ Identification précise des objectifs de la prestation et son adaptation au public formé ; adaptation des dispositifs d'accueil, de suivi pédagogique et d'évaluation aux publics de bénéficiaires ; adéquation des moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement et d'évaluation aux publics de bénéficiaires ; qualification et formation continue des personnels chargés des prestations ; conditions d'information du public sur l'offre de prestation, ses délais d'accès et les résultats obtenus ; prise en compte des appréciations des bénéficiaires.

Le projet de site web national

Les académies ont réalisé un bel effort de rénovation de leur site dédié à la formation continue, voire pour certaines d'entre elles à la formation tout au long de la vie. L'accès à l'information sur les métiers, l'offre, les lieux de formation est de plus en plus aisé.

Le ministère projette d'ouvrir un site web national s'adressant à la fois aux professionnels de la formation continue et au public, à l'image des organismes (AFPA, CNAM, FONGECIF, CARIF - OREF, etc.) qui mettent déjà en ligne au niveau national leur offre de formation avec un moteur de recherche multicritères (métier, secteur d'activité, région). Les fonctionnalités de ce portail national incluront une carte interactive et des outils mutualisés tels que des vidéos. Outre la réponse à des besoins d'information, l'objectif à terme est d'y afficher l'offre nationale, harmonisée et actualisée en temps réel grâce au futur système d'information. Ce chantier nécessite de trouver les moyens financiers pour créer le moteur de recherche interfaçable avec le SI.

2.2. Des défis stratégiques

Au-delà de la capacité du réseau à s'organiser et à s'adapter, la portée de la réforme se mesurera à la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de la formation professionnelle continue, à la manière dont sera relevé le pari de l'innovation et du numérique ainsi qu'à la place qu'occupera demain l'EPLÉ dans le continuum de la formation tout au long de la vie.

2.2.1. La mise en œuvre opérationnelle de la stratégie ministérielle

La réforme ne se résume pas à l'organisation des GRETA, confirmés dans leurs missions et articulés autour des établissements scolaires. Elle prend appui sur une stratégie ambitieuse dont les orientations ont été annoncées par la ministre le 6 octobre 2014 (cf. *supra* Introduction) et déclinées en 2016 par la DGESCO autour de huit objectifs opérationnels et seize actions prioritaires⁷¹, définis en lien avec les délégués académiques.

La mission a pu constater la forte adhésion du réseau à l'affirmation d'une politique nationale de la formation continue dans le cadre d'une stratégie lisible et partagée que conforte toute une série de chantiers : la rénovation du système d'information, le label EDUFORM, l'introduction des blocs de compétences dans les diplômes, etc.

Il reste maintenant à réussir la traduction opérationnelle de cette stratégie sur le terrain. La mission identifie deux écueils principaux.

Le premier tient à **l'absence de priorités réellement fixées au réseau de l'éducation nationale** : il faut tout à la fois mettre l'accent sur les publics en difficultés et répondre aux besoins des entreprises, promouvoir le développement de l'offre globale auprès des grands comptes et garantir une offre de formation de proximité, renforcer les partenariats externes et dynamiser les collaborations internes, assurer la participation du réseau aux campus des métiers et des qualifications, aux réseaux Foquale⁷², aux missions de lutte contre le décrochage scolaire, etc.

⁷¹ Voir annexe 4 la stratégie de la formation professionnelle continue 2016-2018, adressée aux recteurs le 16 mars 2016.

⁷² Réseaux « Formation Qualification Emploi » qui rassemblent, dans le périmètre d'action d'une plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs, les établissements et dispositifs relevant de l'éducation nationale et susceptibles d'accueillir les jeunes décrocheurs.

L'intention n'est pas de mettre en cause la légitimité de telle ou telle priorité : toutes ont leur importance stratégique et constituent déjà des axes de développement pour l'activité du réseau ; mais le risque est de conforter une situation où chaque GRETA « pioche », parmi ces priorités, celles qui l'intéressent ou celles qu'il est en capacité de mettre en œuvre. Cela ne contribue pas à renforcer l'identité du réseau de l'éducation nationale ni à promouvoir des actions prioritaires en termes de professionnalisation.

On ne peut attendre des stratégies académiques, qui s'inscrivent naturellement dans les orientations nationales et vont progressivement converger au fur et à mesure de leur renouvellement, qu'elles répondent seules, et en ordre dispersé, à cette interrogation.

Le second écueil réside dans **le cloisonnement persistant de la formation continue dans l'organisation du système éducatif.**

Cette situation est certainement le fruit d'une histoire, celle du développement du réseau de la formation continue dans un contexte de relative indépendance – une liberté qui paraît toujours revendiquée ; elle tient aussi à des différences objectives avec la formation initiale – autofinancement du réseau, spécificité des métiers.

Elle se traduit néanmoins par des organisations trop cloisonnées, même si la mission a perçu, dans ses rencontres avec les différents acteurs, une prise de conscience et des changements qui s'amorcent.

Au niveau central, l'ensemble de la problématique de la formation continue (expertise sur les métiers et appréciation des enjeux nationaux) est rassemblé au sein du bureau de la formation professionnelle continue de la DGESCO (bureau A2-4). Cette problématique demeure relativement marginale au regard de la totalité des missions assumées par cette direction et de la concentration, évidente, des forces sur la formation initiale. Toutefois, les liaisons avec cette dernière sont désormais mieux assurées dans le cadre de la sous-direction des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie⁷³. Le pilotage du réseau d'un point de vue financier et réglementation comptable relève de deux bureaux de la DAF, l'un pour les EPLE (et donc les GRETA), l'autre pour les GIP. Il n'en reste pas moins que la stratégie 2016-2018 appelle à mieux articuler l'action de la formation continue au sein du ministère (DNE, DEPP, DAJ, DAF, DGESIP) et à rechercher une coopération plus étroite avec les opérateurs (CNED, CANOPÉ).

Ce cloisonnement apparaît, de manière symétrique, dans les académies⁷⁴. Les services académiques en charge de la formation continue souffrent d'un relatif isolement au sein des rectorats, à l'exception peut-être du champ de la VAE et dans une moindre mesure dans les organisations qui ont entériné une DAFPIC. La tendance reste à l'internalisation de la prise en charge de l'ensemble des fonctions. Cela est particulièrement frappant dans le domaine du numérique pédagogique, où les relations avec les délégations académique au numérique et l'atelier CANOPÉ sont inexistantes dans plus d'un rectorat.

⁷³ Les conférences bilatérales menées avec les académies pour ouvrir 500 formations nouvelles à la rentrée 2017 ont intégré la problématique du plan « 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi », lancé en janvier 2016, sur les métiers en tension et les métiers d'avenir, dans une logique de convergence entre formation initiale et formation continue, et en lien avec les stratégies économiques des régions.

⁷⁴ En ce qui concerne les EPLE, le sujet est traité *infra* au 2.2.3.

On notera enfin que la DGESCO entend s'assurer de la mise en œuvre de la stratégie nationale à l'aide d'indicateurs de suivi, limités à une dizaine, sur lesquels le bureau A2-4 est en train de travailler. L'objectif est de mieux intégrer la formation continue dans le dialogue stratégique avec les académies. À ce stade, les conditions de réalisation ne sont pas connues. Il faudra prendre garde à ne pas alourdir la charge des enquêtes qui pèsent sur les services académiques et à créer des modalités de collecte des données qui donnent des résultats fiables pour toutes les académies.

2.2.2. Le pari de l'innovation et du numérique

Si les enjeux sont bien perçus, les actions restent bien souvent inégales et insuffisamment mutualisées.

- **L'innovation dans les parcours, l'ingénierie de formation et la pédagogie**

Les pratiques pédagogiques de la formation d'adultes sont étroitement liées aux actions spécifiques au réseau des GRETA, dans le domaine de la formation, mais aussi du bilan, du positionnement, de l'orientation, de l'évaluation, dans un contexte où la qualité et la maîtrise des coûts sont des données majeures. Dans le champ des OPCA et des entreprises, les formations ont vocation à répondre à une demande de renforcement des compétences pour des salariés qui doivent être opérationnels rapidement, ce qui implique des possibilités de validation partielle et la préparation de titres professionnels ; pour les personnes, notamment les individuels payants, la logique est plutôt celle d'une mobilité professionnelle ascendante à travers l'accès à une qualification reconnue par un diplôme. Cette double perspective, souvent rencontrée par la mission, joue en défaveur des formations diplômantes, exigeantes dans leurs contenus d'enseignement général, nécessitant une plus forte implication personnelle et au résultat final binaire : réussite ou échec.

Cette dichotomie devrait pouvoir être plus facilement surmontée à travers la récente modification réglementaire qui introduit les blocs de compétences dans les diplômes professionnels délivrés dans le cadre de la formation continue ou de la validation des acquis de l'expérience⁷⁵ et qui devrait favoriser l'attractivité de ces diplômes et leur développement dans l'offre des GRETA. Cette évolution, avec la suppression des durées de formation, était devenue indispensable pour permettre aux diplômes de l'éducation nationale de rester accessibles aux adultes et de ne pas être marginalisés dans le cadre du compte personnel de formation. Elle contribuera à fluidifier les parcours d'accès à la certification et nécessitera de concevoir des parcours de formation plus modulaires.

Au-delà de ces avancées réglementaires, les interlocuteurs de la mission ont constamment mis l'accent sur l'importance des enjeux liée à l'innovation pédagogique qui, dans une acception large, englobe l'ingénierie de formation, les organisations pédagogiques – individualisation des parcours, mixité des publics, modalités de l'alternance –, la production et la mutualisation de ressources. Les bonnes réponses à apporter à ces questions sont considérées comme fondamentales pour l'avenir et la compétitivité du réseau des GRETA qui ont une carte à jouer dans ce domaine.

L'exemple des centres de ressources a été cité pour favoriser la convergence des différentes approches pédagogiques dans le cadre de la professionnalisation et de l'adaptation des méthodes et outils aux besoins des stagiaires et des professionnels. En témoigne aussi la volonté de déployer les

⁷⁵ Décrets du 10 juin 2016, n° 2016-771 pour les baccalauréats professionnels et n° 2016-772 pour les CAP ; décret n° 2016-1037 du 28 juillet 2016 pour les BTS.

outils numériques et leurs usages qui figure parmi les axes stratégiques de développement de tous les projets académiques.

- **L'intégration du numérique : une nécessité reconnue, des initiatives, mais un manque de partage et d'ambition**

La qualité de l'offre de formation est de plus en plus jugée au regard du caractère innovant des outils pédagogiques numériques utilisés dans la prestation. Ces outils offrent de vastes possibilités : individualisation et évaluation des parcours, diversification pédagogique ; les stagiaires sont maintenant très demandeurs de formation à distance, d'accès à des ressources et à des échanges en ligne. Ces outils constituent aussi, avec un accompagnement adapté, une réponse potentielle aux problématiques des territoires ruraux en favorisant l'accessibilité des formations à des publics isolés.

Vingt-huit académies utilisent à des degrés divers la plateforme de formation à distance e-GRETA, mise au point en 2001 par les académies de Besançon, Dijon et Grenoble. Géré sous la forme d'un consortium et maintenu par l'académie de Besançon, cet outil apparaît vieillissant. Sa rénovation est nécessaire au regard des standards et fonctionnalités offerts par des outils, aujourd'hui accessibles parfois gratuitement comme l'ensemble *Google For Education* auquel recourent déjà certaines académies. Des évolutions sont prévues pour la rentrée 2017, avec une ergonomie améliorée et des fonctionnalités actualisées⁷⁶. Un groupe de travail, auquel est associée la DGESCO, élabore un cahier des charges.

Pour la mission, compte tenu des enjeux en matière de transformation numérique, la question se pose réellement de savoir si une telle plateforme ne devrait pas être nationale et développée à l'initiative du ministère, à l'image de M@gistere, quitte à ce que le réseau participe à son financement. Outre son caractère politique, cette décision dépend bien sûr du plan de charge de la DNE et du comité de domaine auquel sera rattachée la formation professionnelle continue.

Au-delà de la problématique spécifique des TICE, il a semblé à la mission que les pratiques pertinentes et innovantes restaient encore marginales, isolées, difficilement partagées au sein d'une même académie, et moins encore au niveau du réseau national. Des pratiques de transfert insuffisantes, le manque de communication sur les expérimentations et les outils développés conduisent à une perte d'information ou à des doublons qui pourraient être évités.

Des réticences sont aussi remarquées du côté des formateurs qui peinent encore, pour certains d'entre eux, à sortir d'une logique de formation uniquement en présentiel et avec une différenciation pédagogique limitée. De ce point de vue, des actions de formation de formateurs proposées par les CAFOC dans ces domaines devraient être plus systématiques et bien ciblées dans le cadre de la gestion des compétences.

- **Pour une politique d'innovation, recherche et développement**

Pour faire face à l'ensemble de ces problématiques et gagner en professionnalité, un groupe de travail avait proposé, lors des travaux préparatoires à l'élaboration de la stratégie académique de l'académie de Bordeaux, la mise en place d'une cellule recherche et développement au sein du GIP avec des référents dans les GRETA. La mission a eu confirmation que des moyens correspondant à un

⁷⁶ Classe virtuelle, gestion de l'interface en mode glisser-déposer, e-portfolio, cours en ligne de type MOOC et SPOC, etc.

conseiller en formation continue et un informaticien avaient été finalement dévolus à cette mission. Les travaux sont en cours et les liens avec les GRETA encore à construire.

Cet exemple particulier montre que les besoins en ce domaine sont repérés et que leur prise en compte apparaît indispensable aux acteurs rencontrés, en raison de l'évolution rapide des technologies et des usages ainsi que du contexte concurrentiel de la formation continue. La formation à distance (FOAD) n'est pas un concept récent, mais elle est devenue en quelques années à la portée d'un plus grand nombre d'acteurs. Ce sont donc la qualité et la labellisation de la réponse apportée qui vont différencier les prestataires de formation. Le réseau des GRETA dispose des compétences internes, bientôt d'une offre diplômante plus accessible grâce aux blocs de compétence, d'une démarche qualité qui lui donnent toute légitimité pour occuper une place majeure en s'appuyant sur cette nouvelle donne numérique. Pour que celle-ci devienne un atout au service de la compétitivité et du développement du réseau, cela suppose un investissement immatériel en lien avec les solutions techniques qui devrait donc être encouragé, mieux coordonné et piloté aux différents niveaux du système.

Pour la mission, une politique d'innovation et de développement organisée et structurée au niveau interacadémique et national, ne s'interdisant pas l'appel à des spécialistes ou chercheurs à ce niveau, serait bénéfique. Les cadres organisationnels existent : fonds académiques de mutualisation, consortium interacadémique ; c'est typiquement un sujet qui devrait faire l'objet d'un pilotage national prioritaire et mutualisé.

Par ailleurs, au cours de ses visites, la mission a relevé la faiblesse, voire l'absence de liens et de partage de projets avec la formation initiale sur ces thématiques qui mobilisent pourtant les délégués académiques au numérique, les conseillers académiques en recherche - développement, innovation et expérimentation (CARDIE), le réseau CANOPÉ et le CNED. Cette situation est préjudiciable du fait du coût humain engendré par la conception et la mise au point des produits.

Plus généralement, la mission a constaté un manque de proximité naturelle entre les responsables de la pédagogie dans les académies et le réseau de la formation continue, sauf dans des cadres institutionnels réglementaires plus ou moins imposés – changement de programmes, procédures de validation etc. Créer une synergie entre les deux voies de formation, notamment dans le domaine de l'innovation pédagogique, pourrait dynamiser et l'une et l'autre.

2.2.3. L'EPLÉ dans le continuum de la formation tout au long de la vie

En réaffirmant le rôle des GRETA, la loi pour la refondation de l'école fait de l'établissement public local d'enseignement (EPLÉ) le pivot du dispositif de formation continue de l'éducation nationale. L'objectif de fond n'est pas de conserver à tout prix une structure qui a quarante ans d'expérience, mais bien de contribuer à la transformation de notre modèle de formation en l'inscrivant dans une dynamique plus vaste, celle de la formation tout au long de la vie. L'une des fonctions des GRETA est d'y concourir.

La force de l'éducation nationale en matière de formation continue repose en partie sur la finesse du maillage constitué par le réseau de ses établissements scolaires. De ce point de vue, les visites de la mission ont montré une mobilisation inégale et pour tout dire décevante des EPLÉ. Il ne s'agit pas d'obliger tous les EPLÉ à adhérer au GRETA de leur ressort, mais de les en convaincre, puis de les amener à s'associer, d'une manière ou d'une autre, au fonctionnement du réseau : en sollicitant les

compétences de leurs enseignants, en utilisant leurs locaux, en faisant des EPLE des relais de communication auprès des collectivités et des entreprises locales, auprès des anciens élèves ou des parents. À cet égard, plusieurs acteurs ont témoigné de la rétroaction de la formation continue sur le climat scolaire et plus généralement sur l'image de l'institution, quand des parents d'élèves, éloignés de l'école ou qui en gardaient un mauvais souvenir, y reviennent pour suivre une formation.

Dans le meilleur des cas, 30 à 40 % des établissements adhérents s'engagent activement dans la réalisation d'actions de formation continue, comme la mission l'a constaté dans les GRETA de l'académie de Lille. La part dans le total d'EPLE est beaucoup plus faible : dans l'académie de Poitiers, l'activité et les sites principaux de formation de l'antenne d'Angoulême sont localisés dans quatre lycées professionnels et un lycée d'enseignement général et technologique, sur un territoire qui compte onze lycées et trente-huit collèges.

Ces collèges et lycées pourraient jouer un rôle plus important dans les actions concernant le socle de connaissances et de compétences professionnelles (certification CléA⁷⁷). On note une implication beaucoup plus forte de l'enseignement technologique et professionnel : l'identification des métiers auxquels conduisent les formations, la proximité avec le tissu économique créent un contexte favorable. L'exemple du lycée Kyoto à Poitiers est particulièrement frappant : cet établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole, siège de l'agence de Poitiers du GRETA Poitou-Charentes, résulte de la fusion d'un lycée hôtelier de l'éducation nationale et d'un lycée agricole : la dynamique de deux réseaux professionnalisants et la présence d'un centre de formation professionnelle agricole amènent naturellement à mixer les publics et concevoir des formations ouvrant à de nouveaux métiers dans le cadre d'un campus des métiers et des qualifications.

La mixité des publics ou des parcours commence à se développer. Des exemples ont été cités dans toutes les académies visitées où des établissements organisent cette mixité entre stagiaires de la formation continue et apprentis, plus rarement avec des élèves ou étudiants (par exemple avec des intégrations complètes ou ponctuelles de stagiaires dans des cursus de BTS ou de baccalauréat professionnel). Les profils ne sont pourtant pas si différents : ce n'est parfois qu'une question de statut, entre contrat de professionnalisation et contrat d'apprentissage. Le mélange des âges et des expériences dans les groupes s'avère aussi fructueux. « *L'ouverture des voies de formation apparaît comme un élément fédérateur au sein de l'équipe pédagogique : elle donne envie et des idées pour développer des actions et des projets* », rapporte une proviseure du Nord, particulièrement volontaire. La formation continue peut irriguer la formation initiale en renouvelant les méthodes et les pratiques pédagogiques, et bénéficier en retour d'un plus fort engagement des enseignants du second degré. La nouvelle structuration des diplômes professionnels devrait favoriser la convergence des voies de formation. L'évolution des politiques régionales y contribuera également : jusqu'à présent, les régions avaient tendance à bloquer la création de sections d'apprentis dans les lycées – au profit des CFA des branches – ainsi que l'ouverture de ces sections aux stagiaires de la formation continue.

À l'évidence, le système reste globalement cloisonné. Il s'organise autour de voies de formation quasiment étanches dans les EPLE, de personnels aux statuts et aux services distincts, de structures administratives qui fonctionnent en tuyaux d'orgue – dans les services des rectorats comme dans ceux des conseils régionaux. Pourtant, il devrait être possible de créer une synergie entre le réseau

⁷⁷ www.certificat-clea.fr

des GRETA et les CFA : cela devrait se faire d'autant plus aisément que la plupart des académies disposent désormais d'un CFA académique, géré par le GIP - FCIP ; l'idée forte à l'origine des campus des métiers et des qualifications est justement de partir des métiers, existants ou en devenir, pour bâtir à la fois une carte et une offre de formation adaptées, peu importe la voie qui sera suivie ; sur le terrain, rien n'empêche les conseillers en formation continue de présenter l'offre en apprentissage et pas seulement celle du GRETA ; de même, le réseau des centres d'information et d'orientation (CIO) et des conseillers d'orientation psychologues pourraient être sensibilisés plus fortement aux possibilités offertes par les dispositifs de la formation continue pour les valoriser dans leurs échanges avec le public.

Quand on évoque ces perspectives, les chefs d'établissement font part des freins qu'ils y voient : des freins liés au statut des enseignants et aux modalités de financement des formateurs ; des difficultés concrètes qu'ils rencontrent quotidiennement, telles que la disponibilité et l'usage des plateaux techniques, les plages d'ouverture des établissements, etc. Les premiers peuvent être levés avec un peu d'imagination et de souplesse, comme cela se pratique déjà dans certaines académies ; les seconds doivent pouvoir trouver des solutions en bonne intelligence avec les collectivités.

Enfin, il est clair que les EPLE ne peuvent rester des entités isolées. Le champ de la formation initiale se prête à la mise en place de réseaux d'établissement – pour sécuriser les parcours des élèves, diversifier l'offre de formation – avec la recherche d'une cohérence entre moyens et territoires. Ces réseaux existent déjà dans la formation continue : ce sont les GRETA et leurs agences à un niveau territorial plus fin. En s'appuyant sur eux, l'on favoriserait sans nul doute la convergence des problématiques⁷⁸.

Ainsi le réseau des GRETA est appelé, par le modèle qu'il constitue et la contribution qu'il apporte, à jouer un rôle dans l'affirmation d'un réel continuum de la formation tout au long de la vie au sein des établissements scolaires. À lui de se saisir de ces défis majeurs et d'y répondre avec le savoir-faire qui le caractérise depuis quarante ans.

Conclusion et préconisations

Trois ans après l'adoption de la loi du 8 juillet 2013, il est incontestable que le réseau des GRETA a connu une réorganisation de grande ampleur. De nombreux chantiers ont été lancés afin de le restructurer, le consolider et le professionnaliser. Ils sont trop récents pour en mesurer les effets, mais l'on sent qu'une cohérence est recherchée et qu'une dynamique est enclenchée.

Comme toujours, de tels changements nécessitent du temps ; les académies n'ont pas toutes fait les mêmes choix ; surtout elles n'ont pas avancé au même rythme. Le présent rapport, qui s'attache à dresser un bilan de la mise en œuvre de la réforme, et non le bilan de celle-ci, en a fait le constat dans les cinq académies où la mission s'est rendue. L'on peut sans peine imaginer que les mêmes problématiques se retrouvent ailleurs et reçoivent des réponses tout aussi diverses.

⁷⁸ Cette idée rejoint la proposition que l'IGAENR avait faite en 2015, dans le cadre de ses réflexions sur la réforme territoriale : promouvoir un pilotage infra-académique amélioré et rénové sans créer de niveau administratif supplémentaire en s'appuyant sur le réseau interétablissements des GRETA. Rapport IGAENR n° 2015-021, *Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ?*, avril 2015.

De fait, les organisations sont en train de se caler, dans un contexte qui évolue rapidement. Il en ressort à tous les niveaux une impression de « trop plein » pour les personnels qui ont le sentiment de travailler dans l'urgence et de ne pas se consacrer prioritairement à leurs missions. Cela explique en grande part les difficultés et les inquiétudes qui persistent.

Pour poursuivre l'action entreprise, la mission formule dans cinq domaines des recommandations d'ordre général – qui synthétisent les observations formulées tout au long du rapport –, avec six préconisations, soulignées dans le texte, qui lui semblent prioritaires. Elle propose en outre des pistes de réflexion qui peuvent fonder un dispositif rénové d'indemnités des personnels de direction et de gestion.

Recommandation n° 1 : conforter le pilotage national

La mission a mesuré l'attachement des acteurs rencontrés à un véritable pilotage national de la formation continue. De ce point de vue, les évolutions en cours, au premier rang desquelles un pilotage national réaffirmé, sont jugées positivement si elles permettent de laisser les académies adapter leurs organisations aux situations locales.

L'impulsion donnée par la sous-direction des lycées et des formations professionnelles de la DGESCO et notamment par le bureau A2-4, doit se maintenir et s'inscrire dans une collaboration plus étroite avec les autres directions et opérateurs du ministère.

Elle doit en particulier s'investir dans deux champs : les appels d'offres nationaux, avec une structuration nationale du dispositif de réponse, et l'innovation numérique, au travers notamment de la refonte de la plateforme e-GRETA.

Quant à la question, complexe et stratégique, du système d'information national, sa rénovation demande du temps, avec une échéance fixée à 2019, mais elle ne doit surtout pas être différée. Une attention particulière devra être portée à la sécurisation de la gestion et du pilotage des réseaux académiques lors du remplacement de l'actuelle application ProgrÉ.

Recommandation n° 2 : prendre en compte la réforme territoriale

La formation continue fait partie des politiques pour lesquelles le recteur de région académique fixe les orientations stratégiques après avoir recueilli l'avis du comité régional académique. Il apparaît urgent de faire progresser la réflexion et de mettre le réseau en ordre de marche en fonction des décisions qui seront prises par les comités régionaux académiques. **Afin d'harmoniser les modes de fonctionnement et les pratiques, ces décisions doivent porter à la fois sur le devenir des GIP académiques et la définition d'une carte cohérente des GRETA dans les régions recomposées.**

Recommandation n° 3 : poursuivre l'effort de réorganisation du réseau sans imposer de modèle unique au plan national

La réorganisation du réseau des GRETA n'est pas achevée dans toutes les académies, soit parce qu'elle est en train de se construire, soit parce qu'elle n'en est encore qu'à ses débuts. Naturellement cet objectif doit être généralisé sans tarder à l'ensemble du réseau, conformément aux textes réglementaires et à la stratégie ministérielle.

Ce cadre est suffisamment souple pour laisser aux recteurs une capacité d'adaptation à la diversité des situations territoriales, en fonction de leur stratégie concertée et en préservant un maillage de proximité quelle qu'en soit la forme. Dès lors que ces conditions sont respectées, la réduction du nombre des GRETA apparaît opérante, y compris le modèle du GRETA unique qui peut être approprié à certaines académies, notamment dans le cas des régions pluri-académiques. Cette dernière hypothèse n'est cependant pas sans risque en termes de sécurité financière, de management et de système d'information ; si le GRETA unique facilite incontestablement l'harmonisation du fonctionnement, il requiert des compétences solides tant au niveau du siège qu'au niveau des agences territoriales. À cet égard, un audit serait utile au terme de quelques années d'existence.

Si la mission ne préconise pas tel ou tel modèle académique, elle a observé en revanche **des configurations ou des pratiques qui apparaissent globalement favorables et porteuses d'efficacité** : confier les fonctions de directeur de GIP au DAFCO / DAFPIC ; distinguer les fonctions de président et de chef d'établissement support de GRETA ; doter les groupements d'un directeur opérationnel, etc.

L'impulsion des recteurs doit également se manifester dans la mobilisation des chefs d'établissement de leur académie. En particulier, les lettres de mission des personnels de direction doivent inclure la dimension de la formation continue des adultes, ce qui n'est toujours pas le cas ni pour ceux qui exercent la direction des GRETA ni *a fortiori* pour les autres.

Enfin, **en lien avec les recommandations du comité national de suivi et les travaux du GT 15, l'harmonisation des pratiques RH dans le respect des textes réglementaires doit constituer une priorité pour les recteurs.**

Recommandation n° 4 : se donner les moyens de ses ambitions stratégiques

La mission a noté le volontarisme des académies pour développer leur réseau de formation continue. Concrètement elles pourraient mobiliser à cette fin des moyens qui demeureraient très réduits au regard du montant des budgets académiques.

La mission préconise ainsi de nommer des directeurs opérationnels dans tous les GRETA qui sont restructurés, en redéployant des supports budgétaires de conseillers en formation continue s'ils sont en nombre suffisant ou en en créant de nouveaux dans le cadre du BOP 141.

Là où il est fait le constat que le développement académique de la formation continue restera limité quoi qu'il arrive, des priorités restreintes, adaptées aux moyens mobilisables, devraient être affichées.

Recommandation n° 5 : faciliter la gouvernance en adaptant le fonctionnement des conseils d'administration

En l'absence de personnalité juridique, les GRETA n'ont pas de conseil d'administration en propre. Le mode de fonctionnement actuel, reposant sur des délibérations du conseil d'administration de l'établissement support pour l'ensemble des actes majeurs de la vie du GRETA, risque de devenir problématique avec l'émergence de GRETA aux chiffres d'affaires plus conséquents, comprenant des agences et des établissements réalisateurs plus nombreux et éloignés, avec des enjeux de masse salariale et d'emploi plus importants.

Cette situation plaide pour une adaptation du fonctionnement du conseil d'administration de l'EPL support. **Sans préjuger des formes et des possibilités d'une évolution réglementaire, la mission préconise que le sujet soit abordé rapidement avec les acteurs de la formation continue et étudié avec attention par la DGESCO en lien avec la DAJ.**

Recommandation n° 6 : rénover le régime des IPDG

Le régime des indemnités versées aux personnels de direction et de gestion (IPDG) souffre de défauts et de critiques (cf. *supra* 1.2.3.). Sa rénovation doit faire l'objet d'un débat au sein du GT 15 à la rentrée 2016. Pour la mission, un dispositif rénové doit répondre aux objectifs suivants :

- une plus grande transparence ;
- une responsabilisation des acteurs dans le respect de l'autonomie des EPLE ;
- la reconnaissance de l'engagement des personnels de direction et de gestion ;
- un dispositif plus incitatif pour développer l'activité et l'esprit de réseau au sein des groupements ;
- une réintégration du recteur dans le dispositif, non dans le cadre d'un contrôle formel, mais d'un réel pilotage académique ;
- la prise en compte des activités de service public qui sont moins rentables que les activités privées.

Dans cette perspective, la mission propose :

- de fonder le dispositif sur le chiffre d'affaires du GRETA, et non plus sur les chiffres d'affaires de chaque établissement réalisateur d'actions de formation, pour renforcer la solidarité au sein du groupement et inciter au développement de l'activité ;
- de laisser à l'assemblée générale du GRETA le soin de fixer la liste des responsabilités qui ouvrent droit au bénéfice de l'indemnité, l'enveloppe globale étant fermée, en fonction de l'organisation et des besoins du groupement ;
- de distinguer dans l'indemnité une part fixe, attribuée automatiquement pour reconnaître l'engagement des personnels de direction et de gestion, et une part variable que le recteur peut affecter en totalité ou en partie en fonction de deux critères : la santé financière du GRETA (indicateurs objectifs) et sa contribution à la stratégie académique

(contrat d'objectifs). C'est à ce dernier titre qu'il pourra par exemple valoriser l'engagement du GRETA dans les activités moins rentables de service public ou pénaliser celui qui refuse d'intégrer le système d'information national.

Ces différentes pistes doivent être validées par une expertise s'appuyant sur des simulations à partir de données consolidées.

A handwritten signature consisting of a vertical line on the left, a horizontal line across the middle, and a stylized 'H' shape on the right.

Jean-Michel QUENET

A handwritten signature starting with a small 'P.' followed by 'Sultan' in a cursive script, with a long horizontal stroke underneath.

Philippe SULTAN

A handwritten signature consisting of a single, bold, sweeping stroke that forms a triangular shape.

Alain TAUPIN

Annexes

Annexe 1 :	Liste des personnes rencontrées	57
Annexe 2 :	Le nombre de GRETA par région académique et académie (2006-2016)	61
Annexe 3 :	Schéma du futur système d'information (comité de pilotage du 30 novembre 2015)	63
Annexe 4 :	Schéma de la stratégie nationale de la formation continue (MENESR – DGESCO-A2-4).....	64
Annexe 5 :	Liste des sigles.....	65

Liste des personnes rencontrées

Cabinet	Frédérique Weixler, conseillère en charge de l'orientation, de la lutte contre le décrochage scolaire et de l'éducation permanente tout au long de la vie
Direction générale de l'enseignement scolaire	Jean-Marc Huart, chef du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique Brigitte Doriath, sous-directrice des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie Brigitte Trocmé, adjointe à la sous-directrice Yves Beauvois, chef du bureau de la formation professionnelle continue Claire Ariston, adjointe au chef de bureau Bahia Sellah, réglementation et questions RH
Académie de Besançon	
Rectorat	Recteur de région académique Secrétaire générale d'académie Délégué académique à la formation initiale et continue Adjoint au DAFPIC en charge de la formation continue
GIP FTLV	Directrice du GIP, directrice du CFA académique Agent comptable Gestionnaire du GIP Gestionnaire du CFA académique et référent RH pour le GIP 4 conseillers en formation continue affectés à la DAFPIC
Institutionnel	Directeur des opérations à la direction régionale de Pôle emploi de Bourgogne-France-Comté
GRETA du Jura	Président Chef de l'établissement support Agent comptable gestionnaire Chef d'établissement, responsable d'antenne Secrétaire générale 4 conseillers en formation continue 3 représentants des personnels administratifs et formateurs 3 formateurs
GRETA Nord Franche-Comté	Président-chef de l'établissement support Agent comptable gestionnaire Secrétaire générale 4 conseillers en formation continue 5 représentants des personnels administratifs et formateurs 2 formatrices et 1 assistante administrative

Académie de Bordeaux

Rectorat	Recteur de région académique Secrétaire général Délégué académique à la formation initiale et continue
DAFPIC / GIP - FCIP	DAFPIC, directeur du GIP Adjoint au DAFPIC pour la formation continue Adjointe au DAFPIC, directrice administrative, adjointe au directeur du GIP 3 conseillers en formation continue affectés à la DAFPIC
GRETA nord-Aquitaine	Président-chef de l'établissement support Agent comptable gestionnaire 4 conseillers en formation continue constituant l'équipe de direction opérationnelle par intérim (1 directeur opérationnel faisant fonction et 3 DO adjoints) 3 représentants des personnels administratifs et formateurs 3 intervenantes permanentes : coordinatrice, formatrices
GRETA sud-Aquitaine	Président Chef de l'établissement support Agent comptable gestionnaire Directrice opérationnelle 2 conseillers en formation continue 4 représentants des personnels administratifs 5 intervenantes permanentes : coordonnatrices et formatrices

Académie de Lille

Rectorat	Recteur de région académique Secrétaire général Délégué académique à la formation continue
GIP FCIP	DAFCO, directeur du GIP Secrétaire générale secrétaire générale adjointe en charge des ressources humaines Agent comptable Gestionnaire Directeur et gestionnaire administrative et financière du CFA académique 6 conseillers en formation continue affectés à la DAFCO
GRETA du Grand Hainaut	Président Chef de l'établissement support Agent comptable gestionnaire Directrice opérationnelle 3 représentants des personnels administratifs et enseignants

	5 conseillers en formation continue 7 intervenants permanents : coordinatrice, psychologue, formateurs
GRETA du Grand Artois	Président Chef de l'établissement support Agent comptable gestionnaire Directrice opérationnelle 3 représentants des personnels enseignants 5 conseillers en formation continue territoriaux 3 représentants des personnels administratifs
Académie d'Orléans-Tours	
Rectorat	Rectrice d'académie (région mono-académique)
DAFCO / GIP FTLV IP	Déléguée académique à la formation continue, directrice du GIP 4 conseillers en formation continue affectés à la DAFCO
GRETA	3 présidents de GRETA 2 chefs d'établissement support 1 président-chef d'établissement support 5 conseillers en formation continue de différents GRETA
GRETA du Loiret	Chef de l'établissement support Agent comptable gestionnaire 3 représentants des personnels Visite de l'entreprise d'entraînement pédagogique
Académie de Poitiers	
Rectorat	Secrétaire général d'académie Secrétaire général adjoint, directeur des moyens Délégué académique à la formation continue
GIP FCIP	DAFCO, directeur du GIP Responsable administrative et financière Directrice technique du dispositif académique de validation des acquis 5 conseillers en formation continue affectés à la DAFCO
GRETA Poitou-Charentes	Président Chef de l'établissement support Directeur opérationnel
Agence Kyoto (Poitiers)	Chef d'établissement support de l'antenne
Agence d'Angoulême	Chef d'établissement support de l'antenne Agent comptable gestionnaire Gestionnaire de l'agence (responsable administratif et financier) 4 conseillers en formation continue 2 représentants des personnels administratifs et formateurs

Échange avec des stagiaires

Visite du pôle de Soyaux (lycée des métiers du transport et de la logistique)

Directeur régional adjoint de Pôle emploi Aquitaine Limousin Poitou-Charentes

Organisations syndicales

SNES-FSU, SNASUB-FSU, UNSA Éducation, SNPDEN-UNSA, SE-UNSA, SNPCT-UNSA, A&I UNSA, SGEN-CFDT, CGT Educ'Action, SNALC-FGAF, SNLC-FAEN, SUD Éducation

Le nombre de GRETA par région académique et académie

Régions académiques (2016) Académies	Nombre de départements	Au 1 ^{er} janvier 2006		Au 1 ^{er} janvier 2016	
		Nombre de GRETA	Moyenne par département	Nombre de GRETA	Moyenne par département
Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine	10	25	2,5	13	1,3
Nancy-Metz	4	16	4	5	1,3
Reims	4	5	1,3	4	1
Strasbourg	2	4	2	4	2
Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes	12	19	1,6	8	0,7
Bordeaux	5	10	2	3	0,6
Limoges	3	4	1,3	4	1,3
Poitiers	4	5	1,3	1	0,3
Auvergne-Rhône-Alpes	12	32	2,7	21	1,8
Clermont-Ferrand	4	10	2,5	9	2,3
Grenoble	5	13	2,6	7	1,4
Lyon	3	9	3	5	1,7
Bourgogne-Franche-Comté	8	22	2,8	9	1,1
Besançon	4	8	2	5	1,3
Dijon	4	14	3,5	4	1
Bretagne	4	11	2,8	4	1
Rennes	4	11	2,8	4	1
Centre-Val de Loire	6	10	1,7	6	1
Orléans-Tours	6	10	1,7	6	1
Corse	2	2	1	2	1
Corse	2	2	1	2	1
Guadeloupe	1	2	2	4	4
Guadeloupe	1	2	2	4	4
Guyane	1	2	2	2	2
Guyane	1	2	2	2	2

Île-de-France	8	38	4,8	17	2,1
Créteil	3	14	4,7	6	2
Paris	1	10	10	5	5
Versailles	4	14	3,5	6	1,5
Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées	13	23	1,8	10	0,8
Montpellier	5	14	2,8	6	1,2
Toulouse	8	9	1,1	4	0,5
La Réunion	1	2	2	1	1
La Réunion	1	2	2	1	1
Martinique	1	3	3	3	3
Martinique	1	3	3	3	3
Nord-Pas-de-Calais-Picardie	5	26	5,2	13	2,6
Amiens	3	10	3,3	9	3
Lille	2	16	8	4	2
Normandie	5	11	2,2	8	1,6
Caen	3	5	1,7	3	1
Rouen	2	6	3	5	2,5
Pays de la Loire	5	13	2,6	5	1
Nantes	5	13	2,6	5	1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6	17	2,8	9	1,5
Aix-Marseille	4	12	3	6	1,5
Nice	2	5	2,5	3	1,5
TOTAL	100	258	2,6	135	1,4

Source : rapport IGEN-IGAENR n° 2006-030 (données 2006), DGESCO (données 2016)

Le département de Mayotte compte également un GRETA.

Schéma du futur système d'information remplaçant ProgrE

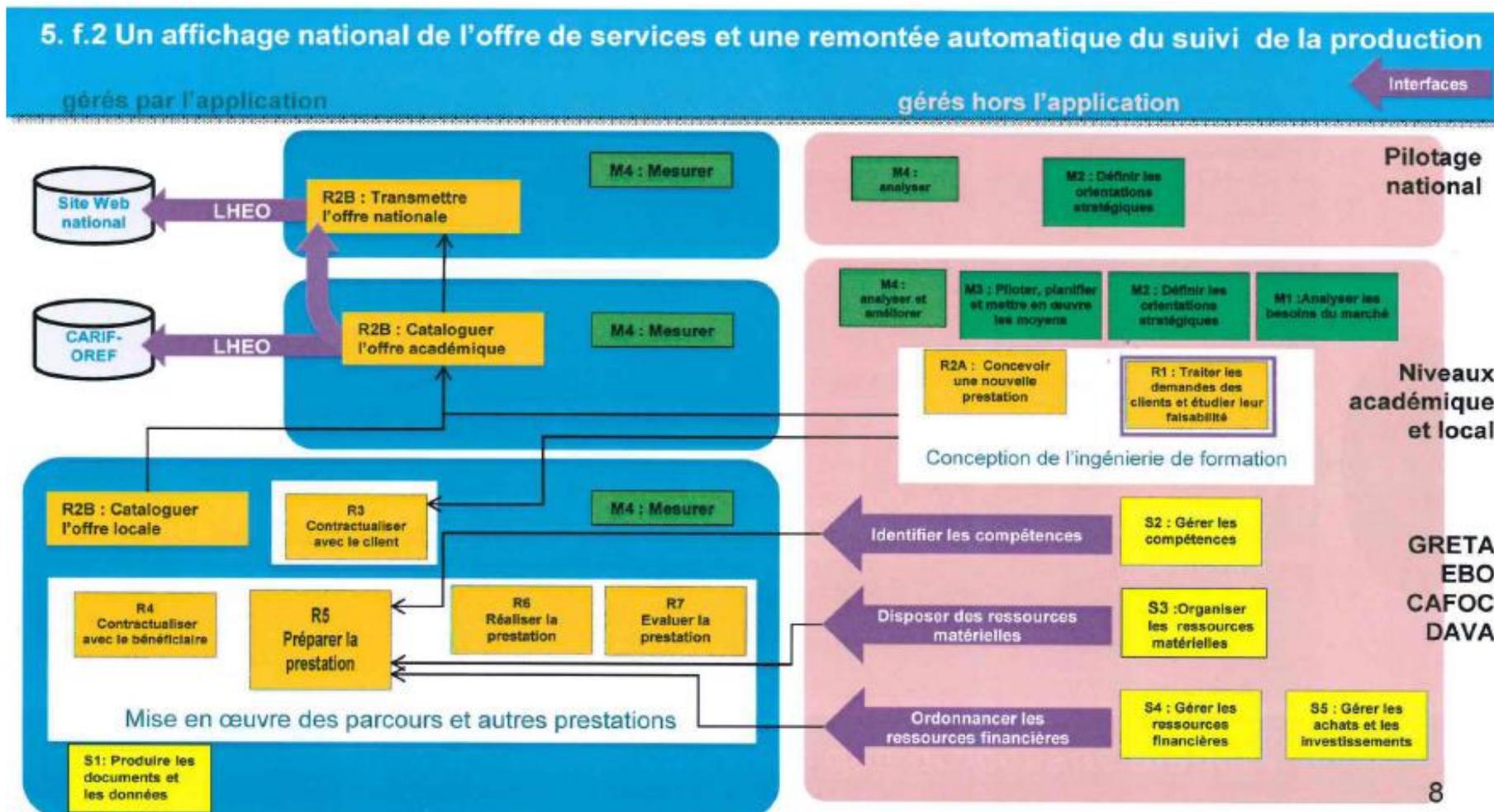


Schéma de la stratégie nationale de la formation continue



Liste des principaux sigles

AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
BI 4	<i>Business Intelligence</i> , logiciel d'informatique décisionnelle utilisé pour la construction de requêtes et de rapports d'analyse
CAFOC	Centre académique de formation continue
CANOPÉ	Réseau de création et d'accompagnement pédagogiques de l'éducation nationale
CARIF-OREF	Centre animation ressources d'information sur la formation / Observatoire régional emploi formation
CCAFCA	Conseil consultatif académique de la formation continue des adultes
CDD/CDI	Contrat à durée déterminée / contrat à durée indéterminée
CESAT	Chef d'établissement siège d'agence territoriale (de GRETA)
CESUP	Chef d'établissement support (de GRETA)
CFA	Centre de formation d'apprentis
CléA	Certification du socle de connaissances et de compétences professionnelles (compétences clés des adultes)
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNED	Centre national d'enseignement à distance du ministère de l'éducation nationale
CNEFOP	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CNS	Comité national de suivi de la réforme des GRETA
COGEFI	Logiciel de pilotage et d'analyse financière
CPC	Commission professionnelle consultative
CPF	Compte personnel de formation
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
DAET	Délégué académique aux enseignements techniques
DAFCO	Délégué/délégation académique à la formation continue
DAFPIC	Délégué/délégation académique à la formation professionnelle initiale et continue
DAN	Délégué académique au numérique
DAS	Domaine d'activités stratégiques
DAVA	Dispositif académique de validation des acquis
DIF	Droit individuel à la formation
DO/DOP	Directeur opérationnel
EDUFORM	Label qualité de l'offre de formation de l'éducation nationale
EPLE	Établissement public local d'enseignement

ETP	Équivalent temps plein
FAM	Fonds académique de mutualisation (des ressources de la formation continue des adultes)
FEDER	Fonds européen de développement économique et régional
FOAD	Formation à distance
FONGECIF	Fonds de gestion des congés individuels de formation
FOQUALE	Réseau « formation qualification emploi »
FSE	Fonds social européen
GFC	Logiciel de gestion financière et comptable des EPLE
GIP FCIP	Groupement d'intérêt public dans le domaine de la formation continue des adultes, de la formation et de l'insertion professionnelle
GIP FTLV	Groupement d'intérêt public formation tout au long de la vie
GIP FTLV IP	Groupement d'intérêt public formation tout au long de la vie et insertion professionnelle
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRETA	Groupement d'établissements (pour la formation continue)
GT 15	Groupe de travail sur les métiers de la formation continue
IPDG	Indemnité de personnel de direction et de gestion
ISO	Organisation internationale de normalisation
LHÉO	Langage harmonisé d'échange d'informations sur l'offre de formation
MOOC	Cours en ligne ouvert à tous ou <i>massive open online course</i>
O-GRH	Application de gestion des ressources humaines développée par l'académie de Grenoble
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PAAG	Programme annuel d'activités du GRETA
PILOTE	Application de pilotage et de contrôle de gestion du réseau des GRETA développée par l'académie de Grenoble
ProgrÉ	Progiciel de gestion des GRETA (système d'information national)
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SI	Système d'information
SIEG	Service d'intérêt économique général
SPOC	Cours en ligne en petit groupe privé ou <i>small private online course</i>
SPRF	Service public régional de la formation
VAE	Validation des acquis de l'expérience